



Bruxelles, 29.5.2013
COM(2013) 393 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

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

{SWD(2013) 393 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) A norma dell'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, in conformità 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 di sotto del 3% del PIL 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 a venire. Il Consiglio ha fissato al 7 gennaio 2010 il termine per dare seguito effettivo a questa raccomandazione.
- (4) Il 3 febbraio 2010 la Commissione ha concluso che, sulla base delle previsioni di autunno 2009 dei servizi della Commissione, la Polonia aveva dato il necessario seguito alla raccomandazione del Consiglio del 7 luglio 2009 che chiedeva di portare il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL e ha pertanto ritenuto che non fossero necessari ulteriori interventi nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi. Sulla base delle sue previsioni di autunno 2011, la Commissione ha ritenuto che la Polonia non fosse ancora sulla buona strada e ha chiesto misure

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6.

² I documenti relativi alla procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti della Polonia sono consultabili al seguente indirizzo:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/poland_en.htm

supplementari, che la Polonia ha in seguito adottato. 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) Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97, il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una raccomandazione rivista a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE, se è stato dato seguito effettivo alla raccomandazione e si verificano eventi economici sfavorevoli imprevisti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche dopo la sua adozione. Il verificarsi di eventi economici sfavorevoli imprevisti con importanti conseguenze negative sul bilancio deve essere valutato alla luce delle previsioni economiche su cui si basa la raccomandazione del Consiglio.
- (6) Ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE e dell'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. È inoltre opportuno che, nella raccomandazione intesa a correggere il disavanzo eccessivo, il Consiglio chieda 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.
- (7) Secondo le previsioni di primavera 2009 dei servizi della Commissione, su cui si è basata la raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 104, paragrafo 7, del TCE, del 7 luglio 2009, l'economia polacca avrebbe dovuto registrare una crescita dello 0,8% nel 2010, mentre il 2011 e il 2012 non rientravano nell'orizzonte temporale delle previsioni. Nel 2009, il PIL reale è aumentato dell'1,6%, un dato dovuto principalmente a un allentamento della politica di bilancio e monetaria, a un afflusso di fondi dell'UE per il finanziamento degli investimenti in infrastrutture e a un deprezzamento della valuta. L'aumento delle esportazioni e la ripresa della domanda interna hanno determinato una ripresa nel 2010 e nel 2011, quando il PIL reale è cresciuto rispettivamente del 3,9% e del 4,5%, e quindi la crescita del PIL nel 2010 è stata ben più elevata dello 0,8% del PIL previsto dai servizi della Commissione nelle previsioni di primavera 2009. Le previsioni di primavera 2009 dei servizi della Commissione, che prevedevano la chiusura del divario tra prodotto effettivo e potenziale al di là del periodo di riferimento, implicitamente ipotizzavano un tasso di crescita dell'economia polacca all'incirca ai livelli del suo potenziale degli ultimi anni. Tuttavia, l'economia polacca ha subito una brusca battuta d'arresto nel 2012, anno in cui è stata registrata una crescita del PIL reale pari all'1,9%. Gli investimenti, in particolare nelle costruzioni, sono frenati dal risanamento attuato dal governo, da una crescita del credito rallentata e da famiglie restie ad acquistare beni immobili. Nel complesso, la Polonia ha evidenziato un'attività economica relativamente solida per il periodo 2009-2012, anche se con una crescita del PIL reale inferiore al potenziale nel 2012, ascrivibile essenzialmente alla crisi economica e finanziaria mondiale.

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

- (8) Le previsioni di primavera 2013 dei servizi della Commissione prevedono una crescita del PIL reale dell'1,1% per il 2013. Secondo le previsioni i consumi privati aumenteranno dello 0,8% in ragione del calo dell'occupazione, di una modesta crescita salariale e delle famiglie che stanno ricostituendo i loro risparmi. Il trend negli investimenti fissi lordi, in particolare nella costruzione di infrastrutture, dovrebbe rimanere negativo evidenziando una contrazione del 2,6% che rispecchia il proseguimento del percorso di risanamento di bilancio, una domanda esterna debole e una crescita modesta dei crediti. Nel 2014 dovremmo assistere a un leggero rilancio dell'economia con una crescita del PIL reale del 2,2%, nonostante il dato rischi di scostarsi dalle previsioni verso l'alto o verso il basso in funzione della velocità di ripresa globale.
- (9) Il disavanzo della pubblica amministrazione era balzato al 7,4% del PIL nel 2009 (dal 3,7% del PIL nel 2008) a causa di un considerevole stimolo fiscale e di solide dinamiche intrinseche alla spesa fondate su una forte crescita. In seguito all'avvio della procedura per i disavanzi eccessivi, nel 2010 sono state realizzate misure specifiche relative ai salari dei dipendenti pubblici, alla spesa corrente e all'aumento delle accise. Nonostante queste misure di risanamento dello 0,6%, il disavanzo nominale è aumentato al 7,9% del PIL nel 2010, spinto da un netto aumento degli investimenti pubblici (0,4% del PIL) e dei consumi intermedi (0,5% del PIL). Dal 2011, il disavanzo nominale è stato influenzato da un persistente sforzo di risanamento, compresi i tagli ai contributi sociali trasferiti a fondi pensionistici aperti, gli aumenti delle aliquote IVA e le modifiche apportate ad altre imposte con risvolti positivi sul gettito fiscale, l'introduzione di una norma temporanea in materia di spesa e tagli alla spesa per le politiche attive del mercato del lavoro. Pertanto, il disavanzo nominale è sceso al 5% del PIL nel 2011.
- (10) Il disavanzo della pubblica amministrazione secondo i dati effettivi trasmessi a Eurostat nella notifica di aprile 2013 è salito al 3,9% del PIL nel 2012. Il disavanzo per il 2012 è superiore al 3,5% del PIL atteso e annunciato pubblicamente dalle autorità polacche nel settembre 2012. In particolare, la spesa per interessi e i trasferimenti sociali sono stati più elevati del previsto. Sul fronte delle entrate, le imposte indirette, l'IVA in particolare, sono state notevolmente inferiori rispetto alle previsioni. Un risultato persino peggiore è stato evitato grazie a una riduzione degli investimenti pubblici, parzialmente controbilanciata da un calo dei trasferimenti di capitali ricevuti.
- (11) Le previsioni dei servizi della Commissione della primavera 2013 anticipano che il disavanzo pubblico sarà pari al 3,9% del PIL nel 2013 (rispetto all'obiettivo di disavanzo della Polonia per il 2013 del 3,5% del PIL) e, nell'ipotesi di politiche invariate, al 4,1% del PIL nel 2014. Anche tenendo conto delle misure aggiuntive contenute nell'aggiornamento al 2013 del programma di convergenza polacco, che è stato pubblicato dopo la data limite per le previsioni di primavera dei servizi della Commissione il 2013, la valutazione rimane sostanzialmente invariata. Per il 2013 il programma di convergenza non contiene nuove misure discrezionali. Sebbene il programma di convergenza preveda di mantenere al livello attuale le aliquote IVA invece di abbassarle, l'inclusione di questa misura dovrebbe, secondo le stime della Commissione, ridurre il disavanzo nel 2014 al 3,7% del PIL. Pertanto, le previsioni di primavera dei servizi della Commissione sono state aggiornate con gli interventi inseriti nei programmi di convergenza al fine di ottenere il giusto scenario di base per la nuova raccomandazione.

- (12) Il principale rischio di peggioramento degli obiettivi di bilancio del 2013 e oltre, in base ai dati del passato, è dato dalla forte prociclicità del gettito delle imposte dirette e indirette, inferiori alle elasticità standard usate nelle previsioni. Questo evento si è verificato, in particolare, nel 2012, anno in cui nonostante un aumento della base imponibile, il gettito delle imposte indirette ha subito una contrazione causata da un aumento dei rimborsi e degli arretrati IVA.
- (13) Il disavanzo strutturale è diminuito, passando dall'8,3% del PIL nel 2010 al 5,4% nel 2011 e al 3,8% nel 2012. Le misure di risanamento applicate nel corso di questo periodo hanno riguardato, in particolare, le imposte indirette, le prestazioni in favore dei disabili, i contributi a fondi pensionistici aperti, le retribuzioni del settore pubblico (esclusa l'amministrazione locale) e i consumi intermedi. Queste misure sono state consistenti sia sul fronte delle entrate, sia sul fronte della spesa. A livello cumulativo, tali misure sono state pari al 2,1% del PIL nel 2011 e all'1,6% del PIL nel 2012.
- (14) Si ipotizza che lo sforzo di bilancio medio annuo nel periodo 2010-2012 sia pari all'1,5% del PIL. Se aggiustato per la significativa revisione verso l'alto della crescita potenziale del prodotto rispetto al momento in cui è stata emessa la raccomandazione (-0,3 p.p.) e in ragione delle entrate che sono inaspettatamente cresciute a un ritmo inferiore rispetto a uno scenario di crescita del PIL basato sulle elasticità standard (+ 0,4 p.p.), lo sforzo strutturale medio annuo corretto (1,6% del PIL) supera lo sforzo di bilancio medio annuo raccomandato (1 ¼% del PIL) per il periodo 2010-2012. L'approccio dal basso verso l'alto stima la portata cumulativa delle misure di risanamento a circa il 4,3% del PIL per il periodo 2010-2012. Pertanto la Polonia ha adottato misure efficaci.
- (15) Dalla relazione 2012 sulla sostenibilità di bilancio della Commissione europea emerge che la Polonia non dovrà fare fronte a un rischio di tensioni di bilancio a breve termine. Il paese presenta un rischio medio per la sostenibilità delle finanze a medio termine e un rischio basso in una prospettiva a lungo termine, a condizione che sia data piena attuazione ai programmi di risanamento di bilancio. La relazione 2012 sull'invecchiamento demografico evidenzia un leggero aumento previsto della spesa pubblica legata all'età della popolazione negli anni 2010-2060. Tuttavia, la Polonia non ha ancora attuato politiche finalizzate a una maggiore sostenibilità a lungo termine, ma i risultati di questo sforzo sono comunque inferiori al miglioramento medio necessario per l'UE nel suo insieme.
- (16) Il debito pubblico si è ridotto al 55,6% del PIL nel 2012, rispetto al 56,2% del PIL nel 2011, sulla scia di un notevole aggiustamento stock/flussi. Le previsioni di primavera 2013 dei servizi della Commissione prevedono un aumento al 57 ½% del PIL nel 2013 e, in caso di politiche invariate, a quasi il 59% del PIL nel 2014.
- (17) Al fine di portare il disavanzo al di sotto della soglia del 3% del PIL entro il 2013, estendendo pertanto il termine di un anno, lo sforzo strutturale necessario corrisponderebbe almeno all'1,4% del PIL. Tale sforzo annuo sarebbe superiore a quello richiesto nella raccomandazione del Consiglio del 7 luglio 2009 (1 ¼% del PIL) nonostante il fatto che il rischio di bilancio sia diminuito a partire dal 2009, poiché il disavanzo nominale è a un livello molto inferiore e il debito rimane al di sotto della soglia del 60%. Di conseguenza, sarebbe possibile procedere con un ritmo di risanamento più graduale, poiché ciò consentirebbe anche di ridurre i costi del prodotto, che sarebbero consistenti qualora si rendesse necessaria una correzione nel 2013. In particolare, poiché il periodo di tempo disponibile dopo la

raccomandazione per adottare le misure richieste sarebbe limitato le misure devono essere rafforzate al fine di ottenere un impatto di circa l'1% del PIL per l'intero anno.

- (18) Alla luce di quanto precede e in linea con le disposizioni contenute nel patto di stabilità e crescita, si concede una proroga di due anni rispetto al termine stabilito per correggere il disavanzo eccessivo.
- (19) La correzione del disavanzo eccessivo entro il 2014 sarebbe commisurata agli obiettivi intermedi di disavanzo nominale pari al 3,6% del PIL per il 2013 e al 3,0% del PIL per il 2014. Il miglioramento sotteso del saldo strutturale di bilancio connesso a tali obiettivi è pari allo 0,8% del PIL nel 2013 e allo 1,3% del PIL nel 2014. Ciò implica la necessità di adottare misure supplementari pari allo 0,4% del PIL nel 2013 e allo 0,4% del PIL nel 2014, oltre a quelle già incluse nelle previsioni di primavera e nell'aggiornamento del programma di convergenza, con un impatto di bilancio previsto pari allo 0,25% del PIL nel 2013 e allo 0,4% del PIL nel 2014.
- (20) La Polonia soddisfa 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 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

- (1) La Polonia deve porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo al più tardi entro il 2014.
- (2) La Polonia deve raggiungere un obiettivo di disavanzo nominale del 3,6% del PIL nel 2013 e del 3,0% del PIL nel 2014, in linea con un miglioramento del saldo strutturale rispettivamente di almeno lo 0,8% e l'1,3% del PIL, in base alle previsioni aggiornate di primavera 2013 dei servizi della Commissione.
- (3) 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 al più tardi.
- (4) Il Consiglio fissa al [1° ottobre 2013] 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, rivedere nel dettaglio le politiche di spesa sociale e migliorarne l'efficienza; ii) migliorare il rispetto della normativa tributaria e rendere più efficiente l'amministrazione fiscale nonché iii) rendere più vincolante e trasparente il quadro istituzionale delle finanze pubbliche, anche mediante la rapida adozione di norme permanenti in materia di spesa sul bilancio della pubblica amministrazione. 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 a riferire sui progressi compiuti nell'attuazione delle presenti raccomandazioni 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*