

I

(Comunicazioni)

CONSIGLIO

PARERE DEL CONSIGLIO

del 12 luglio 2005

sul programma aggiornato di stabilità 2005-2009 del Portogallo

(2005/C 228/01)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità 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,

previa consultazione del comitato economico e finanziario,

HA ADOTTATO IL PRESENTE PARERE:

- (1) In data 12 luglio 2005 il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità aggiornato del Portogallo per il periodo 2005-2009. Il programma risponde alle prescrizioni in materia di dati indicate nel «codice di condotta sul contenuto e la presentazione dei programmi di stabilità e di convergenza» ⁽²⁾; tuttavia, non presenta proiezioni sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Di conseguenza, il Portogallo è invitato a conformarsi integralmente ai requisiti del codice di condotta.
- (2) L'aggiornamento del programma di stabilità è imperniato sulla necessità di correggere un disavanzo pubblico che, attestatosi al 6,2 % del PIL nel 2005, dovrebbe superare nettamente la soglia del 3 %. Tale valore, che segue a un disavanzo per gli anni 2002-2004 del 2,9 % del PIL ⁽³⁾ secondo il dato comunicato di recente dalle autorità portoghesi in seguito a discussioni con Eurostat, denota un notevole peggioramento rispetto all'obiettivo del 2,2 % del PIL per il 2005 fissato nel precedente aggiornamento. Le ragioni di tale deterioramento sono una crescita più debole del previsto, una rivalutazione della crescita della spesa, ripetuti sforamenti del bilancio, la non introduzione delle misure a tantum preventivate nel precedente aggiornamento e un pacchetto di misure correttive pari a circa lo 0,6 % circa del PIL, adottato dal nuovo governo nel giugno 2005. Per ridurre il disavanzo, l'aggiornamento delinea una strategia che, anziché ricorrere ampiamente a misure temporanee e a tantum, prevede di attuare misure strutturali, denotando con ciò un cambiamento rispetto alla strategia di bilancio prospettata nei precedenti aggiornamenti. Stando alle previsioni, il disavanzo pubblico dovrebbe migliorare costantemente nei prossimi anni ma resterà superiore al valore di riferimento del 3 % del PIL fino al 2007.

⁽¹⁾ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

⁽²⁾ Le autorità portoghesi avevano presentato un programma aggiornato nel dicembre 2004, rispettando quindi formalmente il requisito del termine per la presentazione. Considerata però l'imminenza delle elezioni politiche portoghesi, si era deciso di non procedere alla valutazione del programma e di aspettare l'aggiornamento presentato dal nuovo governo.

⁽³⁾ I disavanzi erano del 4,1 %, del 5,4 % e del 5,2 % del PIL rispettivamente nel 2002, 2003 e 2004, se si escludono le principali misure a tantum e temporanee.

- (3) Lo scenario macroeconomico che sottende il programma prevede un'accelerazione progressiva della crescita del PIL reale dallo 0,8 % nel 2005 al 3 % nel 2009, con tassi di crescita successivi dell'1,4 %, 2,2 % e 2,6 % negli anni intermedi. Stando alle informazioni attualmente disponibili, le previsioni di crescita per la prima parte del periodo di riferimento sono plausibili, mentre maggiori sono i rischi per gli ultimi anni del programma. Per poter conseguire i livelli di crescita previsti occorrono interventi strutturali diretti a sanare i problemi di produttività e competitività e a ripristinare la fiducia.
- (4) Il programma mira a raggiungere un disavanzo pubblico inferiore al valore di riferimento del 3 % del PIL entro il 2008. Il rapporto disavanzo pubblico/PIL dovrebbe ridursi dal 6,2 % nel 2005 al 4,8 % nel 2006, al 3,9 % nel 2007, al 2,8 % nel 2008 e all'1,6 % nel 2009. Stando ai calcoli effettuati dai servizi della Commissione applicando la metodologia concordata alle informazioni contenute nel programma, il disavanzo corretto per il ciclo aumenterà dapprima al 5,3 % del PIL nel 2005, poi scenderà gradualmente all'1,4 % nel 2009. L'opera di risanamento si protrarrà per l'intero periodo di riferimento ma il risanamento principale sarà prodotto all'inizio, nel 2006. Nella fase iniziale del programma, il risanamento dipenderà soprattutto da un incremento del gettito conseguente a un aumento della pressione fiscale (in particolare con l'aliquota IVA standard che passerà dal 19 % al 21 %), a una diminuzione dei crediti d'imposta e a una migliore riscossione delle imposte, che compenseranno in parte i minori introiti da misure *a tantum*. Per gli anni successivi, l'accresciuto contributo proveniente dal contenimento della spesa dovrebbe risultare da misure a carattere permanente, come la riforma della pubblica amministrazione, il contenimento della spesa per retribuzioni e la modifica dei fondi di previdenza sociale, i cui effetti sul bilancio saranno significativi soprattutto nel medio periodo. La quota degli investimenti sulla spesa pubblica totale dovrebbe diminuire solo leggermente nel periodo di riferimento del programma.
- (5) I risultati di bilancio prospettati dal programma comportano diversi rischi. Anzitutto, l'accelerazione dell'attività economica rischia di essere più debole del previsto in quanto subordinata all'efficacia del risanamento dei conti pubblici e visto l'atteso aumento della concorrenza internazionale sui mercati portoghesi dell'export. In secondo luogo, le misure volte a incrementare il gettito e a contenere la spesa potrebbero risultare meno efficaci rispetto alle previsioni o chiedere più tempo prima di dare i frutti sperati. Con l'aumento della pressione fiscale cresce anche il rischio di evasione nonostante le importanti misure adottate per accrescere l'adempimento fiscale, compresa una maggiore cooperazione amministrativa focalizzata sulle frodi transfrontaliere relative all'IVA. Inoltre molte delle misure annunciate per il contenimento della spesa devono essere ancora tradotte in norme specifiche. Alla luce di questa valutazione, al governo potrebbe essere chiesto di onorare i suoi impegni e assumere misure aggiuntive affinché il disavanzo non superi la soglia del 3 % del PIL per periodi più lunghi del previsto. Inoltre, anche attenendosi al percorso previsto, gli orientamenti di bilancio del programma non forniscono un margine di sicurezza sufficiente contro il superamento della soglia stabilita per il disavanzo nell'ambito delle normali fluttuazioni macroeconomiche almeno fino al 2009. Né permettono di garantire che sia conseguito, entro la fine del programma, l'obiettivo a medio termine del patto di stabilità e crescita di un saldo di bilancio prossimo al pareggio malgrado una riduzione del disavanzo sottostante dal 2005 al 2009 di circa 4 punti percentuali del PIL. L'analisi di sensitività indica che nel 2009 il disavanzo sarà ancora al 3 %, o molto vicino, in caso di sviluppi macroeconomici sfavorevoli.
- (6) Il rapporto debito/PIL ha superato nel 2003 il valore di riferimento del 60 % stabilito dal trattato, per salire al 61,9 % nel 2004. Secondo l'aggiornamento, raggiunto il 66,5 % del PIL nel 2005, culminerà al 67,8 % nel 2007 per calare in seguito fino a attestarsi al 64,5 % nel 2009. Anche l'andamento del rapporto debito lordo/PIL potrebbe rivelarsi meno favorevole del previsto, considerati i rischi inerenti all'attività economica, gli obiettivi di bilancio e la possibilità che, come in passato, gli aggiustamenti stock-flussi aggravino il debito, in particolare l'accumulo di attività finanziarie.
- (7) Per quanto riguarda la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, il Portogallo è esposto ai rischi inerenti al costo previsto a carico del bilancio dell'invecchiamento demografico. Le riforme strutturali attuate sino a oggi, specie in relazione al sistema pensionistico e sanitario, dovrebbero alleviare l'impatto finanziario dell'invecchiamento. Comunque, non sembrano sufficienti per garantire la sostenibilità. In effetti, le riforme delineate nell'aggiornamento, prima fra tutte la riforma delle pensioni dei pubblici dipendenti, potrebbero contribuire a quel fine solo se attuate integralmente. Il governo ha commissionato un rapporto che valuti la sostenibilità a lungo termine del sistema di sicurezza sociale.

- (8) Nel complesso, le politiche economiche descritte nel programma aggiornato sono in parte conformi agli indirizzi di massima per le politiche economiche specifici per il paese nel settore delle finanze pubbliche. Come raccomandato, il programma prevede un risanamento dei conti pubblici imperniato essenzialmente sul lato della spesa e rifugge da misure temporanee e una tantum. Se confermate, le proiezioni del programma implicano un miglioramento del saldo corretto per il ciclo (al netto delle misure temporanee e una tantum) di oltre lo 0,5 % del PIL l'anno. Il programma non si prefigge però di ridurre il disavanzo al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL prima del 2008, e il contenimento programmato della spesa non basterà per raggiungere l'obiettivo di medio termine fissato dal patto di stabilità e crescita di una posizione di bilancio prossima al pareggio entro la fine del periodo di riferimento.
- (9) Visti i dati sul disavanzo e sul debito per il 2005 e gli anni successivi presentati nel programma di stabilità aggiornato, il 22 giugno la Commissione ha avviato nei confronti del Portogallo la procedura per i disavanzi eccessivi. Il Consiglio, nel decidere se esiste un disavanzo eccessivo in Portogallo, formulerà una raccomandazione per la sua correzione; tale raccomandazione disporrà un termine per la correzione del disavanzo eccessivo.

Sulla base della valutazione che precede, il Consiglio reputa opportuno che il Portogallo:

- i) limiti il deterioramento dei conti pubblici nel 2005, provvedendo all'attuazione rigorosa delle misure correttive annunciate;
- ii) avvii quanto prima un processo duraturo di correzione del disavanzo eccessivo, muovendo un primo passo sostanziale nel 2006 seguito da diminuzioni significative ogni anno, e attuando con determinazione le misure previste per ridurre la spesa pubblica; colga tutte le opportunità per accelerare la riduzione del disavanzo, in modo soprattutto da creare il margine necessario per assorbire l'impatto sui conti pubblici di un'eventuale crescita economica inferiore alle aspettative;
- iii) costringa il rapporto debito lordo/PIL a un deciso andamento al ribasso, provvedendo affinché l'evoluzione del debito rispecchi i progressi conseguiti nella riduzione del disavanzo e evitando operazioni finanziarie che aggravano il debito;
- iv) tenga sotto controllo l'andamento della spesa, eventualmente fissando massimali obbligatori per specifiche categorie di spesa, nell'ambito di un vasto programma di riforma che migliori la qualità e garantisca la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche;
- v) migliori ancora il trattamento dei dati delle amministrazioni pubbliche.

Raffronto tra le principali proiezioni macroeconomiche e di bilancio

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIL reale (variazione in %)	PS giugno 2005	1,0	0,8	1,4	2,2	2,6	3,0
	COM aprile 2005	1,0	1,1	1,7	—	—	—
	PS genn. 2004	1,0	2,5	2,8	3,0	—	—
Inflazione (IAPC) (%)	PS giugno 2005	2,5	2,5	2,9	2,5	2,5	2,4
	COM aprile 2005	2,5	2,3	2,1	—	—	—
	PS genn. 2004	2,0	2,0	2,0	2,0	—	—
Saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche (in % del PIL)	PS giugno 2005	- 2,9	- 6,2	- 4,8	- 3,9	- 2,8	- 1,6
	COM aprile 2005	- 2,9	- 4,9	- 4,7	—	—	—
	PS genn. 2004 (*)	- 2,8	- 2,2	- 1,6	- 1,1	—	—

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Saldo primario (in % del PIL)	PS giugno 2005	- 0,1	- 3,3	- 1,6	- 0,5	0,7	1,8
	COM aprile 2005	- 0,1	- 2,0	- 1,6	—	—	—
	PS genn. 2004	0,1	0,9	1,5	2,0	—	—
Saldo corretto per il ciclo (in % del PIL)	PS giugno 2005 ⁽¹⁾	- 2,2	- 5,3	- 3,8	- 3,1	- 2,3	- 1,4
	COM aprile 2005	- 2,0	- 3,9	- 3,7	—	—	—
	PS genn. 2004 ⁽¹⁾	- 1,7	- 1,3	- 0,9	- 0,7	—	—
Misure una tantum (in % del PIL)	PS giugno 2005	2,3	0,2	0	0	0	0
	COM aprile 2005	2,3	0,3	0	—	—	—
Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum (in % del PIL)	PS giugno 2005 ⁽¹⁾	- 4,5	- 5,5	- 3,8	- 3,1	- 2,3	- 1,4
	COM aprile 2005	- 4,3	- 4,2	- 3,7	—	—	—
Debito pubblico lordo (in % del PIL)	PS giugno 2005	61,9	66,5	67,5	67,8	66,8	64,5
	COM aprile 2005	61,9	66,2	68,5	—	—	—
	PS genn. 2004 ^(*)	60,0	59,7	58,6	57,0	—	—

Note:

⁽¹⁾ Calcolo dei servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel programma.

^(*) Compresa le misure temporanee e una tantum.

Fonti:

Programma di stabilità (PS); previsioni di primavera 2005 dei servizi della Commissione (COM); calcoli dei servizi della Commissione.