



Bruxelles, 17.1.2017
C(2017) 296 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 17.1.2017

sul documento programmatico di bilancio aggiornato della Lituania

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 17.1.2017

sul documento programmatico di bilancio aggiornato della Lituania

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. Il regolamento (UE) n. 473/2013 stabilisce le disposizioni di monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio nella zona euro e di garanzia della coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del patto di stabilità e crescita (PSC) e del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche.
2. A norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 473/2013, gli Stati membri sono tenuti a trasmettere ogni anno alla Commissione e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre, un documento programmatico di bilancio che illustri i principali aspetti della situazione di bilancio delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori per l'anno successivo.

CONSIDERAZIONI SULLA LITUANIA

3. Sulla base del documento programmatico di bilancio aggiornato per il 2017 presentato il 15 dicembre 2016, la Commissione ha adottato il seguente parere ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 473/2013.
4. Il documento programmatico di bilancio aggiornato è stato presentato dal nuovo governo entrato in carica il 13 dicembre 2016 a seguito delle elezioni politiche del 9 e 23 ottobre. Esso aggiorna il documento programmatico di bilancio basato sull'ipotesi di politiche invariate, che era stato presentato dal governo lituano uscente il 17 ottobre 2016.

Il documento programmatico di bilancio aggiornato non è stato presentato in tempo per consentire alla Commissione di adottare il suo parere prima del voto sulla legge di bilancio in Parlamento, e ciò non è conforme alla sezione A.2 del codice di condotta del "two-pack". La situazione della Lituania è tuttavia peculiare, considerata l'interazione tra, da un lato, la data delle recenti elezioni e, dall'altro, il calendario e gli obblighi giuridici di applicazione a livello nazionale per l'approvazione del bilancio.

5. Come indicato dalla Commissione nella sua raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro e nella comunicazione "Verso un orientamento positivo della politica di bilancio della zona euro", è importante che l'orientamento aggregato della politica di bilancio nella zona euro sostenga la ripresa economica in corso, garantendo al contempo la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche nazionali.
6. La Lituania è soggetta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita e dovrebbe mantenere una posizione di bilancio solida che garantisca la conformità

all'obiettivo di bilancio a medio termine, ovvero un disavanzo strutturale dell'1% del PIL. Conformemente alle raccomandazioni specifiche per paese del 12 luglio 2016, la Lituania dovrebbe garantire che lo scostamento dall'obiettivo di bilancio a medio termine non superi quanto autorizzato a titolo della riforma sistemica delle pensioni nel 2016 e nel 2017.

7. Lo scenario macroeconomico alla base del documento programmatico di bilancio aggiornato sembra plausibile sia per il 2016 che per il 2017 e prevede nel 2016 un aumento della crescita del PIL reale che dovrebbe raggiungere il 2,3% seguito da un ulteriore miglioramento nel 2017, con un tasso del 2,7%. Lo scenario prevede che la domanda interna continui a essere il motore della crescita in virtù dell'effetto combinato di un aumento delle retribuzioni nominali e di una crescita costante dell'occupazione. Lo scenario è identico a quello su cui si fonda il documento programmatico di bilancio basato sull'ipotesi di politiche invariate per il 2017 presentato nel mese di ottobre. Rispetto allo scenario alla base dell'ultimo programma di stabilità, le previsioni di crescita per il 2016 sono state riviste al ribasso di 0,2 punti percentuali. La revisione riflette principalmente la crescita meno sostenuta del PIL nel primo semestre 2016 a seguito di investimenti più deboli del previsto a causa di un rallentamento dovuto alla fine del periodo di programmazione UE 2007-2013 e all'inizio ritardato del nuovo periodo di programmazione 2014-2020. Le previsioni per il 2017 sono state riviste al ribasso di 0,5 punti percentuali poiché l'incertezza legata al risultato del voto britannico sull'appartenenza all'UE dovrebbe indebolire la domanda. Nel complesso, le proiezioni macroeconomiche del documento programmatico di bilancio aggiornato, in particolare riguardo alla crescita del PIL reale per il 2016, sono leggermente più ottimistiche rispetto a quelle formulate nelle previsioni aggiornate della Commissione che hanno aggiornato le previsioni dell'autunno 2016 integrandovi le misure di bilancio previste per il 2017. Secondo la versione aggiornata delle previsioni dell'autunno 2016 della Commissione, il PIL reale crescerà del 2,0% nel 2016 e del 2,7% nel 2017. Un attento esame della composizione della crescita rivela tuttavia che i tassi di crescita delle basi imponibili corrispondono generalmente a quelli che figurano nella versione aggiornata delle previsioni dell'autunno 2016 della Commissione. Le proiezioni contenute in tale versione sono analoghe alle previsioni dell'autunno 2016 della Commissione, poiché queste ultime tenevano già conto della maggior parte delle misure di bilancio allora previste e ora integrate nel documento programmatico di bilancio aggiornato.
8. La Lituania rispetta gli obblighi previsti dal regolamento (UE) n. 473/2013, il quale prescrive che il progetto di bilancio sia basato su previsioni macroeconomiche elaborate o approvate da un ente indipendente. Le previsioni macroeconomiche alla base del documento programmatico di bilancio aggiornato sono state approvate dall'ufficio nazionale di audit della Lituania, che ha il compito di monitorare le politiche di bilancio attraverso il dipartimento di monitoraggio delle politiche di bilancio. Pur avendo approvato le previsioni, l'ufficio nazionale di audit ha tuttavia segnalato l'incertezza connessa alla valutazione della fase del ciclo economico, chiedendo margini di sicurezza nella definizione degli obiettivi strutturali. L'ufficio nazionale di audit opera in un contesto giuridico che ne garantisce l'indipendenza e gode di una reputazione di lunga data quale organo indipendente dal governo.
9. Il documento programmatico di bilancio aggiornato prevede un disavanzo pubblico dello 0,6% del PIL nel 2016, leggermente inferiore al tasso dello 0,7% indicato nel

documento programmatico di bilancio basato sull'ipotesi di politiche invariate. Questo miglioramento è dovuto a un'esecuzione del bilancio più efficace del previsto, con una riscossione delle entrate sostenuta da un significativo aumento delle componenti della crescita del PIL a elevata imposizione fiscale, quali l'occupazione e le retribuzioni. Per il 2017 il documento programmatico di bilancio indica un disavanzo delle amministrazioni pubbliche dello 0,7% del PIL, ossia superiore dello 0,4% del PIL rispetto a quello previsto dal documento programmatico di bilancio basato sull'ipotesi di politiche invariate. Tale aumento è il risultato delle nuove misure di bilancio discrezionali adottate dall'attuale governo. Il documento programmatico di bilancio aggiornato prevede un debito pubblico pari al 40,8% del PIL nel 2016 e al 43,5% del PIL nel 2017, mentre nel medio periodo il rapporto debito/PIL dovrebbe diminuire. L'anticipo del prefinanziamento dei prossimi rimborsi di prestiti obbligazionari e il previsto disavanzo delle amministrazioni pubbliche superiore nel 2017 spiegano il maggiore livello di debito nel 2017 rispetto a quanto previsto nel documento programmatico di bilancio basato sull'ipotesi di politiche invariate.

Il documento programmatico di bilancio aggiornato indica per il 2016 e il 2017, a seguito del calo dei tassi di interesse, un risparmio della spesa per interessi dello 0,1% del PIL rispetto alle previsioni del programma di convergenza 2014 e di circa lo 0,6% del PIL rispetto al valore massimo, registrato nel 2012. Queste stime sono in linea con la versione aggiornata delle previsioni dell'autunno 2016 della Commissione. Un modesto calo della spesa per interessi, in parte grazie a un calo dei differenziali di mercato dovuto alla prudente politica di bilancio adottata in passato, ha avuto solo un impatto marginale sullo sforzo strutturale primario.

10. Il documento programmatico di bilancio aggiornato è accompagnato da una richiesta formale di ricorso alla flessibilità nell'ambito del braccio preventivo per il 2017 a seguito della "Posizione comune sulla flessibilità nel patto di stabilità e crescita" approvata dal Consiglio ECOFIN nel febbraio 2016 in vista della prevista attuazione di importanti riforme strutturali del mercato del lavoro e delle pensioni con un impatto positivo sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche (la richiesta, pari allo 0,5% del PIL, è inferiore dello 0,1% rispetto a quella del documento programmatico di bilancio basato sull'ipotesi di politiche invariate poiché una parte del pacchetto di riforme è stata posticipata). La valutazione complessiva dell'ammissibilità della Lituania a godere della flessibilità avverrà nell'ambito del ciclo regolare del semestre europeo nel quadro della valutazione del programma di stabilità 2017. Al momento attuale è sufficiente rilevare che, sulla base della versione aggiornata delle previsioni dell'autunno 2016 della Commissione, la Lituania sembra disporre di un margine di bilancio sufficiente per beneficiare di una deviazione temporanea nel 2017, subordinatamente al vincolo del parametro di riferimento minimo. Se attuate integralmente e in tempo utile, queste riforme avranno effetti positivi sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.
11. Il documento programmatico di bilancio aggiornato per il 2017 comprende misure discrezionali in materia di entrate e di spesa adottate dal nuovo governo con un impatto negativo netto sul bilancio pari a circa lo 0,5% del PIL nel 2017. L'aumento degli stipendi nel settore pubblico, le spese sociali aggiuntive e i costi della riforma strutturale prevista dalla legge sono coperti solo parzialmente da una serie di aumenti pluriennali delle imposte e dalle entrate attese da una serie di misure volte a garantire il rispetto degli obblighi fiscali.

12. Le misure incluse nel documento programmatico di bilancio aggiornato sono state inserite nella versione aggiornata delle previsioni dell'autunno 2016 della Commissione. La versione aggiornata delle previsioni dell'autunno 2016 della Commissione prospetta per il 2016 un disavanzo delle amministrazioni pubbliche (0,6% del PIL) identico a quello del documento programmatico di bilancio aggiornato e per il 2017 un disavanzo superiore dello 0,1% del PIL (0,8% del PIL). Questa differenza riflette soprattutto la stima più prudente fatta dalla Commissione dei proventi che dovrebbero essere generati da una serie di misure volte a garantire l'osservanza degli obblighi fiscali. In termini strutturali, il documento programmatico di bilancio aggiornato prospetta un saldo strutturale pari a -1,1% del PIL del 2016 e a -1,3% del PIL nel 2017, mentre la versione aggiornata delle previsioni dell'autunno 2016 della Commissione indica valori pari a -1,0% del PIL nel 2016 e a -1,4% del PIL nel 2017. Secondo la Commissione, i rischi che gravano sulle previsioni relative alle finanze pubbliche sono bassi in virtù delle prospettive di una crescita robusta della base imponibile. Le proiezioni del debito per il 2016 sono simili nel documento programmatico di bilancio aggiornato e nella versione aggiornata delle previsioni dell'autunno 2016 della Commissione. Anche per il 2017 le proiezioni del debito sono analoghe se corrette per tener conto delle differenze nella previsione del disavanzo atteso e nelle stime degli aggiustamenti stock/flussi. I rischi per le proiezioni del debito sono equilibrati.
13. Nel 2016 la Lituania ha beneficiato di un temporaneo scostamento dello 0,1% del PIL rispetto al percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine in virtù della clausola sulla riforma delle pensioni. In base al documento programmatico di bilancio aggiornato, nel 2016 il saldo strutturale (ricalcolato) dovrebbe peggiorare dello 0,4% del PIL, ossia meno del deterioramento consentito, pari allo 0,7% del PIL. Nel 2016 il tasso di crescita della spesa pubblica, al netto delle misure discrezionali in materia di entrate, non dovrebbe superare il tasso del parametro di riferimento per la spesa applicabile (4,1%). Pertanto, la valutazione del documento programmatico di bilancio aggiornato (ricalcolato) indica che le disposizioni del patto di stabilità e crescita sono state rispettate nel 2016. La conclusione che nel 2016 la Lituania rispetta le disposizioni del patto di stabilità e crescita trova riscontro nella versione aggiornata delle previsioni dell'autunno 2016 della Commissione.

Per il 2017, secondo le previsioni (ricalcolate) del documento programmatico di bilancio aggiornato, sia il pilastro del disavanzo strutturale che il pilastro del parametro di riferimento fanno presumere il rischio di una deviazione nell'arco di un anno. Di conseguenza, la valutazione complessiva indica il rischio di una deviazione. Pur tenendo conto di una deviazione temporanea dal percorso di aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine nel 2017, dovuta all'attuazione delle riforme strutturali, l'aggiustamento strutturale programmato dovrebbe essere conseguito nel 2017. Stando alla versione aggiornata delle previsioni dell'autunno 2016 della Commissione, il saldo strutturale dovrebbe peggiorare dello 0,4% del PIL e attestarsi al -1,4% nel 2017, discostandosi dello 0,2% dall'aggiustamento richiesto, il che indica il rischio di una deviazione. Nel 2017 la crescita della spesa netta dovrebbe superare il valore di riferimento applicabile (2,2%), il che comporterebbe una deviazione dello 0,7% del PIL e suggerirebbe il rischio di una deviazione significativa. Ciò rende necessaria una valutazione complessiva. Nel 2017 il saldo strutturale è positivamente influenzato da entrate straordinarie (0,2% del PIL), che riflettono principalmente un solido aumento delle retribuzioni. Inoltre, l'evoluzione degli investimenti pubblici induce a una lettura più positiva dello sforzo di bilancio

fondata sul saldo strutturale rispetto al pilastro del parametro di riferimento per la spesa. Il parametro di riferimento per la spesa è pertanto un indicatore più consono della posizione di bilancio sottostante. Dalla valutazione globale emerge pertanto il rischio di una significativa deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine nel 2017 sulla base della versione aggiornata delle previsioni dell'autunno 2016 della Commissione. Tenendo conto di una deviazione temporanea dal percorso di aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine nel 2017, dovuta all'attuazione del pacchetto di riforme strutturali, la valutazione complessiva basata sulla versione aggiornata delle previsioni dell'autunno 2016 della Commissione indica il rischio di una deviazione nel 2017.

14. La Commissione ritiene che, nel complesso, il documento programmatico di bilancio della Lituania, attualmente soggetta al braccio preventivo, rischi di non essere conforme alle disposizioni del patto di stabilità e crescita. Stando alla versione aggiornata delle previsioni dell'autunno 2016 della Commissione, vi è il rischio di una deviazione significativa dall'obiettivo a medio termine nel 2017. La Commissione continuerà a sorvegliare attentamente il rispetto da parte della Lituania degli obblighi che le incombono in virtù del patto di stabilità e crescita, in particolare in collegamento con la valutazione del prossimo programma di stabilità. Nell'ambito della valutazione complessiva di un'eventuale deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine nel 2017, la Commissione terrà conto delle considerazioni di cui al punto 10 sull'eventuale ammissibilità della Lituania a usufruire della flessibilità nel quadro del patto di stabilità e crescita. Particolare attenzione sarà prestata agli effettivi progressi compiuti riguardo al programma di riforme strutturali, tenendo conto delle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 12 luglio 2016. La Commissione invita le autorità ad adottare, nell'ambito del processo di bilancio nazionale, le misure necessarie a garantire che il bilancio 2017 sia conforme al patto di stabilità e crescita.

La Commissione ritiene inoltre che la Lituania abbia compiuto progressi limitati riguardo alle misure adottate in risposta alle raccomandazioni specifiche del Consiglio relative alle riforme strutturali di bilancio. Benché le autorità abbiano ridotto il cuneo fiscale aumentando la soglia di reddito esente da imposta, sono stati compiuti progressi limitati per spostare l'onere fiscale su altre fonti con una minore incidenza negativa sulla crescita. La Commissione invita pertanto le autorità ad accelerare i progressi. I progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese saranno soggetti a una valutazione approfondita nel quadro delle relazioni per paese 2017 e nel contesto delle raccomandazioni specifiche per paese che il Consiglio adotterà nel 2017.

Fatto a Bruxelles, il 17.1.2017

*Per la Commissione
Pierre MOSCOVICI
Membro della Commissione*