



Bruxelles, 15.11.2013
COM(2013) 906 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Polonia

{SWD(2013) 605 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Polonia

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 126, paragrafo 7,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Conformemente all'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.
- (2) Il patto di stabilità e crescita è basato sull'obiettivo di finanze pubbliche sane come mezzo per rafforzare le condizioni per la stabilità dei prezzi e per una crescita forte e sostenibile che favorisca la creazione di posti di lavoro.
- (3) Il 7 luglio 2009 il Consiglio ha deciso, conformemente all'articolo 104, paragrafo 6, del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), che in Polonia esisteva una situazione di disavanzo eccessivo e ha emanato una raccomandazione ai fini della sua correzione entro il 2012¹, conformemente all'articolo 104, paragrafo 7, del TCE e all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi². Per portare il disavanzo pubblico al 3% del PIL, o al di sotto di tale soglia, in modo credibile e sostenibile, è stato raccomandato alle autorità polacche di attuare nel 2009 le misure di stimolo fiscale previste, di garantire un aggiustamento del bilancio strutturale annuale di almeno 1¼ punti percentuali del PIL a partire dal 2010, di elaborare nel dettaglio le misure necessarie per portare il disavanzo al di sotto del valore di riferimento entro il 2012 e di introdurre riforme volte a limitare la spesa primaria corrente negli anni successivi. Il Consiglio ha fissato al 7 gennaio 2010 il termine per adottare misure efficaci.
- (4) Il 3 febbraio 2010 la Commissione ha concluso che, sulla base delle sue previsioni dell'autunno 2009, la Polonia aveva dato il necessario seguito alla raccomandazione del Consiglio del 7 luglio 2009 che chiedeva di portare il disavanzo pubblico entro il valore di riferimento stabilito dal trattato e ha pertanto ritenuto che non fossero necessari ulteriori interventi nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi. Sulla base delle sue previsioni dell'autunno 2011, la Commissione ha ritenuto che la Polonia non fosse ancora sulla buona strada e ha chiesto misure supplementari, che la Polonia

¹ Tutti i documenti concernenti la procedura per i disavanzi eccessivi relativa alla Polonia sono disponibili al seguente indirizzo:http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/poland_en.htm

² GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6.

ha adottato, annunciandole pubblicamente, fino al 10 gennaio 2012. Di conseguenza, l'11 gennaio 2012, la Commissione ha confermato che le autorità polacche avevano intrapreso misure efficaci verso una correzione tempestiva e duratura del disavanzo eccessivo e che in quel momento non era necessaria l'adozione di ulteriori misure nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi da parte della Polonia³.

- (5) Il 21 giugno 2013 il Consiglio ha concluso che la Polonia aveva adottato misure efficaci ma che si erano verificati eventi economici sfavorevoli imprevisi con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche e ha adottato raccomandazioni riviste⁴. La Polonia soddisfaceva pertanto le condizioni per la proroga del termine per la correzione del disavanzo pubblico eccessivo prevista dall'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97. Il Consiglio ha raccomandato alla Polonia di porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo entro il 2014. Sulla base delle previsioni aggiornate della primavera 2013 della Commissione, la Polonia deve portare il disavanzo pubblico nominale al 3,6% del PIL nel 2013 e al 3,0% del PIL nel 2014, il che è in linea con un miglioramento annuo del saldo strutturale pari almeno allo 0,8% del PIL nel 2013 e all'1,3% del PIL nel 2014. La Polonia deve attuare con rigore le misure già adottate, integrandole con misure supplementari sufficienti per conseguire l'obiettivo di una correzione del disavanzo eccessivo entro il 2014. La Polonia deve destinare tutte le entrate straordinarie alla riduzione del disavanzo. Il Consiglio ha fissato al 1° ottobre 2013 il termine entro il quale la Polonia deve dare seguito effettivo alla sua raccomandazione e, a norma dell'articolo 3, paragrafo 4bis, del regolamento (CE) n. 1467/97, riferire in dettaglio sulla strategia di risanamento prospettata per il conseguimento degli obiettivi fissati. Il 2 ottobre 2013 la Polonia ha presentato la relazione sul seguito effettivo dato alle raccomandazioni, che è stata successivamente presa in esame dalla Commissione.
- (6) Il [10 dicembre 2013] il Consiglio ha stabilito che, conformemente all'articolo 126, paragrafo 8, del TFUE, nel 2013 la Polonia non ha dato seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013 a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato.
- (7) Conformemente all'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE e all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, il Consiglio deve formulare raccomandazioni allo Stato membro in questione al fine di far cessare la situazione di disavanzo eccessivo entro un determinato periodo. La raccomandazione fissa un termine massimo di sei mesi entro il quale lo Stato membro deve darvi seguito effettivo per correggere il disavanzo eccessivo. Inoltre, nella raccomandazione intesa a correggere il disavanzo eccessivo il Consiglio chiede che si realizzino ogni anno obiettivi di bilancio che, sulla base delle previsioni sottese alla raccomandazione, siano coerenti con un miglioramento minimo annuo del saldo strutturale, ossia del saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum, pari ad almeno lo 0,5% del PIL come parametro di riferimento.
- (8) Dopo aver registrato una crescita annua media del PIL reale del 4% nel periodo 2001-2011, nel 2012 il ritmo dell'attività economica è sceso all'1,9%. Secondo lo scenario macroeconomico su cui si basa la relazione sul seguito effettivo dato alle raccomandazioni, la crescita del PIL reale nel 2013 subirà un ulteriore rallentamento

³ Comunicazione della Commissione al Consiglio sulla valutazione dell'esecuzione del bilancio nel quadro delle procedure in corso per i disavanzi eccessivi nel periodo successivo alla pubblicazione delle previsioni dell'autunno 2011 dei servizi della Commissione — COM (2012) 4 final dell'11.1.2012.

⁴ Raccomandazione del Consiglio, del 21 giugno 2013, intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Polonia.

(fino all'1,5%), per poi risalire al 2,5% e al 3,8% rispettivamente nel 2014 e nel 2015. Secondo le previsioni dell'autunno 2013 della Commissione, la crescita del PIL reale dovrebbe arrivare all'1,3% nel 2013, per toccare il 2,5% nel 2014 e il 2,9% nel 2015. Contrariamente alle autorità polacche, la Commissione ha una visione meno ottimistica della crescita della domanda interna nel periodo considerato, in particolare per quanto riguarda i consumi e gli investimenti privati.

- (9) Le autorità polacche prevedono un disavanzo delle amministrazioni pubbliche pari al 4,8% del PIL nel 2013 (rispetto al 3,9% del 2012). Nel 2014, a seguito della prevista riforma delle pensioni, il ministero polacco delle Finanze prevede un avanzo del 4,5% del PIL, che comporterà in particolare un trasferimento una tantum di attivi pari all'8,5% del PIL. Nel 2015 si prevede che il saldo delle amministrazioni pubbliche registri nuovamente un disavanzo pari al 3% del PIL.
- (10) Per il 2013 e il 2014 le previsioni della Commissione sono simili a quelle delle autorità polacche e ipotizzano un disavanzo pari al 4,8% del PIL nel 2013. Una diminuzione delle entrate è la causa principale del peggioramento di questo dato rispetto al 3,9% del PIL nello scenario di base utilizzato nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi. Nel 2014 il saldo delle amministrazioni pubbliche dovrebbe chiudersi in positivo (+ 4,6% del PIL) a seguito della prevista riforma delle pensioni. Per il 2015 le previsioni della Commissione sono meno ottimistiche di quelle delle autorità polacche e prevedono un disavanzo pubblico del 3,3% del PIL. La differenza di 0,3 punti percentuali del PIL è dovuta soprattutto al minore afflusso di entrate correnti previsto sulla base di una proiezione di crescita del PIL nominale più bassa e di un aumento della spesa delle amministrazioni pubbliche per i consumi intermedi. Il raggiungimento degli obiettivi di bilancio è esposto a rischi di attuazione.
- (11) Va inoltre osservato che le attuali previsioni di disavanzo si basano sul SEC-95. A partire dall'autunno 2014 sarà adottata una nuova serie di norme (SEC-2010), secondo cui un trasferimento di attivi non sarà più considerato un'entrata delle amministrazioni pubbliche; di conseguenza, il bilancio pubblico dovrebbe registrare un disavanzo del 4,2% del PIL nel 2014 e del 3,9% del PIL nel 2015⁵. Poiché il Consiglio deciderà in merito alla chiusura della procedura sulla base dei dati relativi alla procedura di disavanzo eccessivo elaborati da Eurostat nella primavera del 2015 secondo le nuove norme SEC-2010, è necessario prendere misure supplementari per compensare quegli elementi della riforma pensionistica che con il SEC-2010 non contribuiranno più alla riduzione del disavanzo.
- (12) Sia le autorità polacche che la Commissione prevedono che il debito pubblico lordo rimarrà sotto la soglia del 60% per tutto il periodo in esame. Nelle previsioni dell'autunno 2013 la Commissione ipotizza che il rapporto debito/PIL scenderà dal 55,6% nel 2012 al 51% nel 2014, essenzialmente per effetto dell'annunciato trasferimento di attivi dei fondi pensione, pari all'8,5% del PIL, per poi assestarsi intorno al 52,5% nel 2015.
- (13) Al fine di correggere il disavanzo eccessivo e garantirne la sostenibilità entro il 2014, quando saranno in vigore le regole previste dal SEC-2010, per il 2014 è necessario

⁵ Con l'introduzione del SEC-2010, i seguenti effetti della prevista riforma delle pensioni non si tradurranno più in una riduzione del disavanzo: trasferimento di attivi una tantum pari all'8,5% del PIL nel 2014, trasferimento di attivi regolare nel 2014 (0,3% del PIL) e nel 2015 (effetto cumulato pari allo 0,6% del PIL). Nel quadro delle nuove norme rimane invariato il numero di contribuenti del primo pilastro (0,2% del PIL nel 2014, effetto cumulato pari allo 0,4% del PIL nel 2015). Se da un lato il passaggio al nuovo SEC-2010 dovrebbe avere un'incidenza positiva sul PIL, dall'altro si prevede che l'impatto dell'aumento del PIL sui dati di bilancio sarà trascurabile.

uno sforzo strutturale supplementare pari almeno all'1,6% del PIL, oltre alle misure già incluse nelle previsioni dell'autunno 2013 della Commissione (che, nel quadro del SEC-2010, nel 2014 dovrebbero comportare un miglioramento del disavanzo strutturale dello 0,6% del PIL). Dal momento che le esigenze di aggiustamento sono in parte dovute al passaggio dal SEC-95 al SEC-2010 e che, per di più, lo sforzo annuale (superiore a quello richiesto nella raccomandazione del Consiglio del 7 luglio 2009, pari a 1¼ punti percentuali del PIL, e a quello richiesto nella raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013, ovvero l'1,3% del PIL) comporterebbe perdite di prodotto significative in un momento in cui il differenziale tra prodotto effettivo e potenziale è ancora negativo, è opportuno fissare il termine al 2015.

- (14) A fronte di forti incertezze relative agli sviluppi economici e di bilancio, l'obiettivo di bilancio raccomandato per l'ultimo anno del periodo di correzione dovrebbe essere fissato a un livello nettamente inferiore al valore di riferimento, al fine di garantire una realizzazione efficace e duratura della correzione entro il termine previsto.
- (15) Pertanto, la correzione del disavanzo eccessivo entro il 2015 sarebbe commisurata agli obiettivi intermedi di disavanzo nominale pari al 3,9% del PIL per il 2014 (al netto del trasferimento degli attivi dal sistema pensionistico) e all'obiettivo finale del 2,8% del PIL per il 2015. Il miglioramento sotteso del saldo strutturale di bilancio connesso a tali obiettivi è pari all'1% del PIL nel 2014 e all'1,2% del PIL nel 2015, tenendo conto delle misure previste nelle previsioni dell'autunno 2013 della Commissione che, nel quadro del SEC-2010, dovrebbero comportare un miglioramento del saldo strutturale dello 0,6% del PIL nel 2014 e dello 0,2% del PIL nel 2015. Ciò implica la necessità di misure supplementari pari allo 0,4% del PIL nel 2014 e all'1% del PIL nel 2015, oltre a quelle già incluse nelle previsioni dell'autunno 2013 della Commissione (esclusi i trasferimenti di attivi derivanti dalla riforma pensionistica),

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

- (1) La Polonia deve porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo entro il 2015 in modo credibile e duraturo.
- (2) La Polonia deve raggiungere un obiettivo di disavanzo nominale pari al 4,8% del PIL nel 2013, al 3,9% del PIL nel 2014 e al 2,8% del PIL nel 2015 (esclusi i trasferimenti di attivi derivanti dalla riforma pensionistica). Tali obiettivi sono in linea con un miglioramento del saldo strutturale pari all'1% del PIL nel 2014 e all'1,2% del PIL nel 2015, stando alle previsioni dell'autunno 2013 della Commissione.
- (3) La Polonia deve attuare con rigore le misure già annunciate e adottate, integrandole con misure supplementari sufficienti per conseguire l'obiettivo di una correzione del disavanzo eccessivo entro il 2015. La Polonia deve destinare tutte le entrate straordinarie alla riduzione del disavanzo.
- (4) Il Consiglio fissa al 15 aprile 2014 il termine entro il quale la Polonia deve dare seguito effettivo alla presente raccomandazione e, a norma dell'articolo 3, paragrafo 4bis, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, riferire in dettaglio sulla strategia di risanamento prospettata per il conseguimento degli obiettivi fissati.

Inoltre, le autorità polacche devono i) migliorare la qualità delle finanze pubbliche, in particolare limitando al minimo indispensabile i tagli agli investimenti nelle infrastrutture a favore della crescita, rivedendo nel dettaglio le politiche di spesa sociale e migliorandone l'efficienza; ii) migliorare il rispetto della normativa tributaria e rendere più efficiente l'amministrazione fiscale e iii) rendere più vincolante e trasparente il quadro istituzionale delle finanze pubbliche, anche adeguando le definizioni utilizzate nella legislazione contabile

nazionale alle norme SEC e garantendo una copertura sufficientemente ampia, migliorando il controllo infrannuale dell'esecuzione del bilancio e controllando in modo efficace e tempestivo il rispetto delle norme permanenti in materia di spesa, sulla base di analisi realizzate da organismi indipendenti o da organismi dotati di autonomia funzionale nei confronti delle autorità fiscali. Infine, per garantire il successo della strategia di risanamento del bilancio, sarà importante sostenerla con ampie riforme strutturali, in linea con le raccomandazioni del Consiglio rivolte alla Polonia nel contesto del semestre europeo. Oltre a elaborare la relazione prevista dalla raccomandazione 4), le autorità polacche sono invitate altresì a riferire sui progressi compiuti nell'attuazione di tali raccomandazioni almeno a cadenza [semestrale], nonché in un capitolo distinto dei programmi di convergenza, fino alla completa correzione del disavanzo eccessivo.

La Repubblica polacca è destinataria della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*