PARERE DEL CONSIGLIO**del 12 febbraio 2008****sul programma di convergenza aggiornato della Romania, 2007-2010**

(2008/C 49/10)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce le Comunità europea,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche ⁽¹⁾, in particolare l'articolo 9, paragrafo 3,

vista la raccomandazione della Commissione,

dopo aver consultato il comitato economico e finanziario,

HA ESPRESSO IL SEGUENTE PARERE:

- (1) Il 12 febbraio 2008 il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza aggiornato della Romania per il periodo 2007-2010.
- (2) Fra il 2003 e il 2006 la Romania ha registrato una forte crescita economica con un tasso medio del 6,5 % su base annua. Tuttavia, l'economia che cresce ad alti tassi di sviluppo sta chiaramente dando segnali di surriscaldamento con un disavanzo esterno elevato ed in crescita (previsto a quasi il 13 % del PIL nel 2007) e con una minore copertura mediante finanziamenti esteri diretti — malgrado consistenti investimenti legati alle mancate privatizzazioni nel 2007 — mitigata tuttavia, in base ai dati finora disponibili per il 2007, da un maggiore afflusso di capitali a medio e lungo termine.

La crescente scarsità di manodopera, la forte crescita dei salari che ostacola la competitività e il rapido aumento dei prestiti contratti dalle famiglie sono altri segnali di surriscaldamento. Una ripresa improvvisa dell'inflazione, dopo un lungo periodo di successi ottenuti con le politiche disinflazionistiche, è stata innescata, in primo luogo, da shock dal lato dell'offerta dovuti ai modesti risultati registrati dal settore agricolo nel 2007 per motivi legati alle condizioni climatiche. Ciò è stato rafforzato dagli effetti sulla domanda aggregata della crescita dei redditi e dei crediti, da politiche fiscali e dei salari pubblici non restrittive e dal deprezzamento del Leu a partire dall'agosto 2007 (dopo l'apprezzamento registrato negli ultimi anni). Per la Romania, sarà di importanza cruciale mantenere un percorso rapido di avvicinamento verso il PIL pro capite medio dell'UE-27, per poter far fronte ai crescenti squilibri esterni. In questo contesto, la politica di bilancio ha un ruolo importante da svolgere nel raffreddare la domanda interna, migliorando nel contempo la qualità delle finanze pubbliche, in particolare orientandosi verso investimenti di stimolo alla crescita.

- (3) Lo scenario macroeconomico sotteso al programma prevede un consolidamento della crescita del PIL reale dal 6,1 % nel 2007 al 6,5 % nel 2008, per rallentare al 5,8 % nel 2010. Sulla base delle informazioni attualmente disponibili ⁽²⁾, si prevede nel 2008 e nel 2009 una crescita elevata. In particolare, non è chiaro come si potrà ottenere una riduzione del contributo negativo dato alla crescita dalle esportazioni nette, in un contesto di costi del lavoro per unità di prodotto crescenti e di forti pressioni della domanda, aggravato da una politica di bilancio non restrittiva. Le dimensioni e il rapido deterioramento degli squilibri esterni sono un motivo di preoccupazione, come testimonia la tendenza al deprezzamento del Leu in atto dalla metà del 2007, sullo sfondo di una rivalutazione generale dei rischi sui mercati finanziari internazionali. Anche le proiezioni in materia di inflazione contenute nel programma sembrano piuttosto ottimistiche. Le forti pressioni inflazionistiche dovute all'aumento dei salari (in particolare quelli del pubblico impiego), al rapido aumento dei prezzi internazionali dei generi alimentari e delle materie prime e alla debolezza del cambio (dopo un lungo periodo di apprezzamento della moneta), indicano un marcato rallentamento del già rapido processo di disinflazione. Il differenziale di inflazione (IAPC) con l'UE-27 dovrebbe quindi stabilizzarsi o ridursi solo in modesta misura nel periodo di riferimento. Complessivamente, la combinazione di politiche prevista dal programma potrebbe non consentire di progredire sul cammino della convergenza nominale.

⁽¹⁾ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1. Regolamento modificato dal regolamento (CE) n. 1055/2005 (GU L 174 del 7.7.2005, pag. 1). I documenti menzionati nel presente testo sono disponibili su Internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ La valutazione tiene conto in particolare delle previsioni dell'autunno 2007 dei servizi della Commissione e della valutazione della Commissione del programma nazionale di riforme del luglio 2007.

- (4) Secondo il programma aggiornato, il disavanzo delle pubbliche amministrazioni previsto per il 2007, è pari al 2,9 % del PIL, vale a dire superiore di 0,2 punti percentuali rispetto alle previsioni di autunno dei servizi della Commissione e all'obiettivo del programma precedente. L'effetto sostanzialmente positivo di un disavanzo nel 2006 inferiore al previsto è stato neutralizzato dall'aumento delle spese che, nel 2007, ha superato quello delle entrate. L'esecuzione del bilancio nel 2007 non è quindi conforme all'invito contenuto nel parere del Consiglio, del 27 marzo 2007, relativo al precedente programma di convergenza, a «sfruttare i periodi favorevoli per rafforzare significativamente il ritmo di aggiustamento verso l'OMT puntando ad obiettivi di bilancio più ambiziosi nel 2007»⁽¹⁾.
- (5) L'aggiornamento conferma l'obiettivo principale del programma precedente di raggiungere l'obiettivo di medio termine (OMT) per la posizione di bilancio, un disavanzo strutturale (ovvero corretto per il ciclo, al netto di misure una tantum e di altre misure temporanee) dello 0,9 % del PIL, entro il 2011 (vale a dire oltre il periodo coperto dal programma). Il programma mira ad una stabilizzazione del disavanzo nominale al 2,9 % del PIL nel periodo 2007-2009 e ad una riduzione al 2,4 % del PIL nel 2010. Il saldo primario seguirà un andamento simile. Nel periodo 2007-2009 non viene effettuato alcuno sforzo a livello di politica di bilancio mentre il disavanzo strutturale dovrebbe mantenersi costante a circa il 3,5 % del PIL e solo nel 2010 è previsto un aggiustamento nella direzione dell'OMT dell'ordine del 0,75 %. Rispetto al precedente programma di convergenza, che mirava ad un aggiustamento verso l'OMT relativamente graduale piuttosto che concentrato a fine periodo, gli obiettivi di bilancio sono meno ambiziosi nonostante le previsioni di crescita più favorevoli contenute nel programma per il biennio 2008-2009. La correzione prevista nell'aggiornamento è favorita da un notevole aumento nel rapporto entrate/PIL (di 3,5 punti percentuali, basato prevalentemente su previsioni ottimistiche per quanto riguarda le entrate), superiore al deciso incremento nel rapporto spesa/PIL (vicino a 3 punti percentuali).

L'incremento delle entrate (1,4 punti percentuali del PIL) è prevalentemente di natura fiscale dovuto ad un presunto dinamismo delle imposte dirette (le imposte sul reddito dovrebbero aumentare in conseguenza dell'andamento favorevole del reddito medio e del numero dei lavoratori dipendenti mentre l'imposta sulle imprese dovrebbe beneficiare dell'effetto positivo derivante dalla riduzione dei contributi sociali dei datori di lavoro), ma è dovuto anche alle misure sull'IVA (relative ai tempi di registrazione delle entrate IVA), anche se ciò non viene sufficientemente spiegato nel programma. Le «altre entrate» aumentano nella stessa proporzione il che rispecchia un probabile aumento dei fondi UE. Nel 2008 i contributi sociali sono soggetti a una serie di misure di riforma che dovrebbero condurre ad un risultato positivo netto (tagli delle aliquote pari a 6 punti percentuali, introduzione del secondo pilastro pensionistico e allargamento della base contributiva pensionistica attraverso la soppressione del tetto del quintuplo del salario medio e l'inclusione di bonus nella base imponibile). Dal lato della spesa, il cambiamento deriva in larga misura da un sostanziale aumento degli investimenti pubblici conseguente ad un previsto consistente aumento nell'assorbimento di fondi UE, che appare ambizioso. Anche le prestazioni sociali (in particolare le pensioni) dovrebbero crescere in misura notevole. Tale aumento sarà compensato solo in parte da un netto calo dei compensi versati ai lavoratori dipendenti e dei sussidi (entrambi non comprovati nel programma).

- (6) I risultati di bilancio potrebbero essere peggiori di quanto previsto nel programma. In particolare, in considerazione delle previsioni favorevoli del programma per quanto riguarda l'elasticità fiscale e le informazioni più recenti relative all'esecuzione di bilancio, è improbabile che nel 2007 possa essere raggiunto il livello di gettito previsto. Questo comporterebbe un effetto di base negativo per le entrate nel periodo coperto dal programma, che si tradurrebbe in risultati di bilancio peggiori di quanto previsto per il periodo 2008-2010. Questa situazione potrebbe inoltre essere aggravata dalle ipotesi di crescita ottimiste adottate per il biennio 2008-2009. Anche l'esuberanza dei contributi sociali e delle imposte indirette potrebbe essere sovrastimata. Dal lato della spesa, il programma sembra continuare l'eccesso di iscrizione di poste di spesa per investimenti. Di conseguenza, vi è il rischio che le risorse allocate agli investimenti possano, almeno in parte, essere trasferite alla spesa corrente, come è già avvenuto in passato, in particolare a quelle poste che nel programma appaiono «sottofinanziate», cioè compensazioni ai lavoratori dipendenti, trasferimenti sociali e sussidi.

Sebbene il programma preveda una politica più prudente per quanto riguarda i salari del pubblico impiego, nel periodo 2008-2010, ciò non viene comprovato nel programma e non sembra realistico in considerazione dei recenti sfondamenti dei salari pubblici: nel 2006 e 2007, gli aumenti della spesa salariale hanno superato del doppio quanto originariamente programmato. Tenendo conto di questa riallocazione di spesa, il rapporto spesa/PIL può risultare superiore a quanto programmato, in particolare per il biennio 2009-2010. Le lacune presenti nella formazione ed esecuzione del bilancio, le

(¹) GUC 89 del 24.4.2007, pag. 19.

pressioni di spesa che si verificheranno negli anni elettorali 2008 e 2009 e l'incertezza concernente l'importo delle compensazioni che verranno versate dal governo, attraverso il cosiddetto «fondo di proprietà», ai proprietari di beni che sono stati nazionalizzati durante il regime comunista, costituiscono ulteriori fattori di rischio. Inoltre, la stretta fiscale prevista nel 2010 non è sufficientemente dimostrata dalle misure.

- (7) Alla luce della valutazione di rischio che precede, gli orientamenti di bilancio delineati nel programma non sembrano sufficienti a garantire il raggiungimento dell'OMT entro il 2011, come previsto nel programma. Essi non dovrebbero nemmeno consentire di disporre, alla fine del periodo coperto dal programma, di un margine di sicurezza sufficiente contro il rischio di superamento del valore di riferimento di disavanzo del PIL del 3 % (stimato all'1,75 % del PIL). Sussiste quindi il grave rischio che il valore di riferimento possa essere superato nel breve termine. Dopo un drastico deterioramento del disavanzo nel 2007, non si può prevedere un aggiustamento nella direzione dell'OMT prima del 2010, nonostante i segni di surriscaldamento mostrati dall'economia. Ciò non è in linea con il patto di stabilità e crescita. Gli orientamenti di bilancio non contribuiscono a risolvere gli squilibri macroeconomici sopra individuati, in particolare l'elevato e crescente disavanzo esterno e le pressioni interne sulla domanda, che mettono a repentaglio la stabilità macroeconomica e finanziaria.
- (8) In assenza di proiezioni di lungo termine relative alla spesa connessa all'invecchiamento, che dovrebbero basarsi sulle ipotesi macroeconomiche comuni sviluppate dal CPE e dalla Commissione, è impossibile valutare l'impatto dell'invecchiamento della popolazione in Romania, su una base comparabile e solida, come viene fatto attualmente per gli altri Stati membri. Mentre non si può escludere un notevole impatto dell'invecchiamento sulla spesa, in considerazione della attuale struttura demografica, gli orientamenti di bilancio per il 2007 contenuti nel programma, caratterizzati da un disavanzo strutturale elevato, non sono sufficienti per stabilizzare il debito anche senza considerare l'impatto nel lungo termine dell'invecchiamento della popolazione sul bilancio. Il miglioramento della posizione di bilancio strutturale nel medio termine contribuirebbe quindi a contenere i rischi inerenti alla sostenibilità delle finanze pubbliche.
- (9) Il programma di convergenza sembra coerente, in una certa misura, con il programma nazionale di riforme presentato nel luglio 2007. In particolare, esso conferma le principali priorità politiche del governo, come il miglioramento della qualità e della gestione della spesa pubblica, del contesto delle imprese e della pubblica amministrazione, nonché le principali riforme che incidono direttamente sulle finanze pubbliche, in particolare nei settori del mercato del lavoro, delle pensioni, dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione. Esso conferma inoltre le priorità in materia di spesa nei settori dell'istruzione, della ricerca, della salute, delle infrastrutture, dell'ambiente e dell'agricoltura. D'altro lato, il programma di convergenza non offre un'informazione sistematica sui costi di bilancio diretti associati alle principali riforme previste nel PNR.
- (10) Per quanto riguarda i requisiti relativi ai dati, specificati nel codice di condotta per i programmi di stabilità e di convergenza, nonostante qualche progresso il programma presenta delle lacune nei dati obbligatori e facoltativi ⁽¹⁾.

Complessivamente si può concludere che la strategia di bilancio delineata nel programma non è in linea con una politica di bilancio prudente, necessaria per contenere il crescente disavanzo esterno e le pressioni inflazionistiche che mettono a repentaglio la stabilità macroeconomica e finanziaria e il processo di convergenza. Il programma non prevede una riduzione dei disavanzi, comportando il rischio di un disavanzo eccessivo. I progressi verso l'OMT sono insufficienti e concentrati a fine periodo nonostante le prospettive di forte crescita. Tenuto conto dei rischi che gravano sugli obiettivi di bilancio e il notevole aggiustamento che si renderebbe necessario dopo il periodo coperto dal programma, è improbabile che l'OMT possa essere raggiunto entro il 2011 come previsto.

Sulla base della valutazione che precede e della necessità di garantire una convergenza sostenibile, la Romania è invitata a:

- i) accelerare in misura significativa il ritmo di avvicinamento verso l'OMT, ponendosi obiettivi di bilancio sostanzialmente più ambiziosi nel 2008 e negli esercizi successivi, al fine di contenere il rischio di un disavanzo eccessivo, promuovere la stabilità macroeconomica, ridurre i crescenti squilibri esterni e limitare i rischi che minacciano la sostenibilità di lungo termine delle finanze pubbliche;

⁽¹⁾ In particolare, mancano i dati relativi ai tassi di interesse a breve e lungo termine, alla spesa delle pubbliche amministrazioni per funzione e i dettagli sulle proiezioni della sostenibilità nel lungo termine.

- ii) contenere il previsto forte aumento della spesa pubblica, migliorarne la composizione in modo da incrementare il potenziale di crescita dell'economia, nonché migliorare la pianificazione e l'esecuzione della spesa in un contesto di medio termine vincolante;
- iii) condurre politiche dirette a contenere le pressioni inflazionistiche, che integrino il raccomandato irrigidimento fiscale, con una appropriata politica dei salari del pubblico impiego e ulteriori riforme strutturali.

Confronto tra le principali proiezioni macroeconomiche e di bilancio

		2006	2007	2008	2009	2010
PIL reale (variazione in %)	PC dic. 2007	7,7	6,1	6,5	6,1	5,8
	COM nov. 2007	7,7	6,0	5,9	5,8	n.d.
	PC gen. 2007	8,0	6,5	6,3	5,9	n.d.
Inflazione IAPC (%)	PC dic. 2007	6,6	4,8	5,7	4,0	3,3
	COM nov. 2007	6,6	4,7	5,6	4,6	n.d.
	PC gen. 2007	6,6	4,5	4,3	3,2	n.d.
Divario tra produzione effettiva e potenziale ⁽¹⁾ (in % del PIL potenziale)	PC dic. 2007	2,2	2,1	2,1	1,8	1,1
	COM nov. 2007 ⁽²⁾	2,4	2,1	1,3	0,3	n.d.
	PC gen. 2007	2,1	2,2	1,9	1,1	n.d.
Posizione netta nei confronti del resto del mondo (in % del PIL)	PC dic. 2007	- 10,3	- 12,6	- 10,5	- 10,1	- 10,2
	COM nov. 2007	- 10,3	- 12,8	- 14,5	- 15,3	n.d.
	PC gen. 2007	- 10,2	- 8,9	- 8,3	- 7,8	n.d.
Saldo di bilancio delle pubbliche amministrazioni (in % del PIL)	PC dic. 2007	- 1,9	- 2,9	- 2,9	- 2,9	- 2,4
	COM nov. 2007	- 1,9	- 2,7	- 3,2	- 3,9	n.d.
	PC gen. 2007	- 2,3	- 2,7	- 2,6	- 2,0	n.d.
Saldo primario (in % del PIL)	PC dic. 2007	- 1,0	- 2,0	- 2,1	- 2,1	- 1,6
	COM nov. 2007	- 1,0	- 1,8	- 2,3	- 3,0	n.d.
	PC gen. 2007	- 1,2	- 1,6	- 1,5	- 1,0	n.d.
Saldo corretto per il ciclo ⁽¹⁾ (in % del PIL)	PC dic. 2007	- 2,6	- 3,6	- 3,6	- 3,5	- 2,8
	COM nov. 2007	- 2,6	- 3,3	- 3,6	- 4,0	n.d.
	PC gen. 2007	- 3,0	- 3,4	- 3,2	- 2,3	n.d.

		2006	2007	2008	2009	2010
Saldo strutturale ⁽²⁾ (in % del PIL)	PC dic. 2007	- 2,2	- 3,4	- 3,4	- 3,4	- 2,7
	COM nov. 2007	- 2,6	- 3,3	- 3,6	- 4,0	n.d.
	PC gen. 2007	- 3,0	- 3,4	- 3,2	- 2,3	n.d.
Debito pubblico lordo (in % del PIL)	PC dic. 2007	12,4	11,9	13,6	14,2	14,9
	COM nov. 2007	12,4	12,5	12,8	13,5	n.d.
	PC gen. 2007	12,8	13,5	12,6	11,7	n.d.

Note:

(¹) Divari tra prodotto effettivo e potenziale e saldi corretti per il ciclo dei programmi ricalcolati dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nei programmi.

(²) Sulla base di una crescita potenziale stimata rispettivamente al 5,7 %, al 6,4 %, al 6,7 % e al 6,9 % nel periodo 2006-2009.

(³) Saldo corretto delle variazioni congiunturali al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee. Misure una tantum e altre misure temporanee, ad incremento del disavanzo, contenute nel programma: 0,4 % del PIL nel 2006, 0,2 % nel 2007, 0,2 % nel 2008, 0,1 % nel 2009 e 0,1 % nel 2010. Non vi sono misure una tantum nelle previsioni di autunno dei servizi della Commissione in quanto quest'ultimi non considerano gli indennizzi nel quadro del cosiddetto fondo proprietà come misure una tantum.

Fonti:

Programma di convergenza (PC); previsioni dell'autunno 2007 dei servizi della Commissione (COM); calcoli dei servizi della Commissione.