



Bruselas, 5.6.2019
COM(2019) 541 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

Informe de la Comisión al Consejo en virtud del artículo 11, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 relativo a la misión de supervisión reforzada en Rumanía, de los días 14 y 15 de marzo de 2019

El presente informe relativo a una misión de supervisión reforzada en Rumanía se transmite al Consejo de conformidad con el artículo 11, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1466/97¹. En virtud de lo establecido en el artículo 11, apartado 5, de dicho Reglamento, las conclusiones provisionales de esa misión se habían transmitido previamente a las autoridades rumanas para que estas pudieran presentar sus observaciones.

Rumanía – Procedimiento de desviación significativa Misión de supervisión reforzada, 14-15 de marzo de 2019

Informe

1. Introducción

Rumanía ha estado sujeta a procedimientos de desviación significativa desde la primavera de 2017. Fue el primer Estado miembro sujeto a un procedimiento de desviación significativa (PDS). El primer PDS se puso en marcha en la primavera de 2017, como consecuencia de la desviación significativa observada respecto de su objetivo presupuestario a medio plazo en 2016, cuando el déficit estructural aumentó hasta el 2,6 % del PIB, frente al 0,6 % en 2015. El 16 de junio de 2017, el Consejo emitió una recomendación de ajuste estructural del 0,5 % del PIB en 2017, que es el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento basado en una matriz en «tiempos normales». En otoño de 2017, el Consejo concluyó que Rumanía no había adoptado medidas efectivas en respuesta a esa recomendación, al haberse centrado únicamente en evitar la superación del valor de referencia de déficit global del 3 % del PIB. En diciembre de 2017, el Consejo formuló una recomendación revisada del PDS, en la que pidió un ajuste estructural del 0,8 % del PIB en 2018. En la primavera de 2018, el Consejo concluyó de nuevo que Rumanía no había adoptado medidas efectivas. El Reglamento (CE) n.º 1466/97 no dispone una nueva recomendación revisada en el marco de un único PDS. Por lo tanto, en junio de 2018 expiró ese PDS.

Inmediatamente después, en 2018 se puso en marcha un nuevo PDS como consecuencia de la desviación significativa en 2017 respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. En su recomendación de 22 de junio de 2018, el Consejo instó a Rumanía a que adoptase las medidas necesarias para garantizar que la tasa de incremento nominal del gasto público primario neto no rebasara el 3,3 % en 2018 y el 5,1 % en 2019, correspondiente a un ajuste estructural anual del 0,8 % del PIB cada año (2018 y 2019). El 4 de diciembre de 2018, el Consejo concluyó que las autoridades no pretendían actuar con arreglo a esta recomendación, al haberse centrado únicamente en evitar la superación del valor de referencia de déficit global del 3 % del PIB. Sobre esa base, el Consejo emitió una recomendación revisada en la que pedía a Rumanía que adoptase las

¹ Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 209 de 2.8.1997, p. 1).

medidas necesarias para garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no rebasara el 4,5 % en 2019, lo que corresponde a un ajuste estructural del 1,0 % del PIB en 2019. Se pidió a Rumanía que informara al Consejo sobre las medidas adoptadas a más tardar el 15 de abril de 2019, posiblemente como parte de su Programa de Convergencia. La evaluación de la Comisión del informe enviado por Rumanía se publica como parte del paquete del Semestre Europeo.

En el presente informe se exponen las conclusiones tras la misión de supervisión reforzada llevada a cabo en Rumanía los días 14 y 15 de marzo de 2019. La misión se realizó sobre la base del artículo 11, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97. El equipo de la misión se reunió con el ministro de Hacienda, Eugen Teodorovici, el gobernador del Banco Nacional de Rumanía (BNR), Mugur Isărescu, y el jefe del Consejo Fiscal de Rumanía, Ionused Dumitru, acompañados de su personal respectivo. Como en anteriores misiones similares, el objetivo era examinar las medidas presupuestarias previstas por las autoridades, subrayar la existencia de riesgos presupuestarios y fomentar el cumplimiento de la recomendación del PDS. El presente informe se basa en la información obtenida hasta la misión y durante la misma.

2. Conclusiones de la misión

El déficit global de 2018 se situó en torno al 3 % del PIB, lo que implica el no cumplimiento del requisito de saneamiento presupuestario para 2018. El déficit público de 2018 se situó en el 2,9 % del PIB en tesorería, lo que supone un ligero aumento respecto al 2,8 % del PIB en 2017. El déficit en términos de devengo, que es la cifra pertinente en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, iba a estar disponible el 23 de abril de 2019. Algunas partidas de ingresos, como los superdividendos de las empresas estatales o los reembolsos (a finales de 2018) de los fondos de la Unión para proyectos ejecutados antes de 2018, mejoraron los ingresos de tesorería de 2018, pero probablemente no formarán parte de las cifras de devengo para dicho año. Por otra parte, las devoluciones del IVA fueron anormalmente bajas en enero de 2019, con un efecto positivo sobre los ingresos de 2018 en términos de devengo (gracias al método de ajuste de un mes de los datos de tesorería), pero negativo sobre los de 2019. Además, la diferencia entre el equipo militar pagado y el entregado debe disminuir los gastos de 2018 en términos de devengo. El Ministerio de Hacienda parecía estar seguro de que el déficit de 2018 en términos de devengo se situará justo por debajo del 3 % del PIB, mientras que el Consejo Fiscal señaló el riesgo de que el déficit de 2018 rebase ligeramente ese umbral.

Las autoridades tienen como objetivo un ajuste estructural marginal en 2019 y, por tanto, no tienen intención de adoptar la recomendación relativa al PDS. El Ministerio de Hacienda confirmó que el gobierno no tiene intención de cumplir la Recomendación del Consejo de 4 de diciembre de 2018. Las autoridades siguen centrándose en mantener el déficit global por debajo del umbral del 3 % del PIB, con el fin de evitar el componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Parlamento aprobó el presupuesto de 2019 y la estrategia presupuestaria plurianual con mucho retraso, el 14 de marzo de 2019. El

presupuesto prevé un déficit de tesorería del 2,76 % del PIB, por encima del objetivo propuesto inicialmente por el gobierno del 2,55 %, debido a la decisión del Parlamento de aumentar el gasto social (asignación por hijos) sin medidas compensatorias. El objetivo de déficit acumulado correspondiente es próximo al 2,8 % del PIB. Sobre la base de las estimaciones del propio gobierno en el momento de la misión, este título supondría un ajuste estructural de alrededor del 0,1 % en comparación con 2018, muy por debajo de la última Recomendación del Consejo (un ajuste estructural del 1 % del PIB).

Existen riesgos para la consecución del objetivo presupuestario para 2019. El Ministerio de Hacienda manifestó que la administración tributaria (ANAF) anunciaría pronto las medidas subyacentes a las previsiones de ingresos fiscales del presupuesto de 2019. Según el Ministerio de Hacienda, el gobierno está trabajando en medidas relativas al control aduanero y la fijación de precios de transferencia en el lado de los ingresos y en un mayor control de los gastos mensuales de las entidades gubernamentales en el lado de los gastos. El equipo de la inspección recordó al ministro que el informe sobre las medidas adoptadas, que debe presentarse para el 15 de abril de 2019, debería contener detalles de las medidas previstas y la cuantificación del impacto fiscal previsto por medida, incluidas las destinadas a mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Según el Consejo Presupuestario, las hipótesis macroeconómicas relativas al mercado laboral (número de empleados y dinámica salarial bruta en el sector privado) parecen muy optimistas, lo que da lugar a una posible sobreestimación de los ingresos procedentes de las cotizaciones sociales. Además, el presupuesto parte de la base de que se produzca una mejora significativa del cumplimiento del IVA sin proporcionar medidas específicas que apoyen la mejora. El Consejo Fiscal añadió que, en el lado de los gastos, las pensiones y la contribución a la UE parecen infravaloradas. Por otra parte, el presupuesto no incluye los ingresos procedentes del nuevo impuesto sobre activos bancarios, ni el desvío de las cotizaciones sociales del segundo pilar de las pensiones. El Consejo Fiscal sostuvo que, suponiendo que se mantuvieran las políticas fiscal y presupuestaria, el equilibrio de riesgos se inclina de manera muy importante a unos déficits mucho más elevados que los previstos por el gobierno y significativamente superiores al 3 % del valor de referencia del PIB del Tratado.

La nueva legislación sobre las pensiones plantea un riesgo significativo al alza para el déficit presupuestario en 2020 y años posteriores. El Ministerio de Hacienda declaró que el gobierno prevé un ajuste presupuestario en 2020 y en años posteriores. La estrategia presupuestaria plurianual que acompaña al presupuesto de 2019 tiene como objetivo un déficit global del 2,3 % del PIB en 2020 y del 2,0 % del PIB en 2021. Sin embargo, el Consejo Fiscal expresó su preocupación por el impacto fiscal de la legislación sobre pensiones adoptada a finales de 2018. Aumenta el punto sobre las pensiones (el principal parámetro utilizado para la indexación de las pensiones) un 15 % en septiembre de 2019 y un 40 % en septiembre de 2020. La legislación también revisa al alza los demás parámetros de las pensiones a partir de 2021. Como tal, el Consejo Presupuestario prevé que el déficit global aumente hasta aproximadamente el 4 % del PIB en 2020 y por encima del 5 % del PIB en 2021. Es una

tendencia similar a la de la previsión de la Comisión, que contrasta con los objetivos del Ministerio de Hacienda de efectuar un ajuste presupuestario en esos años.

Las autoridades están trabajando en la modificación del nuevo impuesto sobre los activos bancarios. A finales de diciembre de 2018, el gobierno adoptó una ordenanza de emergencia (GEO 114/2018) que contenía varias medidas fiscales, entre ellas un impuesto sobre los activos bancarios, cambios sustanciales en el segundo pilar de las pensiones e impuestos para las empresas de energía y telecomunicaciones. El nuevo impuesto bancario sobre los activos (que el gobierno denomina «impuesto sobre la codicia») se recauda sobre el total de los activos y está vinculado al nivel del tipo de interés interbancario (ROBOR). La misión comunicó su preocupación por el hecho de que el impuesto pudiera ejercer presión sobre la estabilidad financiera, reducir la intermediación del sector bancario y afectar indirectamente al funcionamiento normal y fluido de la política monetaria. El Ministerio de Hacienda informó a la misión de que, tras las conversaciones con las partes interesadas, el impuesto sobre los activos bancarios se modificará antes de final de marzo. El BNR compartió la preocupación de la Comisión por el impuesto sobre los activos bancarios y confirmó que dicho impuesto podría experimentar cambios que mitigarían sus efectos negativos.

El gobierno podría modificar las recientes medidas que debilitan el segundo pilar de las pensiones. Sobre la base de una reforma sistémica introducida en 2008, una parte de las contribuciones a la seguridad social se destina a cuentas individuales financiadas (un plan de aportación definida) en los fondos de pensiones gestionados de forma privada (segundo pilar de las pensiones). Las contribuciones al segundo pilar, que según la reforma original se iban a elevar progresivamente al 6 % de los salarios brutos para 2016, fueron solo del 5,1 % en 2017 y se redujeron al 3,75 % en 2018. La Ordenanza 114/2018 introdujo nuevos cambios de amplio efecto. Convirtió el segundo pilar en opcional, teniendo ahora los empleados la posibilidad de abandonarlo tras cinco años de cotización al segundo pilar y transferir las aportaciones posteriores al primer pilar. Las empresas del sector de la construcción ya pueden eximir a sus empleados del segundo pilar de las pensiones. La Ordenanza también incrementó significativamente los requisitos mínimos de capital para las empresas gestoras de los fondos de pensiones, muy por encima de las de otros Estados miembros, y redujo la tasa de gestión aplicada a las cotizaciones brutas. Estos cambios hacen que el entorno operativo de las sociedades de gestión de los fondos de pensiones sea muy imprevisible y afectan negativamente a sus resultados financieros. Las siete empresas gestoras que operan en Rumanía han anunciado en algún momento que están considerando la posibilidad de salirse del mercado. Durante la misión, el Ministerio de Hacienda declaró que el gobierno está deliberando con las partes interesadas y que podrían modificarse las nuevas tasas y los requisitos de capital. La misión destacó la importancia de la previsibilidad de la formulación de políticas.

El gobierno está avanzando con su plan de crear un Fondo Soberano para el Desarrollo y la Inversión (FSDI). El 8 de marzo de 2019, el gobierno adoptó una decisión por la que se creaba el Fondo Soberano para el Desarrollo y la Inversión. El FSDI tendrá una combinación

de tesorería y capital en algunas de las empresas estatales más rentables de Rumanía, con el objetivo declarado de generar ingresos para ayudar a financiar la inversión nacional. La misión reiteró las dudas de la Comisión con respecto al FSDI. Estas dudas se refieren a: i) la medida en que las normas de gobierno corporativo se aplicarán al FSDI en sí y a las empresas estatales de su cartera; ii) la ausencia de una estrategia de inversión clara; y iii) los riesgos para el presupuesto del Estado. La misión recordó que, en caso de que el FSDI se clasifique fuera del sector de las administraciones públicas, el saldo de las administraciones públicas disminuiría por las pérdidas de los dividendos de las empresas estatales transferidos al FSDI (por un importe anual de aproximadamente el 0,4-0,5 % del PIB). El Ministerio aclaró que el FSDI no se creará antes de mediados de 2019 y, por lo tanto, los dividendos no percibidos no repercutirían totalmente en el déficit de 2019.