

Bruxelles, 18.5.2016
COM(2016) 342 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 del Portogallo

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 del Portogallo

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 del Portogallo

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2016 del Portogallo

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

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 economiche¹, in particolare l'articolo 5, paragrafo 2,

visto il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici², in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea³,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo⁴,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁵, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2016. Il Consiglio europeo del 17 e 18 marzo 2016 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁶, in cui il Portogallo è stato annoverato tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato anche la raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

³ COM(2016) 342 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 e P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

zona euro⁷, che è stata approvata dal Consiglio europeo del 18 e 19 febbraio 2016 e adottata dal Consiglio l'8 marzo 2016. In quanto paese la cui moneta è l'euro e considerate le strette correlazioni fra le economie nell'Unione economica e monetaria, il Portogallo dovrebbe assicurare l'attuazione piena e tempestiva di tale raccomandazione.

- (2) Il 26 febbraio 2016 è stata pubblicata la relazione per paese relativa al Portogallo 2016⁸, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese sia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 14 luglio 2015 sia verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. La relazione per paese comprende altresì i risultati dell'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'8 marzo 2016 la Commissione ha presentato i risultati dell'esame approfondito⁹. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che il Portogallo presenta squilibri macroeconomici eccessivi. In particolare, l'ingente stock delle passività nette verso l'estero e del debito pubblico e privato e l'elevata percentuale di crediti deteriorati rappresentano punti di vulnerabilità in un contesto di elevata disoccupazione. Le politiche continuano a presentare carenze per quanto riguarda i mercati del prodotto e dei servizi, la ristrutturazione del debito delle imprese, alcuni aspetti fiscali e aree particolari del mercato del lavoro.
- (3) Il 29 aprile 2016 il Portogallo ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2016 e il suo programma di stabilità 2016. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni. Il programma nazionale di riforma del Portogallo mostra una volontà sufficiente nell'affrontare gli squilibri eccessivi, delinea misure adeguate per promuovere la competitività e contribuire a ridurre il debito privato e fa riferimento alle sfide individuate nella relazione per paese 2016 e alle raccomandazioni relative alla zona euro, concentrandosi sulla necessità di rilanciare gli investimenti e di assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche. Se attuate in maniera integrale e rapida, queste misure dovrebbero contribuire a far fronte agli squilibri macroeconomici del Portogallo. In base alla valutazione degli impegni politici del Portogallo, non vi è attualmente l'esigenza di attivare la fase successiva della procedura per gli squilibri macroeconomici.
- (4) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. In applicazione dell'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere ad uno Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo contratto di partenariato e i programmi rilevanti. La Commissione ha precisato i modi in cui conta di valersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei Fondi strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica¹⁰.
- (5) Il Portogallo è attualmente soggetto al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita. Il paese non ha corretto il disavanzo eccessivo entro il termine del 2015 e

⁷ COM(2015) 692 final.

⁸ SWD (2016) 90 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

non ha realizzato lo sforzo di bilancio raccomandato dal Consiglio. Nel programma di stabilità 2016 il governo prevede di correggere il disavanzo eccessivo e di conseguire un disavanzo nominale del 2,2% del PIL nel 2016. Una volta conseguita una correzione duratura del disavanzo eccessivo, il Portogallo sarà soggetto al braccio preventivo e alla regola del debito transitoria. Tra il 2016 e il 2020 il saldo strutturale (ricalcolato¹¹) dovrebbe migliorare solo di circa lo 0,35% del PIL all'anno, valore inferiore allo 0,6% del PIL richiesto, e non si prevede che l'obiettivo di bilancio a medio termine - ossia un avanzo strutturale dello 0,25% del PIL - sia raggiunto entro i limiti temporali del programma. Secondo il programma di stabilità, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe scendere al 124,8% nel 2016 per continuare a diminuire fino a raggiungere il 110,3% nel 2020. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio è piuttosto ottimistico. Inoltre, le misure a sostegno degli obiettivi di disavanzo pianificati a partire dal 2017 non sono state illustrate in modo sufficientemente dettagliato. Secondo le previsioni di primavera 2016 della Commissione, il disavanzo pubblico dovrebbe raggiungere il 2,7% del PIL nel 2016, attestandosi al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL fissato nel trattato, e il 2,3% del PIL nel 2017. Poiché il disavanzo strutturale dovrebbe aumentare leggermente nel 2016 e nel 2017, lo sforzo di bilancio non è in linea con i requisiti del patto di stabilità e crescita. Non si prevede inoltre che il Portogallo rispetti la regola del debito transitoria nel 2017. In base alla valutazione del programma di stabilità e tenuto conto delle previsioni di primavera 2016 della Commissione, il Consiglio è del parere che il Portogallo rischi di non ottemperare alle disposizioni del patto di stabilità e crescita. Saranno quindi necessari ulteriori interventi per garantire la conformità nel 2016 e nel 2017.

- (6) Conformemente all'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1467/97, la Commissione controllerà regolarmente l'attuazione delle misure adottate dal Portogallo in ottemperanza all'ultima raccomandazione formulata dal Consiglio ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE: pertanto la Commissione raccomanderà al Consiglio i provvedimenti adeguati da adottare nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi.
- (7) Un'attuazione tempestiva e rigorosa della nuova legge quadro di bilancio e della legge sul controllo degli impegni, unitamente a ulteriori progressi in materia di riscossione delle entrate e controllo della spesa, potrebbero contribuire in modo significativo al conseguimento dell'aggiustamento di bilancio richiesto. Il Portogallo deve far fronte alla duplice sfida di conseguire la sostenibilità finanziaria a lungo termine del sistema sanitario e mantenere nel contempo il livello di accesso all'assistenza sanitaria migliorando l'efficacia del sistema. La percentuale di spesa pubblica per la sanità del Portogallo rispetto alla spesa sanitaria totale dell'UE è tra le più basse, ma l'aumento previsto della spesa sanitaria pubblica del paese (del 2,5% del PIL entro il 2060) è il più alto. Le misure globali tese ad affrontare le sfide legate alla sostenibilità a lungo termine del settore della sanità non sono ancora state messe in atto: si tratta di misure volte a promuovere la prevenzione delle malattie e le politiche in materia di sanità pubblica nonché a garantire l'assistenza sanitaria di base nella fase iniziale e meno onerosa. A breve termine è importante assicurare un'accurata programmazione ed esecuzione di bilancio negli ospedali per liquidare gli arretrati. La sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico è stata oggetto

¹¹ Saldo strutturale ricalcolato dalla Commissione in base alle informazioni contenute nel programma di stabilità, secondo la metodologia concordata.

delle recenti riforme, ma resta aperta la questione della sua sostenibilità a breve e medio termine. Il sistema pubblico delle pensioni è caratterizzato da una forte dipendenza dagli storni di bilancio ed è caratterizzato da disuguaglianze tra generazioni. La sostenibilità di bilancio delle imprese di Stato, in particolare nel settore dei trasporti, è tuttora messa a rischio da ritardi di esecuzione e lacune politiche. Per realizzare economie di bilancio è fondamentale aumentare l'efficacia delle misure previste nei rispettivi piani di ristrutturazione.

- (8) Il paese si è impegnato a fondo per contrastare l'evasione fiscale migliorando ulteriormente l'efficacia dell'amministrazione tributaria. Sono in corso di adozione misure per lottare contro la frode fiscale, per migliorare lo scambio di informazioni con gli istituti finanziari e per rafforzare il quadro antiriciclaggio. Nonostante i progressi compiuti, vi è ancora margine per migliorare ulteriormente il rispetto dell'obbligo tributario. Una riforma dell'amministrazione tributaria per aumentarne l'efficienza contribuirebbe anche a stimolare gli investimenti.
- (9) L'evoluzione salariale generale è stata moderata, in linea con l'alto tasso di disoccupazione e la necessità di promuovere il riequilibrio esterno nonché con la crescita della produttività nel medio periodo. La contrattazione collettiva a livello settoriale ha sostenuto questa tendenza, anche se le caratteristiche del sistema di contrattazione collettiva limitano ancora la portata dell'adattamento al livello aziendale. In un contesto di bassa inflazione ed elevata disoccupazione, a gennaio 2016 il salario minimo è stato portato da 505 a 530 EUR al mese e dovrebbe arrivare gradualmente a 600 EUR al mese nel 2019 (quattordici mensilità). Il Portogallo si colloca in posizione intermedia nella classifica UE dei salari minimi rispetto alla media salariale, ma figura tra i paesi con il salario minimo più alto rispetto al salario mediano. Questo dato suggerisce che la distribuzione salariale in Portogallo è ampiamente orientata verso i salari più bassi e che un ulteriore incremento del salario minimo potrebbe rapidamente espandere la quota di lavoratori interessati, che nel 2016 è arrivata a essere quasi pari a un quarto di tutti i lavoratori dipendenti. Se da un lato ciò potrebbe contribuire a ridurre l'intensità della povertà lavorativa, dall'altro causa un aumento della compressione della struttura salariale, con una pressione al rialzo sui salari generali. Una tale situazione, se non accompagnata da aumenti della produttività, potrebbe compromettere le prospettive occupazionali e concorrenziali, in particolare per i settori ad alta intensità di manodopera, e rischia di ridurre gli incentivi a investire nelle competenze.
- (10) Nonostante il persistere di alcuni problemi di attuazione, la ripresa del mercato portoghese del lavoro è continuata nel 2014 e nel 2015 e sono stati fatti notevoli sforzi per riformare le politiche di attivazione, modernizzare il servizio pubblico per l'impiego e aumentare l'apertura verso i giovani non iscritti nelle liste di collocamento. Alla luce del recente deterioramento della situazione sociale, con particolare riguardo per il livello crescente di povertà infantile, sono state prese importanti misure anche per rafforzare l'assistenza sociale, soprattutto nei settori del reddito minimo, degli assegni per figli a carico e delle pensioni minime. L'impatto di queste misure nella riduzione dell'intensità della povertà deve essere valutato. Ciononostante, l'assorbimento del gran numero di disoccupati di lunga durata resta problematico, il che incide negativamente sulla crescita economica e sulla situazione sociale. Vi è margine per una maggiore attivazione dei disoccupati di lunga durata attraverso politiche mirate del mercato del lavoro e un aumento del coordinamento tra servizi sociali e servizi per l'impiego. La ripresa ha generato molti nuovi posti di lavoro a tempo indeterminato ma la segmentazione del mercato del lavoro resta

importante. La percentuale di lavoratori a tempo determinato è tra le più alte in Europa e il tasso di transizione da contratti a tempo determinato a contratti a tempo indeterminato è basso.

- (11) L'elevato indebitamento del settore privato resta un grande punto vulnerabile dell'economia portoghese e le condizioni di finanziamento delle piccole e medie imprese permangono difficili. Sono stati compiuti alcuni progressi per ridurre il debito eccessivo delle imprese e permettere al settore privato di ridurre la leva finanziaria, ma il debito del settore privato del Portogallo resta uno dei più alti dell'UE ed è un grosso ostacolo agli investimenti e alla crescita del prodotto potenziale. Le società non finanziarie stanno risanando i loro bilanci, ma in misura minore rispetto alle famiglie. Il livello elevato e crescente di crediti deteriorati nel settore delle imprese pesa sul bilancio sia del settore finanziario che di quello non finanziario e è un grande freno agli investimenti. Sono state adottate misure a vari livelli per risolvere il problema dell'indebitamento delle imprese, ma i risultati stentano ad arrivare. La distorsione a favore del debito nella tassazione delle imprese resta elevata. Negli ultimi anni il governo ha cercato di risolvere questo problema introducendo norme sulla sottocapitalizzazione e un incentivo al capitale proprio delle imprese. Tuttavia nel 2015 la differenza nel costo del capitale (prima e dopo l'imposizione) tra gli investimenti finanziati tramite debito e quelli finanziati tramite capitale proprio era ancora tra le più alte dell'UE. L'accesso al credito permane costoso e difficile per le imprese, in particolare per le piccole e medie imprese e per le nuove imprese. Fonti alternative di finanziamento quali private equity, capitale di rischio, crowdfunding e business angel sono poco sfruttate e per niente sviluppate.
- (12) Nonostante i progressi, gli ostacoli normativi e la scarsa capacità istituzionale continuano a frenare la crescita, la competitività e gli investimenti delle imprese. L'efficienza del sistema giudiziario portoghese è limitata, soprattutto in caso di contenziosi tributari. Il sistema portoghese degli appalti pubblici vanta un alto grado di trasparenza. Tuttavia, stando ai dati di "BASE", una piattaforma online dedicata, le amministrazioni aggiudicatrici portoghesi fanno spesso ricorso alla procedura di aggiudicazione diretta: basti pensare che nel periodo 2013-2015 circa l'87,3% di tutti gli appalti pubblici è stato aggiudicato mediante questa procedura, il che rappresenta il 47% del valore totale degli appalti aggiudicati. La questione della trasparenza rimane una sfida per i contratti di concessione e per i partenariati pubblico-privato, in particolare a livello locale e regionale. La task force per i partenariati pubblico-privato (UTAP) del Ministero delle Finanze monitora alcuni partenariati pubblico-privato gestiti dall'amministrazione centrale, ma non svolge alcuna attività di controllo sulle concessioni e sui partenariati pubblico-privato regionali e locali. Le riforme del settore portuale sono ancora soggette a ritardi di attuazione e l'ingresso di nuovi soggetti resta difficoltoso. La registrazione di una nuova impresa è stata resa più facile mentre la procedura di concessione di licenze permane gravosa e complessa e l'aleatorietà delle procedure amministrative mina la fiducia degli investitori. Le sfide ancora aperte riguardano le procedure di accesso al mercato dell'edilizia, il rilascio di concessioni edilizie e l'effettiva applicazione di norme semplificate per la concessione delle autorizzazioni ambientali. Gli ostacoli normativi in alcuni settori di servizi alle imprese impediscono un'allocazione efficace delle risorse, in particolare per quanto riguarda i servizi legali. Le disposizioni che regolamentano gli ordini professionali, in particolare gli statuti e i regolamenti interni, sono restrittive e possono risultare tali da impedire l'accesso alla professione a persone fisiche e giuridiche. Ciò riguarda in particolare le professioni legali, ambito

nel quale prevalgono tra l'altro restrizioni in materia di pubblicità e attività multidisciplinari.

- (13) Il Portogallo non eccelle nella cooperazione tra mondo scientifico e mondo delle imprese né nella commercializzazione del sapere. Gli ostacoli alla cooperazione tra mondo accademico e imprese sono tanti e legati sia ad aspetti normativi che burocratici nonché alla mancanza di incentivi alla cooperazione nel sistema accademico. Ciò va a scapito dell'occupabilità dei laureati e dell'innovazione. Il lancio del nuovo ciclo breve di studi tecnici superiori (TeSPs) ha offerto nuove opportunità di cooperazione tra gli istituti politecnici e gli operatori economici regionali, ma i programmi universitari sono esclusi dal processo di modernizzazione.
- (14) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica del Portogallo che ha pubblicato nella relazione per paese 2016. Ha altresì valutato il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte al Portogallo negli anni precedenti. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica del Portogallo, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 5.
- (15) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità e il suo parere¹² trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.
- (16) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma e il programma di stabilità. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 5,

RACCOMANDA che il Portogallo adotti provvedimenti nel 2016 e nel 2017 al fine di:

1. correggere in modo duraturo il disavanzo eccessivo entro il 2016 riducendo il disavanzo pubblico al 2,3% del PIL nel 2016, adottando le misure strutturali necessarie e destinando tutte le entrate impreviste alla riduzione del disavanzo e del debito; ciò è in linea con un miglioramento del saldo strutturale dello 0,25% del PIL nel 2016; conseguire in seguito un aggiustamento di bilancio annuo pari almeno allo 0,6% del PIL nel 2017; realizzare entro febbraio 2017 una revisione completa della spesa a ogni livello di amministrazione pubblica e rafforzare il controllo della spesa, l'efficacia dei costi e una programmazione adeguata di bilancio; garantire la sostenibilità a lungo termine del settore sanitario, senza compromettere l'accesso all'assistenza sanitaria di base; ridurre la dipendenza del sistema pensionistico dagli storni di bilancio; riorientare i piani di ristrutturazione in corso delle imprese di Stato entro il 2016;
2. fare in modo, in consultazione con le parti sociali, che il salario minimo segua un'evoluzione consona agli obiettivi di promozione dell'occupazione e della competitività nei vari settori;

¹² A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

3. garantire l'attivazione efficace dei disoccupati di lunga durata e migliorare il coordinamento tra servizi per l'impiego e servizi sociali; incentivare maggiormente le imprese a effettuare assunzioni con contratti a tempo indeterminato;
4. adottare, entro ottobre 2016, misure volte ad agevolare il risanamento dei bilanci degli enti creditizi e affrontare il problema dell'alto livello dei crediti deteriorati; ridurre la distorsione a favore del debito nella tassazione delle imprese e migliorare l'accesso ai finanziamenti per le nuove imprese e le piccole e medie imprese attraverso il mercato dei capitali;
5. aumentare la trasparenza e l'efficacia del sistema di appalti pubblici per quanto riguarda i partenariati pubblico-privato e le concessioni; migliorare e velocizzare, entro il 2016, le procedure amministrative e di concessione delle licenze, ridurre i tempi dei contenzioni tributari e ridurre gli ostacoli normativi, soprattutto nel settore dei servizi alle imprese; favorire la cooperazione tra le università e le imprese.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*