



Bruxelles, 28.11.2014  
C(2014) 8812 final

**PARERE DELLA COMMISSIONE**

**del 28.11.2014**

**sul documento programmatico di bilancio del PORTOGALLO**

## PARERE DELLA COMMISSIONE

del 28.11.2014

### sul documento programmatico di bilancio del PORTOGALLO

#### 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 SUL PORTOGALLO

3. Sulla base del documento programmatico di bilancio per il 2015, presentato dal Portogallo il 15 ottobre 2014, la Commissione ha adottato il seguente parere ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 473/2013.
4. Il Portogallo è attualmente soggetto al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita. Il 2 dicembre 2009 il Consiglio ha avviato la procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti del Portogallo, raccomandando a quest'ultimo di correggere il disavanzo eccessivo entro il 2013. Successivamente, il 9 ottobre 2012 e il 21 giugno 2013, il Consiglio ha adottato raccomandazioni riviste, in quanto ha ritenuto che il Portogallo avesse adottato misure effettive ma che si fossero verificati imprevisti eventi economici sfavorevoli con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche. Il Consiglio ha raccomandato al Portogallo di correggere il disavanzo eccessivo entro il 2015 e di ridurre il proprio disavanzo al 5,5% del PIL nel 2013, a 4% del PIL nel 2014 e al 2,5% del PIL nel 2015, il che è stato ritenuto coerente con i miglioramenti del saldo strutturale, rispettivamente pari allo 0,6%, all'1,4% e allo 0,5% del PIL.
5. Lo scenario macroeconomico su cui si fonda il documento programmatico di bilancio prevede il proseguimento della ripresa economica a ritmo contenuto. A causa di una contrazione dell'1,4% nel 2013, il PIL reale dovrebbe crescere dell'1,0% nel 2014 e quindi accelerare all'1,5% nel 2015. La crescita della produzione dovrebbe essere sostenuta essenzialmente dalla domanda interna. Il mercato del lavoro sta ulteriormente migliorando e l'occupazione dovrebbe espandersi dell'1,4% nel 2014 e dell'1% nel 2015, leggermente oltre quanto anticipato dal documento strategico di bilancio. Lo scenario macroeconomico del piano per il 2015 è più ottimistico delle previsioni di autunno 2014 della Commissione. Nella fattispecie la crescita del PIL reale nel 2015 dovrebbe essere più sostenuta rispetto a quanto

previsto dalla Commissione, principalmente sulla scia di un contributo più positivo delle esportazioni nette e di una crescita maggiore dei consumi delle famiglie.

6. Il regolamento (UE) n. 473/2013 dispone che il progetto di bilancio sia basato su previsioni macroeconomiche elaborate o approvate da un ente indipendente. Le previsioni macroeconomiche su cui si fonda il documento programmatico di bilancio del Portogallo sono state approvate dal Consiglio delle Finanze Pubbliche (CFP). Pur non riscontrando errori significativi, nella sua approvazione il CFP ha sottolineato il rischio di revisione al ribasso delle prospettive macroeconomiche legato a proiezioni alquanto ottimistiche sulle esportazioni per il 2015. Il CFP è stato istituito dalla riforma del 2011 della legge quadro di bilancio, che reca disposizioni intese a garantire l'indipendenza del CFP.
7. Secondo il documento programmatico di bilancio il disavanzo pubblico dovrebbe raggiungere il 4,8% del PIL nel 2014, oltre l'obiettivo del 4% fissato dal documento strategico di bilancio di aprile. La differenza rispecchia il costo pari a circa lo 0,7% del PIL connesso alla gestione del debito delle imprese statali che operano nel settore dei trasporti (indicate come rischio di bilancio nel documento strategico di bilancio) e allo 0,1% del PIL per la cancellazione dei crediti deteriorati di BPN Crédito, non prevista al momento del documento strategico di bilancio. Il documento prevede inoltre una composizione diversa dell'aggiustamento rispetto al documento strategico di bilancio per il 2014, che si fonda meno sulla riduzione della spesa e più sulla riscossione delle entrate. Per il 2015 il documento programmatico di bilancio mira a correggere il disavanzo eccessivo. L'obiettivo è un disavanzo nominale del 2,7% del PIL, superiore all'obiettivo di disavanzo del 2,5% contenuto nel documento di strategia di bilancio e raccomandato dal Consiglio nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi.
8. Le previsioni di autunno 2014 della Commissione stimano che il disavanzo pubblico per il 2014 sarà leggermente superiore, al 4,9% del PIL, rispecchiando entrate leggermente inferiori per un certo numero di misure nonché i rischi relativi all'esecuzione del bilancio. I rischi delle stime della Commissione sono riveduti al ribasso, dato che la misura *una tantum* relativa alla liquidazione del Banco Espírito Santo, tuttora oggetto di analisi da parte delle autorità statistiche, potrebbe incidere ulteriormente aumentando il disavanzo del 2,8% del PIL.
9. Per il 2015 la Commissione prevede un disavanzo pubblico del 3,3% del PIL, sostanzialmente superiore all'obiettivo del documento programmatico di bilancio. Il divario è in gran parte dovuto a una valutazione più cauta dell'impatto sul bilancio degli sviluppi macroeconomici e della lotta contro la frode nonché delle entrate derivate da talune misure del pacchetto di risanamento. Tenuto conto delle informazioni più recenti, i rischi di bilancio connessi alle prospettive economiche si sono riequilibrati. Permangono tuttavia rischi di revisione al ribasso per quanto concerne l'aumento previsto dell'efficienza dell'esazione delle imposte e l'attuazione del bilancio a tutti i livelli delle amministrazioni pubbliche.
10. Il documento programmatico di bilancio prevede che il rapporto debito pubblico lordo/PIL sarà in calo dalla seconda metà del 2014 per raggiungere il 127,2% e il 123,7% rispettivamente entro la fine del 2014 e il 2015. Il confronto con i dati del documento strategico di bilancio è distorto dall'introduzione del sistema contabile SEC 2010 che ha inciso diversamente sulla contabilità di stato del Portogallo e ha

abbassato il livello del rapporto debito/PIL rispetto ai valori SEC 95. Si sono inoltre registrati diversi aggiustamenti stock/flussi che hanno inciso sull'evoluzione del debito. Secondo la Commissione il rapporto debito/PIL salirà al 128% del PIL nel 2014 e al 125% nel 2015. La differenza principale rispetto al documento deriva da stime relative a un maggior disavanzo di bilancio e a un'inferiore crescita nominale del PIL.

11. Il documento programmatico di bilancio prevede che il disavanzo nel 2015 raggiunga il 2,7% del PIL sulla scia di misure discrezionali che dovrebbero generare entrate pari allo 0,7% del PIL. Le misure delineate nel documento comprendono misure *una tantum* (0,1% del PIL) e misure permanenti suddivise quasi equamente tra aumenti delle entrate e risparmi sulle spese. Alcune delle misure proseguono riforme avviate nell'ambito del programma di aggiustamento economico e sono ritenute coerenti con l'obiettivo di aumentare ulteriormente l'efficienza del settore pubblico. Per talune altre misure esistono tuttavia rischi significativi di attuazione, in quanto più volte non hanno potuto essere realizzate nel passato (per es. vendita di concessioni, programma di riqualificazione). Inoltre, due misure temporanee di risanamento introdotte nell'ambito del programma di aggiustamento economico, relative alle retribuzioni del settore pubblico e al pagamento delle pensioni, sono state annullate in parte o in toto senza essere sostituite da misure strutturali. Per quanto attiene alla politica fiscale, il documento programmatico di bilancio prevede di proseguire la riforma delle imposte sulle società e annuncia riforme delle imposte sul reddito delle persone fisiche e imposte ambientali, che nel complesso sembrano contribuire a un sistema tributario più propizio alla crescita, come raccomandato dalle raccomandazioni specifiche per paese. Il documento mantiene altresì la maggiorazione temporanea dell'imposta sul reddito delle persone fisiche del 3,5% ma introduce un credito d'imposta che potrebbe essere usato per compensarla, qualora le entrate reali dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dall'IVA fossero superiori alle stime iniziali.
12. Il disavanzo nominale previsto dal documento programmatico di bilancio si situa al 4,8% e al 2,7% del PIL rispettivamente nel 2014 e nel 2015, superiore agli obiettivi contenuti nel documento programmatico di bilancio pari a 4% e al 2,5% del PIL per lo stesso periodo. Nel contempo il documento programmatico di bilancio mira a correggere il disavanzo eccessivo entro il 2015, in linea con la raccomandazione del Consiglio.

Alla luce del disavanzo del 4,9% previsto per il 2014 nelle previsioni di autunno della Commissione, il Portogallo sembra non realizzare l'obiettivo di disavanzo nominale raccomandato dal Consiglio. Si prevede che il disavanzo del 2014 superi l'obiettivo a causa di operazioni *una tantum* pari all'1,1% del PIL che lo aumentano, il che non peggiora la base riportata al 2015. Il miglioramento strutturale nel 2014 è stimato allo 0,6% del PIL, al di sotto della soglia del miglioramento previsto dell'1,4% del PIL e la variazione cumulativa del saldo strutturale nel periodo 2013-2014 dell'1% del PIL è inferiore alla variazione cumulativa richiesta del 2% del PIL. Lo sforzo strutturale aggiustato è stimato pari allo 0,4% del PIL nel 2014 (e a -0,5% del PIL nel periodo 2013-2014), ben al di sotto dello sforzo richiesto. L'ammontare delle misure di risanamento permanenti adottate nell'ambito del programma e successivamente è stimato all'1,5% del PIL nel 2014, inferiore al 2% raccomandato nella procedura per i disavanzi eccessivi per quanto riguarda le misure permanenti.

Per il 2015 le previsioni della Commissione proiettano il disavanzo nominale al 3,3% del PIL, sostanzialmente oltre l'obiettivo raccomandato e lievemente al di sopra del valore di riferimento del trattato, e indicano quindi rischi notevoli che esigono una correzione tempestiva del disavanzo eccessivo entro il 2015, come raccomandato dal Consiglio. Le previsioni della Commissione indicano inoltre un peggioramento del saldo strutturale pari allo 0,3% del PIL, un risultato significativamente peggiore del miglioramento richiesto dello 0,5% del PIL. Inoltre, la variazione cumulativa del saldo strutturale nel periodo 2013-2015 pari allo 0,6% del PIL è nettamente inferiore al 2,5% raccomandato. Lo sforzo strutturale aggiustato per il 2015 è pari a -0,1% del PIL (e a -0,6% del PIL nel periodo 2013-2015). Le modifiche metodologiche e statistiche introdotte nel 2014 hanno inciso negativamente sullo sforzo strutturale cumulato per il Portogallo all'orizzonte 2013-2015 della procedura per i disavanzi eccessivi, pari a circa lo 0,8% del PIL con il massimo impatto concentrato nel 2013. Sulla base di una valutazione complessiva del documento programmatico di bilancio, la conformità con la raccomandazione relativa alla procedura per i disavanzi eccessivi è a rischio.

13. Il documento programmatico di bilancio presenta numerose misure intese ad affrontare le raccomandazioni specifiche per paese inviate al Portogallo. In merito alle questioni strutturali il documento presenta i progressi relativi alla riforma generale della legge quadro di bilancio e sull'attuazione della griglia salariale unica e della griglia unica delle integrazioni, mentre riferisce che la riforma generale delle pensioni si è arrestata. Il documento programmatico di bilancio annuncia riforme strutturali relative all'imposta sulle persone fisiche in grado di ridurre il cuneo fiscale sul lavoro. Gli effetti di tali riforme sull'occupazione sono tuttavia incerti in questa fase, in quanto il potenziale di riduzione fiscale non è definito (e subordinato ai risultati delle entrate fiscali) e i particolari relativi a tutte queste riforme sono attualmente ignoti. Si dovrà garantire che le riforme dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta "verde" abbiano un impatto neutro sul bilancio.
14. Nel complesso la Commissione ritiene che il documento programmatico di bilancio del Portogallo, attualmente nel braccio correttivo sia a rischio di non conformità con le previsioni del patto di stabilità e crescita. Nella fattispecie, esiste il rischio che il documento programmatico di bilancio per il 2015 non soddisfi la raccomandazione del consiglio per quanto attiene alla correzione del disavanzo eccessivo entro il 2015. Tale rischio deriva principalmente da ipotesi più favorevoli per quanto attiene all'impatto sul bilancio dell'evoluzione macroeconomica e dall'assenza di misure strutturali a sostegno del documento. Lo sforzo di risanamento è chiaramente inferiore alla raccomandazione, anche tenuto conto dell'impatto delle revisioni metodologiche e statistiche e indica quindi l'esigenza di ulteriori misure strutturali di risanamento per il 2015 per sostenere una correzione credibile e sostenibile del disavanzo eccessivo. La Commissione invita pertanto le autorità ad adottare le misure necessarie nell'ambito del processo nazionale di bilancio al fine di garantire che il bilancio 2015 ottemperi alle disposizioni del patto di stabilità e crescita.

La Commissione ritiene inoltre che il Portogallo abbia compiuto progressi limitati in relazione alla parte strutturale delle raccomandazioni formulate dal Consiglio nell'ambito del semestre europeo 2014 e invita pertanto le autorità ad accelerare l'attuazione.

Fatto a Bruxelles, il 28.11.2014

*Per la Commissione  
Pierre MOSCOVICI  
Membro della Commissione*