COMISIÓN
EUROPEA

Estrasburgo, 26.11.2024
COM(2024) 723 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Polonia

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

por la que se aprueba el plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Polonia

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121,

Visto el Reglamento (UE) 2024/1263, y en particular su artículo 17,

Vista la Recomendación de la Comisión,

Considerando lo siguiente:

CONSIDERACIONES GENERALES

El marco de gobernanza económica de la UE reformado entró en vigor el 30 de abril de 2024. El Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral[1], junto con el Reglamento (CE) n.º 1467/97, en su versión más reciente, sobre el procedimiento de déficit excesivo[2], y la Directiva 2011/85/UE del Consejo, en su versión más reciente, sobre los marcos presupuestarios de los Estados miembros[3], son los elementos fundamentales del marco de gobernanza económica de la UE reformado. El marco trata de garantizar la sostenibilidad de la deuda pública y el crecimiento sostenible e inclusivo a través de reformas e inversiones. Asimismo, promueve la implicación nacional y se centra en el medio plazo, lo que se combina con un control del cumplimiento efectivo y coherente de la normativa aplicable.

Los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo que los Estados miembros presentan al Consejo y a la Comisión son una pieza central del nuevo marco de gobernanza económica. Los planes deben contribuir a lograr dos objetivos: i) garantizar que, al final del período de ajuste, la deuda de las administraciones públicas siga una trayectoria descendente verosímil o se mantenga en niveles prudentes, y que el déficit público se sitúe y mantenga por debajo del valor de referencia (3 % del PIB) a medio plazo, y ii) garantizar la realización de reformas e inversiones que respondan a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo y abordar las prioridades comunes de la UE. A tal fin, en cada plan debe declararse la resolución de seguir a medio plazo una senda de gasto neto[4] que imponga de

[1] Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo (DO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

[2] Reglamento (UE) 2024/1264 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

[3] Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[4] Gasto neto en el sentido del artículo 2 del Reglamento (UE) 2024/1263, es decir, el gasto público, neto de i) los gastos en concepto de intereses, ii) las medidas discrecionales relativas a los ingresos, iii) los gastos en programas de la Unión compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, iv) el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión, v) los

forma efectiva una restricción presupuestaria durante la vida del plan, que abarcará cuatro o cinco años (dependiendo de la duración normal de la legislatura en cada Estado miembro). Además, en el plan debe explicarse cómo garantizará el Estado miembro la realización de reformas e inversiones que respondan a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo, especialmente en las recomendaciones específicas por país (en particular, las relativas al procedimiento de desequilibrio macroeconómico [PDM], si procede), y cómo el Estado miembro abordará las prioridades comunes de la Unión. El período de ajuste fiscal comprende cuatro años, que puede ampliarse hasta tres años si el Estado miembro se compromete a llevar a cabo un conjunto pertinente de reformas e inversiones que cumplan los criterios establecidos en el Reglamento (UE) 2024/1263.

Tras la presentación del plan, la Comisión debe evaluar si este cumple los requisitos del Reglamento (UE) 2024/1263.

El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, debe entonces adoptar una recomendación que establezca la senda de gasto neto del Estado miembro de que se trate y, cuando proceda, refrendar el conjunto de compromisos de reformas e inversiones que sustentan una ampliación del período de ajuste fiscal.

CONSIDERACIONES RELATIVAS AL PLAN FISCAL-ESTRUCTURAL NACIONAL A MEDIO PLAZO DE POLONIA

El 9 de octubre de 2024, Polonia presentó su plan fiscal-estructural nacional a medio plazo al Consejo y a la Comisión. La presentación tuvo lugar tras la ampliación del plazo que se contempla en el artículo 36 del Reglamento (UE) 2024/1263, según lo acordado con la Comisión y teniendo en cuenta los motivos aducidos por Polonia.

Proceso previo a la presentación del plan

El 21 de junio de 2024 la Comisión envió, según lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2024/1263, la trayectoria de referencia[5] a Polonia. La Comisión publicó la trayectoria de referencia el 9 de octubre de 2024[6]. La trayectoria de referencia se basa en riesgos y garantiza que, al final del período de ajuste fiscal y siempre que no haya nuevas medidas presupuestarias que vayan más allá del período de ajuste, la deuda de las administraciones públicas se sitúe en una trayectoria descendente verosímil o se mantenga en niveles prudentes a medio plazo y que el déficit de las administraciones públicas se sitúe por debajo del 3 % del PIB al cabo del período de ajuste y se mantenga por debajo de dicho valor de referencia a medio plazo. Se entiende por «a medio plazo» el período de diez años posterior al final del período de ajuste. A efectos del artículo 6, letra d), y los artículos 7 y 8 del Reglamento (UE)

---

elementos cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo y vi) las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

5 Las orientaciones previas transmitidas a los Estados miembros y al Comité Económico y Financiero incluyen trayectorias con y sin ampliación del período de ajuste (que duran cuatro y siete años, respectivamente). También incluye las principales condiciones iniciales y las hipótesis subyacentes que utiliza la Comisión en el marco de su previsión de deuda pública a medio plazo. La trayectoria de referencia se calculó partiendo de la metodología descrita en el informe Debt Sustainability Monitor [«Supervisión de la sostenibilidad de la deuda»] de 2023 de la Comisión (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Además, se basa en las previsiones económicas de primavera de 2024 de la Comisión Europea y su ampliación a medio plazo hasta 2033 y, por otro lado, el crecimiento del PIB y los costes del envejecimiento a largo plazo están en consonancia con el Informe conjunto de la Comisión y el Consejo sobre el envejecimiento de 2024 (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en?prefLang=es).

6 https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en?prefLang=es#poland.

2024/1263, la trayectoria de referencia también es coherente con el valor de referencia del déficit, la salvaguardia de sostenibilidad de la deuda y la salvaguardia de resiliencia del déficit. En la trayectoria de referencia de Polonia se establece, basándose en las hipótesis de la Comisión y suponiendo que el período de ajuste durará cuatro años, que el gasto neto no debe crecer por encima de los valores fijados en el cuadro 1, es decir, un crecimiento medio del gasto neto del 4,5 % al cabo del período de ajuste (2025-2028).

Cuadro 1: Trayectoria de referencia proporcionada por la Comisión a Polonia el 21 de junio de 2024

	2025	2026	2027	2028	Media 2025-2028
Crecimiento máximo del gasto neto (% anual)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

Fuente: Cálculos de la Comisión.

De conformidad con el artículo 12 del Reglamento (UE) 2024/1263, Polonia y la Comisión entablaron un diálogo técnico entre julio y octubre de 2024. El diálogo se centró en la senda de gasto neto prevista por Polonia y sus hipótesis subyacentes (en particular, sobre la producción potencial, los tipos de interés, el deflactor del PIB y los multiplicadores fiscales), la desviación de la salvaguardia destinada a evitar el aplazamiento hasta el final del período, así como la realización prevista de reformas e inversiones que respondan a los principales retos señalados en el contexto del Semestre Europeo y las prioridades comunes de la Unión en materia de transiciones ecológica y digital justas, resiliencia social y económica, seguridad energética y creación de capacidades de defensa.

Según la información facilitada por Polonia en su plan, no se llevó a cabo un proceso de consulta con las partes interesadas nacionales pertinentes (incluidos los interlocutores sociales) antes de la presentación según lo previsto en el artículo 11, apartado 3, del Reglamento (UE) 2024/1263, en consonancia con las disposiciones transitorias previstas en el artículo 36, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento. Al mismo tiempo, según la información facilitada por Polonia en su plan, en septiembre de 2024, Polonia entabló un debate sobre las reformas e inversiones propuestas con representantes de la sociedad civil e interlocutores sociales en el marco del Grupo del Semestre Europeo nacional.

Otros procesos conexos

El 26 de julio de 2024 el Consejo declaró la existencia de un déficit excesivo en Polonia debido al incumplimiento del criterio de déficit[7]. La presente Recomendación coincide con la Recomendación del Consejo para que se ponga a fin a la situación de déficit público excesivo en Polonia[8] con arreglo al artículo 126, apartado 7, del TFUE. La adopción simultánea de dichas recomendaciones, que se debe y ajusta a la transición al nuevo marco de gobernanza económica, garantiza la coherencia entre las trayectorias de ajuste recomendadas.

El 21 de octubre de 2024, el Consejo formuló a Polonia una serie de recomendaciones específicas por país (REP) en el contexto del Semestre Europeo[9].

RESUMEN DEL PLAN Y DE LA EVALUACIÓN DE LA COMISIÓN

[7] https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2133/oj

[8] Recomendación de Recomendación del Consejo encaminada a poner fin a la situación de déficit excesivo en Polonia, 26.11.2024, [COM(2024) 956 final].

[9] Recomendación del Consejo sobre las políticas económicas, presupuestarias, de empleo y estructurales de Polonia, aún no publicada.

De conformidad con el artículo 16 del Reglamento (UE) 2024/1263, la Comisión evaluó el plan como sigue:

Contexto: situación y perspectivas macroeconómicas y de política fiscal

La actividad económica en Polonia creció un 0,1 % en 2023, debido a la positiva aportación de las exportaciones netas y al dinamismo de la inversión, mientras que las existencias y el consumo privado contribuyeron negativamente. Según las previsiones del otoño de 2024 de la Comisión Europea, se espera que la economía crezca un 3,0 % en 2024, gracias a un sólido consumo público y privado, así como a la positiva contribución de la inversión. En 2025, se prevé que el PIB real aumente un 3,6 %, gracias al fuerte crecimiento del consumo y a la aceleración de la inversión. En 2026, se espera que el PIB real aumente un 3,1 %, con contribuciones positivas del consumo público y privado, así como de la inversión. Durante el período de previsión (es decir, 2024-2026), se espera que el PIB potencial de Polonia crezca algo por debajo del 3 %, un ritmo más débil que en años anteriores, a causa de la menor contribución del trabajo. La Comisión prevé que la tasa de desempleo, que se situó en el 2,8 % en 2023, ascienda al 2,9 % en 2024, al 2,8 %, en 2025 y al 2,7 %, en 2026. Se prevé que la inflación (deflactor del PIB) disminuya del 9,5 % que se registró en 2023 al 3,9 % de 2024, y que alcance el 4,6 % en 2025 y el 3,0 %, en 2026.

En cuanto a la evolución de las finanzas públicas, el déficit de las administraciones públicas de Polonia en 2023 se situó en el 5,3 % del PIB. Según las previsiones del otoño de 2024 de la Comisión, se espera que alcance el 5,8 % del PIB en 2024 y que disminuya hasta el 5,6 % del PIB en 2025 y, asumiendo que se mantenga la política fiscal, el 5,3 % en 2026. Las previsiones de otoño de 2024 de la Comisión incluyen el proyecto de presupuesto de Polonia para 2025, que el Gobierno propuso al Parlamento nacional en septiembre. La deuda de las administraciones públicas se situó en el 49,7 % del PIB al final de 2023. Según las previsiones del otoño de 2024 de la Comisión Europea, se espera que la ratio de deuda aumente hasta el 54,7 % del PIB al acabar 2024. Se prevé que aumente hasta el 58,9 % del PIB al acabar 2025 y el 62,4 % al acabar 2026. Las previsiones fiscales de la Comisión no tienen en cuenta los compromisos que se hayan asumido en los planes a medio plazo como tales, hasta que se anuncien de forma verosímil y se establezcan medidas de actuación concretas suficientemente detalladas.

Senda de gasto neto e hipótesis macroeconómicas principales del plan

El plan fiscal-estructural nacional a medio plazo de Polonia, que abarca el período 2025-2028, presenta un ajuste fiscal a lo largo de cuatro años.

El plan contiene toda la información exigida por el artículo 13 del Reglamento (UE) 2024/1263.

El plan se compromete a seguir la senda de gasto neto indicada en el cuadro 2, correspondiente a un crecimiento medio del gasto neto del 4,5 % en el período 2025-2028. El crecimiento medio del gasto neto durante el período de ajuste (2025-2028) fijado en el plan concuerda en general con[10] el crecimiento medio del gasto neto previsto en la trayectoria de referencia transmitida por la Comisión el 21 de junio de 2024. El plan parte de la hipótesis de que el crecimiento del PIB potencial disminuirá del 3,2 % en 2024 y el 3,3 % en 2025 al 1,6 % en 2028. Además, el plan prevé que la tasa de crecimiento del deflactor del PIB aumente del 3,6 % en 2024 al 5,0 % en 2025, para después disminuir progresivamente al 4,7 % en 2026, al 4,3 % en 2027 y al 4,0 % en 2028.

[10] La diferencia no es visible debido al redondeo.

Cuadro 2: Senda de gasto neto e hipótesis principales del plan de Polonia

	2024	2025	2026	2027	2028	Media durante el período de validez del plan 2025-2028
Crecimiento del gasto neto (anual, en %)	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5	4,5
Crecimiento del gasto neto (acumulado, a partir del año de base, 2023, en %)	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4	n. p.
Crecimiento del PIB potencial (en %)	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	2,2
Inflación (crecimiento del deflactor del PIB) (en %)	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	4,5

Fuente: Plan fiscal-estructural a medio plazo de Polonia y cálculos de la Comisión

Implicaciones de los compromisos de gasto neto del plan para la deuda de las administraciones públicas

Si se materializaran la senda de gasto neto que se ha comprometido en el plan y las hipótesis subyacentes, según el plan, la deuda de las administraciones públicas aumentaría del 54,6 % en 2024 al 61,3 % del PIB en 2027, y disminuiría al 61,2 % del PIB al final del período de ajuste (2028), como se refleja en el cuadro que figura a continuación. Tras el ajuste, según el plan, se espera que la ratio de deuda siga descendiendo a medio plazo (es decir, hasta 2038), hasta situarse en el 52,8 % del PIB en 2038. Así, según el plan, la deuda de las administraciones públicas se situaría por debajo del valor de referencia del Tratado (60 % del PIB a medio plazo). Esto es verosímil según las hipótesis del plan, ya que se prevé que la deuda se sitúe por debajo del 60 % del PIB en 2038 en todas las pruebas de resistencia deterministas del análisis de la sostenibilidad de la deuda de la Comisión. Por lo tanto, según los compromisos y las hipótesis macroeconómicas del plan, la senda de gasto neto propuesta en el plan es coherente con el requisito relativo a la deuda establecido en el artículo 6, letra a), y el artículo 16, apartado 2, del Reglamento (UE) 2024/1263.

Cuadro 3: Evolución de la deuda y el saldo de las administraciones públicas en el plan de Polonia

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Deuda pública (% del PIB)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	52,8
Saldo público (% del PIB)	– 5,1	– 5,7	– 5,5	– 4,5	– 3,7	– 2,9	– 2,0

Fuente: Plan fiscal-estructural a medio plazo de Polonia.

Implicaciones de los compromisos de gasto neto del plan para el saldo de las administraciones públicas

Partiendo de la senda de gasto neto y las hipótesis del plan, el déficit de las administraciones públicas se reduciría gradualmente del 5,7 % del PIB en 2024 al 2,9 % del PIB en 2028. Por tanto, según el plan, el saldo de las administraciones públicas no superaría el valor de referencia (3 % del PIB) al final del período de ajuste (2028). Además, en los diez años siguientes al período de ajuste (es decir, hasta 2038), el déficit público no superaría el 3 % del PIB. En consecuencia, según los compromisos y las hipótesis macroeconómicas del plan, la senda de gasto neto propuesta en el plan es coherente con el requisito de déficit establecido en el artículo 6, letra b), y el artículo 16, apartado 2, del Reglamento (UE) 2024/1263.

Perfil temporal del ajuste fiscal

El perfil temporal del ajuste fiscal, medido como la variación del saldo primario estructural, tal como se describe en el plan, se aplaza de 2025 al período 2026-2028, en comparación con la trayectoria lineal por defecto exigida en el artículo 6, letra e), del Reglamento (UE) 2024/1263. Según el plan, esta desviación de la salvaguardia destinada a evitar el aplazamiento hasta el final del período se justifica en virtud de la disposición transitoria del artículo 36, apartado 1, letra e), del Reglamento (UE) 2024/1263 por el aumento del gasto financiado por los préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y la cofinanciación de fondos de la UE en 2025 (que se estima que se incrementará en un 0,16 % y un 0,03 % del PIB, respectivamente), así como por el aumento de la inversión en defensa en 2025 (que se prevé que se incremente en un 0,25 % del PIB). Por consiguiente, según los compromisos políticos y las hipótesis macroeconómicas del plan, la senda de gasto neto propuesta en el plan es coherente con la cláusula de salvaguardia destinada a evitar el aplazamiento hasta el final del período establecida en el artículo 6, letra c), y con la disposición transitoria del artículo 36, apartado 1, letra e), del Reglamento (UE) 2024/1263.

Cuadro 4: Evolución del saldo primario estructural en el plan de Polonia

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Saldo primario estructural (% del PIB)	– 2,5	– 2,9	– 2,6	– 1,5	– 0,5	0,4
Variación del saldo primario estructural (en puntos porcentuales)	n. p.	– 0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

Fuente: Plan fiscal-estructural a medio plazo de Polonia.

Coherencia del plan con el procedimiento de déficit excesivo

La senda de gasto neto establecida en el plan está en consonancia con los requisitos del procedimiento de déficit excesivo [en particular, con el ajuste estructural anual mínimo establecido en el artículo 3, apartado 4, párrafo tercero, del Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, tras considerar el aumento previsto de la inversión en defensa un factor pertinente].

Coherencia del plan con la salvaguardia de resiliencia del déficit

El requisito del componente preventivo establecido en el artículo 8 del Reglamento (UE) 2024/1263, relativo a la salvaguardia de resiliencia del déficit, cuyo objetivo es proporcionar un margen común en relación con el valor de referencia del déficit del 3 % del PIB, no se aplica al de Polonia, ya que está previsto que el déficit se sitúe por debajo del 3 % del PIB solo en el último año del período de ajuste.

Coherencia del plan con la salvaguardia de sostenibilidad de la deuda

Según el plan, la deuda de las administraciones públicas se situará entre el 60 % y el 90 % del PIB en 2026-2028. Sin embargo, dado que, según el plan, el déficit público se situaría por debajo del 3 % del PIB en 2028, lo que daría lugar a la derogación de la Decisión por la que se declara la existencia de un déficit excesivo en el año siguiente al final del período de ajuste, la salvaguardia de sostenibilidad de la deuda no es de aplicación durante el período cubierto por el plan.

Hipótesis macroeconómicas del plan

El plan se basa en una serie de hipótesis que difieren de las que la Comisión transmitió a Polonia el 21 de junio de 2024. En particular, el plan utiliza diferentes hipótesis para nueve variables, a saber, el punto de partida (saldo de las administraciones públicas en 2024), el crecimiento del PIB potencial, el deflactor del PIB en 2024 y 2025, el crecimiento del PIB real en 2024 y 2025, los tipos de interés, la estructura de la deuda, el multiplicador fiscal y los ajustes stock-flujo, e incluye un perfil de ajuste concentrado en el final del período. A continuación se presenta una evaluación de estas diferencias. A continuación, se enumeran las diferencias en las hipótesis con la incidencia más significativa en el crecimiento medio del gasto neto, junto con una evaluación de cada diferencia considerada por separado.

El plan parte de una posición inicial peor que la hipótesis de la Comisión. El saldo primario estructural era del – 2,6 % del PIB en las orientaciones previas y del – 2,9 % del PIB en el plan. El menor saldo primario estructural del plan refleja un peor resultado presupuestario en los tres primeros trimestres de 2024 debido a un resultado de la ejecución de los ingresos inferior al esperado, en particular del IVA y el impuesto de sociedades, así como a un gasto superior al previsto. Por consiguiente, esta hipótesis se considera debidamente justificada y contribuye a que, durante el período de ajuste del plan, el crecimiento medio del gasto neto sea inferior al de las hipótesis de la Comisión.

El plan prevé que el deflactor del PIB se sitúe en el 3,6 % en 2024, el 5,0 % en 2025, el 4,7 % en 2026, el 4,3 % en 2027 y el 4,0 % en 2028. Esto contribuye a que, durante el período de ajuste del plan, el crecimiento medio del gasto neto sea superior al de las hipótesis de la Comisión. En las orientaciones anteriores, la Comisión preveía un deflactor del PIB del 4,5 % en 2024 y del 4,2 % en 2025. La diferencia entre el plan y las orientaciones previas refleja el calendario revisado para la eliminación completa de las medidas de apoyo en materia energética, prevista anteriormente para julio de 2024, pero que se vio aplazada hasta enero de 2025 con arreglo a la legislación polaca vigente, tal como se explica en el plan y también en consonancia con las previsiones del otoño de 2024 de la Comisión. Las previsiones de crecimiento del deflactor del PIB para el resto de los años del plan están ligeramente por debajo de lo que implicaría la norma de convergencia a medio plazo a partir del valor inicial más alto para 2025. En general, se considera que esta hipótesis está debidamente justificada.

El plan prevé que los tipos de interés implícitos nominales alcancen el 4,9 % en 2024, el 5,2 % en 2025, el 4,6 % en 2026, el 4,5 % en 2027 y el 4,4 % en 2028. Esto contribuye a que, durante el período de ajuste del plan, el crecimiento medio del gasto neto sea superior al de las hipótesis de la Comisión. Las orientaciones previas de la Comisión presuponían unos tipos de interés implícitos nominales del 4,8 % en 2024, del 4,8 % en 2025, del 5,1 % en 2026, del 5,2 % en 2027 y del 5,4 % en 2028. Los menores tipos de interés nominales implícitos del plan responden a unos tipos de interés de mercado más bajos, una mayor proporción de la deuda con tipos de interés de mercado a corto plazo para reflejar la considerable cuantía de la deuda a largo plazo emitida a tipos de interés variables, una disminución prevista de los tipos de interés oficiales del banco central a partir de 2025 y el vencimiento a muy corto plazo de la deuda pública polaca. En general, la hipótesis del plan se considera debidamente justificada por el uso de datos de mercado más recientes, una

descomposición de la deuda más detallada y factores propios del país pertinentes en las previsiones para la deuda.

Como se ha mencionado anteriormente, el plan presupone un perfil temporal del ajuste fiscal, medido como la variación del saldo primario estructural, que se concentra entre 2026 y 2028. Esto contribuye a que, durante el período de ajuste del plan, el crecimiento medio del gasto neto sea inferior al de las hipótesis de la Comisión. Esta diferencia se debe a las razones enumeradas en el considerando 19. Al mismo tiempo, la tasa de crecimiento del gasto neto en 2025 a la que Polonia se compromete implica una mejora del saldo primario estructural en 2025 mayor que la indicada en el plan basado en el marco de previsión de la deuda pública a medio plazo de la Comisión. Por consiguiente, se considera que esta hipótesis está debidamente justificada.

En conjunto, la incidencia de las hipótesis debidamente justificadas neutraliza el efecto de la situación fiscal inicial menos favorable sobre el crecimiento medio del gasto neto. Las diferencias en las hipótesis restantes, aunque no sean siempre coherentes con el marco común del Reglamento de Servicios Digitales, no tiene una incidencia significativa en el crecimiento medio del gasto neto en comparación con las hipótesis de la Comisión. La Comisión tendrá en cuenta la evaluación previa de las hipótesis que figuran en el plan en futuras evaluaciones del cumplimiento de la senda de gasto neto.

Estrategia fiscal del plan

Según la estrategia fiscal indicativa del plan, los compromisos respecto del gasto neto se cumplirán principalmente mediante tanto la contención del gasto como medidas discrecionales de aumento de los ingresos. El saneamiento fiscal previsto para 2025 se basa en los gastos e ingresos previstos incluidos en el proyecto de presupuesto de 2025. Tiene en cuenta la incidencia fiscal de los umbrales fijos del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el aumento de los impuestos especiales, la supresión del tipo más bajo del IVA sobre los alimentos, la retirada de las medidas de apoyo en materia energética que se prorrogaron hasta finales de 2024 y la congelación del valor nominal de algunas prestaciones sociales (incluidos los programas «Familia 800 Plus» y «Padres activos»). En los tres años siguientes del plan, el saneamiento fiscal se logrará mediante medidas tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, con contribuciones aproximadamente iguales de cada una de las partes. En el período 2026-2028, las principales medidas en materia de ingresos contemplan la continuación de la congelación de los umbrales nominales en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y un aumento de los impuestos especiales sobre el alcohol y el tabaco. Por el lado del gasto, las principales medidas consisten en limitar los niveles nominales del consumo intermedio de las administraciones públicas y de las prestaciones de la seguridad social excluidas las pensiones. La especificación de las medidas de actuación que deben adoptarse debe confirmarse o ajustarse y cuantificarse en los presupuestos anuales. Al mismo tiempo, existen riesgos para la aplicación de la estrategia fiscal indicativa recogida en el plan, que se derivan de riesgos para las hipótesis macroeconómicas que sustentan el plan y las crecientes necesidades de gasto en defensa, que pueden implicar restricciones en otras partidas de gasto neto. El presupuesto presentado por el Gobierno en el Parlamento nacional en septiembre de 2024 para 2025 especifica las medidas de actuación con las que se cumpliría el compromiso de gasto neto para 2025.

Intenciones del plan relativas a reformas e inversiones que responden a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo y abordan las prioridades comunes de la Unión

El plan describe los propósitos relativos a reformas e inversiones que responden a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo, especialmente las REP, y a cómo se abordarán en el plan las prioridades comunes de la UE. El plan contempla catorce reformas e inversiones que abordan las prioridades comunes de la UE, de las cuales once reciben la ayuda financiera del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y seis la de los fondos de la política de cohesión.

En cuanto a la prioridad común en materia de transiciones ecológica y digital justas, incluidos los objetivos climáticos establecidos en el Reglamento (UE) 2021/1119, el plan contempla inversiones en internet de alta velocidad, la robotización y la digitalización de las empresas, la transformación digital de las empresas mediante el uso de la computación en la nube, así como reformas relativas a la transformación ecológica en las zonas urbanas y la calidad del agua para el consumo humano, así como inversiones en el uso sostenible de los recursos hídricos. Estas medidas tienen por objeto abordar los retos señalados en las REP, en particular los relativos a la digitalización de las empresas (recomendado en 2024 y 2022), las innovaciones (2022 y 2019) y los recursos hídricos (2024). Las medidas seleccionadas por Polonia en el plan no responden a las REP relativas a las capacidades ecológicas (2023), las capacidades digitales (2022 y 2020), el aprendizaje de adultos (2022), las inversiones privadas (2020) y la digitalización de la administración pública (2022).

En cuanto a la prioridad común de la resiliencia social y económica, en concreto al pilar europeo de derechos sociales, el plan contempla una reforma que se espera que fomente la innovación y la competitividad de la economía mediante una mayor protección de la propiedad industrial, medidas que mejoren el acceso a la contratación pública para las pequeñas y medianas empresas y una reforma del sistema de cuidados de larga duración. Estas medidas tienen por objeto abordar los retos señalados en las REP, en particular los relativos a los cuidados de larga duración (recomendados en 2024, 2022 y 2019) y a la contratación pública (2024). Las medidas seleccionadas por Polonia en el plan no responden a las REP relativas a mejorar la eficiencia del gasto público (2024, 2023, 2022, 2020 y 2019), mejorar la orientación de las prestaciones sociales (2024, 2023, 2022 y 2020), garantizar la adecuación y la sostenibilidad futuras del sistema de pensiones (2024, 2023, 2022 y 2019), mejorar la resiliencia, la accesibilidad y la eficacia del sistema sanitario (2022, 2020 y 2019), mejorar las consultas públicas y la participación de los interlocutores sociales (2022, 2020 y 2019), garantizar una educación inclusiva y de calidad (2022 y 2019), eliminar los obstáculos a las modalidades de empleo más estables, incluida la sujeción de los contratos de Derecho civil a la contribución a la seguridad social (2022 y 2019) y la participación en el mercado laboral de los grupos infrarrepresentados (2024, 2022 y 2019), así como mejorar el acceso a los servicios de guardería (2022 y 2019).

En cuanto a la prioridad común de la seguridad energética, el plan contempla una reforma de la energía eólica, así como inversiones en parques eólicos marinos, sistemas de almacenamiento de energía, tecnologías de hidrógeno, infraestructuras energéticas, así como medidas de apoyo en materia de eficiencia energética y de energías renovables. Estas medidas tienen por objeto abordar los retos señalados en las REP, en particular los relativos a la calefacción urbana (recomendada en 2024), las energías renovables y la eficiencia energética (2023 y 2022) y las infraestructuras energéticas (2019). Las medidas seleccionadas por Polonia en el plan no responden a las REP relacionadas con el transporte sostenible (2023, 2022, 2020 y 2019).

En cuanto a la prioridad común de las capacidades de defensa, el plan contiene información sobre las inversiones para reforzar la capacidad de defensa de Polonia, presentadas en el contexto de la UE y de la OTAN. Se prevé que el gasto en defensa aumente del 2,6 % del PIB en 2024 al 2,8 % del PIB en 2025, con inclusión de un aumento de 0,25 puntos porcentuales

en inversiones militares (del 0,7 % del PIB al 0,9 % del PIB, respectivamente). En los años siguientes del período de ajuste, se prevé que el gasto en defensa ascienda al menos al 3 % del PIB (en términos de efectivo), tal como exige la legislación nacional.

El plan proporciona información sobre la coherencia y, en su caso, la complementariedad con los fondos de la política de cohesión y el plan de recuperación y resiliencia de Polonia. La parte dominante de las medidas incluidas en el plan está financiada por los fondos de la política de cohesión y el plan de recuperación y resiliencia. Las medidas que no afectan al plan de recuperación y resiliencia son las relacionadas con la protección de la propiedad industrial, la mejora de la contratación pública y el agua para el consumo humano. Seis medidas se benefician, además, de la financiación de los fondos de la política de cohesión.

El plan ofrece una visión general de las necesidades de inversión pública de Polonia en relación con las prioridades comunes de la UE. En lo que respecta a las transiciones ecológica y digital justas, así como a la seguridad energética, el plan evoca las conclusiones del informe sobre el futuro de la competitividad europea[11], haciendo hincapié en la necesidad de inversiones para reducir los precios de la energía, en particular a través de las inversiones del plan de recuperación y resiliencia en la producción y el almacenamiento de hidrógeno renovable y la construcción de parques eólicos, así como en la necesidad de mejorar las capacidades digitales y el acceso a internet de alta velocidad. En cuanto a la resiliencia social y económica, el plan destaca la necesidad de lograr una mayor independencia económica, en particular garantizando la seguridad de las cadenas de suministro de materias primas fundamentales y semiconductores. El plan también explica que, en el caso de algunas políticas públicas, en particular, las políticas energética, sanitaria, social y educativa, se está llevando a cabo una revisión de las reformas e inversiones que limita el margen para una evaluación más precisa de las necesidades de inversión hasta 2028. En cuanto a la creación de capacidades de defensa, el plan contempla un aumento del gasto en defensa superior al 2 % del PIB, en consonancia con los compromisos de la OTAN. El plan también hace referencia a las cambiantes condiciones externas, principalmente la guerra de agresión de Rusia, y a las prioridades estratégicas emergentes de la UE y a las consiguientes necesidades de inversión.

Conclusión de la evaluación de la Comisión

En general, la Comisión considera que el plan de Polonia cumple los requisitos del Reglamento (UE) 2024/1263.

CONCLUSIÓN GENERAL

De conformidad con el artículo 17 del Reglamento (UE) 2024/1263, el Consejo debe recomendar a Polonia la senda de gasto neto establecida en el plan.

RECOMIENDA que Polonia:

1. Garantice que el crecimiento del gasto neto no supere los máximos establecidos en el anexo I de la presente Recomendación.

Además, el Consejo pide a Polonia que garantice la realización de reformas e inversiones que respondan a los principales retos identificados en el contexto del Semestre Europeo, en particular en las recomendaciones específicas por país, y aborden las prioridades comunes de la Unión.

[11] Draghi, M., *The future of European competitiveness* («El futuro de la competitividad europea»), Comisión Europea, septiembre de 2024.

ANEXO I

Tasas máximas de crecimiento del gasto neto
(tasas de crecimiento anual y acumulado, en términos nominales)

Polonia

Años		2025	2026	2027	2028
Tasas de crecimiento (%)	Anual	6,3	4,4	4,0	3,5
	Acumulado (*)	19,6	24,9	29,9	34,4

(*) Las tasas de crecimiento acumulado se calculan por referencia al año de base 2023.

Hecho en Estrasburgo, el

Por el Consejo
La Presidenta / El Presidente