

PARERE DEL CONSIGLIO
del 10 marzo 2009
sul programma di stabilità aggiornato della Spagna, 2008-2011

(2009/C 68/04)

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,

sentito il comitato economico e finanziario,

HA ESPRESSO IL SEGUENTE PARERE:

- (1) Il 10 marzo 2009 il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità aggiornato della Spagna, relativo al periodo 2008-2011.
- (2) In base alle previsioni intermedie dei servizi della Commissione del gennaio 2009, la crescita del PIL della Spagna sarebbe scesa nel 2008 a 1,25 % in termini reali. La Spagna deve far fronte a sfide sia sul versante interno che su quello esterno. A livello interno, il settore dell'edilizia abitativa è in fase di contrazione, mentre il prezzo delle case è in calo. Esternamente, il persistente disavanzo delle partite correnti ha portato ad una rapida crescita del debito che ha a sua volta determinato un aumento dei pagamenti di interessi destinati all'estero. Dalla prima metà del 2008, le autorità spagnole hanno adottato varie misure intese a stimolare l'attività economica, comprendenti riduzioni di imposte temporanee e permanenti e progetti di investimento per un importo pari al 2 % circa del PIL nel 2009, nonché una serie di riforme strutturali. A parte queste misure discrezionali, le finanze pubbliche risentono gravemente della recessione economica, il che limita la possibilità di procedere ad ulteriori stimoli fiscali senza mettere a repentaglio la solidità della posizione di bilancio nel lungo termine. Pertanto, la sfida che la Spagna deve raccogliere è rafforzare la crescita potenziale in una fase prolungata di recessione, agevolando nel contempo la correzione in corso degli squilibri macroeconomici esistenti.
- (3) Lo scenario macroeconomico sottostante il programma prevede che il PIL calerà dell'1,6 % in termini reali nel 2009 per poi riprendere a crescere in termini reali nel 2010 e nel 2011, rispettivamente dell'1,2 % e del 2,6 %. L'accelerazione sarebbe trainata principalmente dalla domanda interna, mentre il disavanzo esterno dovrebbe scendere da oltre il 9 % del PIL nel 2008 al 5,5 % nel 2011. Il programma tiene conto delle misure di stimolo adottate a fronte della crisi economica, ma non contiene stime esplicite del loro impatto sulla crescita reale del PIL. Sulla base delle informazioni attualmente disponibili ⁽²⁾, lo scenario sembra basarsi su ipotesi di crescita leggermente favorevoli per il 2009 e nettamente favorevoli per gli anni successivi. Grazie ad una riduzione del disavanzo della bilancia dei beni e servizi, il programma prevede una riduzione del disavanzo esterno dal 9,2 % del PIL nel 2008 al 5,4 % del PIL nel 2011.
- (4) Nelle previsioni intermedie dei servizi della Commissione del gennaio 2009 il disavanzo delle amministrazioni pubbliche per il 2008 è stimato al 3,4 % del PIL ⁽³⁾, in linea con i dati contenuti nel programma di stabilità aggiornato. Tale risultato è tuttavia di molto inferiore all'obiettivo di un avanzo dell'1,2 % del PIL indicato nell'aggiornamento precedente. Il deterioramento della situazione di bilancio è dovuto sia a misure discrezionali che ad un'attività economica molto più fiacca. Il calo del gettito delle imposte dirette è dovuto a tagli delle imposte personali e societarie combinati con una riduzione significativa degli utili delle società, connessa alla debolezza dei mercati degli attivi, inclusi quelli immobiliari.

⁽¹⁾ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1. I documenti citati in questo testo sono disponibili all'indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ La valutazione tiene conto in particolare delle previsioni intermedie dei servizi della Commissione del gennaio 2009, ma anche di altre informazioni di cui i servizi sono entrati in possesso successivamente.

⁽³⁾ In vista del superamento del valore di riferimento del trattato, la Commissione ha preparato il 18 febbraio 2009 una relazione di cui all'articolo 104, paragrafo 3, del trattato.

Il gettito delle imposte indirette è sceso a causa della decelerazione della spesa per consumi ed in particolare della contrazione delle operazioni su immobili, nonché per via di misure una tantum di riduzione del gettito, come modifiche ai pagamenti e alle dichiarazioni IVA. Gli sfondamenti di spesa sono dovuti in particolare al funzionamento degli stabilizzatori automatici che ha determinato trasferimenti sociali più elevati, compresi i sussidi di disoccupazione.

- (5) L'aggiornamento prevede per il 2009 un disavanzo di bilancio del PIL del 5,8 %, a fronte di una previsione del 6,2 % contenuta nelle previsioni intermedie dei servizi della Commissione. Il deterioramento del saldo di bilancio è spiegato dall'adozione di alcune misure discrezionali che ammontano al 2 % circa del PIL, ma anche dal funzionamento degli stabilizzatori automatici a seguito della recessione economica (circa l'1 % del PIL in base alle stime). Le misure discrezionali includono il pacchetto di stimolo del novembre 2008 (lievemente superiore all'1 % del PIL). Il pacchetto prevede la creazione di un fondo del governo centrale per gli investimenti pubblici locali, con una dotazione di 0,75 % del PIL, con l'obiettivo di eseguire nuovi lavori pubblici. Misure una tantum a riduzione del gettito ammontano a circa 0,75 % del PIL, compresa la modifica del sistema delle dichiarazioni IVA e la riduzione della ritenuta fiscale sui redditi personali dei contribuenti che hanno contratto prestiti ipotecari. Nel complesso nel 2009 la politica di bilancio sarà espansionista e in linea con la raccomandazione del piano europeo di ripresa economica.
- (6) Dopo aver registrato un picco nel 2009, il disavanzo nominale dovrebbe scendere al di sotto del 4 % del PIL nel 2011. Analogamente, il saldo primario raggiungerà un disavanzo dell'1,9 % del PIL entro il 2011, a fronte di un disavanzo del 4,1 % nel 2009. In termini strutturali, il disavanzo pubblico salirà dal 3,5 % del PIL nel 2008 al 4,75 % nel 2009 a causa dell'impatto delle misure discrezionali, ma anche del calo delle entrate dovuto all'aggiustamento in corso nel settore immobiliare. Ne è escluso il 0,75 % del PIL inserito nel bilancio del 2009 a titolo delle misure una tantum a riduzione del gettito.

L'aggiornamento stabilisce un percorso di aggiustamento finanziario, prevede miglioramenti del saldo strutturale dell'1,25 % e poco più di 0,5 % del PIL rispettivamente nel 2010 e nel 2011. Di conseguenza il programma prevede una riduzione del disavanzo strutturale al 2,75 % nel 2011 ⁽¹⁾. In base al programma lo scopo di questo aggiustamento è ritornare all'obiettivo di medio termine (OMT) di un bilancio in equilibrio, che tuttavia non si prevede di raggiungere entro il periodo di riferimento del programma. Il miglioramento nel 2010 è in parte spiegato dalla natura temporanea del pacchetto di stimolo adottato nel novembre 2008. A parte ciò il programma non spiega nel dettaglio le misure adottate per far fronte al previsto declino del saldo strutturale. Il debito pubblico lordo, stimato al 39,5 % del PIL nel 2008, dovrebbe crescere di approssimativamente 14 punti lungo il periodo di riferimento del programma. In aggiunta all'incremento del disavanzo e al calo della crescita del PIL, l'acquisizione delle attività dalle banche nel quadro del pacchetto di salvataggio finanziario contribuisce alla crescita del rapporto debito/PIL, soprattutto nel 2009.

- (7) I risultati di bilancio sono soggetti al rischio che i dati reali si rivelino peggiori delle previsioni lungo tutto il periodo di riferimento del programma. In primo luogo, lo scenario macroeconomico previsto nell'aggiornamento sembra basato su ipotesi di crescita favorevoli, in particolare negli ultimi anni del programma. In secondo luogo, gli obiettivi di bilancio per il 2010 e il 2011 non sono sostenuti da misure diverse dall'annunciata sospensione del pacchetto del novembre 2008. Le amministrazioni regionali e locali sono inoltre autorizzate a registrare un disavanzo nel 2009, senza l'obbligo usuale di presentare un piano di riequilibrio, in linea con la legge sulla stabilità del bilancio che consente questa deroga quando l'economia reale si scosta sostanzialmente dalle previsioni iniziali. L'andamento del rapporto debito/PIL può essere meno favorevole di quanto previsto nell'aggiornamento, dati i rischi gravanti sullo scenario macroeconomico e gli obiettivi di bilancio, e l'incertezza in merito all'impatto delle garanzie concesse nel contesto del pacchetto di salvataggio finanziario. L'incremento del debito connesso alle misure adottate a sostegno del settore finanziario sarebbe tuttavia compensato se il regime di sostegno e le operazioni finanziarie ad esso connesse avessero successo.

⁽¹⁾ Utilizzando il saldo corretto per il ciclo ricalcolato, sulla base delle informazioni contenute nel programma, e la definizione di misure una tantum e temporanee applicata dai servizi della Commissione, il saldo strutturale sarebbe - 3,1 % del PIL nel 2008, - 4,1 % nel 2009 e - 3,4 % nel 2010.

- (8) L'impatto a lungo termine sul bilancio dell'invecchiamento della popolazione è di gran lunga superiore alla media UE, soprattutto a causa di un aumento relativamente consistente della spesa pensionistica in percentuale del PIL nei prossimi decenni. Mentre la posizione di bilancio rimasta solida fino al 2007 ha contribuito in parte a compensare il previsto impatto a lungo termine dell'invecchiamento della popolazione, gli sviluppi finanziari previsti nel programma determinerebbero il contrario. Inoltre, se la posizione di bilancio per il 2009 quale risulta dalle previsioni intermedie dei servizi della Commissione deve essere considerata come il punto di partenza, il divario di sostenibilità si allargherebbe sostanzialmente in relazione all'ultimo aggiornamento. Il miglioramento del saldo primario nel medio periodo e l'attuazione di misure strutturali supplementari miranti a contenere l'aumento consistente della spesa legata all'invecchiamento della popolazione contribuirebbero a ridurre i forti rischi che pesano sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.
- (9) Il quadro di bilancio a medio termine ha consentito di promuovere una pianificazione di bilancio appropriata e presenta risultati nel complesso buoni, seppure con un peggioramento a partire dal 2008. Non sono previste riforme di questo quadro. Il programma delinea tuttavia diverse riforme volte a migliorare la qualità delle finanze pubbliche. Sul lato entrate, tali riforme includono una riduzione del carico fiscale sui redditi tramite un abbuono sull'imposta personale fino a 400 EUR per contribuente, un meccanismo per anticipare il credito fiscale per i pagamenti dei mutui ipotecari, l'eliminazione della tassa sui patrimoni e la seconda fase della riforma dell'imposta sui redditi delle società, nonché misure volte a migliorare il funzionamento del sistema tributario come la possibilità di ottenere rimborsi IVA su base mensile. Sul lato spesa, la priorità è data alla spesa produttiva e al contenimento del consumo pubblico intermedio. Il programma sottolinea il ruolo dell'Agenzia statale per la valutazione della qualità della politica e del servizio pubblico come un passo avanti nella promozione di una cultura della valutazione, che dovrebbe accrescere l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici.
- (10) Le autorità spagnole hanno adottato una serie di misure per stabilizzare il settore finanziario. Tra tali misure rientra un incremento dell'importo del Fondo di garanzia dei depositi e degli investimenti (da 20 000 a 100 000 EUR per titolare di conto e banca) e la creazione del Fondo per l'acquisizione di attività finanziarie per promuovere la concessione di prestiti ad imprese e individui, con una dotazione di 30 miliardi di euro (quasi il 3 % del PIL), compresa la possibilità di un incremento fino a 50 Mrd EUR. Le autorità hanno inoltre deciso di rilasciare autorizzazioni eccezionali al Ministero dell'economia e delle finanze per la concessione nel 2009 di garanzie statali per nuove operazioni di finanziamento da parte di banche aventi sede in Spagna per un importo fino a 100 Mrd EUR (10 % del PIL), con scadenza compresa tra tre mesi e tre anni, e per l'acquisizione di titoli emessi da banche aventi sede in Spagna ai fini del rafforzamento dei loro fondi propri.
- (11) Il governo spagnolo ha adottato misure di bilancio discrezionali significative per rispondere alla recessione economica. Il pacchetto di stimolo per il 2009 è in linea con il piano europeo di ripresa economica concordato nel dicembre 2008 dal Consiglio europeo e rappresenta una risposta adeguata alla recessione economica, fornendo un sostegno temporaneo all'attività economica nel 2009. È incentrato principalmente sugli investimenti, sul potere di acquisto delle famiglie e sulle imprese e le PMI. Misure per un importo dell'1 % circa del PIL erano già previste in pacchetti specifici ad aprile e agosto 2008, mentre il resto include nuovi provvedimenti adottati in un pacchetto di stimolo fiscale presentato nel novembre 2008 (poco più dell'1 % del PIL). Questo pacchetto del novembre 2008 è tempestivo, mirato e temporaneo e risponde grosso modo ai principali obiettivi politici in termini di prospettive a breve termine. L'aggiornamento include altresì una serie di misure strutturali, che sono parte dell'agenda di riforma politica a più lungo termine, ma contribuiscono anche a far fronte alle sfide poste attualmente dalla recessione. Queste misure sono collegate all'agenda di riforme a medio termine e alle raccomandazioni per ciascun paese avanzate dalla Commissione il 28 gennaio 2009 nel quadro della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Esse mirano a rafforzare il potenziale di crescita, a potenziare la competitività e l'occupazione e a sostenere i redditi dei gruppi svantaggiati ed includono l'attuazione della direttiva sui servizi.

- (12) La politica di bilancio globale prevista dal programma è espansionista nel 2009 e moderatamente restrittiva nel 2010. Più specificamente, il programma mira per il 2010 ad invertire la politica di bilancio espansionista del 2009 e ad ottenere un ulteriore miglioramento strutturale nel 2011. Tuttavia, tenuto conto dei rischi gravanti sui piani di bilancio, occorrerà adottare ulteriori provvedimenti per rendere possibile l'inversione nel 2010. Il programma prevede che il disavanzo nominale resti al di sopra del valore di riferimento del 3 % del PIL. La riduzione del disavanzo prevista nel programma per il 2010 ed oltre non è supportata da misure.
- (13) Per quanto riguarda i requisiti relativi ai dati specificati nel codice di condotta per i programmi di stabilità e di convergenza, il programma presenta delle lacune per quanto riguarda i dati obbligatori e facoltativi ⁽¹⁾.

La conclusione globale è che il brusco rallentamento dell'attività economica e talune misure discrezionali hanno portato ad un disavanzo superiore al 3 % del PIL nel 2008, dopo un periodo prolungato in cui le finanze pubbliche spagnole erano prossime all'equilibrio o in attivo. Il programma di stabilità aggiornato mira a dare uno stimolo fiscale significativo nel 2009, in linea con il piano europeo di ripresa economica, per controbilanciare il rallentamento continuato dell'attività economica. Di conseguenza il disavanzo pubblico crescerà, mentre il rapporto debito/PIL resterà agevolmente al di sotto del 60 %. Migliorare la sostenibilità finanziaria a lungo termine dovrebbe essere una priorità. Considerate le ipotesi macroeconomiche favorevoli è possibile che la crescita economica dia un contributo inferiore al risanamento delle finanze di quanto previsto nel programma, mentre il percorso di aggiustamento non è pienamente sostenuto da misure concrete. In aggiunta è importante migliorare la qualità delle finanze pubbliche, anche per sostenere un aggiustamento graduale dell'economia in vista degli squilibri cui deve far fronte.

Sulla base della valutazione che precede, la Spagna è invitata a:

- i) attuare la politica fiscale prevista per il 2009, in linea con il piano europeo di ripresa economica e nel quadro del PSC, evitando un ulteriore deterioramento delle finanze pubbliche nel 2009 e realizzare con determinazione un consolidamento strutturale significativo nel 2010 ed oltre, sostenendolo con misure;
- ii) migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine attuando le misure adottate per contenere l'incremento della spesa collegata all'invecchiamento della popolazione;
- iii) garantire che le misure di risanamento finanziario siano anche intese a rafforzare la qualità delle finanze pubbliche come previsto alla luce del necessario aggiustamento degli squilibri esistenti.

Confronto tra le principali proiezioni macroeconomiche e di bilancio

		2007	2008	2009	2010	2011
PIL reale (variazione in %)	PS gen. 2009	3,7	1,2	- 1,6	1,2	2,6
	COM gen. 2009	3,7	1,2	- 2,0	- 0,2	n.d.
	PS dic. 2007	3,8	3,1	3,0	3,2	n.d.
Inflazione IAPC (%)	PS gen. 2009	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	COM gen. 2009	2,8	4,1	0,6	2,4	n.d.
	PS dic. 2007	2,7	3,3	2,7	2,8	n.d.

⁽¹⁾ In particolare mancano i dati obbligatori su misure una tantum ed altre misure temporanee (tabella 2) ed i dati opzionali sullo IAPC (tabella 1b), la produttività oraria del lavoro (tabella 1c), la spesa delle amministrazioni pubbliche per funzione (tabella 3), il saldo strutturale (tabella 5) ed informazioni dettagliate sull'andamento del debito (tabella 4), quali la differenza fra contabilità di cassa e contabilità di competenza, l'accumulo netto di attivi finanziari, i proventi delle privatizzazioni, gli effetti di valutazione e altro, le attività finanziarie liquide, il debito finanziario netto.

		2007	2008	2009	2010	2011
Divario tra prodotto effettivo e potenziale ⁽¹⁾ (in % del PIL potenziale)	PS gen. 2009	1,4	0,3	- 2,6	- 3,2	- 2,7
	COM gen. 2009 ⁽²⁾	1,5	0,8	- 2,3	- 3,4	n.d.
	PS dic. 2007	- 0,9	- 1,4	- 1,9	- 1,6	n.d.
Accreditamento/indebitamento netto nei confronti del resto del mondo (in % del PIL)	PS gen. 2009	- 9,7	- 9,2	- 6,6	- 5,8	- 5,4
	COM gen. 2009	- 9,7	- 9,0	- 6,7	- 6,2	n.d.
	PS dic. 2007	- 9,0	- 8,9	- 8,8	- 8,7	n.d.
Saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche (in % del PIL)	PS gen. 2009	41,0	37,0	37,5	38,3	38,7
	COM gen. 2009	41,0	36,8	36,4	36,9	n.d.
	PS dic. 2007	40,800	40,4	40,4	40,3	n.d.
Spesa delle amministrazioni pubbliche (in % del PIL)	PS gen. 2009	38,8	40,4	43,3	43,1	42,6
	COM gen. 2009	38,8	40,2	42,6	42,5	n.d.
	PS dic. 2007	39,0	39,2	39,2	39,1	n.d.
Saldo delle pubbliche amministrazioni (in % del PIL)	PS gen. 2009	2,2	- 3,4	- 5,8	- 4,8	- 3,9
	COM gen. 2009	2,2	- 3,4	- 6,2	- 5,7	n.d.
	PS dic. 2007	1,8	1,2	1,2	1,2	n.d.
Saldo primario (in % del PIL)	PS gen. 2009	3,8	- 1,9	- 4,1	- 2,9	- 1,9
	COM gen. 2009	3,8	- 1,8	- 4,6	- 4,0	n.d.
	PS dic. 2007	3,4	2,7	2,6	2,6	n.d.
Saldo corretto per il ciclo ⁽¹⁾ (in % del PIL)	PS gen. 2009	1,6	- 3,5	- 4,7	- 3,4	- 2,8
	COM gen. 2009	1,6	- 3,7	- 5,2	- 4,2	n.d.
	PS dic. 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	n.d.
Saldo strutturale ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ (in % del PIL)	PS gen. 2009	1,6	- 3,5	- 4,7	- 3,4	- 2,8
	COM gen. 2009	1,6	- 3,3	- 4,6	- 4,2	n.d.
	PS dic. 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	n.d.

		2007	2008	2009	2010	2011
Debito pubblico lordo (in % del PIL)	PS gen. 2009	36,2	39,5	47,3	51,6	53,7
	COM gen. 2009	36,2	39,8	46,9	53,0	n.d.
	PS dic. 2007	36,2	34,0	32,0	30,0	n.d.

Note:

- (¹) Divari tra prodotto effettivo e potenziale e saldi corretti per il ciclo dei programmi ricalcolati dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nei programmi.
- (²) Sulla base di una crescita potenziale stimata del 3,0 %, 1,8 %, 1,0 % e 0,9 % rispettivamente negli anni del periodo 2007-2010.
- (³) Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e di altre misure temporanee. Nel programma più recente non sono incluse misure una tantum. Le misure una tantum ed altre misure temporanee sono al di sotto di 0,5 % del PIL nel 2008 e al di sopra di 0,5 % nel 2009, sono tutte ad incremento del disavanzo e sono incluse nelle previsioni intermedie dei servizi della Commissione del gennaio 2009.
- (⁴) Utilizzando il saldo corretto per il ciclo ricalcolato, sulla base delle informazioni contenute nel programma, e la definizione di misure una tantum e di altre misure temporanee applicata dai servizi della Commissione, il saldo strutturale sarebbe - 3,1 % del PIL nel 2008, - 4,1 % nel 2009 e - 3,4 % del PIL nel 2010.

Fonte:

Programma di stabilità (PS); previsioni intermedie dei servizi della Commissione del gennaio 2009 (COM); calcoli dei servizi della Commissione.