

Bruxelles, 17.1.2017
C(2017) 292 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 17.1.2017

sul documento programmatico di bilancio aggiornato della Spagna

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 17.1.2017

sul documento programmatico di bilancio aggiornato della Spagna

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 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 SPAGNA

3. Sulla base del documento programmatico di bilancio aggiornato per il 2017, presentato il 9 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 per il 2017, presentato dal governo che si è insediato il 4 novembre 2016 dopo le elezioni politiche tenutesi il 26 giugno 2016, è la versione aggiornata del documento programmatico di bilancio per il 2017 presentato il 15 ottobre 2016 che, essendo il governo in carica esclusivamente per gli affari correnti al momento della presentazione, conteneva soltanto proiezioni sulla base di politiche invariate.
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", del 16 novembre 2016, 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.
6. Attualmente la Spagna è sottoposta al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita. Il 27 aprile 2009 il Consiglio ha avviato una procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti della Spagna. L'8 agosto 2016 il Consiglio ha deciso di intimare alla Spagna, a norma dell'articolo 126, paragrafo 9, del trattato, di correggere il disavanzo eccessivo entro il 2018. A tal fine la Spagna è tenuta a ridurre il disavanzo delle amministrazioni pubbliche al 4,6% del PIL nel 2016, al 3,1% del PIL nel 2017 e al 2,2% del PIL nel 2018. Sulla base delle previsioni aggiornate di primavera 2016 della Commissione, tali riduzioni del disavanzo delle amministrazioni pubbliche sono coerenti con un peggioramento del saldo strutturale

pari allo 0,4% del PIL nel 2016 e con un suo miglioramento pari allo 0,5% del PIL sia nel 2017 che nel 2018.

7. Nel complesso le proiezioni macroeconomiche su cui si fonda il documento programmatico di bilancio sono considerate plausibili in relazione al 2016 e piuttosto favorevoli in relazione al 2017. Si stima che la crescita del PIL reale raggiungerà il 3,2% nel 2016 e, tenuto conto dell'impatto delle nuove misure di bilancio inserite nel documento programmatico di bilancio aggiornato, il 2,5% nel 2017. Tali proiezioni sono leggermente differenti rispetto a quelle del documento programmatico di bilancio del 2017 presentato in ottobre che, basandosi sull'ipotesi di politiche invariate, prevedeva una crescita del PIL reale del 2,9% nel 2016 e del 2,3% nel 2017. Secondo le previsioni la crescita dovrebbe essere sospinta dalla domanda interna in entrambi gli anni, con un contributo modesto degli scambi commerciali netti. Secondo le previsioni riviste dell'autunno 2016 della Commissione la crescita dovrebbe raggiungere il 3,3% nel 2016 e il 2,3% nel 2017, con un contributo leggermente inferiore della domanda interna e un contributo più elevato degli scambi commerciali netti rispetto alle proiezioni del documento programmatico di bilancio aggiornato. Per il 2016 si tratta di un adeguamento leggermente al rialzo rispetto alla proiezione del 3,2% contenuta nelle previsioni dell'autunno 2016 della Commissione e coerente con gli indicatori qualitativi e quantitativi che lasciavano intravedere un'attività economica dinamica nel quarto trimestre del 2016. Per il 2017 le previsioni aggiornate della Commissione ribadiscono che la crescita dell'attività economica sarà pari al 2,3%, in quanto la forte crescita indotta dall'andamento positivo del quarto trimestre del 2016 sarà frenata dall'impatto atteso delle nuove misure di riduzione del disavanzo contenute nel documento programmatico di bilancio aggiornato.
8. La Spagna rispetta le disposizioni del regolamento (UE) n. 473/2013, il quale dispone che il documento programmatico di bilancio sia basato su previsioni macroeconomiche approvate o elaborate da un ente indipendente. Le previsioni macroeconomiche alla base del documento programmatico di bilancio aggiornato per il 2017 sono state approvate dall'AIREF (*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*), l'autorità indipendente spagnola competente per il bilancio. L'AIREF segnala tuttavia rischi derivanti dalla posizione esterna e dall'incertezza relativa all'impatto sull'aumento delle entrate esercitato dal ciclo e dalle nuove misure di bilancio contenute nel documento programmatico di bilancio aggiornato.
9. Il documento programmatico di bilancio aggiornato conferma le proiezioni di un disavanzo delle amministrazioni pubbliche in diminuzione dal 5,1% del PIL nel 2015 al 4,6% del PIL nel 2016, come nel documento programmatico di bilancio per il 2017 basato sull'ipotesi di politiche invariate. Per il 2017 si prevede una riduzione del disavanzo delle amministrazioni pubbliche al 3,1% del PIL, rispetto a una previsione del 3,6% nel documento programmatico di bilancio basato sull'ipotesi di politiche invariate. Sulla base delle proiezioni del documento programmatico di bilancio aggiornato, il saldo strutturale ricalcolato dovrebbe peggiorare dello 0,9% del PIL nel 2016 e migliorare dello 0,3% del PIL nel 2017. Il rapporto debito pubblico lordo/PIL dovrebbe ridursi leggermente nel 2016 e nel 2017, permanendo tuttavia elevato (leggermente al di sotto del 100%). La diminuzione del rapporto debito-PIL nel 2016 è conseguenza dell'impatto a incremento del debito del disavanzo primario e di una spesa per interessi più che compensata dagli impatti a riduzione del debito della crescita relativamente elevata del PIL nominale e da un

aggiustamento stock/flussi previsto negativo. Per il 2017 si prevede che la crescita costante del PIL reale dovrebbe più che compensare i previsti impatti a incremento del debito del disavanzo primario, della spesa per interessi e di un aggiustamento stock/flussi positivo.

10. Sulla base dei dati disponibili in materia di riscossione delle imposte, in particolare quelli relativi ai pagamenti rateali dell'imposta sul reddito delle società nell'ottobre 2016, il documento programmatico di bilancio aggiornato conferma che le misure di bilancio adottate nel 2016 avranno un impatto netto dello 0,7% del PIL in termini di riduzione del disavanzo, come già indicato documento programmatico di bilancio basato sull'ipotesi di politiche invariate. Per il 2017 l'impatto globale netto in termini di riduzione del disavanzo indotto dalle previste misure di bilancio dovrebbe, secondo quanto comunicato, attestarsi all'1,0% del PIL. Si tratta di un dato superiore dello 0,7% rispetto a quello del documento programmatico di bilancio basato sull'ipotesi di politiche invariate, dovuto in larga misura alle nuove misure adottate sul versante delle entrate e più in particolare agli aumenti della nuova imposta sul reddito delle società adottata nel dicembre 2016. Le previsioni riviste dell'autunno 2016 della Commissione indicano che l'impatto globale netto in termini di riduzione del disavanzo indotto dalle misure di bilancio dovrebbe essere pari allo 0,2% del PIL nel 2016 e allo 0,6% del PIL nel 2017 (comprendente nel 2017 un effetto netto di riduzione del disavanzo dello 0,2% grazie a misure una tantum). Più nel dettaglio le differenze rispetto alle previsioni del governo derivano da una valutazione inferiore, contenuta nelle previsioni della Commissione, delle misure di spesa in entrambi gli anni, in particolare per quanto riguarda i risparmi provenienti dai tagli della spesa a livello sia centrale che regionale adottati nel 2016 e, in misura minore, dall'applicazione a livello di amministrazioni regionali della nuova regola di spesa nei settori farmaceutico e sanitario nel 2017.
11. Stando alle previsioni riviste dell'autunno 2016 della Commissione, il disavanzo nominale dovrebbe scendere al 4,6% del PIL nel 2016, in linea con il documento programmatico di bilancio aggiornato. Nel 2017 e 2018 si prevede che il deficit nominale diminuirà per attestarsi, rispettivamente, al 3,3% e al 2,8% del PIL, al di sopra dell'obiettivo di deficit nominale indicato per entrambi gli anni nel documento programmatico di bilancio aggiornato. Le divergenze tra gli obiettivi del documento programmatico di bilancio aggiornato e le previsioni della Commissione sono dovute soprattutto a uno scenario macroeconomico meno ottimistico e a una prevista resa inferiore delle misure di bilancio contenuti in queste ultime. Per quanto riguarda il saldo strutturale, le previsioni riviste dell'autunno 2016 della Commissione indicano un peggioramento dell'1% del PIL nel 2016 e un miglioramento dello 0,2% del PIL nel 2017, dati sostanzialmente in linea con la variazione del saldo strutturale (ricalcolato) prevista nel documento programmatico di bilancio aggiornato. Secondo le previsioni aggiornate della Commissione, il rapporto debito-PIL dovrebbe attestarsi al 99,6% del PIL nel 2016 e al 99,5% del PIL nel 2017. Il livello previsto nel 2016 è leggermente superiore rispetto a quello del documento programmatico di bilancio aggiornato, con una differenza leggermente più accentuata nel 2017 dovuta a un disavanzo primario più elevato e a una crescita nominale più bassa secondo le previsioni della Commissione.
12. Stando alle previsioni riviste dell'autunno 2016 della Commissione, nel 2016 il disavanzo nominale sarà in linea con l'obiettivo fissato dal Consiglio, benché vi sia il rischio che lo sforzo di bilancio si riveli insufficiente per centrare gli obiettivi per il

2016, come già indicato nel parere della Commissione sul documento programmatico di bilancio della Spagna del novembre 2016 che era basato sull'ipotesi di politiche invariate¹. Stando alle previsioni riviste della Commissione, nel 2017 il disavanzo nominale dovrebbe risultare di 0,2 punti percentuali al di sopra dell'obiettivo di disavanzo nominale richiesto (3,1% del PIL). La variazione corretta del saldo strutturale, influenzata da una marcata riduzione delle entrate nel 2016, dovrebbe essere pari allo 0,7% del PIL nel 2017, rispetto a un miglioramento strutturale richiesto dello 0,5% del PIL. Sulla base della metodologia bottom-up si prevede che nel 2017 la Spagna realizzerà uno sforzo di bilancio dello 0,7% del PIL a fronte di uno sforzo dello 0,5% del PIL ritenuto necessario per conformarsi alla decisione del Consiglio dell'8 agosto 2016. In termini cumulativi nel 2016-2017 la Spagna dovrebbe essere in grado di centrare gli sforzi di bilancio richiesti, sulla base sia della variazione corretta del saldo strutturale sia della metodologia bottom-up.

13. L'8 agosto 2016 il Consiglio ha inoltre invitato la Spagna a rafforzare il quadro di bilancio e il quadro per la politica in materia di appalti pubblici. Il documento programmatico di bilancio aggiornato indica che il governo, con il contributo delle amministrazioni regionali e locali, sottoporrà a valutazione la regola di spesa della legge di stabilità allo scopo di eliminarne le incongruenze con il parametro di riferimento per la spesa del patto di stabilità e crescita, senza tuttavia fornire dettagli e tempi di attuazione. Inoltre, il documento programmatico di bilancio aggiornato non indica misure atte a migliorare l'attivazione automatica dei meccanismi della legge di stabilità al fine di prevenire e correggere gli scostamenti dagli obiettivi in materia di disavanzo, debito e spesa. Per quanto riguarda gli appalti pubblici, il documento programmatico di bilancio aggiornato si limita per lo più a ribadire le misure indicate nel precedente documento programmatico di bilancio basato sull'ipotesi di politiche invariate. Restano pertanto valide le conclusioni pubblicate dalla Commissione nel novembre 2016 nel suo parere sul documento programmatico di bilancio della Spagna basato sull'ipotesi di politiche invariate. In particolare, se da un lato le misure comunicate possono contribuire in parte a migliorare alcune prassi in materia di appalti pubblici utilizzate in Spagna, dall'altro non affrontano tuttavia il problema della necessità di un quadro coerente che assicuri un coordinamento e una trasparenza sufficienti degli appalti pubblici presso tutte le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori. Le misure comunicate, inoltre, non contengono obiettivi chiari per gli appalti pubblici, strumenti specifici di intervento o un calendario per la loro adozione e attuazione.
14. La Commissione ritiene che, nel complesso, il documento programmatico di bilancio aggiornato della Spagna, attualmente soggetta al braccio preventivo, sia globalmente conforme alle disposizioni del patto di stabilità e crescita. Stando alle previsioni riviste dell'autunno 2016 della Commissione, lo sforzo di bilancio richiesto dovrebbe essere conseguito sia nel 2017 sia, in termini cumulativi, nel periodo 2016-2017. Benché le misure di bilancio adottate finora dal governo abbiano aumentato significativamente la probabilità di conseguire gli obiettivi di disavanzo nominale per il 2016 e lo sforzo strutturale richiesto per il 2017, per quanto con un margine esiguo, si prevede che l'obiettivo di disavanzo nominale per il 2017 non sarà conseguito. La Commissione invita pertanto le autorità a tenersi pronte ad adottare ulteriori misure,

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2016/es_2016-11-16_co_en.pdf

qualora l'andamento del bilancio indichi un aumento del rischio di non soddisfare i requisiti imposti dal Consiglio.

La Commissione ritiene inoltre che la Spagna abbia compiuto progressi limitati in risposta alla richiesta specifica del Consiglio di rafforzare il quadro di bilancio e il quadro per la politica in materia di appalti pubblici. La Commissione invita pertanto le autorità spagnole a progredire più rapidamente in questi ambiti. 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