



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 16.11.2015  
C(2015) 8114 final

**PARERE DELLA COMMISSIONE**

**del 16.11.2015**

**sul documento programmatico di bilancio della FINLANDIA**

## PARERE DELLA COMMISSIONE

del 16.11.2015

### sul documento programmatico di bilancio della FINLANDIA

#### 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 FINLANDIA

3. Il 28 settembre 2015 la Finlandia ha presentato un programma di stabilità aggiornato. Il programma prevede una riduzione del disavanzo della pubblica amministrazione (che dovrebbe scendere all'1,4% del PIL nel 2019), mentre il debito pubblico dovrebbe continuare ad aumentare, fino a raggiungere il 66,6% nel 2019. Secondo il programma il saldo strutturale dovrebbe registrare un lento miglioramento, fino ad arrivare a un disavanzo dell'1,4% del PIL nel 2019, ossia quasi l'1% del PIL al di sopra dell'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT) di un disavanzo strutturale pari a -0,5% del PIL. Il programma di stabilità aggiornato contempla le misure previste nel programma del nuovo governo insediatosi al momento della presentazione del programma di stabilità di aprile a politiche invariate.
4. Sulla base del documento programmatico di bilancio per il 2016 presentato dalla Finlandia il 28 settembre 2015, la Commissione ha adottato il seguente parere ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 473/2013.
5. La Finlandia è soggetta al braccio preventivo del patto e dovrebbe conseguire un aggiustamento di bilancio pari ad almeno lo 0,1% del PIL in direzione dell'obiettivo a medio termine nel 2015 e allo 0,5% del PIL nel 2016.
6. Secondo il documento programmatico di bilancio, il PIL reale dovrebbe aumentare dell'1,3% nel 2016, registrando così una crescita più veloce di 0,6 punti percentuali rispetto a quella indicata nelle previsioni dell'autunno 2015 della Commissione. Il documento programmatico di bilancio prevede inoltre un aumento del deflatore del PIL dello 0,4% nel 2015 e dell'1,2% nel 2016. A causa delle differenze relative all'andamento dei prezzi delle importazioni nel 2015, la Commissione prevede un aumento più forte del deflatore del PIL per il 2015 (1,3%), il che induce a prospettare un PIL nominale più alto per il 2015 e il 2016 nonostante sia prevista una crescita

reale più bassa. Stando alle previsioni dell'autunno 2015 della Commissione, il consumo privato sarà più debole e l'inversione di tendenza dell'attività di investimento sarà più lenta rispetto a quanto indicato nel documento programmatico di bilancio. Nel complesso, lo scenario macroeconomico su cui si fonda il documento programmatico di bilancio è plausibile.

7. Le previsioni macroeconomiche su cui si basa il documento programmatico di bilancio sono state elaborate dal dipartimento affari economici del ministero delle Finanze, la cui gestione è indipendente da quella del dipartimento bilancio. In base alla legge adottata nella primavera del 2015, il dipartimento affari economici è indipendente nella conduzione delle sue attività di previsione. La Finlandia è l'unico Stato membro della zona euro ad aver conferito autonomia per l'elaborazione di previsioni a un dipartimento del ministero delle Finanze.
8. Il documento programmatico di bilancio prospetta un disavanzo nominale al 3,4% del PIL nel 2015, confermando lo stesso valore indicato nel programma di stabilità di aprile. Per il 2016 il documento programmatico di bilancio prospetta un disavanzo della pubblica amministrazione pari al 2,8% del PIL, valore di molto inferiore al disavanzo a politiche invariate previsto dal programma di stabilità di aprile (3,2% del PIL), grazie alle misure di risanamento per un importo pari allo 0,7% del PIL annunciate dal nuovo governo. Secondo le previsioni dell'autunno 2015 della Commissione, il disavanzo dovrebbe corrispondere al 3,2% del PIL nel 2015 e al 2,7% nel 2016. Tale differenza si spiega con le differenze nelle previsioni del PIL nominale e reale e con il ricorso a una maggiore elasticità fiscale da parte della Commissione. Il documento programmatico di bilancio cita alcuni costi connessi all'integrazione dei profughi nel periodo 2016-2019, ma non include una stima esauriente di tutti i costi aggiuntivi imputabili all'afflusso di profughi nel 2015 e nel 2016. Il rischio di una revisione al ribasso per le proiezioni relative al disavanzo, che riflette le informazioni parziali di cui disponeva la Commissione nel momento in cui ha elaborato le previsioni, è correlato all'afflusso di profughi, che potrebbe rivelarsi maggiore del previsto.

La diminuzione della spesa per interessi ha contribuito al risanamento di bilancio per circa lo 0,2% del PIL tra il 2012 e il 2015, mentre nello stesso periodo si è registrato un peggioramento del saldo strutturale dello 0,6% del PIL. Secondo il documento programmatico di bilancio, la spesa per interessi dovrebbe contribuire al miglioramento strutturale nel 2016 nella misura di un ulteriore 0,1% del PIL. Sebbene il contesto caratterizzato da tassi d'interesse bassi abbia un impatto positivo sulla spesa per interessi della pubblica amministrazione, esistono anche notevoli costi poiché la Finlandia è un paese con una posizione patrimoniale netta ampiamente positiva, nel settore pubblico come in quello privato. L'impatto negativo che i bassi tassi d'interesse sul reddito hanno avuto sugli attivi pubblici è stato più forte dell'impatto in termini di riduzione del disavanzo esercitato dalla riduzione della spesa per interessi della pubblica amministrazione. Inoltre, il contesto caratterizzato da tassi d'interesse e da un'inflazione bassi incide negativamente sul gettito fiscale.

9. Il debito pubblico della Finlandia ha raggiunto il 59,3% del PIL nel 2014. Il documento programmatico di bilancio, secondo il quale il rapporto debito/PIL raggiungerà il 62,6% nel 2015 e il 64,3% nel 2016, riporta per questo elemento dati sostanzialmente invariati rispetto a quelli del programma di stabilità di aprile e ampiamente in linea con le previsioni dell'autunno 2015 della Commissione. Il

rapporto debito/PIL della Finlandia è aumentato a causa dei disavanzi primari relativamente alti ma anche a causa della crescita economica debole e dell'inflazione, che non compensano la spesa per interessi.

10. Il 16 novembre 2015 la Commissione ha pubblicato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE, poiché il disavanzo notificato per il 2014 e il disavanzo previsto per il 2015 forniscono elementi di prova prima facie dell'esistenza di un disavanzo eccessivo in Finlandia. Dalle conclusioni dell'analisi emerge che, dopo aver considerato i fattori significativi, il criterio del disavanzo e quello del debito sono da considerarsi entrambi rispettati.
11. Il documento programmatico di bilancio per il 2016 contempla misure sia sul fronte delle entrate sia su quello della spesa. Sono previsti tagli alla spesa per la cooperazione allo sviluppo, l'istruzione, la formazione e le sovvenzioni alle imprese, mentre le prestazioni a beneficio delle famiglie non saranno indicizzate. Sul fronte delle entrate, i contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione saranno aumentati di un punto percentuale a partire dal 2016, al fine di ridurre il disavanzo degli enti di previdenza sociale. La riduzione della tassazione dei redditi più bassi andrà di pari passo con l'aumento delle tasse per i redditi più alti e con l'incremento delle imposte indirette.
12. Nel suo programma di stabilità presentato a settembre 2015 la Finlandia chiede una deviazione temporanea nella misura dello 0,5% del PIL dal percorso di aggiustamento richiesto verso il conseguimento dell'OMT nel 2016, al fine di tener conto delle importanti riforme strutturali aventi un impatto positivo sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, e una deviazione temporanea nella misura dello 0,1% del PIL per tener conto degli investimenti cofinanziati dall'UE. In assenza di un margine di sicurezza sufficiente rispetto al valore di riferimento del disavanzo del 3% del PIL, la Finlandia è attualmente ritenuta non idonea a beneficiare della deviazione temporanea richiesta nel 2016.
13. Per il 2015 il documento programmatico di bilancio prevede un deterioramento del saldo strutturale pari allo 0,1% del PIL, evidenziando pertanto una qualche deviazione rispetto all'aggiustamento richiesto dello 0,1% del PIL. Nel periodo 2014-2015 considerato nel suo insieme, la deviazione diventa significativa (in media 0,5% del PIL), mentre il parametro di riferimento per la spesa è rispettato con un ampio margine. La differenza tra i due pilastri si spiega principalmente con la differenza nei parametri di riferimento utilizzati per la crescita potenziale e con l'effetto di un'inflazione inferiore al previsto. Da un lato, il saldo strutturale è basato su una stima più bassa del tasso di crescita potenziale a medio termine rispetto alla media su cui si basa il parametro di riferimento per la spesa, che è un valore più appropriato tenuto conto dell'attuale contesto macroeconomico caratterizzato da una crescita lenta. D'altro canto, il parametro di riferimento per la spesa riflette meglio le aspettative di inflazione al momento della preparazione del bilancio. Nel complesso, dalla valutazione globale emerge il rischio di una qualche deviazione dall'aggiustamento richiesto verso l'OMT per il periodo 2014-15 considerato nel suo insieme, che sarà necessario sottoporre nuovamente a una valutazione ex post che consideri se la situazione economica del paese nel 2014 (ossia la crescita reale negativa) sia tale da giustificare l'allentamento osservato per il saldo strutturale. Anche le previsioni dell'autunno 2015 della Commissione indicano una qualche deviazione del saldo strutturale nel 2015 e una deviazione significativa nel periodo

2014-2015 considerato nel suo insieme, mentre indicano la conformità con il parametro di riferimento per la spesa con un margine. Sulla base dei fattori sopra citati e tenuto conto dell'influenza negativa della diminuzione delle entrate sul saldo strutturale previsto dalla Commissione, la valutazione globale nel complesso indica il rischio di una qualche deviazione dall'aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine per il periodo 2014-2015 considerato nel suo insieme.

Per il 2016 il documento programmatico di bilancio prospetta un'assenza pressoché completa di variazioni del saldo strutturale ricalcolato, a fronte di un aggiustamento richiesto pari allo 0,5% del PIL, il che evidenzia una qualche deviazione rispetto al percorso di aggiustamento richiesto nel 2016. Per il periodo 2015-2016 considerato nel suo insieme, il saldo strutturale indica una deviazione significativa. Il parametro di riferimento per la spesa indica una qualche deviazione nel 2016, sebbene continui ad essere rispettato con un margine se si considerano insieme il 2015 e il 2016. È pertanto necessaria una valutazione complessiva. Da un lato, un temporaneo calo delle entrate correlato a un contesto caratterizzato da una crescita nominale bassa incide negativamente sul saldo strutturale. Dall'altro lato, il tasso di crescita potenziale su cui si fonda il parametro di riferimento per la spesa risulta troppo elevato nella congiuntura attuale. Nel complesso, lo scenario del documento programmatico di bilancio indica una qualche deviazione dall'aggiustamento richiesto. Le previsioni dell'autunno 2015 della Commissione prospettano un miglioramento del saldo strutturale pari allo 0,2% del PIL nel 2016, dovuto alla stima di un più ampio divario tra prodotto effettivo e potenziale, con conseguente scarto dello 0,3% del PIL sulla base del pilastro del saldo strutturale. Nell'arco di due anni lo scarto corrisponde allo 0,2% del PIL. Sulla base del pilastro del parametro di riferimento per la spesa, lo scarto nel 2016 è pari a -0,1% del PIL e nel 2015 e nel 2016, considerati insieme, il parametro di riferimento per la spesa è rispettato con un margine dello 0,3% del PIL. La valutazione complessiva basata sulle previsioni dell'autunno 2015 della Commissione tiene conto del fatto che la differenza nei tassi di crescita potenziale utilizzati ha un notevole effetto positivo (0,4% del PIL) sul parametro di riferimento per la spesa. Alla luce di quanto precede, la valutazione complessiva basata sulle previsioni dell'autunno 2015 della Commissione indica il rischio di una qualche deviazione dal percorso di aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine nel 2016.

14. La Finlandia ha intrapreso alcune azioni per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro e rendere la tassazione più favorevole alla crescita, in particolare adeguando l'aliquota progressiva dell'imposta sul reddito in modo da riflettere l'inflazione e i redditi in aumento e riducendo la tassazione dei redditi più bassi. Le perdite di gettito dovrebbero essere compensate mantenendo lo scaglione più alto dell'imposta sul reddito e riducendo nel contempo le soglie di reddito. Al tempo stesso tuttavia, i contributi di assicurazione contro la disoccupazione sono destinati ad aumentare a partire dal 2016. Pertanto non si prevede una riduzione dell'imposizione fiscale complessiva sul lavoro.
15. La Commissione ritiene che, nel complesso, il documento programmatico di bilancio della Finlandia, attualmente soggetta al braccio preventivo, sia sostanzialmente conforme alle regole del patto di stabilità e crescita. In particolare, sussiste il rischio di una qualche deviazione dall'aggiustamento richiesto verso l'obiettivo a medio termine nel 2015 e nel 2016. La Commissione invita le autorità ad adottare

nell'ambito del processo di bilancio nazionale le misure necessarie a garantire che il bilancio 2016 sia conforme al PSC.

La Commissione ritiene inoltre che la Finlandia abbia compiuto progressi limitati rispetto alle raccomandazioni specifiche per paese formulate dal Consiglio nel contesto del semestre europeo 2015 in materia di governance di bilancio e 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 2016 e nel contesto delle raccomandazioni specifiche per paese che la Commissione adotterà in maggio.

Fatto a Bruxelles, il 16.11.2015

*Per la Commissione  
Pierre MOSCOVICI  
Membro della Commissione*