



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 27.7.2016
COM(2016) 520 final

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che intima al Portogallo di adottare le misure volte alla riduzione del disavanzo ritenute necessarie per correggere la situazione di disavanzo eccessivo

{ SWD(2016) 264 final }

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che intima al Portogallo di adottare le misure volte alla riduzione del disavanzo ritenute necessarie per correggere la situazione di disavanzo eccessivo

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 126, paragrafo 9,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Ai sensi dell'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.
- (2) Il patto di stabilità e crescita è basato sull'obiettivo di finanze pubbliche sane come mezzo per rafforzare le condizioni per la stabilità dei prezzi e per una crescita forte e sostenibile che favorisca la creazione di posti di lavoro. Il patto di stabilità e crescita include il regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi¹, adottato al fine di favorire la tempestiva correzione di disavanzi pubblici eccessivi.
- (3) Il 2 dicembre 2009 il Consiglio ha deciso, conformemente all'articolo 104, paragrafo 6, del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), che in Portogallo esisteva un disavanzo eccessivo e ha rivolto al paese una raccomandazione invitandolo a porvi rimedio al più tardi entro il 2013, conformemente all'articolo 104, paragrafo 7, del TCE e all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio. Dando seguito alla richiesta delle autorità portoghesi di beneficiare del sostegno finanziario dell'Unione europea, degli Stati membri la cui moneta è l'euro e del Fondo monetario internazionale (FMI), il Consiglio ha concesso assistenza finanziaria al Portogallo². Il Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (protocollo d'intesa su condizioni specifiche di politica economica) (di seguito "protocollo d'intesa") tra la Commissione e le autorità portoghesi è stato firmato il 17 maggio 2011. Da allora il Consiglio ha rivolto al Portogallo due nuove raccomandazioni (il 9 ottobre 2012 e il 21 giugno 2013), basate sull'articolo 126, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che hanno prorogato il termine per la correzione del disavanzo eccessivo rispettivamente al 2014 e al 2015. In entrambe le raccomandazioni il Consiglio ha ritenuto che il Portogallo avesse dato

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6.

² Decisione di esecuzione 2011/344/UE del Consiglio, del 30 maggio 2011, sulla concessione di assistenza finanziaria dell'Unione al Portogallo (GU L 159 del 17.6.2011, pag. 88).

seguito effettivo alla raccomandazione originaria, ma che si fossero verificati eventi economici sfavorevoli imprevisti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche³.

- (4) In conformità dell'articolo 126, paragrafo 8, del trattato, il 12 luglio 2016 il Consiglio ha deciso che il Portogallo non aveva dato seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013.
- (5) Qualora dai dati effettivi di cui al regolamento (CE) n. 479/2009 risulti che il disavanzo eccessivo non è stato corretto dallo Stato membro partecipante entro i termini stabiliti nella raccomandazione di cui all'articolo 126, paragrafo 7, del trattato, il Consiglio dovrebbe adottare immediatamente una decisione ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 9, del trattato.
- (6) Secondo le previsioni di primavera 2016 della Commissione l'economia portoghese dovrebbe registrare una lieve ripresa. Si prevede che il PIL reale cresca dell'1,5% nel 2016, mantenendo lo stesso ritmo del 2015, grazie soprattutto alla domanda interna in un contesto di forti e persistenti squilibri macroeconomici. I consumi privati dovrebbero subire un rallentamento nel 2016 a causa di un aumento delle imposte indirette e di una lieve ripresa dell'inflazione dei prezzi dell'energia. Stando alle previsioni, la forte ripresa dei consumi di beni durevoli nel primo semestre del 2015 non si protrarrà nel medio periodo, poiché i livelli del debito e della disoccupazione, ancora elevati, dovrebbero continuare a esercitare pressioni all'aumento del risparmio delle famiglie. Nonostante il tasso di utilizzo relativamente alto delle capacità, non si prevede a breve termine un ritorno al tasso di crescita precedente degli investimenti delle imprese, che hanno già subito un notevole rallentamento nel secondo semestre del 2015. Per il 2017 si prevede una certa ripresa degli investimenti totali, sostenuta dai Fondi strutturali dell'UE e dal miglioramento delle condizioni di finanziamento. Le esportazioni dovrebbero aumentare in linea con la domanda estera, ma secondo le previsioni continueranno ad essere inferiori alle importazioni. Di conseguenza, il contributo degli scambi netti alla crescita del PIL dovrebbe restare leggermente negativo, anche se in misura nettamente minore rispetto al 2015. L'inflazione IAPC dovrebbe salire allo 0,7% nel 2016, principalmente a causa dell'aumento delle imposte indirette. Sebbene i rischi al ribasso per le prospettive siano aumentati dalla pubblicazione delle previsioni di primavera, i dati relativi al primo trimestre del 2016 e le informazioni preliminari sul secondo trimestre confermano nel complesso le prospettive risultanti dalle previsioni per il resto dell'anno.
- (7) Secondo le previsioni di primavera 2016 della Commissione, il disavanzo pubblico scenderà al 2,7% del PIL nel 2016. Il bilancio 2016, entrato in vigore il 31 marzo 2016, mira a un disavanzo del 2,2% del PIL, obiettivo confermato nel programma di stabilità 2016. La differenza tra l'obiettivo del governo e le previsioni della Commissione è dovuta allo scenario macroeconomico meno ottimistico della Commissione, che prevede una riduzione del gettito fiscale e un aumento della spesa sociale, come pure alla valutazione più prudente della Commissione circa gli effetti di alcune misure di risanamento, in particolare per quanto concerne i risparmi previsti nei consumi intermedi e in altre spese correnti. Secondo le previsioni di primavera 2016 della Commissione, il disavanzo pubblico scenderà ulteriormente attestandosi al 2,3%

³ Tutti i documenti relativi alla procedura per i disavanzi eccessivi del Portogallo sono disponibili al seguente indirizzo:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/portugal_en.htm

del PIL nel 2017. Il miglioramento previsto è in gran parte riconducibile a un'operazione una tantum avente impatto positivo sul disavanzo, legata all'atteso recupero della garanzia bancaria di Banco Privado Português (BPP) corrispondente a circa ¼% del PIL. Tenendo conto di questa incidenza una tantum sul bilancio, il disavanzo dovrebbe raggiungere il 2,6% del PIL nel 2017. In base alla valutazione della Commissione circa gli effetti delle misure indicate nel bilancio 2016 e nel programma di stabilità 2016, il disavanzo strutturale dovrebbe registrare una diminuzione annuale di ¼% del PIL nel 2016 e nel 2017 secondo le previsioni di primavera 2016 della Commissione.

- (8) Il rapporto debito pubblico lordo/PIL si è sostanzialmente stabilizzato nel corso del periodo 2013-2015, attestandosi al 129,2% nel 2013, al 130,2% nel 2014 e al 129% nel 2015. Tenuto conto dei considerevoli aggiustamenti stock/flussi a riduzione del debito nel 2016 e degli avanzi primari costanti, le previsioni di primavera 2016 della Commissione prospettano una diminuzione del rapporto debito/PIL, che dovrebbe arrivare al 126% nel 2016 e quindi al 124,5% nel 2017. Nel breve periodo il Portogallo non sembra esposto a considerevoli rischi di tensioni di bilancio, ma non si escludono sfide a breve termine (derivanti dal debito pubblico lordo e netto, dal fabbisogno di finanziamento lordo, dalla posizione patrimoniale netta sull'estero, dal livello dei crediti deteriorati e dall'evoluzione della loro quota o dal fabbisogno generale di capitale del sistema bancario). Nel medio periodo, tuttavia, i rischi appaiono significativi a causa dell'entità del debito e dell'elevata sensibilità del rapporto debito/PIL agli eventuali aumenti dei tassi di interesse e agli shock derivanti da una crescita nominale negativa. A lungo termine, purché siano preservati costantemente saldi primari strutturali adeguati, i rischi per la sostenibilità appaiono bassi grazie alle riforme pensionistiche attuate in passato⁴.
- (9) Secondo le misure di politica di bilancio adottate con il bilancio 2016, nel 2016 il disavanzo pubblico dovrebbe attestarsi al di sotto del 3% del PIL. Tuttavia, in base alle previsioni di primavera 2016 della Commissione, il margine di sicurezza per evitare di superare il valore di riferimento previsto nel trattato è stretto. A fronte di forti incertezze relative agli sviluppi economici e di bilancio, gli obiettivi di bilancio raccomandati per l'anno di correzione dovrebbero essere fissati a un livello nettamente inferiore rispetto al valore di riferimento del 3% del PIL stabilito nel trattato, onde garantire una correzione duratura del disavanzo eccessivo entro il termine previsto.
- (10) Conformemente all'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1467/97, nella decisione che intima l'adozione di misure volte alla riduzione del disavanzo in conformità dell'articolo 126, paragrafo 9, del trattato, il Consiglio chiede che lo Stato membro interessato rispetti obiettivi di bilancio annuali che, sulla base delle previsioni sottese all'intimazione, siano coerenti con un miglioramento annuo minimo pari ad almeno lo 0,5% del PIL, come parametro di riferimento, del suo saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum. Poiché tale decisione del Consiglio è adottata nel secondo semestre dell'anno, e considerate le stime attuali contenute nelle previsioni di primavera della Commissione, un saldo strutturale invariato nel 2016 permetterebbe di offrire un margine di sicurezza sufficiente per conseguire una correzione duratura del disavanzo eccessivo.

⁴ Commissione europea (2016), "Fiscal Sustainability Report 2015", European Economy, Institutional Paper n. 18.

- (11) Pertanto un percorso di aggiustamento credibile e sostenibile imporrebbe al Portogallo di raggiungere un disavanzo pubblico del 2,5% del PIL nel 2016, in linea con un saldo strutturale invariato rispetto al 2015. Questi obiettivi di bilancio tengono conto della necessità di compensare gli effetti di secondo impatto sulle finanze pubbliche del risanamento di bilancio, dovuti all'impatto sull'economia in generale.
- (12) L'obiettivo di disavanzo che implica il percorso di aggiustamento proposto non tiene conto della possibile incidenza diretta sul bilancio delle eventuali misure di sostegno alle banche nel secondo semestre del 2016. Questo è dovuto alla notevole incertezza circa l'effettiva attuazione e la registrazione statistica di queste misure, e quindi circa la loro possibile incidenza sul disavanzo e sul debito. Le eventuali misure di sostegno al settore bancario dovrebbero mirare a limitare quanto più possibile l'incidenza sul bilancio per garantire la sostenibilità del debito.
- (13) Per conseguire gli obiettivi di bilancio che implica il percorso di aggiustamento proposto si ritengono necessarie ulteriori misure di risanamento per un impatto stimato pari allo 0,25% del PIL nel 2016, anche in considerazione del deterioramento strutturale individuato nelle previsioni della primavera 2016 della Commissione. In particolare, il Portogallo dovrà attuare le misure incluse nel bilancio 2016 nonché il meccanismo di controllo della spesa negli appalti per la fornitura di beni e servizi, attualmente contemplato nel programma di stabilità 2016. Questi risparmi dovrebbero essere integrati da altre misure di natura strutturale che potrebbero concentrarsi sulle entrate, mirando ad aumentare il gettito fiscale indiretto mediante l'ampliamento della base imponibile e la riduzione delle agevolazioni fiscali. Un modo per conseguire questo obiettivo potrebbe consistere nell'adeguare il ricorso ancora ampio ad aliquote IVA ridotte.
- (14) Inoltre, il Portogallo dovrebbe potenziare le riforme strutturali per rafforzare la competitività e favorire una crescita sostenibile a lungo termine, in linea con le raccomandazioni rivolte al paese dal Consiglio nell'ambito del semestre europeo, in particolare quelle relative alla correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi. Sono necessarie in particolare ulteriori misure strutturali di bilancio per aumentare la resilienza delle finanze pubbliche del Portogallo. L'attuazione tempestiva e rigorosa della legge quadro sul bilancio riveduta e della legge sul controllo degli impegni, come pure gli ulteriori miglioramenti della riscossione delle entrate e del controllo della spesa, possono contribuire in misura significativa a conseguire e mantenere una posizione di bilancio sana. Il Portogallo dovrebbe presentare un calendario chiaro e attuare misure volte a liquidare la totalità degli arretrati e a migliorare l'efficienza del sistema sanitario, a ridurre la dipendenza del sistema pensionistico dai trasferimenti di bilancio e ad assicurare risparmi di bilancio nella ristrutturazione delle imprese statali.
- (15) A norma dell'articolo 126, paragrafo 9, del trattato, nell'ambito della decisione di intimazione ai sensi del medesimo articolo il Consiglio può chiedere allo Stato membro interessato di presentare relazioni sullo sforzo di aggiustamento secondo un calendario preciso. A norma dell'articolo 5, paragrafo 1 bis, del regolamento (CE) n. 1467/97, la relazione dello Stato membro dovrebbe comprendere gli obiettivi stabiliti per le spese e le entrate pubbliche, specificare le misure di bilancio sul lato delle spese e delle entrate e contenere informazioni sul seguito dato alle raccomandazioni specifiche del Consiglio. Al fine di agevolare il monitoraggio del termine per conformarsi alle raccomandazioni contenute nella presente intimazione, nonché del termine per la correzione del disavanzo eccessivo, il Portogallo è invitato a presentare detta relazione prima del 15 ottobre 2016, parallelamente al documento programmatico di bilancio per il 2017.

- (16) Entro lo stesso termine il Portogallo è tenuto a presentare anche un programma di partenariato economico in conformità dell'articolo 9, paragrafo 1, e dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013. Il programma di partenariato economico dovrebbe indicare le misure e le riforme strutturali necessarie per assicurare una correzione effettiva e duratura del disavanzo eccessivo, sviluppando il programma nazionale di riforma e il programma di stabilità e tenendo pienamente conto delle raccomandazioni del Consiglio relative all'attuazione degli orientamenti integrati per le politiche economiche e occupazionali.
- (17) Il Portogallo dovrebbe inoltre presentare una relazione alla Commissione e al comitato economico e finanziario, come stabilito dall'articolo 10 del regolamento (UE) n. 473/2013, in conformità alle specifiche stabilite nel regolamento delegato (UE) n. 877/2013 della Commissione. La prima relazione dovrebbe essere trasmessa entro il 15 gennaio 2017 e le successive a cadenza trimestrale,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

1. Il Portogallo fa cessare l'attuale situazione di disavanzo eccessivo entro il 2016.
2. Il Portogallo riduce il disavanzo pubblico al 2,5% del PIL nel 2016. L'obiettivo fissato non tiene conto dell'incidenza diretta dell'eventuale sostegno alle banche. Detto miglioramento del disavanzo pubblico è in linea con un saldo strutturale invariato rispetto al 2015, sulla base delle previsioni di primavera 2016 della Commissione. Il Portogallo destina inoltre tutte le entrate straordinarie alla riduzione del disavanzo e del debito.
3. Oltre ai risparmi già inclusi nelle previsioni di primavera 2016 della Commissione, il Portogallo adotta e attua pienamente misure di risanamento per un importo pari allo 0,25% del PIL nel 2016. In particolare, il Portogallo provvede alla piena attuazione delle misure di risanamento comprese nel bilancio 2016, incluso il controllo supplementare della spesa negli appalti per la fornitura di beni e servizi evidenziato nel programma di stabilità. Il Portogallo integra questi risparmi con ulteriori misure di natura strutturale per realizzare lo sforzo strutturale raccomandato.
4. Il Portogallo è pronto ad adottare ulteriori misure se si materializzeranno rischi per i programmi di bilancio. Le misure di risanamento del bilancio assicurano un miglioramento duraturo e favorevole alla crescita del saldo delle amministrazioni pubbliche.
5. Al fine di assicurare un miglioramento duraturo delle finanze pubbliche, il Portogallo attua in modo rigoroso la legge quadro sul bilancio e la legge sul controllo degli impegni e migliora ulteriormente la riscossione delle entrate e il controllo delle spese. Il Portogallo presenta un calendario chiaro e attua misure volte a liquidare la totalità degli arretrati e a migliorare l'efficienza del sistema sanitario, a ridurre la dipendenza del sistema pensionistico dai trasferimenti di bilancio e ad assicurare risparmi di bilancio nella ristrutturazione delle imprese statali.

Articolo 2

6. Il Consiglio fissa al 15 ottobre 2016 il termine entro il quale il Portogallo deve adottare misure efficaci e presentare al Consiglio e alla Commissione una relazione

sulle misure adottate in risposta all'intimazione del Consiglio. La relazione comprende gli obiettivi stabiliti per le spese e le entrate pubbliche, specifica le misure discrezionali sul lato delle spese e delle entrate e contiene informazioni sul seguito dato all'articolo 1, paragrafo 5.

Articolo 3

La Repubblica portoghese è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*