

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

CONSIGLIO

PARERE DEL CONSIGLIO

del 2 dicembre 2009

sul complemento al programma di stabilità aggiornato del Belgio, 2008-2012

(2010/C 47/01)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche ⁽¹⁾, in particolare l'articolo 5, paragrafo 3,

vista la raccomandazione della Commissione,

dopo aver consultato il comitato economico e finanziario,

HA ESPRESSO IL SEGUENTE PARERE:

- (1) Il [2 dicembre 2009] il Consiglio ha esaminato il complemento al programma di stabilità aggiornato del Belgio dell'aprile 2009 (in appresso «il complemento»), che riguarda il periodo 2008-2012 ⁽²⁾, presentato dalle autorità belghe in risposta ad un invito del Consiglio contenuto nel suo parere del 7 luglio 2009 sul programma dell'aprile 2009. Il parere attuale aggiorna quello espresso in luglio, tenendo conto delle informazioni contenute nel complemento al programma dell'aprile 2009.
- (2) Il tracollo a livello mondiale degli scambi insieme al calo della fiducia, agli effetti sulla ricchezza e all'irrigidimento delle condizioni del credito ha portato ad una forte contrazione dell'economia nell'ultimo trimestre del 2008 e nel primo del 2009. Nel secondo trimestre, la contrazione è stata più limitata e la crescita trimestrale dovrebbe tornare ad essere leggermente positiva nella seconda metà dell'anno in vista del miglioramento del contesto internazionale. In base alle previsioni dei servizi della Commissione dell'autunno 2009 il PIL dovrebbe registrare una contrazione di circa il 3 % nel 2009 e ritornare in positivo nel 2010 (0,6 %). Nel 2011, la crescita dovrebbe arrivare all'1,5 %, superando quindi di poco la crescita potenziale che è stata ridotta dal crollo degli investimenti e dall'aumento del tasso di disoccupazione nel contesto della crisi. La recessione avrà inoltre un consistente impatto negativo sulle finanze pubbliche e, secondo le previsioni di autunno 2009 dei servizi della Commissione, il disavanzo delle amministrazioni pubbliche dovrebbe deteriorarsi passando dall'1,2 % del PIL nel 2008 a circa il 6 % del PIL nel 2009. Il disavanzo dovrebbe stabilizzarsi nel 2010 e 2011 tenendo conto i) che l'impatto di bilancio delle misure di stimolo adottate a fine 2008, in risposta al piano europeo di ripresa economica, resterà all'0,5 % del PIL anche nel 2010, in quanto il pacchetto comprende misure permanenti e ii) delle misure di risanamento adottate dai diversi livelli dell'amministrazione pubblica nell'ambito dei rispettivi bilanci per il 2010 (0,75 % del PIL) e il 2011 (0,25 % del PIL). Tuttavia, si prevede che la difficile crescita economica nel 2010 associata ad un ulteriore forte aumento della disoccupazione, ad una maggiore spesa per interessi, nonché all'aumento della spesa collegata all'invecchiamento della popolazione (che comprende le misure adottate negli ultimi anni per migliorare le prestazioni sociali, tra cui le pensioni), finisca per controbilanciare totalmente l'impatto delle misure di miglioramento sul saldo nominale.

⁽¹⁾ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1. I documenti menzionati nel presente testo sono disponibili su internet al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ L'aggiornamento dell'aprile 2009 del programma di stabilità riguardava il periodo 2008-2013.

- (3) Lo scenario macroeconomico che sottende il complemento di programma prevede che, dopo un aumento dell'1,1 % nel 2008, il PIL reale diminuirà del 3,1 % nel 2009 per poi ritrovare un tasso di crescita dello 0,4 % nel 2010. Successivamente, la crescita del PIL è prevista all'1,9 % nel 2011 e al 2,4 % nel 2012. Rispetto al programma aggiornato dell'aprile 2009 la previsione di crescita è stata corretta verso il basso, specialmente nel 2009. Sulla base delle informazioni attualmente disponibili ⁽¹⁾, questo nuovo scenario appare ampiamente plausibile: esso può sembrare leggermente prudente per il periodo 2009-2010, ma piuttosto ottimista per gli anni successivi rispetto alle stime più recenti del potenziale di produzione. Mentre anche le previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione si attendono un graduale azzeramento del divario tra prodotto effettivo e potenziale una volta superata la recessione, i tempi previsti per l'azzeramento di tale divario appaiono piuttosto ottimistici nel complemento. La composizione della crescita è largamente plausibile per l'intero periodo esaminato dal complemento. Le previsioni relative all'inflazione contenute nel complemento possono essere considerate realiste. D'altro canto, la previsione di crescita delle retribuzioni appare ottimista per l'intero periodo in quanto una crescita inferiore del costo del lavoro all'estero può esercitare una maggiore pressione al ribasso sulle retribuzioni belghe in una situazione di elevata disoccupazione. Infine, anche la previsione di crescita dell'occupazione per il 2011 contenuta nel complemento può apparire leggermente ottimista.
- (4) Il complemento contiene un obiettivo di disavanzo per il 2009 del 5,9 % del PIL (in linea con la previsione dei servizi della Commissione dell'autunno 2009). L'aumento del disavanzo nel 2009 rispetto all'1,2 % del PIL nel 2008 riflette principalmente l'impatto degli stabilizzatori automatici. Tale impatto è stato molto più importante di quanto potrebbe suggerire l'applicazione di elasticità standard e in particolare include un forte calo nel gettito fiscale proveniente dalle imprese. Le misure expansioniste incluse nel bilancio 2009 (0,5 % del PIL) ed i pacchetti di stimolo fiscale varati dai governi regionali e federale (0,5 % del PIL) sono stati relativamente contenuti in linea con il limitato spazio di manovra derivante dall'elevato livello di debito. Infine, il deterioramento del bilancio riflette anche le misure a tantum negative per circa 0,5 % del PIL, conseguenti principalmente a due sentenze ⁽²⁾. In conseguenza di queste misure a tantum e dell'impatto più ampio del previsto degli stabilizzatori automatici, l'attuale obiettivo di disavanzo per il 2009 è del 2,5 % del PIL più elevato rispetto a quello incluso nell'aggiornamento dell'aprile 2009 del programma di stabilità, mentre non sono state prese ulteriori misure expansionistiche. Il disavanzo strutturale (cioè il saldo di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure a tantum e di altre misure temporanee), in base ai dati trasmessi nel complemento e ricalcolati dai servizi della Commissione in base alla metodologia concordata, dovrebbe raggiungere il 4,7 % del PIL nel 2009, rispetto al 2,3 % nel 2008. Le previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione prevedono un aumento leggermente più ridotto del disavanzo strutturale nel 2009 (di 2 anziché 2,4 punti percentuali), principalmente poiché il complemento non considerava una tantum l'impatto del 0,5 % sul PIL conseguente alle sentenze.
- (5) L'obiettivo principale della strategia di bilancio a medio termine (OMT) del complemento consiste nel garantire un ritorno graduale al pareggio di bilancio entro il 2015. Il complemento non menziona esplicitamente l'OMT e non prevede nemmeno che l'obiettivo a medio termine originale del Belgio (un avanzo dello 0,5 % del PIL in termini corretti per il ciclo e al netto di misure a tantum e di altre misure temporanee) possa essere raggiunto entro il periodo di riferimento del programma. Il disavanzo nominale dovrebbe stabilizzarsi a circa il 6 % del PIL nel 2010 grazie a misure correttive pari allo 0,5 % del PIL, prima di migliorare gradualmente fino al 4,4 % del PIL entro il 2012 (grazie a misure di risanamento pari all'1 % nel 2011 e all'1,4 % nel 2012). Il complemento menziona l'obiettivo del 2013 per ricondurre il disavanzo sotto il valore di riferimento del 3 %, ma non presenta uno scenario completo per tale anno ⁽³⁾. Il disavanzo strutturale nel complemento, ricalcolato secondo la metodologia concordata, dovrebbe migliorare di circa 0,25 di punto percentuale sia nel 2010 che nel 2011 e di 0,5 punto percentuale nel 2012. Dato che il complemento non considera una tantum l'impatto del 0,5 % sul PIL conseguente alle sentenze, il saldo strutturale dovrebbe in realtà peggiorare di 0,25 % del PIL nel 2010 (da -4,2 % del PIL nel 2009 a -4,4 % del PIL nel 2010). Gli aggiustamenti strutturali previsti nel complemento sono notevolmente più modesti rispetto agli importi delle misure programmate già menzionate. Questo significa che il saldo strutturale a politiche invariate dovrebbe peggiorare automaticamente in media di 0,5 % del PIL all'anno in conseguenza della difficile crescita economica nel 2010, della maggiore spesa per interessi e dell'aumento della spesa collegata all'invecchiamento della popolazione (che comprende anche le misure adottate negli ultimi anni per migliorare

⁽¹⁾ La valutazione in particolare tiene conto delle previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione.

⁽²⁾ Anzitutto, la Corte europea di giustizia ha stabilito che le imposte sulle imprese dovevano essere restituite in quanto il regime di deduzione dei dividendi belgi riscossi non era compatibile con la direttiva 90/435/CEE del Consiglio, del 23 luglio 1990, concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi. In secondo luogo, la Corte costituzionale belga ha stabilito che le imposte sul reddito delle persone fisiche indebitamente riscosse dovevano essere restituite ai disoccupati, siano essi coniugati o conviventi, per garantire la parità di trattamento.

⁽³⁾ Il programma prevede i disavanzi nominali per il periodo 2013-2015 (2,8 % del PIL nel 2013, 1,3 % del PIL nel 2014 e 0 % del PIL nel 2015), ma non fornisce ulteriori informazioni o uno scenario macroeconomico per giustificare tali obiettivi.

le prestazioni sociali, tra cui le pensioni). Secondo il complemento, lo sforzo di risanamento previsto si basa anche su un aumento del gettito fiscale (in particolare delle imposte sul reddito e il patrimonio) e su riduzioni di spesa (in particolare dei consumi intermedi, delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti e dei trasferimenti sociali in natura). Il complemento stima il debito pubblico all'89,6 % del PIL nel 2008, rispetto all'84 % del PIL nel 2007, dove l'aumento è dovuto soprattutto ad un significativo aggiustamento stock/flussi, derivante soprattutto dalle operazioni di salvataggio delle banche (6 % del PIL). Il complemento prevede che il rapporto debito/PIL salga ancora a circa il 104 % nel 2011, per poi sostanzialmente stabilizzarsi. Si tratta di un dato notevolmente più alto rispetto a quello contenuto nell'aggiornamento di aprile (dovuto essenzialmente ai disavanzi più elevati). Le previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione prevedono un aumento comparabile del rapporto debito/PIL.

- (6) Gli obiettivi di bilancio sono complessivamente soggetti ad alcuni rischi di peggioramento dei dati reali, principalmente a partire dal 2011. In primo luogo il quadro macroeconomico è incerto e quindi nel 2011 e 2012 non si possono escludere risultati peggiori di quelli previsti nel complemento. In secondo luogo, le misure di risanamento menzionate nel complemento per sostenere gli obiettivi non sono sufficientemente specificate. Mentre per il 2010, sulla base dei progetti di bilancio relativi a tale anno dei diversi livelli della pubblica amministrazione approvati dopo la presentazione del complemento, appare che l'importo delle misure correttive supera lo 0,5 % del PIL previsto nel complemento, dato che le misure sufficientemente specificate ammontano a circa 0,75 % del PIL, per gli anni successivi, vi sono poche informazioni disponibili sulla natura delle misure programmate. Infine il governo ha offerto consistenti garanzie al settore bancario che potrebbero far lievitare i disavanzi futuri ed il debito nella misura in cui verranno attivate, anche se parte del costo per il sostegno pubblico al settore finanziario potrà essere recuperato in futuro. D'altro canto, riflettendo il calo delle entrate più forte del previsto che si è avuto nel 2009, non si può escludere che il gettito fiscale possa essere più dinamico di quanto farebbero ritenere le elasticità standard. Tenuto conto dei rischi che pesano sugli obiettivi di bilancio, anche l'andamento del rapporto debito/PIL potrebbe essere meno favorevole di quanto previsto nel complemento.
- (7) L'orientamento di bilancio, misurato dalla variazione ricalcolata del saldo strutturale contenuta nel complemento e tenuto conto dei rischi summenzionati, è espansionistico nel 2009, in linea con il piano europeo di ripresa economica e ampiamente neutro per il resto del periodo del programma. Considerati i rischi connessi alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, compreso l'elevato livello del debito pubblico, che inoltre non diminuisce in misura sufficiente verso il valore di riferimento nel corso del periodo di riferimento del programma, e importanti sopravvenienze passive dovute alle misure per stabilizzare il sistema finanziario, il percorso di risanamento dovrebbe essere notevolmente rafforzato a partire dal 2011.
- (8) Per quanto riguarda i requisiti relativi ai dati specificati nel codice di condotta per i programmi di stabilità e di convergenza, il complemento ha migliorato la conformità ai requisiti del codice di condotta anche se rimangono delle lacune per quanto riguarda i dati obbligatori e facoltativi ⁽¹⁾.

Nel complesso si può concludere che l'orientamento di bilancio espansionista nel 2009 è in linea con il piano europeo di ripresa economica. Assieme al funzionamento degli stabilizzatori automatici, le misure discrezionali di sostegno porteranno il disavanzo nominale a quasi il 6 % del PIL. Il rapporto debito pubblico lordo/PIL, che è cresciuto nel 2008 a seguito delle misure volte a stabilizzare il sistema finanziario, continuerà il suo movimento rialzista fino al 104 % nel 2012. Ciò si verifica dopo l'impressionante calo del debito, passato dal 134 % nel 1993 all'84 % nel 2007, ottenuto grazie alla realizzazione di bilanci in pareggio. Il percorso di risanamento contenuto nel complemento mira a ridurre gradualmente il disavanzo nominale al 4,4 % nel 2012, dopo di che dovrebbe ulteriormente scendere al 2,8 % del PIL nel 2013 per arrivare ad un bilancio in pareggio nel 2015. Il percorso è nel complesso soggetto a rischi di peggioramento a partire dal 2011, in quanto le misure sottostanti non sono sufficientemente specificate e si scontano condizioni macroeconomiche piuttosto ottimistiche. Alla luce della dinamica del debito e della sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine, il risanamento programmato dovrebbe rafforzarsi notevolmente a partire dal 2011 per poter portare il disavanzo al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL.

Alla luce della valutazione che precede e in aggiunta ai precedenti inviti contenuti nel parere del Consiglio del 7 luglio 2009 a migliorare la qualità e la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, il Belgio è anche invitato ad attuare le misure di risanamento nel 2010, programmate nel progetto di bilancio dello stesso anno e a incrementare considerevolmente lo sforzo di aggiustamento a partire dal 2011, attraverso misure strutturali specifiche, per portare il disavanzo decisamente sotto il valore di riferimento del 3 % del PIL.

⁽¹⁾ In particolare non figura la tabella sugli sviluppi ciclici.

Confronto tra le principali proiezioni macroeconomiche e di bilancio

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIL reale (variazione in %)	PS sett. 2009	2,8	1,1	- 3,1	0,4	1,9	2,4
	COM autunno 2009	2,9	1,0	- 2,9	0,6	1,5	n.d.
	PS apr. 2009	2,8	1,1	- 1,9	0,6	2,3	2,3
Inflazione IAPC (%)	PS sett. 2009	1,8	4,5	0,0	1,5	1,6	1,6
	COM autunno 2009	1,8	4,5	0,0	1,3	1,5	n.d.
	PS apr. 2009	1,8	4,5	0,7	1,8	1,8	1,7
Divario tra prodotto effettivo e potenziale ⁽¹⁾ (in % del PIL potenziale)	PS sett. 2009	2,6	2,0	- 2,3	- 2,9	- 2,3	- 1,5
	COM autunno 2009	2,4	1,7	- 2,3	- 2,8	- 2,4	n.d.
	PS apr. 2009	2,3	1,5	- 1,9	- 2,7	- 1,9	- 1,2
Accreditamento/indebitamento netto nei confronti del resto del mondo (in % del PIL)	PS sett. 2009	2,1	- 1,6	- 1,9	- 2,1	- 2,3	n.d.
	COM autunno 2009	3,5	- 0,2	0,1	0,4	0,3	n.d.
	PS apr. 2009	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Entrate delle amministrazioni pubbliche (in % del PIL)	PS sett. 2009	n.d.	48,7	47,9	48,1	48,5	49,2
	COM autunno 2009	48,2	48,8	47,7	48,0	48,2	n.d.
	PS apr. 2009	48,1	48,6	48,2	n.d.	n.d.	n.d.
Spesa delle amministrazioni pubbliche (in % del PIL)	PS sett. 2009	n.d.	49,9	53,8	54,1	53,9	53,6
	COM autunno 2009	48,4	50,0	53,6	53,8	54,0	n.d.
	PS apr. 2009	48,3	49,8	51,6	n.d.	n.d.	n.d.
Saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche (in % del PIL)	PS sett. 2009	n.d.	- 1,2	- 5,9	- 6,0	- 5,5	- 4,4
	COM autunno 2009	- 0,2	- 1,2	- 5,9	- 5,8	- 5,8	n.d.
	PS apr. 2009	- 0,2	- 1,2	- 3,4	- 4,0	- 3,4	- 2,6
Saldo primario (in % del PIL)	PS sett. 2009	n.d.	2,5	- 2	- 1,9	- 1,2	- 0,1
	COM autunno 2009	3,6	2,6	- 2,0	- 1,8	- 1,7	n.d.
	PS apr. 2009	3,6	2,5	0,4	- 0,1	0,6	1,5
Saldo corretto per il ciclo ⁽²⁾ (in % del PIL)	PS sett. 2009	- 1,6	- 2,3	- 4,7	- 4,4	- 4,2	- 3,6
	COM autunno 2009	- 1,5	- 2,1	- 4,6	- 4,3	- 4,5	n.d.
	PS apr. 2009	- 1,5	- 2,0	- 2,4	- 2,6	- 2,4	- 1,9
Saldo strutturale ⁽³⁾ (in % del PIL)	PS sett. 2009	- 1,5	- 2,3	- 4,7	- 4,4	- 4,2	- 3,6
	COM autunno 2009	- 1,4	- 2,2	- 4,2	- 4,4	- 4,5	n.d.
	PS apr. 2009	- 1,3	- 2	- 2,4	- 2,6	- 2,4	- 1,9

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Debito pubblico lordo (in % del PIL)	PS sett. 2009	n.d.	89,7	97,5	101,9	103,9	104,3
	COM autunno 2009	84,2	89,8	97,2	101,2	104,0	n.d.
	PS apr. 2009	84,0	89,6	93,0	95,0	94,9	93,9

Note:

(¹) Divari tra prodotto effettivo e potenziale e saldi corretti per il ciclo ricavati dai programmi, ricalcolati dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel complemento.

(²) Sulla base di una crescita potenziale stimata rispettivamente dell'1,9 %, 1,7 %, 1,0 % e 1,2 % negli anni del periodo 2007-2011.

(³) Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee. Le misure una tantum e le altre misure temporanee sono pari a 0 in tutto il periodo secondo il complemento. Secondo le previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione, le misure una tantum riducono il disavanzo sia nel 2008 che nel 2010 (0,1 % del PIL) e accrescono il disavanzo nel 2009 (0,5 % del PIL).

Fonte:

Complemento del settembre 2009 all'aggiornamento dell'aprile 2009 del programma di stabilità (PS); previsioni dell'autunno 2009 dei servizi della Commissione (COM); calcoli dei servizi della Commissione.