



Bruxelles, 27.9.2012
COM(2012) 566 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Portogallo

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

intesa a far cessare la situazione di disavanzo pubblico eccessivo in Portogallo

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare l'articolo 126, paragrafo 7,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) A norma dell'articolo 126 del TFUE, 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.
- (3) Il 2 dicembre 2009 il Consiglio ha deciso, in conformità all'articolo 126, paragrafo 6, del TFUE, che in Portogallo esisteva una situazione di disavanzo eccessivo e ha emanato una raccomandazione ai fini della sua correzione entro il 2013, conformemente all'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE e all'articolo 3 del 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 eccessivi. Per portare il disavanzo pubblico nominale al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL entro il 2013, è stato raccomandato uno sforzo annuo medio di bilancio dell'1¼% del PIL nel periodo 2010-2013. Nel calcolo dello sforzo annuo medio di bilancio, si è preso come punto di partenza il disavanzo del 2011 indicato nelle previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione. Lo sforzo di bilancio complessivo necessario per conseguire l'obiettivo di un disavanzo nominale inferiore al 3% entro il termine fissato è stato quindi calcolato ipotizzando un riassorbimento graduale del divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale entro il 2015.
- (4) Il 15 giugno 2010 la Commissione è giunta alla conclusione che il Portogallo ha dato seguito effettivo alla raccomandazione del Consiglio del 2 dicembre 2009 che gli chiedeva di portare il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL e ha pertanto ritenuto che non fossero necessari ulteriori interventi nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi.

- (5) Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97, il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una raccomandazione rivista a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE, se è stato dato seguito effettivo alla raccomandazione e si verificano eventi economici sfavorevoli imprevisti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche dopo la sua adozione. Il verificarsi di eventi economici sfavorevoli imprevisti con importanti conseguenze negative sul bilancio deve essere valutato alla luce delle previsioni economiche su cui si basa la raccomandazione del Consiglio.
- (6) Ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE e dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, il Consiglio deve formulare raccomandazioni allo Stato membro in questione al fine di far cessare la situazione di disavanzo eccessivo entro un determinato periodo. La raccomandazione fissa un termine massimo di sei mesi entro il quale lo Stato membro deve darvi seguito effettivo per correggere il disavanzo eccessivo. Inoltre, è opportuno che, nella raccomandazione intesa a correggere il disavanzo eccessivo, il Consiglio chieda che si realizzino ogni anno obiettivi di bilancio che, sulla base delle previsioni sottese alla raccomandazione, siano coerenti con un miglioramento minimo annuo del saldo strutturale, ossia del saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum, pari ad almeno lo 0,5% del PIL come parametro di riferimento.
- (7) Dopo aver registrato una significativa contrazione nel 2009, anno in cui il PIL reale è sceso del 2,9%, nel 2010 l'economia portoghese è tornata a registrare una crescita positiva dell'1,4%, principalmente grazie a fattori eccezionali che hanno stimolato le esportazioni e i consumi privati. L'economia è tornata in recessione nel 2011, anno in cui il PIL reale è sceso dell'1,7%, ma si è trattato di un calo inferiore alle attese, in quanto le forti esportazioni nette hanno in parte compensato il forte calo dei consumi privati e degli investimenti. Allo stesso tempo la situazione del mercato del lavoro ha continuato a deteriorarsi. Secondo l'ultimo aggiornamento, da parte dei servizi della Commissione, delle prospettive economiche del Portogallo, che tiene conto delle misure di bilancio presentate dalle autorità portoghesi in occasione del quinto riesame del programma di aggiustamento economico effettuato all'inizio di settembre, si prevede che nel 2012 il PIL reale subisca una contrazione del 3,0% a causa dell'ulteriore deterioramento della domanda interna, in particolare degli investimenti. Allo stesso tempo le esportazioni mantengono un andamento positivo e, malgrado la decelerazione rispetto allo scorso anno sulla scia del deterioramento della domanda estera, dovrebbero registrare ulteriori guadagni di quote di mercato. La crescita continuerà a essere debole nel 2013, a causa della minore crescita delle importazioni nei partner commerciali dell'area dell'euro e delle ulteriori misure di risanamento del bilancio, ma dovrebbe spostarsi in territorio moderatamente positivo verso metà anno, grazie alla ripresa delle esportazioni e degli investimenti. Per l'anno nel suo complesso si prevede un calo della crescita in termini di PIL dell'1% circa, mentre il picco della disoccupazione dovrebbe attestarsi a poco più del 16% nel 2013.
- (8) Il disavanzo pubblico aveva raggiunto -9,8% del PIL nel 2010, con un leggero calo rispetto a -10,2% registrato nel 2009. Gli scarsi risultati erano dovuti per lo più alla riclassificazione statistica di alcune imprese pubbliche e di alcuni partenariati pubblico-privato in seno all'amministrazione pubblica nonché ai costi connessi al salvataggio di due banche in difficoltà. Questi effetti sono stati compensati solo in parte dall'effetto una tantum del trasferimento al settore pubblico di un fondo pensione e dal leggero miglioramento delle entrate rispetto all'anno precedente. Nel 2011 il

disavanzo è risultato pari al 4,2% del PIL, a fronte di un obiettivo del 5,9% del PIL. Il risultato migliore delle attese in termini nominali è stato possibile grazie al trasferimento dei fondi pensionistici del settore bancario al sistema di sicurezza sociale e al loro utilizzo per colmare un disavanzo di bilancio equivalente all'1½% di PIL. Il governo ha reagito prontamente per correggere il cattivo andamento del bilancio nel corso del primo semestre dell'anno, con l'adozione di ulteriori misure sul lato delle entrate quali un prelievo fiscale una tantum sui redditi delle persone fisiche e l'aumento dell'aliquota IVA sull'energia elettrica e il gas naturale, passata dall'aliquota ridotta all'aliquota normale, e mediante un maggiore controllo della spesa. Di conseguenza, lo scostamento di bilancio è essenzialmente riconducibile a fattori di incremento del disavanzo di natura non ricorrente, vale a dire un andamento inferiore alle attese delle entrate di natura extrafiscale provenienti da concessioni e beni immobili, la contabilizzazione dei debiti di un'impresa pubblica e di un partenariato pubblico-privato, entrambi nell'ambito di competenza del governo regionale di Madera, e la riclassificazione di un partenariato pubblico-privato nell'amministrazione pubblica dopo l'introduzione di pedaggi.

- (9) Secondo il più recente aggiornamento, da parte dei servizi della Commissione, delle prospettive economiche del Portogallo, il disavanzo pubblico nel 2012 è stimato al 5,3% nell'ipotesi di politiche invariate, a fronte di un disavanzo del 4,5% del PIL previsto nella legge di bilancio 2012 e nel programma di stabilità 2012. Il bilancio 2012, modificato a marzo con il bilancio integrativo, include misure di risanamento stimate al 5½% di PIL. Le misure di riduzione della spesa comprendono tagli delle retribuzioni e delle pensioni nonché la riduzione dei posti di lavoro nel settore pubblico, tagli nei settori della sanità e dell'istruzione e una riduzione delle spese correnti e in conto capitale delle imprese pubbliche. Le misure per aumentare le entrate si basano sull'aumento dell'imposizione indiretta mediante la previsione di aliquote IVA più elevate su taluni beni e servizi assoggettati attualmente ad aliquota ridotta o intermedia. Le modifiche della fiscalità diretta sono finalizzate per lo più ad ampliare la base imponibile riducendo le detrazioni e le esenzioni applicabili alle imposte sui redditi delle società e delle persone fisiche.
- (10) Nel 2012 il previsto scostamento rispetto al piano di bilancio è di circa 2¼% del PIL, dovuto principalmente ad un riequilibrio dell'economia più rapido del previsto verso esportazioni a minore intensità impositiva e ad un'incidenza superiore al previsto della disoccupazione sui bilanci della sicurezza sociale. Il calo del gettito fiscale è diffuso in vari ambiti, a causa di entrate da imposte dirette e indirette inferiori alle previsioni, ma anche della riduzione dei contributi di sicurezza sociale. La modifica della base imponibile ha portato ad un calo complessivo di circa il 2% del PIL rispetto alle previsioni delle entrate nel bilancio 2012, mentre ¼% del PIL è dovuto a operazioni una tantum. La spesa complessiva registra un andamento in linea con le previsioni, grazie al fatto che le maggiori spese per le indennità di disoccupazione sono compensate da risparmi in altri settori, in particolare sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici. Risparmi equivalenti all'1,5% del PIL (grazie alla diminuzione della spesa netta per interessi e alla riprogrammazione dei fondi strutturali dell'UE) e possibili entrate una tantum provenienti da una concessione aeroportuale contribuiranno a compensare in parte la diminuzione del gettito. Poiché nel 2012 alcuni fattori di riduzione del disavanzo sono una tantum, lo scostamento di bilancio nello stesso anno si traduce in un riporto al 2013 di circa 1½% del PIL, dovuto alla contrazione delle basi imponibili e all'andamento del mercato del lavoro.

- (11) Secondo l'aggiornamento più recente, da parte dei servizi della Commissione, delle prospettive economiche del Portogallo, nell'ipotesi di politiche invariate il disavanzo pubblico nel 2013 è stimato al 4³/₄% del PIL rispetto ad un obiettivo iniziale del 3%. Nel quadro del programma di aggiustamento economico per il Portogallo lo scenario a politiche invariate tiene conto delle misure previste nella decisione di esecuzione 2011/344/UE del Consiglio, del 17 maggio 2011, sulla concessione di assistenza finanziaria dell'Unione al Portogallo e del quarto aggiornamento del *Memorandum of Understanding on Specific Economic Conditionality* (protocollo d'intesa su condizioni specifiche di politica economica) concluso tra la Commissione europea, a nome dell'Unione, e la Repubblica portoghese. Il quarto aggiornamento del protocollo d'intesa ha preso in esame misure di risanamento del bilancio equivalenti a circa il 2% del PIL nel 2013, tra cui una consistente riduzione della spesa attraverso la riduzione della spesa salariale per i dipendenti pubblici e tagli nei settori dell'istruzione e della sanità, assieme a guadagni generati dalla ristrutturazione dell'amministrazione centrale e dalle imprese pubbliche. Sul lato delle entrate, le misure mirano ad ampliare la base imponibile riducendo le agevolazioni e le detrazioni fiscali sul reddito delle società e delle persone fisiche e aumentando le accise. Seguendo lo stesso orientamento il programma di stabilità per il 2012 prevede misure di risanamento del bilancio equivalenti a circa 1,4% di PIL.
- (12) Secondo l'ultimo aggiornamento, da parte dei servizi della Commissione, delle previsioni economiche del Portogallo, nel 2009, 2010 e 2011 il disavanzo strutturale è stato rispettivamente di -8,7%, -8,5% e -6,3% del PIL. Nel 2012 si prevede che si attesti al -4,2% del PIL. Queste previsioni si basano sull'ipotesi di uno sforzo medio di bilancio, misurato come la differenza tra i disavanzi strutturali, dell'1,5% del PIL tra il 2010 e il 2012, che è superiore allo sforzo annuo minimo di bilancio dell'1¹/₄% del PIL chiesto dal Consiglio per il periodo 2010-2013. Se si tiene conto del mutato scenario macroeconomico in cui si iscrivono le previsioni attuali rispetto a quello supposto dalle proiezioni alla base delle raccomandazioni del Consiglio del 2 dicembre 2009, lo sforzo annuo medio di bilancio stimato fra il 2010 e il 2012 sarebbe superiore di circa 0,8 punti percentuali del PIL. Il Portogallo ha quindi dato seguito effettivo alla raccomandazione riguardo al percorso per il disavanzo strutturale fino al 2012.
- (13) Secondo le previsioni dei servizi della Commissione dell'autunno 2009, su cui si è basata la raccomandazione del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE, del 2 dicembre 2009, l'economia portoghese avrebbe registrato una crescita dello 0,3% nel 2010 e dell'1,0% nel 2011. Il 2012 e 2013 superavano l'orizzonte temporale delle previsioni, ma l'ipotesi di un riassorbimento graduale dell'ampio divario negativo tra prodotto effettivo e prodotto potenziale entro il 2015 lasciava implicitamente presagire per tali anni una crescita superiore a quella del 2011. L'andamento del PIL reale nel 2010 e nel 2011 ha largamente contraddetto l'andamento previsto nelle previsioni dell'autunno 2009, a causa soprattutto di fattori eccezionali, di un aumento della crescita non sostenibile nel 2010 e di una crescita nettamente inferiore nel 2011. Inoltre, la domanda interna ha costituito una componente molto meno importante della crescita economica. Il contributo cumulato della domanda interna nel 2010 e nel 2011 è stato di -5 punti percentuali del PIL, a fronte di una previsione di 0,6 punti percentuali. Al tempo stesso il mercato del lavoro si è deteriorato in misura maggiore e più rapidamente di quanto previsto nelle previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione. L'ultimo aggiornamento delle previsioni dei servizi della Commissione sull'economia portoghese prevede tassi di crescita fortemente negativi per il 2012 e il 2013. Inoltre, è probabile che la crescita

continuerà a basarsi prevalentemente sulle esportazioni nette. Tali proiezioni sulla crescita indicano che l'economia portoghese è stata colpita da eventi imprevisi.

- (14) Il debito pubblico lordo è cresciuto dal 93,3% nel 2010 al 107,8% del PIL nel 2011 e, stando all'ultimo aggiornamento da parte dei servizi della Commissione delle prospettive economiche del Portogallo, dovrebbe salire al 119,1% del PIL nel 2012 e raggiungere il 123,7% del PIL nel 2013, superando così il valore di riferimento del trattato in tutti gli anni. Questo peggioramento del rapporto debito/PIL è dovuto principalmente alla maggiore spesa per interessi, tra cui i pagamenti legati ai prestiti concessi nel quadro del programma, e, in misura minore, alla dinamica del disavanzo primario. Notevole è nel 2012 l'aggiustamento stock/flussi, che contribuisce per 3,3 punti percentuali del PIL all'aumento del debito ed è collegato al piano di pagamento delle fatture dei fornitori degli enti pubblici e ad altre operazioni in essere.
- (15) La posizione di bilancio si è deteriorata notevolmente rispetto alle ipotesi sottese alla raccomandazione iniziale del Consiglio, a causa di prospettive economiche peggiori del previsto nonché a minore intensità fiscale. Inoltre, la considerevole contrazione dell'economia influisce molto negativamente su occupazione e disoccupazione, con effetti negativi sia sulle entrate che sulla spesa, dati la diminuzione dei contributi sociali e l'aumento dei trasferimenti sociali. In considerazione di tutti questi fattori, e in particolare del netto deterioramento delle prospettive di bilancio registrato dopo la raccomandazione iniziale del Consiglio a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE, e considerato il fatto che il Portogallo ha dato seguito effettivo, è quindi giustificato concedere un ulteriore anno per la correzione del disavanzo eccessivo.
- (16) La concessione di un ulteriore anno per la correzione del disavanzo eccessivo impone il conseguimento di obiettivi intermedi di disavanzo nominale pari al 5,0% del PIL nel 2012, al 4,5% del PIL nel 2013 e al 2,5% del PIL nel 2014, come previsto nel quinto aggiornamento della decisione di esecuzione 2011/344/UE del Consiglio. Secondo l'aggiornamento, da parte dei servizi della Commissione, delle previsioni economiche del Portogallo, il necessario miglioramento sottostante del saldo strutturale risultante da tali obiettivi è pari al 2,3% del PIL nel 2012, all'1,6% del PIL nel 2013 e all'1,3% del PIL nel 2014. Le autorità portoghesi adotteranno misure supplementari per conseguire gli obiettivi di disavanzo per il 2012, 2013 e 2014 alla luce del fabbisogno indicato nel quinto riesame del programma di aggiustamento economico. Inoltre, dati i rischi che pesano sull'attuazione, le autorità elaboreranno misure di emergenza per gli anni successivi per far fronte a eventuali scostamenti.
- (17) Nonostante il relativo allentamento degli ultimi mesi, la pressione dei mercati sul debito sovrano del Portogallo rimane elevata ed è necessario sostenere la credibilità dello sforzo di risanamento. Occorrerà a tal fine precisare nel dettaglio tutte le misure strutturali necessarie per conseguire gli obiettivi di bilancio nel 2013 e nel 2014 e accelerare la riduzione del disavanzo se la situazione economica o di bilancio risulterà migliore di quanto attualmente previsto. L'importanza di un intervento tempestivo per scongiurare il rischio di scostamenti futuri giustifica il termine di tre mesi per dare seguito effettivo alla raccomandazione.
- (18) Il 6 luglio il Consiglio ha adottato raccomandazioni specifiche per il Portogallo chiedendogli di attuare le misure previste nella decisione di esecuzione 2011/344/UE del Consiglio e ulteriormente specificate nel protocollo d'intesa del 17 maggio 2011 e successive integrazioni. Nel complesso, queste misure mirano ad adottare una strategia

di risanamento del bilancio credibile ed equilibrata, sostenuta da misure strutturali e da un migliore controllo finanziario sulle imprese pubbliche e sui partenariati pubblico-privato, da riforme strutturali profonde e anticipate dei mercati dei prodotti e dei servizi e da sforzi per salvaguardare il settore finanziario mediante operazioni di ricapitalizzazione sostenute da meccanismi di *back-up*.

- (19) Parallelamente al riesame periodico del programma di aggiustamento economico del Portogallo previsto dalla decisione di esecuzione 2011/344/UE del Consiglio, i progressi del paese nell'attuazione degli impegni che gli incombono nel quadro della procedura per disavanzi eccessivi saranno monitorati a cadenza trimestrale.
- (20) Il Portogallo soddisfa le condizioni per la proroga del termine per la correzione del disavanzo pubblico eccessivo prevista dall'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi,

RACCOMANDA:

- (1) che le autorità portoghesi pongano fine all'attuale situazione di disavanzo eccessivo entro il 2014;
- (2) che le autorità portoghesi realizzino un miglioramento del saldo strutturale pari a 2,3% del PIL nel 2012, 1,6% del PIL nel 2013 e 1,3% del PIL nel 2014, per portare il disavanzo pubblico nominale al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL entro il 2014, in base all'aggiornamento delle prospettive economiche del Portogallo preparato dai servizi della Commissione. Gli obiettivi di disavanzo nominale dovrebbero essere pari a 5,0% del PIL nel 2012, 4½% del PIL nel 2013 e 2,5% del PIL nel 2014;
- (3) che le autorità portoghesi attuino le misure adottate nel bilancio 2012 e nel relativo bilancio integrativo di marzo e adottino misure supplementari equivalenti allo 0,3% di PIL per contenere il disavanzo al 5,0% del PIL. Dette misure comprendono il blocco di alcuni stanziamenti del bilancio 2012 per progetti di investimento non ancora avviati, l'aumento dell'imposta di registro sui beni immobili di valore elevato e delle aliquote fiscali sui redditi da capitale, l'anticipazione di alcune delle misure di bilancio per il 2013 miranti a ridurre le prestazioni sociali e l'applicazione di altre misure finalizzate a conseguire risparmi nei consumi intermedi e proventi dalle vendite;
- (4) che le autorità portoghesi adottino misure di risanamento permanenti equivalenti al 3,0% di PIL per conseguire l'obiettivo di un disavanzo del 4,5% del PIL nel 2013. Salvo indicazione contraria, le misure da adottare con la legge di bilancio 2013 comprendono: i) la riduzione della spesa salariale mediante una sostanziale riduzione del numero di dipendenti pubblici, della retribuzione degli straordinari e dei vantaggi non retributivi; ii) il miglioramento degli strumenti di verifica del reddito e il ridimensionamento di alcuni programmi e contributi sociali; iii) una riforma più approfondita del sistema sanitario e delle imprese pubbliche. Per quanto riguarda le entrate, le misure previste includono: i) una riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche con l'obiettivo di semplificare la struttura impositiva, abolire alcuni sgravi fiscali, aumentare l'aliquota media migliorando al contempo la progressività; ii) l'allargamento della base imponibile dell'imposta sul reddito delle società

mediante l'abolizione della detraibilità degli interessi; iii) l'aumento dell'imposta sui beni immobili. Le autorità portoghesi adotteranno misure di emergenza nel 2013 in caso di scostamenti;

- (5) che le autorità portoghesi adottino misure di risanamento permanenti equivalenti all'1¾% di PIL per conseguire l'obiettivo di disavanzo nel 2014. Una revisione complessiva della spesa, con l'obiettivo di specificare tutte le misure per un importo pari a circa 4 miliardi di EUR nel biennio 2014-2015, sarà effettuata per il sesto riesame del programma di aggiustamento economico e tutte le misure saranno specificate entro metà febbraio 2013. I piani di risanamento del bilancio per il biennio 2014-2015 saranno illustrati in dettaglio nel programma di stabilità per il 2013.
- (6) Il governo portoghese è tenuto a dare seguito effettivo alla presente raccomandazione entro tre mesi dalla sua adozione e a presentare, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4 *bis*, del regolamento (CE) n. 1467/97, una relazione in cui specifica nei dettagli la strategia di risanamento prevista per raggiungere gli obiettivi.

Il Consiglio invita inoltre le autorità portoghesi:

- in aggiunta alla relazione prevista dal punto (6) della raccomandazione e conformemente ai requisiti definiti nella decisione di esecuzione 2011/344/UE del Consiglio, del 17 maggio 2011, sulla concessione di assistenza finanziaria dell'Unione al Portogallo, a trasmettere una relazione sui progressi compiuti nell'attuazione della presente raccomandazione ogni tre mesi, nonché a dedicare a tale argomento un capitolo separato dei programmi di stabilità che saranno preparati fino al 2015;

- a mantenere lo slancio di riforma della gestione delle finanze pubbliche attraverso la riforma della legge quadro di bilancio per renderla conforme alle nuove norme dell'Unione europea in materia di *governance* di bilancio e a continuare a migliorare la trasparenza e il controllo in tutte le fasi della procedura di bilancio e attenersi al quadro e agli obiettivi di bilancio a medio termine a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica. La Repubblica portoghese è destinataria della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente