



Bruxelles, 12.10.2015
C(2015) 6892 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 12.10.2015

sul documento programmatico di bilancio della SPAGNA

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 12.10.2015

sul documento programmatico di bilancio della SPAGNA

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. Il regolamento (UE) n. 473/2013 stabilisce le disposizioni di monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio nella zona euro e di garanzia della coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del patto di stabilità e crescita (PSC) e del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche.
2. A norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 473/2013, gli Stati membri sono tenuti a trasmettere ogni anno alla Commissione e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre, un documento programmatico di bilancio che illustri i principali aspetti della situazione di bilancio delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori per l'anno successivo.

CONSIDERAZIONI SULLA SPAGNA

3. In vista delle prossime elezioni politiche, la Spagna ha presentato il suo documento programmatico di bilancio per il 2016 l'11 settembre 2015, prima del termine del 15 ottobre fissato all'articolo 6 del regolamento (UE) n. 473/2013. Il documento programmatico di bilancio comprende il bilancio dell'amministrazione centrale che è stato adottato dal governo il 31 luglio 2015 e che dovrebbe essere approvato dal Parlamento entro la fine di ottobre 2015. Tuttavia, il documento in oggetto non contiene misure aggiornate e definite nei dettagli per quanto riguarda le amministrazioni regionali. Esso tiene conto delle più recenti informazioni pubblicamente disponibili sull'esecuzione del bilancio, che risalgono a maggio 2015 (per le amministrazioni regionali) e al primo trimestre del 2015 (per gli enti locali), ipotizzando che gli obiettivi fissati nel luglio 2014 e 2015 per tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica siano raggiunti rispettivamente nel 2015 e 2016.
4. Sulla base del documento programmatico di bilancio per il 2015, la Commissione ha adottato il seguente parere ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 473/2013. A sostegno della sua valutazione, la Commissione ha elaborato previsioni ad hoc (in seguito denominate "le previsioni ad hoc della Commissione"), con data limite del 29 settembre 2015.
5. Attualmente la Spagna è sottoposta al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita. Il 27 aprile 2009 il Consiglio ha avviato una procedura per i disavanzi eccessivi (PDE) nei confronti della Spagna. Nella sua ultima raccomandazione, formulata il 21 giugno 2013 ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, del TFUE ("la raccomandazione PDE del 2013"), il Consiglio ha raccomandato alla Spagna di correggere il disavanzo eccessivo al più tardi entro il 2016. Per portare il disavanzo pubblico nominale al di sotto della soglia di riferimento del 3% del PIL entro il 2016, è stato raccomandato alla Spagna di raggiungere un disavanzo nominale del 6,5% del PIL nel 2013, del 5,8% del PIL nel 2014, del 4,2% del PIL nel 2015 e del 2,8% del PIL nel 2016. Un'evoluzione che, in base alle previsioni della primavera 2013 della Commissione prorogate fino al 2016, è in linea con un miglioramento del saldo

strutturale rispettivamente dell'1,1%, dello 0,8%, dello 0,8% e dell'1,2% del PIL per ciascun anno del periodo 2013-2016.

6. Il documento programmatico di bilancio è basato su uno scenario macroeconomico che prevede la protrazione di una forte crescita economica in Spagna trainata dalla domanda interna, in particolare dal consumo privato e dagli investimenti in attrezzature. Si prevede che anche l'occupazione continuerà a crescere a ritmo sostenuto. Rispetto alle previsioni ad hoc della Commissione, la crescita del PIL reale del 3,3% indicata nel documento programmatico di bilancio per il 2015 appare sostanzialmente plausibile, sebbene leggermente superiore alla proiezione del 3,1% della Commissione. Tuttavia, lo scenario macroeconomico del documento programmatico di bilancio per il 2016 appare piuttosto ottimistico. Secondo le previsioni ad hoc della Commissione, i rischi per le previsioni di crescita sembrano sottovalutati e sono principalmente connessi al settore esterno, nell'ipotesi di una decelerazione più rapida nei mercati emergenti.
7. A norma del regolamento (UE) n. 473/2013, il progetto di bilancio deve basarsi su previsioni macroeconomiche elaborate o approvate da un ente indipendente. Le previsioni macroeconomiche alla base del documento programmatico di bilancio sono state approvate dall'autorità indipendente spagnola competente a livello di bilancio (*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal - AIREF*). L'AIREF ha tuttavia evidenziato che la composizione della crescita potrebbe scostarsi dalle previsioni del governo (con un maggiore consumo e minori investimenti rispetto a queste ultime) e che la crescita dell'occupazione potrebbe rivelarsi più debole di quanto previsto.
8. Il documento programmatico di bilancio prevede che il disavanzo della pubblica amministrazione per il 2015 scenda al 4,2% del PIL rispetto al 5,8% del 2014 (compreso il sostegno alle banche pari allo 0,1% del PIL), in linea con gli obiettivi della procedura per i disavanzi eccessivi. Per il 2016 il documento programmatico di bilancio prospetta un disavanzo della pubblica amministrazione del 2,8% del PIL - anch'esso in linea con l'obiettivo della procedura per i disavanzi eccessivi. Gli obiettivi relativi al disavanzo nominale sono rimasti invariati rispetto a quelli del programma di stabilità dell'aprile 2015, mentre da allora le prospettive macroeconomiche sono migliorate. La Commissione prende atto dei dati pubblicati dal controllore generale dello Stato (*Intervención General de la Administración del Estado - IGAE*) e comunicati a Eurostat dall'Istituto spagnolo di statistica il 29 settembre 2015, vale a dire dopo la data di presentazione del documento programmatico di bilancio. Tali dati, che devono ancora essere convalidati da Eurostat prima delle previsioni economiche dell'autunno 2015 della Commissione, indicano un PIL nominale inferiore nel 2014 e, a sua volta, un rapporto tra disavanzo della pubblica amministrazione e PIL leggermente più elevato che si attesta al 5,9% del PIL. Data la posizione di partenza più sfavorevole, i dati comunicati sono indicativi anche di un disavanzo leggermente più elevato per il 2015, pari al 4,3% del PIL. Per il 2015 e il 2016 si prevede una riduzione del disavanzo riconducibile alla combinazione tra contenimento della spesa e incremento delle entrate, in un contesto di forte crescita del PIL nominale. Il documento programmatico di bilancio prevede

che il saldo strutturale aumenti dello 0,2% del PIL nel 2015 e che rimanga invariato nel 2016¹, ben al di sotto del miglioramento raccomandato dal Consiglio.

9. Secondo le previsioni ad hoc della Commissione, nel 2015 il disavanzo si attesterà al 4,5% del PIL, superando di 0,3 punti percentuali il valore indicato nel documento programmatico di bilancio. La differenza è riconducibile al fronte della spesa. Oltre all'impatto di un PIL nominale leggermente inferiore rispetto allo scenario macroeconomico del documento programmatico di bilancio, che contribuisce a una riduzione minore del rapporto spesa/PIL, la Commissione prevede anche che i redditi da lavoro dipendente cresceranno a un ritmo leggermente più rapido rispetto a quanto indicato nel documento programmatico di bilancio. Per quanto riguarda le entrate, il documento programmatico di bilancio, come le previsioni ad hoc della Commissione, si basa su un incremento del gettito fiscale a partire dal 2014, in particolare per quanto riguarda le imposte sulla produzione e sulle importazioni. Per quanto riguarda il 2016 le previsioni ad hoc della Commissione pronosticano un disavanzo del 3,5% del PIL, un dato superiore di 0,7 punti percentuali rispetto all'obiettivo del documento programmatico di bilancio e al di sopra dello 0,5% rispetto al valore di riferimento del 3% del PIL. Questa differenza rispecchia una posizione di partenza più sfavorevole, una crescita inferiore del PIL nominale sottostante e un'ipotesi più prudente sul contenimento della spesa corrente, in particolare a livello regionale e locale, nonché una diversa valutazione dell'impatto di alcune misure sul fronte delle entrate fiscali e non, alcune delle quali non sufficientemente specificate per essere incluse nelle previsioni ad hoc della Commissione. Va notato che le previsioni ad hoc della Commissione non includono i nuovi dati relativi ai risultati del 2014, perché non ancora convalidati da Eurostat.
10. Il documento programmatico di bilancio prevede che il rapporto debito/PIL raggiungerà un picco del 98,7% del PIL nel 2015, per poi scendere al 98,2% del PIL nel 2016. Queste stime sono solo leggermente inferiori rispetto al rapporto presentato nel programma di stabilità. Le proiezioni non tengono ancora conto delle informazioni pubblicate di recente dall'IGAE e comunicate dall'Istituto spagnolo di statistica a Eurostat il 29 settembre 2015. Tali proiezioni riportano un rapporto debito/PIL pari al 99,4% del PIL nel 2014 e sono indicative anche di un rapporto debito/PIL programmato più elevato per il 2015, pari al 99,7% del PIL. Il calo del rapporto debito/PIL nel 2016 è essenzialmente dovuto a una forte crescita del PIL nominale, che compenserebbe l'effetto della spesa per interessi e degli aggiustamenti stock/flussi positivi. Rispetto al documento programmatico di bilancio, le previsioni ad hoc della Commissione ipotizzano un rapporto debito/PIL leggermente superiore al 99% e al 99,5% del PIL, rispettivamente, nel 2015 e nel 2016, principalmente ascrivibile a un saldo primario leggermente più basso per il 2015 e il 2016 e a una crescita inferiore del PIL nominale.
11. Il documento programmatico di bilancio prevede che le misure discrezionali abbiano un impatto netto a riduzione del disavanzo proveniente da misure discrezionali leggermente superiore all'1½% e all'1% del PIL, rispettivamente, nel 2015 e nel 2016. In entrambi gli anni, questo effetto netto è riconducibile alle sole misure basate

¹ Si tratta del saldo ricalcolato dai servizi della Commissione in base alle informazioni contenute nel documento programmatico di bilancio, applicando la metodologia concordata. Va notato che i dati sul saldo strutturale che emergono da tale ricalcolo divergono in misura significativa da quelli indicati nel documento programmatico di bilancio, pari a -0,7% e -0,5% del PIL rispettivamente per il 2015 e il 2016.

sulla spesa, poiché le misure comunicate volte ad aumentare le entrate, per lo più a livello regionale e locale, sono controbilanciate dagli effetti della riforma fiscale, cui è conseguita una riduzione delle imposte sul reddito delle società e delle persone fisiche a partire da gennaio 2015. Sul versante delle spese, i risparmi derivano da politiche volte a migliorare l'efficienza (attraverso la riforma della pubblica amministrazione), dal proseguimento dell'attuazione della riforma pensionistica del 2013 e da varie altre misure che incidono sulla spesa corrente a livello regionale e locale. Le previsioni ad hoc della Commissione tengono conto di misure discrezionali aggiuntive con un effetto netto di risanamento di circa l'1¼% del PIL nel 2015 e solo con un effetto molto marginale nel 2016, poiché si prevede che si concretizzino i rischi di attuazione di alcune delle misure, in particolare di quelle a livello delle amministrazioni regionali e locali. Ciò vale in particolare per la vendita di concessioni amministrative e di vari beni immobiliari e per i risparmi previsti a livello regionale grazie alla nuova regola per la spesa farmaceutica e sanitaria, per le norme che disciplinano le limitazioni alle nuove assunzioni nel settore pubblico e per i risparmi relativi al trasferimento di servizi nel settore della sanità, dell'istruzione e dei servizi sociali dagli enti locali verso le amministrazioni regionali.

12. La raccomandazione PDE del 2013 richiede alla Spagna di conseguire un miglioramento del saldo strutturale pari a 0,8 punti percentuali del PIL nel 2015. Tuttavia, il documento programmatico di bilancio prevede un miglioramento di 0,2 punti percentuali del saldo strutturale (ricalcolato), mentre le previsioni ad hoc della Commissione proiettano un deterioramento di 0,5 punti percentuali a causa, in particolare, di una valutazione significativamente diversa delle operazioni *una tantum* in linea con la classificazione della Commissione. Se si corregge la variazione del saldo strutturale tenendo conto delle revisioni della crescita del prodotto potenziale e delle entrate straordinarie o inferiori al previsto, la differenza aumenta ulteriormente a 1½ punti percentuali rispetto allo sforzo raccomandato. Inoltre, se si prende in considerazione lo sforzo cumulativo corretto nel periodo 2013-2015, lo scarto rispetto allo sforzo raccomandato è di 2¾ punti percentuali. In base a una valutazione dal basso verso l'alto, le misure aggiuntive di risanamento nette sono inferiori di 1,4 punti percentuali rispetto a quanto ritenuto necessario nel 2013 per raggiungere gli obiettivi strutturali specificati nella raccomandazione PDE del 2013 per il 2015. Su base cumulativa, nel periodo 2013-15 la diminuzione corrisponde a 2,2 punti percentuali.
13. Per quanto riguarda il 2016, la variazione (ricalcolata) del saldo strutturale indicata per il 2016 (0% del PIL) nel documento programmatico di bilancio è nettamente inferiore allo sforzo pari all'1,2% del PIL raccomandato dal Consiglio. In compenso, le previsioni ad hoc della Commissione ipotizzano un calo del disavanzo strutturale dello 0,2% del PIL. Il saldo strutturale previsto, corretto per tenere conto della variazione delle stime sulla crescita potenziale e sulle entrate straordinarie o inferiori al previsto al momento della raccomandazione PDE del 2013, va nella stessa direzione. Su base cumulativa nel periodo 2013-2016, lo scostamento rispetto allo sforzo raccomandato dal Consiglio è pari a 3,1 punti percentuali se confrontato con la variazione non corretta nel saldo strutturale, e di 4,4 punti percentuali se riferito all'indicatore corretto. Infine, la stima dal basso verso l'alto dello sforzo di bilancio nel 2016 è negativa (-0,2% del PIL) e quindi al di sotto dell'1,5% del PIL delle misure supplementari che la raccomandazione PDE del 2013 riteneva necessarie per il 2016 al fine di raggiungere l'obiettivo strutturale raccomandato; ciò ha portato a una diminuzione di 3,8 punti percentuali in termini cumulativi nel periodo 2013-

2016. Sulla base della valutazione complessiva del documento programmatico di bilancio, la conformità con la raccomandazione PDE del 2013 è a rischio.

14. Il documento programmatico di bilancio presenta i progressi verso la conformità con le raccomandazioni specifiche per paese formulate dal Consiglio nell'ambito del semestre europeo 2015, in particolare quelle relative alla *governance* di bilancio. La Spagna ha compiuto alcuni progressi verso la conformità con le raccomandazioni specifiche per paese del 2015 relative alle misure strutturali di bilancio. La più recente azione in risposta a tali raccomandazioni consiste nell'adozione, a metà giugno 2015, di un nuovo meccanismo di bilancio su base volontaria per incoraggiare le amministrazioni regionali a limitare la spesa sanitaria. Tuttavia l'assetto degli incentivi non è ancora definitivo e finora le amministrazioni regionali non vi hanno aderito. Inoltre, nell'ottobre 2015 il ministero delle Finanze dovrebbe iniziare a pubblicare i dati dettagliati sulla spesa delle amministrazioni regionali per la sanità e i prodotti farmaceutici. Nonostante i progressi compiuti, ci sono ancora margini per conseguire una maggiore convergenza dei codici e dei documenti di bilancio, delle tabelle di accompagnamento e delle norme di contabilità pubblica per le amministrazioni regionali, nell'interesse della trasparenza e del miglioramento delle procedure di bilancio.
15. La Commissione ritiene che, nel complesso, il documento programmatico di bilancio della Spagna, che attualmente è sottoposta al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita, sia a rischio di non conformità con le disposizioni del patto di stabilità e crescita. Il miglioramento del disavanzo di bilancio nominale previsto nel documento programmatico di bilancio in vista della correzione del disavanzo eccessivo entro il 2016, termine fissato dalla raccomandazione PDE del 2013, si basa principalmente sul rilancio della crescita del PIL nominale, con un'ipotesi di crescita sottostante piuttosto ottimistica nel 2016. Anche il contenimento della spesa assume un ruolo, ma alcuni dei risparmi previsti non sono ancora sostenuti da misure specifiche. In base alle previsioni ad hoc della Commissione, la Spagna non è in grado di garantire il rispetto degli obiettivi principali fissati per il bilancio nella raccomandazione PDE del 2013, poiché la Commissione prevede un disavanzo pari al 4,5% e al 3,5% del PIL, rispettivamente, nel 2015 e nel 2016. I rischi correlati alle proiezioni di disavanzo delle previsioni ad hoc della Commissione sono sia positivi che negativi. Da un lato, i risultati sul rapporto disavanzo/PIL del 2014, pubblicati dall'IGAE e comunicati dall'Istituto spagnolo di statistica a Eurostat dopo la presentazione del documento programmatico di bilancio, implicano una posizione di partenza leggermente più sfavorevole per il 2015. Dall'altro lato, se la rapida crescita del gettito fiscale osservata fino al mese di agosto mantenesse lo slancio, ciò condurrebbe a un disavanzo inferiore alle previsioni. Inoltre, le variazioni previste in termini di saldo strutturale sono nettamente inferiori allo sforzo di bilancio raccomandato dal Consiglio. La Commissione esorta pertanto le autorità ad eseguire con rigore il bilancio 2015 e a prendere, nell'ambito del processo di bilancio nazionale, le misure necessarie per garantire che il bilancio 2016 ottemperi alle disposizioni del patto di stabilità e crescita. La Commissione ritiene inoltre che la Spagna abbia compiuto alcuni progressi verso la conformità con le raccomandazioni in tema di *governance* di bilancio formulate dal Consiglio nel contesto del semestre europeo 2015 ed esorta le autorità a compiere ulteriori progressi.
16. Alla luce dei summenzionati rischi di non conformità e del fatto che il documento programmatico di bilancio non include misure pienamente specificate e aggiornate per le amministrazioni regionali, le autorità nazionali sono invitate a trasmettere, non

appena possibile, un documento programmatico di bilancio aggiornato che comprenda anche misure regionali pienamente circostanziate. Il nuovo piano dovrebbe tenere conto del presente parere al fine di rispettare pienamente il patto di stabilità e crescita.

Fatto a Bruxelles, il 12.10.2015

*Per la Commissione
Pierre MOSCOVICI
Membro della Commissione*