



Bruxelles, 23.5.2018
C(2018) 3182 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 23.5.2018

sul documento programmatico di bilancio aggiornato della Spagna

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 23.5.2018

sul documento programmatico di bilancio aggiornato della Spagna

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. Il regolamento (UE) n. 473/2013 stabilisce le disposizioni di monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio nella zona euro al fine di garantire la 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 rispettivi sottosettori per l'anno successivo.

CONSIDERAZIONI SULLA SPAGNA

3. Sulla base del documento programmatico di bilancio aggiornato per il 2018 presentato il 30 aprile 2018 dalla Spagna, la Commissione ha adottato il seguente parere ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (UE) n. 473/2013. Il documento programmatico di bilancio aggiornato fa seguito alla trasmissione, nell'ottobre 2017, del documento programmatico di bilancio 2018 "a politiche invariate". Il documento programmatico di bilancio aggiornato per il 2018 e il programma di stabilità 2018 sono stati trasmessi insieme, con proiezioni macroeconomiche e di bilancio identiche per il 2018.
4. Il documento programmatico di bilancio aggiornato contiene proiezioni economiche e di bilancio che includono le misure presentate al parlamento spagnolo nel disegno di legge di bilancio il 3 aprile 2018 e spese supplementari per le pensioni (compreso l'aumento delle pensioni dell'1,6% anziché la rivalutazione minima dello 0,25% stabilita per il 2018), solo in parte finanziate mediante misure in materia di entrate supplementari.
5. La Spagna è attualmente soggetta al braccio correttivo del patto di stabilità e crescita. Il 27 aprile 2009 il Consiglio ha avviato una procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti della Spagna. L'8 agosto 2016 il Consiglio ha intimato alla Spagna, a norma dell'articolo 126, paragrafo 9, del trattato, di correggere il disavanzo eccessivo entro il 2018. In base a tale intimazione, la Spagna è tenuta a ridurre il disavanzo delle amministrazioni pubbliche al 4,6% del PIL nel 2016, al 3,1% del PIL nel 2017 e al 2,2% del PIL nel 2018. Sulla base delle previsioni aggiornate della primavera 2016 della Commissione, l'aggiustamento richiesto del disavanzo delle amministrazioni pubbliche è considerato coerente con un peggioramento del saldo strutturale dello 0,4% del PIL nel 2016 e un miglioramento dello 0,5% del PIL sia nel 2017 che nel 2018.
6. Il documento programmatico di bilancio aggiornato si fonda su una previsione di crescita del PIL reale del 2,7% nel 2018, ossia 0,2 punti percentuali in meno rispetto alle previsioni di primavera 2018 della Commissione. La crescita reale più bassa nel

documento programmatico di bilancio aggiornato è accompagnata da una crescita più elevata del deflatore del PIL e, pertanto, la crescita del PIL nominale dovrebbe essere sostanzialmente simile nelle due previsioni. Sia il documento programmatico di bilancio aggiornato che le previsioni della Commissione ritengono che le nuove misure di bilancio previste avranno un impatto positivo sulla domanda interna. L'impatto è inferiore nelle previsioni della Commissione poiché queste contemplano una serie di misure più ridotta. Le divergenze nella composizione della crescita reale riguardano soprattutto una proiezione dei consumi privati più bassa nel documento programmatico di bilancio aggiornato, nonostante l'aumento dell'occupazione (in termini di persone) e delle retribuzioni. Per contro, il documento programmatico di bilancio aggiornato prevede un contributo leggermente superiore alla crescita apportato dagli investimenti e dalle esportazioni nette (a fronte di una crescita più bassa delle importazioni) rispetto alle previsioni della Commissione. Il divario positivo tra prodotto effettivo e potenziale¹ è più ridotto nel documento programmatico di bilancio aggiornato (1,1% del prodotto potenziale) rispetto alle previsioni di primavera 2018 della Commissione (1,4%). Nel complesso, le proiezioni macroeconomiche su cui si basa il documento programmatico di bilancio aggiornato sembrano plausibili per il 2018.

7. La Spagna risulta conforme a quanto disposto dal regolamento (UE) n. 473/2013, secondo il quale il progetto di bilancio deve basarsi su previsioni macroeconomiche approvate o elaborate da un ente indipendente. Le previsioni macroeconomiche su cui si fonda il documento programmatico di bilancio aggiornato sono state approvate dall'*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIReF). L'AIReF ritiene che i rischi correlati al contesto esterno siano sostanzialmente bilanciati a breve termine, ma osserva che la prolungata incertezza legata agli sviluppi in Catalogna potrebbe alla fine pesare sulle prospettive di crescita della Spagna.
8. Per il 2018 il documento programmatico di bilancio aggiornato fissa l'obiettivo di riduzione del disavanzo delle amministrazioni pubbliche al 2,2% del PIL, ossia 0,1 punti percentuali in meno rispetto al documento programmatico di bilancio a politiche invariate, poiché la revisione al rialzo della crescita del PIL compensa ampiamente l'impatto netto a incremento del disavanzo delle misure contenute nel disegno di legge finanziaria 2018. Secondo le previsioni di primavera 2018 della Commissione, il disavanzo della pubblica amministrazione nel 2018 sarà pari al 2,6% del PIL, ossia 0,4 punti percentuali in più rispetto al documento programmatico di bilancio aggiornato, che riflette stime più prudenti dell'andamento delle entrate, in particolare per quanto riguarda i contributi sociali, e un maggiore dinamismo della spesa, soprattutto in relazione alla retribuzione dei dipendenti e ad altre spese. Le previsioni della Commissione tuttavia non tengono conto della spesa aggiuntiva per le pensioni citata in precedenza, in quanto annunciata dopo la data limite. Se tale spesa fosse stata presa in considerazione, il disavanzo previsto dalla Commissione per il 2018 sarebbe stato più alto dello 0,1% del PIL. Il disavanzo strutturale ricalcolato² nel 2018 si ridurrà dello 0,1% del PIL secondo il documento programmatico di bilancio aggiornato, mentre secondo le previsioni della Commissione aumenterà dello 0,3% a causa della differenza nelle previsioni di

¹ In percentuale del PIL potenziale, con la crescita del PIL potenziale ricalcolata dai servizi della Commissione sulla base dello scenario macroeconomico del documento programmatico di bilancio aggiornato per il 2018/del programma di stabilità 2018 utilizzando la metodologia concordata.

² Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum, ricalcolato dalla Commissione utilizzando la metodologia concordata.

disavanzo nominale e della diversa valutazione delle misure una tantum, in particolare in relazione all'impatto delle somme destinate alle concessionarie autostradali in difficoltà. Stando al documento programmatico di bilancio aggiornato, nel 2018 la spesa per interessi continuerà a ridursi fino ad arrivare al 2,4% del PIL, in linea con le previsioni della Commissione, e il saldo primario tornerà a registrare un lieve avanzo (per la prima volta in 11 anni), mentre le previsioni della Commissione prospettano ancora un disavanzo primario.

9. La proiezione del rapporto debito pubblico lordo/PIL è stata rivista al rialzo dello 0,2% del PIL nel 2018 nel documento programmatico di bilancio aggiornato rispetto al documento programmatico di bilancio a politiche invariate. Ciò riflette la combinazione di una posizione di partenza più alta, un aggiustamento stock/flussi con effetto di incremento del debito più elevato e un saldo primario più basso, che hanno più che compensato la minore spesa per interessi e il più rapido aumento del PIL nominale. Il rapporto dovrebbe raggiungere il 97,0% del PIL nel 2018, un livello leggermente più basso di quello indicato nelle previsioni di primavera 2018 della Commissione, dovuto soprattutto a un saldo primario più elevato nel documento programmatico di bilancio aggiornato.
10. I principali rischi per gli obiettivi di bilancio e le proiezioni del debito nel documento programmatico di bilancio aggiornato derivano, sul fronte delle entrate, dal fatto che i contributi sociali non raggiungono i livelli previsti e, sul fronte della spesa, dal fatto che le retribuzioni dei dipendenti sono superiori alle previsioni. Sebbene il documento programmatico di bilancio comprenda l'incidenza sul bilancio della possibile liquidazione delle concessionarie delle autostrade a pedaggio in difficoltà pari allo 0,15% del PIL nel 2018, altre passività potenziali, come il risarcimento per gli espropri di terreni e l'annullamento della concessione all'impresa del settore idrico Aigües Ter Llobregat in Catalogna, costituiscono un rischio.
11. Il documento programmatico di bilancio aggiornato comprende le seguenti principali misure che hanno l'effetto di aumentare il disavanzo: i) tagli alle imposte sul reddito delle persone fisiche per le famiglie a basso reddito, ii) riduzione delle aliquote IVA per i biglietti per il cinema, iii) aumento delle pensioni al di sopra della rivalutazione minima obbligatoria dello 0,25% e per categorie di pensioni specifiche e iv) aumento degli stipendi dei funzionari pubblici. Le proiezioni del documento programmatico di bilancio comprendono investimenti nelle infrastrutture stradali rilevati da una serie di società autostradali fallite, nonché alcuni trasferimenti di capitale correlati, che sono considerati alla stregua di misure una tantum. L'impatto complessivo netto annunciato di tutte le misure di politica di bilancio (programmate e adottate) ha l'effetto di aumentare il disavanzo nel 2018 e, in misura minore, nel 2019. Le previsioni della Commissione calcolano per il 2018 un'incidenza netta sul bilancio delle misure di bilancio meno negativa, soprattutto perché non tengono conto degli ulteriori aumenti delle pensioni pubbliche sopra citati.
12. Secondo le previsioni di primavera 2018 della Commissione, dopo il conseguimento dell'obiettivo relativo al disavanzo nominale del 3,1% del PIL richiesto dalla decisione del Consiglio dell'agosto 2016, l'obiettivo del 2,2% del PIL per il 2018 non verrà raggiunto. Tuttavia si prevede che il disavanzo nominale (2,6% del PIL) sia inferiore al valore di riferimento del 3,0% previsto dal trattato. La decisione del Consiglio impone alla Spagna di migliorare il saldo strutturale di 0,5 punti percentuali nel 2018. Le previsioni di primavera 2018 della Commissione invece prospettano per il 2018 un aumento del disavanzo strutturale di 0,3 punti percentuali. Rettificata per la mutata stima della crescita potenziale tra le proiezioni su cui si

basano la decisione del Consiglio e le previsioni di primavera 2018 della Commissione e per la diminuzione delle entrate prevista per il 2018 rispetto alla decisione del Consiglio, la variazione stimata del saldo strutturale è di -0,4 punti percentuali. Su base cumulativa nel periodo 2016-2018, lo scostamento stimato ammonta all'1,5% del PIL se misurato rispetto alla variazione non corretta del saldo strutturale, e all'1,2% del PIL se corretto. La stima dal basso verso l'alto dello sforzo di bilancio risulta inferiore al livello prescritto dello 0,8% del PIL nel periodo 2016-2018.

13. Nell'agosto 2016 il Consiglio ha inoltre chiesto alla Spagna di adottare misure volte a migliorare il suo quadro di bilancio, aumentando l'automaticità dei meccanismi di prevenzione e correzione delle deviazioni rispetto agli obiettivi di bilancio e potenziando il contributo della regola di spesa della legge di stabilità al risanamento di bilancio. Il documento programmatico di bilancio 2018 non prevede piani in questi ambiti. Il Consiglio ha inoltre richiesto alla Spagna di adottare misure volte a migliorare il quadro per la politica in materia di appalti pubblici. La Spagna ha fatto progressi con l'adozione, nel novembre 2017, di una nuova legge sui contratti del settore pubblico. Tuttavia, la nuova legislazione potrà aumentare l'efficienza e la trasparenza degli appalti pubblici solo se sarà attuata in tempi rapidi e in maniera ambiziosa attraverso la definizione della nuova struttura di governance e il miglioramento dei meccanismi di controllo delle procedure di appalto a tutti i livelli di governo. In particolare, la prossima strategia nazionale in materia di appalti pubblici dovrebbe specificare i controlli ex ante ed ex post che la nuova struttura dovrà effettuare. Infine, nel giugno 2017 il governo ha commissionato all'AIREF una revisione della spesa per determinate sovvenzioni del settore pubblico, che dovrebbe essere completata entro l'inizio del 2019.
14. Nel complesso, la Commissione ritiene che il documento programmatico di bilancio aggiornato della Spagna, attualmente sottoposta al braccio correttivo del PSC, sia sostanzialmente conforme alle disposizioni del PSC, dato che le previsioni di primavera 2018 della Commissione indicano che il disavanzo eccessivo sarà corretto in modo tempestivo. Tuttavia, la Commissione prevede che nel 2018 non saranno conseguiti né l'obiettivo relativo al disavanzo nominale né lo sforzo di bilancio stabilito nell'intimazione del Consiglio. Al contrario, il documento programmatico di bilancio aggiornato delinea una politica espansiva, mentre l'economia spagnola sta registrando una crescita superiore al suo tasso di crescita potenziale. La Commissione invita le autorità a tenersi pronte ad adottare, nell'ambito del processo di bilancio nazionale, ulteriori misure necessarie a garantire che il bilancio 2018 sia conforme al PSC.

La Commissione ritiene inoltre che la Spagna abbia compiuto alcuni progressi per quanto riguarda la parte strutturale dell'intimazione del Consiglio dell'8 agosto 2016 e le raccomandazioni di bilancio formulate dal Consiglio nel contesto del semestre europeo 2017, con cui la Spagna è stata invitata a rafforzare il quadro di bilancio e il quadro per la politica in materia di appalti pubblici. La Commissione invita le autorità a compiere ulteriori progressi.

Fatto a Bruxelles, il 23.5.2018

*Per la Commissione
Pierre MOSCOVICI
Membro della Commissione*