



Bruxelles, 28.11.2014
C(2014) 8804 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 28.11.2014

sul documento programmatico di bilancio della SPAGNA

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 28.11.2014

sul documento programmatico di bilancio 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 (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 SPAGNA

3. Sulla base del documento programmatico di bilancio per il 2015 presentato dalla Spagna il 15 ottobre 2014 la Commissione ha adottato il seguente parere ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 473/2013.
4. Attualmente la Spagna è sottoposta al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita. Il Consiglio ha avviato una procedura per i disavanzi eccessivi (PDE) per la Spagna il 27 aprile 2009 e nel corso dello stesso anno ha raccomandato al paese di correggere il disavanzo eccessivo entro il 2013. Il 21 giugno 2013 il Consiglio ha prorogato questa scadenza al 2016, avendo stabilito che la Spagna aveva dato seguito effettivo alle raccomandazioni, ma che si erano verificati eventi economici sfavorevoli con importanti conseguenze sulle finanze pubbliche. Per portare il disavanzo pubblico nominale al di sotto della soglia di riferimento del 3% del PIL entro il 2016, è stato raccomandato alla Spagna di raggiungere un disavanzo nominale del 6,5% del PIL nel 2013, del 5,8% del PIL nel 2014, del 4,2% del PIL nel 2015 e del 2,8% del PIL nel 2016, un'evoluzione che, in base alle previsioni della primavera 2013 della Commissione prorogate fino al 2016, è in linea con un miglioramento del saldo strutturale rispettivamente dell'1,1%, dello 0,8%, dello 0,8% e dell'1,2% del PIL per ciascun anno del periodo 2013-2016.
5. Il documento programmatico di bilancio si basa su uno scenario macroeconomico di accelerazione dell'attività economica in Spagna. Contrariamente ai sei anni precedenti, a partire dal 2014 la domanda interna dovrebbe contribuire positivamente alla crescita e diventare la forza trainante della ripresa, attraverso il rafforzamento del consumo privato e degli investimenti nelle attrezzature. L'occupazione dovrebbe continuare a crescere, ma ad un ritmo lievemente inferiore a quello previsto nel programma di stabilità. Lo scenario macroeconomico delineato nel documento programmatico di

bilancio per il 2015 appare leggermente più favorevole rispetto alle previsioni dell'autunno 2014 della Commissione.

6. A norma del regolamento (UE) n. 473/2013, il progetto di bilancio deve basarsi su previsioni macroeconomiche elaborate o approvate da un ente indipendente. Le previsioni macroeconomiche alla base del documento programmatico di bilancio sono state approvate dall'autorità indipendente spagnola competente a livello di bilancio – *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal - AIREF*. Nell'approvare le previsioni, l'AIREF ha evidenziato un rischio di revisione al ribasso delle previsioni macroeconomiche ufficiali, legato in particolare all'incidenza della minore crescita della zona euro sull'economia spagnola. All'AIREF, che amministrativamente fa capo al ministero delle Finanze, è stato conferito un ampio mandato di monitoraggio delle finanze pubbliche; la sua autonomia funzionale è garantita formalmente dalla legge.
7. Il documento programmatico di bilancio prevede che il disavanzo della pubblica amministrazione per il 2014 scenda al 5,5% del PIL rispetto al 6,8% del 2013. Per il 2015 il documento programmatico di bilancio prospetta un disavanzo della pubblica amministrazione del 4,2% del PIL. Per il 2014 e il 2015 si prevede una riduzione del disavanzo grazie alla combinazione di due fattori: il contenimento della spesa e l'incremento delle entrate. Il documento programmatico di bilancio prevede che il saldo strutturale (ricalcolato) migliori di $\frac{1}{4}$ punto percentuale nel 2014 e rimanga invariato nel 2015.
8. Le previsioni dell'autunno 2014 della Commissione prospettano per il 2014 un disavanzo pari al 5,6% del PIL, che supera dello 0,1% quello indicato nel documento programmatico di bilancio, ma che si attesta tuttora al di sotto dell'obiettivo nominale della PDE pari al 5,8 del PIL. Vi sono rischi sottostanti sia per le previsioni sul disavanzo della Commissione che per quelle contenute nel documento programmatico di bilancio per il 2014, soprattutto se il contenimento della spesa programmato a diversi livelli di governo non dovesse materializzarsi nella misura prevista. Per il 2015 la Commissione prevede un disavanzo pari al 4,6% del PIL, che supera dello 0,4% l'obiettivo indicato nel documento programmatico di bilancio. Questa differenza rispecchia essenzialmente una situazione di partenza leggermente meno favorevole e una posizione più prudente per quanto riguarda il contenimento della spesa, specialmente a livello regionale e locale, nonché una diversa valutazione dell'incidenza di alcune misure relative alle entrate. I rischi riguardanti gli obiettivi di bilancio sono legati alle passività potenziali nel settore dell'energia e ai rischi di attuazione.
9. Secondo le previsioni del documento programmatico di bilancio, il debito lordo dovrebbe continuare a crescere nel 2014 e nel 2015, con un aumento del rapporto debito/PIL dal 92,1% nel 2013 al 97,6% nel 2014 e al 100,3% nel 2015. Sebbene l'aggiustamento stock/flussi sia stato rivisto al ribasso di oltre il 2% del PIL nel 2014, il documento programmatico di bilancio non indica una ripartizione delle diverse componenti dell'aggiustamento e delle revisioni. Rispetto al documento programmatico di bilancio, le previsioni dell'autunno 2014 della Commissione prospettano livelli di debito più elevati, che rispecchiano prevalentemente le differenze nel tasso d'inflazione del 2014 e un disavanzo primario leggermente più elevato nel 2015.
10. Il documento programmatico di bilancio riporta un effetto di risanamento dovuto alle misure discrezionali dell'1½% e dell'1% del PIL, rispettivamente nel 2014 e nel 2015. In entrambi gli anni le misure riguardano prevalentemente la spesa, con

una netta preponderanza delle misure a livello regionale e, soprattutto, locale nel 2015. Sul fronte delle entrate, l'incidenza della riforma tributaria, compresa la riduzione delle aliquote delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle imprese, dovrebbe essere più che controbilanciata dall'aumento delle imposte ambientali e dall'adozione di misure fiscali supplementari a livello regionale e locale. Le previsioni dell'autunno 2014 della Commissione considerano invece delle misure di risanamento di circa 1¼% del PIL nel 2014 e di circa ½% del PIL nel 2015, visti i rischi di attuazione relativi ad alcune misure, specialmente quelle a livello dell'amministrazione regionale e locale. Inoltre, il costo netto della riforma tributaria potrebbe risultare leggermente superiore alle previsioni. Il fatto che la strategia di risanamento globale sia maggiormente incentrata sul miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica ai diversi livelli di governo la rende più favorevole alla crescita.

11. Per il 2014 il documento programmatico di bilancio prevede un calo del disavanzo nominale al 5,5% del PIL, una percentuale inferiore all'obiettivo sul disavanzo della PDE del 5,8%. Alla luce delle stime sul disavanzo della Commissione pari al 5,6% del PIL nel 2014, si prevede che la Spagna soddisfi l'obiettivo nominale raccomandato nel quadro della PDE. La stessa raccomandazione della PDE richiede alla Spagna di raggiungere un miglioramento del saldo strutturale pari allo 0,8% del PIL nel 2014. Tuttavia il documento programmatico di bilancio ipotizza un miglioramento dello 0,3% del PIL nel saldo strutturale (ricalcolato), mentre le previsioni dell'autunno 2014 della Commissione prevedono uno 0,2% del PIL. Per questo motivo il miglioramento in termini di saldo strutturale non è all'altezza dello sforzo di bilancio raccomandato dal Consiglio, sebbene, in particolare al punto di svolta del ciclo, gli sviluppi del saldo strutturale spagnolo potrebbero portare a sottostimare lo sforzo di bilancio effettivo. Lo stesso vale se si corregge il saldo strutturale per le revisioni della crescita del prodotto potenziale e per entrate straordinarie o inferiori al previsto e in caso di misurazione come sforzo cumulativo nel 2013-2014 (rispettivamente 1,3% e 0,4% del PIL al di sotto dello sforzo di bilancio raccomandato). In base a una valutazione dal basso verso l'alto, le misure aggiuntive di risanamento nette sono inferiori dello 0,9% del PIL rispetto a quanto era ritenuto necessario per raggiungere gli obiettivi strutturali specificati nella raccomandazione della PDE per il 2014. Per quanto riguarda il 2015, la previsione sul saldo nominale contenuta nel documento programmatico di bilancio è in linea con l'obiettivo della PDE del 4,2% del PIL. Tuttavia, stando alle previsioni dell'autunno 2014 della Commissione, per il 2015 si prospetta un disavanzo della pubblica amministrazione pari al 4,6% del PIL. La variazione del saldo strutturale indicata per il 2015 (0% del PIL) è inferiore allo sforzo pari allo 0,8% del PIL raccomandato dal Consiglio. In compenso, le previsioni dell'autunno 2014 della Commissione ipotizzano un calo del disavanzo strutturale dello 0,2% del PIL. La variazione corretta prospettata nel saldo strutturale va nella stessa direzione. Su base cumulativa, nel periodo 2013-2015 la diminuzione corrisponde all'1,4% del PIL se raffrontata con la variazione non corretta nel saldo strutturale, mentre raggiunge il 2,4% del PIL rispetto al dato corretto. Infine, l'ultima valutazione dal basso verso l'alto dello sforzo fiscale nel 2015 è pari quasi allo 0% del PIL. Questo risultato è inferiore all'obiettivo di circa l'1% del PIL delle misure aggiuntive ritenute necessarie nel 2015 per raggiungere gli obiettivi stabiliti nella raccomandazione della PDE. In termini cumulativi il dato si traduce in un calo dell'1,6% del PIL nel periodo 2013-2015. Pertanto, sulla base della valutazione complessiva del documento programmatico di bilancio, la conformità con la raccomandazione della PDE è a rischio.

12. Il documento programmatico di bilancio contiene misure volte a ridurre il cuneo fiscale, che consistono in una diminuzione permanente delle aliquote delle imposte sul reddito delle persone fisiche (ripartita fra il 2015 e il 2016). Tra febbraio e dicembre 2014 vi è stata inoltre la possibilità di applicare una riduzione temporanea dei contributi sociali sui nuovi contratti. Queste misure potrebbero avere effetti positivi sull'occupazione, ma sarebbero forse risultate più efficaci se fossero state maggiormente incentrate sulla riduzione del costo del lavoro attraverso l'abbassamento dei contributi sociali. Il documento programmatico di bilancio contiene un riferimento esplicito alle raccomandazioni specifiche per paese relative alle misure strutturali di bilancio. La Spagna ha compiuto qualche progresso verso la conformità con le raccomandazioni specifiche per paese del 2014 relative alle misure strutturali di bilancio. A luglio 2014 l'organismo di bilancio indipendente ha pubblicato le sue prime relazioni, che riguardavano anche le previsioni macroeconomiche e di bilancio per il 2015. Da ottobre 2014 la legislazione spagnola ha dato mandato alle diverse sottoentità della pubblica amministrazione di pubblicare i rispettivi periodi medi di pagamento secondo una metodologia comune. Tuttavia, nonostante il palese deterioramento delle finanze pubbliche regionali osservato durante tutto il 2014, nessuna delle misure preventive contemplate dalla legge di stabilità spagnola è stata applicata prima della fine di ottobre alle regioni a rischio di non conformità. Inoltre, l'applicazione di misure correttive alle regioni che non hanno rispettato gli obiettivi di bilancio è stata molto più lenta rispetto al 2013, con l'approvazione di un unico piano economico e finanziario regionale su sei. Il risanamento di bilancio potrebbe essere reso più difficile anche dal fatto che, pur comportando una certa semplificazione del sistema fiscale, la riforma tributaria prevista non è neutra in termini di entrate. Inoltre, sebbene un gruppo di esperti abbia presentato proposte di revisione delle principali voci di spesa, anche nel settore della sanità, al momento della redazione del presente documento non è stato raggiunto un accordo sulla loro attuazione a livello dell'amministrazione centrale e regionale. Infine, il documento programmatico di bilancio fa riferimento a progressi sull'attuazione della riforma della pubblica amministrazione spagnola. Tale riforma figura anche tra le raccomandazioni rivolte alla Spagna dal Consiglio nel giugno 2014 in ragione del fatto che potrebbe contribuire a risanare le finanze pubbliche del paese e far conseguire miglioramenti in termini di efficienza.
13. La Commissione ritiene che, nel complesso, il documento programmatico di bilancio della Spagna, che attualmente è sottoposta al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita, sia a rischio di non conformità con le disposizioni del patto di stabilità e crescita. In particolare, si prevede che il documento programmatico di bilancio non garantisca la conformità con gli obiettivi di bilancio stabiliti nella raccomandazione sulla procedura per i disavanzi eccessivi. La Commissione esorta pertanto le autorità ad adottare, nell'ambito del processo di bilancio nazionale, le misure necessarie per garantire che il bilancio 2015 ottemperi alle disposizioni del patto di stabilità e crescita.

La Commissione ritiene inoltre che la Spagna abbia compiuto alcuni progressi verso la conformità con la parte strutturale delle raccomandazioni in tema di bilancio formulate dal Consiglio nel contesto del semestre europeo 2014 ed esorta le autorità a compiere ulteriori progressi.

Fatto a Bruxelles, il 28.11.2014

*Per la Commissione
Pierre MOSCOVICI
Membro della Commissione*