



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 29.5.2013
COM(2013) 394 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

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

{SWD(2013) 394 final}

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, in particolare l'articolo 126, paragrafo 7,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) A norma dell'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, (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 dell'articolo 126, paragrafo 6, del TFUE, che in Portogallo esisteva un 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. 1467/97¹ del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi².
- (4) Il 15 giugno 2010 la Commissione è giunta alla conclusione che il Portogallo aveva 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 in quel momento non fossero necessari ulteriori interventi nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi.
- (5) Il 9 ottobre 2012 il Consiglio ha concluso, in conformità all'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97, che era stato dato seguito effettivo alla raccomandazione ma che si erano verificati eventi economici sfavorevoli imprevisi con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche. Di conseguenza, il

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6.

² Tutti i documenti relativi alla procedura per i disavanzi eccessivi del Portogallo sono disponibili all'indirizzo:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/portugal_en.htm

Consiglio ha adottato una raccomandazione rivista a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE ("raccomandazione rivista sul disavanzo eccessivo") destinata al Portogallo ai fini della correzione del disavanzo eccessivo entro il 2014. Per portare il disavanzo pubblico nominale al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL entro il 2014, è stato raccomandato al Portogallo di realizzare un miglioramento del saldo strutturale pari al 2,3% del PIL nel 2012, all'1,6% del PIL nel 2013 e all'1,3% del PIL nel 2014. Gli obiettivi di disavanzo nominale in linea con i miglioramenti richiesti del saldo strutturale erano pari al 5% del PIL nel 2012, al 4,5% del PIL nel 2013 e al 2,5% del PIL nel 2014.

- (6) Si è inoltre raccomandato alle autorità portoghesi di attuare le misure adottate nel bilancio 2012 e nel relativo bilancio suppletivo di marzo e di adottare misure supplementari equivalenti allo 0,3% del PIL. È stato raccomandato al Portogallo di adottare misure di risanamento permanenti equivalenti ad almeno il 3% del PIL da includere nel bilancio 2013, con misure supplementari in caso di scostamenti, e di definire misure equivalenti all'1¼% del PIL nel 2014 in seguito ad una revisione complessiva della spesa pubblica. Inoltre, il Portogallo dovrebbe applicare i requisiti della decisione di esecuzione 2011/344/UE del Consiglio, del 17 maggio 2011, sulla concessione di assistenza finanziaria dell'Unione al Portogallo e successive modifiche. La legge quadro di bilancio dovrebbe essere adeguata per integrare le norme dell'UE in materia di *governance* di bilancio e il Portogallo dovrebbe continuare a migliorare la trasparenza e il controllo in tutte le fasi della procedura di bilancio e ad attenersi al quadro di bilancio a medio termine.
- (7) 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 iniziale. 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.
- (8) 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. È inoltre opportuno che, in una raccomandazione intesa a correggere il disavanzo eccessivo, il Consiglio chieda il conseguimento di obiettivi di bilancio annuali che, sulla base delle previsioni sottese alla raccomandazione, siano in linea con un miglioramento annuo minimo 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.
- (9) Nelle previsioni sottese alla raccomandazione rivista dell'ottobre 2012, il PIL reale avrebbe dovuto scendere del 3% nel 2012 e dell'1% nel 2013. Le prospettive di crescita si sono sensibilmente deteriorate da allora, in quanto i risultati dell'ultimo trimestre 2012 sono stati molto peggiori del previsto sia sul versante dell'attività economica che dell'evoluzione del mercato del lavoro, e hanno comportato una contrazione del PIL reale pari al 3,2% nel 2012. Dato l'effetto di trascinamento

negativo dal 2012 e il deterioramento delle prospettive di crescita dei mercati dell'esportazione del Portogallo, nell'ultimo aggiornamento delle prospettive economiche del Portogallo i servizi della Commissione hanno rivisto al ribasso la crescita del PIL reale, a -2,3% nel 2013.

- (10) Il disavanzo pubblico nel 2012 si è attestato al 6,4% del PIL, ossia al di sopra dell'obiettivo del 5,0% previsto dalla procedura per i disavanzi eccessivi. Sul disavanzo nominale hanno inciso una serie di operazioni una tantum che non erano note al tempo della raccomandazione sul disavanzo eccessivo, tra le quali: un'iniezione di capitale nella banca CGD di proprietà dello Stato (0,5% del PIL); il trasferimento a SAGESTAMO, per il tramite del governo, della conversione in capitale proprio dei prestiti degli azionisti di Parpública, entrambe società esterne alla pubblica amministrazione, (0,5% del PIL); le riduzioni di valore associate al trasferimento delle attività della BPN (0,1% del PIL). Inoltre, in seguito ad un parere di Eurostat, la vendita della concessione operativa dei principali aeroporti del Portogallo è stata trattata come prelievo di capitale e quindi non ha inciso sul saldo pubblico, contrariamente a quanto il governo aveva previsto in bilancio (0,7% del PIL). Se si esclude l'impatto di queste operazioni una tantum dal saldo nominale, il disavanzo pubblico sarebbe stato pari al 4,7% del PIL, al di sotto dell'obiettivo.
- (11) Un rigoroso controllo della spesa ha compensato i risultati assai scarsi ottenuti sul versante delle entrate nell'ultimo trimestre, dovuti alla crisi macroeconomica. Le economie di spesa sono state realizzate soprattutto sulla spesa salariale nel settore pubblico, con la riduzione del numero di dipendenti pubblici più rapida del previsto, con la riduzione dei consumi intermedi e con il blocco degli stanziamenti di bilancio per nuovi progetti di investimento. L'esecuzione del bilancio a livello regionale e locale è risultata migliore di quanto previsto. Nell'insieme, il Portogallo ha adottato misure di risanamento permanenti equivalenti a quasi il 6% del PIL nel 2012, al di sopra del valore richiesto nella raccomandazione rivista sul disavanzo eccessivo. Secondo le previsioni di maggio 2013 dei servizi della Commissione, il miglioramento del saldo strutturale nel 2012 è stato equivalente al 2,4% del PIL rispetto al 2,3% richiesto nella raccomandazione rivista sul disavanzo eccessivo. Tenendo conto della revisione della crescita del prodotto potenziale a far conto dalla raccomandazione rivista sul disavanzo eccessivo, lo sforzo di bilancio sarebbe stato superiore di almeno 0,2 punti percentuali. Inoltre, sulle previsioni di variazione del saldo strutturale ha inciso la diminuzione delle entrate rispetto allo scenario su cui si basava la raccomandazione rivista sul disavanzo eccessivo nell'applicare le elasticità standard delle entrate. La suddetta diminuzione è stata di circa 0,4 punti percentuali; tenendo conto di questi effetti la variazione riveduta del saldo strutturale è stata equivalente al 3,0% del PIL, ossia ben superiore allo sforzo richiesto nella raccomandazione rivista sul disavanzo eccessivo.
- (12) Per il 2013, l'aggiornamento del maggio 2013 delle prospettive economiche del Portogallo, curato dai servizi della Commissione, prevede un disavanzo pubblico al 5,5% del PIL rispetto all'obiettivo del 4,5% della raccomandazione rivista sul disavanzo eccessivo. Il risanamento di bilancio nel 2013 dovrà compensare la forte tendenza negativa del saldo primario che riflette l'andamento più modesto del mercato del lavoro e della crescita nonché il continuo riaggiustamento verso un'economia più orientata alle esportazioni ma anche a minore intensità fiscale, rispetto alle proiezioni alla base della raccomandazione rivista sul disavanzo eccessivo. Inoltre, il 5 aprile la Corte costituzionale si è pronunciata contro diverse misure equivalenti allo 0,8% del

PIL inserite nel bilancio 2013, che è stato necessario compensare. In particolare, la sentenza della Corte riguardava la soppressione di uno dei due pagamenti addizionali ai dipendenti pubblici, il taglio del 90% di uno dei due pagamenti addizionali ai titolari di pensione e l'introduzione di contributi previdenziali sulle indennità di disoccupazione e per congedi di malattia.

- (13) L'aggiornamento del maggio 2013 delle prospettive economiche del Portogallo, curato dai servizi della Commissione, prevede uno sforzo strutturale nel 2013 pari allo 0,6% del PIL, inferiore allo sforzo pari all'1,6% del PIL raccomandato dal Consiglio. Tuttavia, rettificato in funzione della revisione al ribasso della crescita del prodotto potenziale dal momento della raccomandazione rivista sul disavanzo eccessivo, la stima dello sforzo strutturale nel 2013 sarebbe superiore di circa 0,2 punti percentuali. Inoltre, sulla variazione del saldo strutturale ha inciso pesantemente la diminuzione delle entrate (relativamente all'evoluzione del PIL e con elasticità delle entrate standard), pari a circa 0,5% del PIL. Nel complesso, tenendo conto di questi elementi, la stima dello sforzo strutturale equivarrebbe all'1,3% del PIL. Lo sforzo di bilancio riveduto è quindi leggermente inferiore a quello richiesto dalla raccomandazione rivista sul disavanzo eccessivo.
- (14) L'aggiustamento di bilancio nel 2013 poggia su misure di risanamento permanenti equivalenti al 3,5% del PIL in valore netto, comprendenti misure inserite nella legge di bilancio 2013 che dovranno essere modificate da un bilancio suppletivo entro la fine di maggio, l'anticipazione delle misure di riduzione della spesa individuate nell'ambito della revisione della spesa pubblica e altre misure volte a sostituire quelle dichiarate incostituzionali. L'ammontare delle misure di risanamento va oltre quanto previsto al tempo della raccomandazione rivista dell'ottobre 2012 sul disavanzo eccessivo. Le misure comprendono tra l'altro, la ristrutturazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e aumenti delle accise e della tassazione degli immobili. Sul versante della spesa, le misure prevedono una sensibile riduzione della spesa salariale nel settore pubblico, tramite restrizioni all'impiego e la riduzione delle retribuzioni per straordinari e altri compensi; l'aumento dell'efficienza nella pubblica amministrazione; riduzione dei consumi pubblici intermedi, comprese economie sui partenariati tra settore pubblico e privato; ulteriori sforzi di razionalizzazione nel settore della sanità e delle imprese pubbliche e l'anticipazione delle entrate da fondi dell'UE.
- (15) L'aggiornamento del maggio 2013 delle prospettive economiche del Portogallo, preparato dai servizi della Commissione, prevede nel 2014 un disavanzo pubblico in calo al 4,0% del PIL rispetto all'obiettivo del 2,5% del PIL della raccomandazione rivista dell'ottobre 2012 sul disavanzo eccessivo. Lo scostamento riflette i disavanzi nominali più alti degli anni precedenti e una ripresa economica più debole. Lo sforzo strutturale nel 2014 è previsto all'1,4% del PIL, 0,1 punti percentuali sopra lo sforzo richiesto nella raccomandazione rivista sul disavanzo eccessivo. L'andamento del prodotto potenziale nel periodo compreso tra le proiezioni sottese alle raccomandazioni riviste sul disavanzo eccessivo e le previsioni aggiornate aggiungerebbe 0,1 punti percentuali allo sforzo di bilancio stimato. Inoltre, corretto per l'imprevista diminuzione delle entrate, lo sforzo dovrebbe aumentare all'1,8% del PIL. Lo sforzo strutturale riveduto nel 2014 sarebbe quindi leggermente superiore a quello richiesto dalla raccomandazione rivista sul disavanzo eccessivo.

- (16) Tali proiezioni poggiano su misure discrezionali equivalenti ad almeno il 2% del PIL. Sul lato della spesa, queste misure si baseranno sui risultati della revisione della spesa pubblica volta a razionalizzare e ammodernare la pubblica amministrazione, ad affrontare la questione degli esuberi nelle funzioni e negli enti del settore pubblico, migliorare la sostenibilità del regime pensionistico e conseguire economie mirate nei singoli ministeri competenti. Durante il mese di aprile e fino all'inizio di maggio il governo ha adottato un pacchetto di misure permanenti di riduzione della spesa che dovrebbero consentire risparmi cumulati di 4,7 miliardi di EUR (2,8% del PIL) nel periodo 2013-2014. Il governo ha avviato una vasta consultazione con i responsabili politici e le parti sociali per definire e attuare queste riforme. Sul lato delle entrate, le autorità prevedono una riforma complessiva dell'imposta sul reddito delle società nel 2014, nell'intento di rilanciare gli investimenti e la crescita semplificando il regime fiscale delle società. Dato il margine ridotto di bilancio, la riforma dovrebbe essere a entrate invariate.
- (17) Il debito pubblico lordo è cresciuto dal 108,3% nel 2011 al 123,6% del PIL nel 2012 e, stando all'ultimo aggiornamento delle prospettive economiche del Portogallo da parte dei servizi della Commissione, dovrebbe salire al 124,2% del PIL nel 2014, superando così il valore di riferimento del trattato in tutti gli anni. La tendenza al rialzo nelle proiezioni per il 2012 è soprattutto dovuta al trattamento statistico del trasferimento allo Stato dei proventi della privatizzazione di Parpública e all'effetto dell'andamento più basso del PIL e della revisione delle proiezioni sul disavanzo. Il governo presenterà diverse misure per contenere l'aumento del rapporto debito/PIL, ad esempio la vendita delle attività estere di un fondo previdenziale e il completamento degli sforzi di privatizzazione. Sebbene modesto, già nel 2014 si prevede un avanzo primario grazie alla solidità del risanamento del bilancio e all'evoluzione macroeconomica più clemente.
- (18) Si sono prese importanti misure per migliorare la gestione delle finanze pubbliche in Portogallo. Al paese è stato chiesto anche di continuare a migliorare la trasparenza e il controllo in tutte le fasi della procedura di bilancio a tutti i livelli dell'amministrazione. Nel dicembre 2012 la legge quadro di bilancio è stata modificata per integrarvi i principi del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria (patto di bilancio) e del "six-pack". Si prevede un'ulteriore revisione entro la fine del 2013 per rafforzare ulteriormente le procedure di bilancio e i principi della gestione, responsabilità, trasparenza e semplificazione dei conti pubblici. Inoltre alla fine del dicembre 2012 sono stati presentati al Parlamento progetti di leggi sulle finanze regionali e locali, che fissano i meccanismi intesi a migliorare il coordinamento tra l'amministrazione centrale e le amministrazioni locali e regionali, un quadro di bilancio pluriennale e regole di bilancio più rigorose, e applicano i principi della legge quadro di bilancio modificata. Il Portogallo ha altresì potenziato gli sforzi per contenere le sopravvenienze passive avviando un processo di rinegoziazione ad ampio raggio dei partenariati pubblico/privato, con importanti risparmi previsti già nel 2013, e la ristrutturazione delle imprese pubbliche sta progredendo di buon passo. Le imprese pubbliche a livello settoriale hanno raggiunto il pareggio operativo alla fine del 2012 e in futuro si attendono ulteriori incrementi di efficienza. Le autorità vagliano le opzioni per gestire il pesante onere del debito delle imprese pubbliche. Tali riforme mostrano un solido impegno verso la sostenibilità del bilancio a medio termine.

- (19) Secondo l'ultimo aggiornamento delle prospettive economiche, preparato dai servizi della Commissione, il Portogallo non conseguirà gli obiettivi nominali di bilancio fissati nella raccomandazione del Consiglio del 9 ottobre 2012. Tuttavia, tenendo conto dell'evoluzione della situazione economica rispetto allo scenario macroeconomico alla base della raccomandazione rivista del Consiglio, risulta che il Portogallo ha dato seguito effettivo e compiuto un progresso sufficiente verso la correzione del disavanzo eccessivo nel 2012 e nel 2013 entro i limiti specificati dal Consiglio il 9 ottobre 2012. In particolare, il Portogallo ha adottato misure di risanamento considerevoli, che ammontano quasi il 6% del PIL nel 2012 e al 3¼% del PIL nel 2013. Lo sforzo strutturale nel 2012, rettificato in funzione della crescita del prodotto potenziale e della diminuzione delle entrate, è risultato ben superiore allo sforzo richiesto nella raccomandazione rivista sul disavanzo eccessivo. Secondo le stime, nel 2013 lo sforzo strutturale sarà inferiore a quello richiesto a causa soprattutto della congiuntura economica sfavorevole nonché dei tempi della sentenza della Corte costituzionale emessa ampiamente nell'anno di bilancio, il che ha reso difficile individuare misure di sostituzione di pari qualità strutturale; ma nel 2014 lo sforzo dovrebbe essere nuovamente superiore a quanto richiesto. In considerazione di tutti questi fattori e in linea con la flessibilità prevista dal patto di stabilità e crescita, risulta giustificato concedere un ulteriore anno per la correzione del disavanzo eccessivo.
- (20) La concessione di un ulteriore anno per la correzione del disavanzo eccessivo richiederebbe obiettivi intermedi di disavanzo nominale pari al 5,5% del PIL nel 2013, al 4,0% nel 2014 e al 2,5% nel 2015 che, secondo l'ultimo aggiornamento delle previsioni economiche del Portogallo da parte dei servizi della Commissione, è in linea con un miglioramento del saldo strutturale di bilancio dello 0,6% del PIL nel 2013, dell'1,4% del PIL nel 2014 e dello 0,5% del PIL nel 2015, quest'ultimo corrispondente al miglioramento minimo previsto all'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997³. 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 i disavanzi eccessivi saranno monitorati a cadenza trimestrale.
- (21) 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 2015;
- (2) che le autorità portoghesi portino gli obiettivi di disavanzo nominale al 5,5% del PIL nel 2013, al 4,0% del PIL nel 2014 e al 2,5% del PIL nel 2015, in linea con un miglioramento del saldo strutturale equivalente allo 0,6% del PIL nel 2013, all'1,4% del PIL nel 2014 e allo 0,5% del PIL nel 2015, sulla base dell'aggiornamento del maggio 2013 delle prospettive economiche del Portogallo preparato dai servizi della Commissione;

³ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 5.

- (3) per contenere il disavanzo 2013 al 5,5% del PIL, le autorità portoghesi dovrebbero attuare misure equivalenti al 3½% del PIL; tra queste rientrano le misure stabilite nella legge di bilancio 2013, riduzioni supplementari della spesa salariale, incrementi di efficienza nella pubblica amministrazione, riduzione dei consumi pubblici e miglior uso dei fondi UE;
- (4) le autorità portoghesi dovrebbero adottare, in base alla revisione della spesa pubblica, misure di risanamento permanenti equivalenti almeno al 2% del PIL al fine di conseguire un disavanzo nominale pari al 4,0% del PIL nel 2014; l'intento dovrebbe essere razionalizzare e ammodernare la pubblica amministrazione, affrontare la questione degli esuberi nelle funzioni e negli enti del settore pubblico, migliorare la sostenibilità del regime pensionistico e conseguire economie mirate nei singoli ministeri competenti.
- (5) le autorità portoghesi dovrebbero adottare le misure di risanamento permanenti necessarie per conseguire l'obiettivo di un disavanzo del 2,5% del PIL nel 2015;
- (6) il governo portoghese è tenuto a dare seguito effettivo alla presente raccomandazione entro il 1° ottobre 2013 e a presentare, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 2 bis, del regolamento (CE) n. .../2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, una relazione in cui specifica nei dettagli la strategia di risanamento prevista per raggiungere gli obiettivi;

il Portogallo dovrebbe inoltre mantenere lo slancio di riforma nella gestione delle finanze pubbliche attraverso la riforma della legge quadro di bilancio entro il 2013 per rafforzare ulteriormente le procedure di bilancio e i principi di gestione, responsabilità, trasparenza e semplificazione in materia di conti pubblici; per continuare gli sforzi per limitare le sopravvenienze passive derivanti dalle imprese pubbliche e dai partenariati pubblico/privato.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*