



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 21.11.2018
COM(2018) 809 final

RAPORT AL COMISIEI

Italia

**Raport întocmit în conformitate cu articolul 126 alineatul (3) din Tratatul privind
funcționarea Uniunii Europene**

RAPORT AL COMISIEI Italia

Raport întocmit în conformitate cu articolul 126 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

1.

2. INTRODUCERE

Articolul 126 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) prevede procedura de deficit excesiv (PDE). Procedura respectivă este detaliată în Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv¹, care face parte din Pactul de stabilitate și de creștere (PSC). Dispoziții specifice pentru statele membre din zona euro în temeiul PDE sunt prevăzute în Regulamentul (UE) nr. 473/2013².

În conformitate cu articolul 126 alineatul (2) din TFUE, Comisia urmărește respectarea disciplinei bugetare pe baza a două criterii, și anume: (a) dacă raportul dintre deficitul public planificat sau real și produsul intern brut (PIB) depășește valoarea de referință de 3 %; și (b) dacă raportul dintre datoria publică și PIB depășește valoarea de referință de 60%, cu excepția cazului în care acest raport se diminuează suficient și se apropie de valoarea de referință într-un ritm satisfăcător.

Articolul 126 alineatul (3) din TFUE prevede că, în cazul în care un stat membru nu îndeplinește cerințele acestor criterii sau ale unuia dintre ele, Comisia trebuie să elaboreze un raport. Raportul trebuie să *„examineze, de asemenea, dacă deficitul public depășește cheltuielile publice de investiții și țină seama de toți ceilalți factori relevanți, inclusiv de poziția economică și bugetară pe termen mediu a statului membru.”*

Prezentul raport, care constituie prima etapă a PDE, analizează respectarea în 2017 de către Italia a criteriului privind datoria prevăzut în tratat, acordând atenția cuvenită cadrului economic și altor factori relevanți. La 29 octombrie 2018, Comisia le-a adresat o scrisoare autorităților italiene, prin care și-a anunțat intenția de a reevalua respectarea de către Italia în toamna anului 2018 a criteriului privind datoria, luând în considerare modificarea substanțială a factorilor relevanți reprezentată de proiectul de plan bugetar pe 2019.

La 23 mai 2018, Comisia a emis un raport în temeiul articolului 126 alineatul (3) din TFUE³, întrucât Italia nu înregistrase în 2017 progrese suficiente în vederea respectării criteriului privind datoria. Raportul a conchis că respectivul criteriu ar trebui considerat ca fiind respectat la momentul în cauză, având în vedere în special respectarea ex post de către Italia a componentei preventive în 2017. În raport s-a remarcat, de asemenea, riscul abaterii semnificative de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu recomandată de Consiliu pentru 2018, pe baza atât a planurilor autorităților publice, cât și a previziunilor Comisiei din primăvara anului 2018.

¹ JO L 209, 2.8.1997, p. 6. Prezentul raport ia, de asemenea, în considerare „*Specificațiile privind punerea în aplicare a Pactului de stabilitate și de creștere și orientările referitoare la forma și conținutul programelor de stabilitate și de convergență*”, adoptate de Comitetul economic și financiar la 15 mai 2017, disponibile la adresa: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

² Regulamentul (UE) nr. 473/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind dispozițiile comune pentru monitorizarea și evaluarea proiectelor de planuri bugetare și pentru asigurarea corectării deficitelor excesive ale statelor membre din zona euro (JO L 140, 27.5.2013, p. 11).

³ Raportul Comisiei COM(2018) 428 final din 23.5.2018: „Italia - Raport întocmit în conformitate cu articolul 126 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene”.

Cu toate acestea, planurile bugetare ale Italiei pentru 2019 reprezintă o modificare substanțială în ceea ce privește factorii relevanți analizați de Comisie în luna mai a anului trecut. La 16 octombrie Italia și-a prezentat proiectul de plan bugetar pe 2019⁴, care implica o deteriorare a soldului structural (recalculat)⁵ de 0,9 % din PIB în 2019. La 23 octombrie 2018, Comisia a adoptat un aviz⁶ privind proiectul de plan bugetar pe 2019, în care a identificat nerespectarea deosebit de gravă a recomandării bugetare adresate Italiei de către Consiliu la 13 iulie 2018 și prin care i-a solicitat Italiei să prezinte un proiect de plan bugetar revizuit. La 13 noiembrie 2018, Italia a prezentat un proiect de plan bugetar revizuit pentru 2019. Modificările operate în proiectul de plan bugetar revizuit pentru 2019 erau foarte limitate și constau în principal într-o țintă de privatizare mai mare pentru 2019 (1 % din PIB în loc de 0,3 %). La 21 noiembrie 2018, Comisia a adoptat avizul său privind proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 al Italiei și a confirmat nerespectarea deosebit de gravă a recomandării bugetare pentru 2019. Aceasta justifică o nouă evaluare a respectării criteriului de referință privind reducerea datoriei în 2017.

Datele notificate de autorități în octombrie 2018⁷ și validate ulterior de Eurostat⁸ arată că deficitul public general al Italiei a scăzut la 2,4 % din PIB în 2017 (de la 2,5 % în 2016), în vreme ce datoria s-a stabilizat la valoarea de 131,2 % din PIB (de la 131,4 % în 2016), și anume peste valoarea de referință de 60 % din PIB. Pentru 2018, proiectul de plan bugetar revizuit al Italiei pe 2019 prevede o ușoară scădere a ponderii datoriei în PIB, la 130,9 %. În 2019, acesta prevede o scădere suplimentară (de 1,7 puncte procentuale) a ponderii datoriei în PIB, la 129,2 %. Pe baza datelor notificate și a previziunilor Comisiei din toamna anului 2018, Italia nu a respectat criteriul de referință privind reducerea datoriei nici în 2016 (deviație de 5,2 % din PIB) și nici în 2017 (deviație de 6,6 % din PIB) (a se vedea tabelul 1).

Per total, nerespectarea de către Italia a criteriului de referință privind reducerea datoriei în 2017 oferă dovezi *prima facie* ale existenței unui deficit excesiv în sensul PSC, înainte însă de a lua în considerare toți factorii, astfel cum sunt prezentați mai jos. Mai mult, pe baza atât a planurilor autorităților publice, cât și a previziunilor Comisiei din toamna anului 2018, nu se așteaptă ca Italia să respecte criteriul de referință privind reducerea datoriei nici în 2018 (deviație de 3,7 % și, respectiv, de 6,6% din PIB) și nici în 2019 (deviație de 3,6 % și, respectiv, de 6,7 % din PIB).

Prin urmare, Comisia a elaborat prezentul raport pentru a evalua în mod cuprinzător îndeplinirea de la criteriul de referință privind reducerea datoriei și pentru a examina dacă este necesară lansarea unei proceduri de deficit excesiv după ce au fost luați în considerare toți factorii. Secțiunea 2 din raport examinează criteriul privind deficitul. Secțiunea 3 examinează criteriul privind datoria. Secțiunea 4 vizează investițiile publice și alți factori relevanți, inclusiv evaluarea respectării traiectoriei de ajustare impuse în vederea realizării

⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2019_dbp_it_en_1.pdf

⁵ Soldul ajustat ciclic, excluzând măsurile cu caracter excepțional și cele temporare, recalculat de Comisie prin aplicarea metodologiei stabilite de comun acord.

⁶ Avizul Comisiei C(2018) 7510 final, 23.10.2018, privind proiectul de plan bugetar al Italiei și prin care îi solicită Italiei să prezinte un proiect de plan bugetar revizuit.

⁷ În conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 479/2009, statele membre trebuie să raporteze Comisiei nivelurile planificate și efective ale deficitului public și ale datoriei de două ori pe an. Cea mai recentă notificare a Italiei este disponibilă la: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

⁸ Comunicat de presă Eurostat, nr. 163/2018 din 22 octombrie 2018, disponibil la adresa: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9328077/2-22102018-AP-EN.pdf/e1b423ef-a337-42ea-90cb-4a6775ba4c07>

obiectivului bugetar pe termen mediu (OTM). Raportul ține seama de previziunile Comisiei din toamna anului 2018, publicate la 8 noiembrie 2018. Previziunile Comisiei se bazează pe proiectul de plan bugetar pe 2019 și nu pe versiunea revizuită, însă diferențele dintre cele două documente sunt marginale.

Tabelul 1: Deficitul și datoria publică generală (% din PIB)^a

		2015	2016	2017	2018		2019	
					COM	PPB	COM	PPB
Criteriul privind deficitul	Soldul bugetului general	-2.6	-2.5	-2.4	-1.9	-1.8	-2.9	-2.4
Criteriul privind datoria	Datoria publică generală brută	131.6	131.4	131.2	131.1	130.9	131.0	129.2
	Deviația criteriului de referință privind reducerea datoriei	n.r.	5.2	6.6	6.6	3.7	6.7	3.6
	Variația soldului structural	0.1	-0.7	-0.3	0.0	0.2	-1.2	-0.9
	Ajustarea structurală liniară minimă (MLSA) necesară	3.4	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.

Note:

^a Exprimat în procente din PIB, cu excepția cazului în care se prevede altfel; „n.r.” indică faptul că „nu este relevant”

Sursă: Serviciile Comisiei, Proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 al Italiei și previziunile Comisiei din toamna anului 2018

3. CRITERIUL PRIVIND DEFICITUL

Italia a depus un efort bugetar considerabil între 2010 și 2013, mărind excedentul primar la peste 2 % din PIB și ieșind de sub incidența procedurii de deficit excesiv în 2013 prin menținerea deficitului său global la un nivel inferior pragului de 3 % din PIB începând cu 2012 (o scădere de la peste 5 % în 2009). Cu toate acestea, orientarea bugetară și-a pierdut din fermitate în ultimii ani. În 2017, excedentul primar a scăzut la 1,4 %, iar deficitul global s-a stabilizat la aproximativ 2,4 % din PIB. Ambele urmează însă să se îmbunătățească în 2018. În 2019 și 2020, se preconizează că atât soldul global, cât și cel primar se vor deteriora substanțial, în principal din cauza măsurilor incluse în proiectul de plan bugetar pe 2019 și confirmate în proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019.

Deficitul public general al Italiei a fost raportat la 2,4 % din PIB în 2017. Conform atât proiectului de plan bugetar revizuit, cât și previziunii Comisiei din toamna lui 2018, se preconizează că acesta va respecta valoarea de referință de 3 % din PIB prevăzută de tratat în perioada 2018-2019. Cu toate acestea, valoarea de referință va fi depășită în 2020 conform previziunii Comisiei, în ipoteza menținerii aceluiași politici. Proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 preconizează că deficitul public general se va situa la 1,8 % din PIB în 2018 și la 2,4 % în 2019. Documentul întocmit de Italia, *Nota di Aggiornamento al DEF*, de actualizare a obiectivelor bugetare ale Programului de stabilitate al Italiei pentru 2018, preconizează că deficitul global va scădea la 2,1 % din PIB în 2020. Creșterea deficitului public general preconizat pentru 2019 rezultă în mare parte de pe urma măsurilor bugetare prezentate în proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019, cu un impact net de creștere a

deficitului de aproximativ 1,2 % din PIB conform estimărilor autorităților publice. Scăderea deficitului public general preconizat în 2020 se datorează în mare parte impactului (de aproximativ 0,7 % din PIB) cotelor de TVA mai mari legiferați pentru 2020 drept clauză de salvagardare. Previziunile Comisiei din toamna anului 2018 preconizează că deficitul public general al Italiei se va situa la 1,9 % din PIB în 2018 și va crește la 2,9 % în 2019. Deficitul prevăzut de Comisie pentru 2018 este puțin mai mare decât cel preconizat în proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019, iar diferența respectivă poate fi explicată în mare parte prin ipoteze mai prudente privind valoarea cheltuielilor publice, inclusiv cheltuielile cu dobânzile. Deficitul prevăzut de Comisie pentru 2019 este, de asemenea, mai mare decât cel preconizat în proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019, iar diferența respectivă se datorează în principal creșterii mai mici a PIB-ului și cheltuielilor cu dobânzile mai mari față de cele preconizate de autoritățile publice. Previziunile Comisiei din toamna anului 2018 preconizează că deficitul public general al Italiei va ajunge la 3,1% din PIB în 2020, în ipoteza menținerii aceluiași politici. Deficitul mai mare prevăzut de Comisie pentru 2020 comparativ cu estimările autorităților publice poate fi explicat în principal prin faptul că aceasta nu include cotele de TVA mai mari legiferați pentru 2020 drept clauză de salvagardare, în vreme ce ceilalți factori sunt diminuarea creșterii PIB-ului nominal și cheltuielile mai mari cu dobânzile.

Prin urmare, Italia respectă, la momentul actual, criteriul privind deficitul, astfel cum este acesta definit în tratat și în Regulamentul (CE) nr. 1467/97, deși există riscul nerespectării criteriului privind deficitul în 2020 conform previziunilor Comisiei din toamna anului 2018, în ipoteza menținerii aceluiași politici.

4. CRITERIUL PRIVIND DATORIA

În urma unei creșteri de cinci puncte procentuale în medie pe an în timpul recesiunii în W din 2008-2013, ponderea datoriei publice în PIB a Italiei a continuat să crească în 2014-2015 într-un ritm mai lent de un punct procentual în medie pe an, crescând ulterior vertiginos la 131,4 % în 2016 și înregistrând o ușoară scădere la 131,2 % în 2017. Pe baza proiectului de plan bugetar revizuit pe 2019, se preconizează că ponderea datoriei în PIB va scădea progresiv la 130,9 % în 2018, la 129,2 % în 2019 și la 127,3 % în 2020. Conform previziunilor Comisiei, ponderea datoriei va rămâne stabilă la aproximativ 131 % în perioada 2018-2020. Până în 2018, condițiile de finanțare favorabile – însă în curs de înrăutățire – au contribuit la sprijinirea redresării economice și la reducerea efectului de „bulgăre de zăpadă”. Ulterior, se estimează că un excedent primar redus, costurile de finanțare în creștere și veniturile din privatizare situate sub obiectiv vor îngreuna reducerea datoriei. În vreme ce riscurile privind refinanțarea datoriei sunt limitate pe termen scurt, datoria publică semnificativă rămâne o sursă importantă de vulnerabilitate pentru economia italiană.

În urma abrogării PDE în iunie 2013, Italia a făcut obiectul unei perioade de tranziție de trei ani în vederea respectării criteriului de referință privind reducerea datoriei, care a început în 2013 și s-a încheiat în 2015. După încheierea perioadei de tranziție, criteriul de referință privind reducerea datoriei a devenit aplicabil în 2016. Pe baza datelor notificate și a previziunilor Comisiei, deviația valorii de referință privind datoria s-a ridicat la 5,2 % din PIB în 2016 și la 6,6 % în 2017. Mai mult, pe baza proiectului de plan bugetar revizuit pe 2019 se preconizează că Italia nu va respecta criteriul de referință privind reducerea datoriei nici în 2018 (deviație a criteriului de referință privind datoria de 3,7 % din PIB), nici în 2019 (deviație a valorii de referință privind datoria de 3,6 % din PIB). Această concluzie este confirmată pe baza previziunilor Comisiei (deviație a valorii de referință privind datoria de 6,6 % și 6,7 % din PIB în 2018 și, respectiv, în 2019).

Mai exact, ponderea datoriei în PIB a ajuns la 131,2 % în 2017, și anume cu 0,2 puncte procentuale mai puțin față de 2016. Scăderea a fost limitată parțial din cauza unui efect de „bulgăre de zăpadă” care a amplificat în continuare datoria, întrucât costul implicit real al datoriei⁹, deși se micșora treptat (ajungând la 2,4 %, de la 2,7 % în 2013), a depășit creșterea PIB-ului real (1,6 %). De fapt, ratele reale ale dobânzii la vedere pentru emisiunile de noi titluri de stat, care oscilau în jurul valorii nule în 2015-2017, au trecut doar treptat în costul real al serviciului cuantumului datoriei restante, având în vedere durata datoriei italiene și perioada de reînnoire, coroborate cu inflația scăzută (deflatorul PIB de 0,6 %) – a se vedea, de asemenea, tabelul 2 și graficul 1. Diferențialul pozitiv al ratei dobânzii-ratei de creștere (0,9 puncte procentuale, comparativ cu 0,8 în 2016) a sugerat un impact considerabil de creștere în continuare a datoriei de pe urma efectului de „bulgăre de zăpadă” (1,1 % din PIB, comparativ cu 1,0 % în 2016 – a se vedea tabelul 2). Dimpotrivă, un excedent primar în mare parte stabil, la valoarea de 1,4 % din PIB, a contribuit la reducerea dinamicii datoriei în 2017. Ajustarea stoc-flux a mărit ușor datoria în 2017 (0,2 %), în principal din cauza sprijinului adus sectorului bancar¹⁰, compensată parțial de reducerea rezervei de lichiditate, în paralel cu absența veniturilor din privatizare¹¹.

În 2018, proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 preconizează o scădere a ponderii datoriei în PIB la 130,9 %, cu o scădere de 0,3 puncte procentuale față de nivelul din 2017. Dinamica preconizată este în mare parte rezultatul unui efect de „bulgăre de zăpadă” în scădere, dar de creștere în continuare a datoriei (0,5 % din PIB)¹², precum și al unei mici îmbunătățiri a excedentului primar (la 1,8 % din PIB) care face mai mult decât să compenseze ajustarea stoc-flux de creștere a datoriei (1,0 % din PIB). Comisia prevede scăderea ponderii datoriei la 131,1 % din PIB în 2018, puțin peste proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019. Diferența se datorează unui excedent primar estimat ca fiind puțin mai mic și unui efect mai puternic de „bulgăre de zăpadă”, aferente estimărilor marginal superioare pentru costul implicit real al datoriei.

Pentru 2019, proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 preconizează o scădere considerabilă a ponderii datoriei în PIB cu 1,7 puncte procentuale, ajungând la 129,2 %. Acest din urmă aspect se datorează în principal unei ajustări stoc-flux de reducere a datoriei (-0,1 % din PIB), explicată în principal prin veniturile considerabile din privatizare planificate de autoritățile publice (1 % din PIB), precum și unui efect de „bulgăre de zăpadă” de reducere marginală a datoriei, explicat printr-o majorare puternică preconizată a creșterii nominale comparativ cu 2018 și care se estimează că va compensa un excedent primar în curs de diminuare (la 1,2 % din PIB). Comisia preconizează că ponderea datoriei în PIB va rămâne în mare parte stabilă în 2019, la 131,0 %. Diferența are legătură cu previziunile net inferioare pentru creșterea

⁹ Costul implicit real al datoriei la momentul t poate fi definit ca randamentul nominal plătit de autoritățile publice în vederea asigurării serviciului datoriei restante la momentul $t-1$, fără a se lua în considerare impactul inflației la momentul t . În tabelul 2, schimbarea anuală a ponderii datoriei în PIB din cauza costului implicit real al datoriei poate fi obținută prin adunarea contribuțiilor respective din cheltuielile cu dobânzile (de creștere a datoriei) și a deflatorului PIB (de reducere a datoriei).

¹⁰ De fapt, pe baza datelor notificate, operațiunile de salvare a sectorului bancar legate de Banca Monte Paschi și de cele două bănci din Veneția au avut un impact de aproape 1 % din PIB asupra datoriei și de aproape 0,4 % din PIB asupra deficitului.

¹¹ Nu sunt raportate alte tranzacții minore care au afectat ajustarea stoc-flux. A se vedea, de asemenea, *Raportul privind datoria publică pe 2017* întocmit de Ministerul Economiei și Finanțelor din Italia, la adresa: http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_pubblico/presentazioni_studi_relazioni/Rapporto_sul_Debito_Pubblico_2017.pdf

¹² În special, efectul de „bulgăre de zăpadă” este redus datorită inflației mult mai mari și cheltuielilor cu dobânzile marginal inferioare.

nominală și cu o estimare mai mare pentru cheltuielile cu dobânzile, care se reflectă în efectul de „bulgăre de zăpadă” de creștere a datoriei încă semnificativ, precum și un excedent primar estimat mai mic (1 % din PIB) și venituri din privatizare mai reduse. Riscurile pentru estimările privind datoria atât din previziunile Comisiei, cât și din proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 decurg dintr-o perspectivă de creștere mai slabă decât cea preconizată, o deteriorare mai puternică a soldului primar, inflația sau veniturile din privatizare mai reduse, precum și din cheltuielile cu dobânzile mai mari decât cele estimate.

Comisia prevede că ponderea datoriei în PIB va rămâne în mare parte stabilă și în 2020, întrucât se preconizează că un excedent primar în continuare în curs de deteriorare, precum și cheltuielile din ce în ce mai mari cu dobânzile vor compensa creșterea PIB-ului nominal.

După cum reiese din graficul 1, scăderea treptată a costului implicit real al serviciului datoriei (*linia neagră punctată*) și redresarea creșterii PIB-ului real (*linia albastră continuă*) sugerau, până în 2016, o diminuare progresivă a diferențialului lor (*linia galbenă cu efect de umbră*), care urmează să rămână în mare parte la un nivel stabil în decursul perioadei 2018-2019 și să înregistreze o ușoară creștere în 2020 din cauza creșterii costului implicit real al datoriei. Per total, efectul de „bulgăre de zăpadă” de creștere a datoriei a scăzut în 2017 la 1,1 % din PIB și poate fi comparat cu media dinainte de criză, de 1,2 % în perioada 2000-2007. Prin urmare, efectul de „bulgăre de zăpadă” oferă doar o explicație parțială pentru nerespectarea de către Italia a criteriului de referință privind reducerea datoriei în 2017 și în anii următori.

Per total, această analiză sugerează așadar nerespectarea *prima facie* a criteriului privind datoria în sensul tratatului și al Regulamentului (CE) nr. 1467/97, indiferent dacă pe baza proiectului de plan bugetar revizuit pe 2019 sau pe baza previziunilor Comisiei, înainte de a se analiza toți factorii relevanți, astfel cum sunt prezentați mai jos.

Tabelul 2: Dinamica datoriei ^a

	2015	2016	2017	2018		2019	
				COM	PPB	COM	PPB
Ponderea datoriei publice brute	131,6	131,4	131,2	131,1	130,9	131,0	129,2
Variația ponderii datoriei ^b (1 = 2+3+4)	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-1,7
Contribuții:							
• Sold primar (2)	-1,5	-1,4	-1,4	-1,7	-1,8	-1,0	-1,2
• Efect de bulgăre de zăpadă (3)	1,7	1,0	1,1	0,6	0,5	0,7	-0,3
din care:							
Cheltuieli cu dobânzile	4,1	3,9	3,8	3,7	3,6	3,8	3,6
Creșterea PIB-ului real	-1,2	-1,5	-2,0	-1,5	-1,5	-1,5	-1,9
Inflația (deflator PIB)	-1,2	-1,4	-0,6	-1,6	-1,6	-1,7	-2,0
• Ajustare stoc-flux (4)	-0,4	0,2	0,2	1,1	1,0	0,2	-0,1
din care:							
Diferență numerar/angajamente	0,3	-0,8	1,3	0,7	0,5	0,5	0,5
Acumularea netă de active financiare	-0,7	1,0	-1,2	0,4	0,0	-0,3	-0,7
din care venituri din privatizare	-0,4	-0,1			-0,3	-0,2	-1,0
Efectul evaluării & rezidual	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,1

Note:

^a Exprimată în procente din PIB, cu excepția cazului în care se prevede altfel

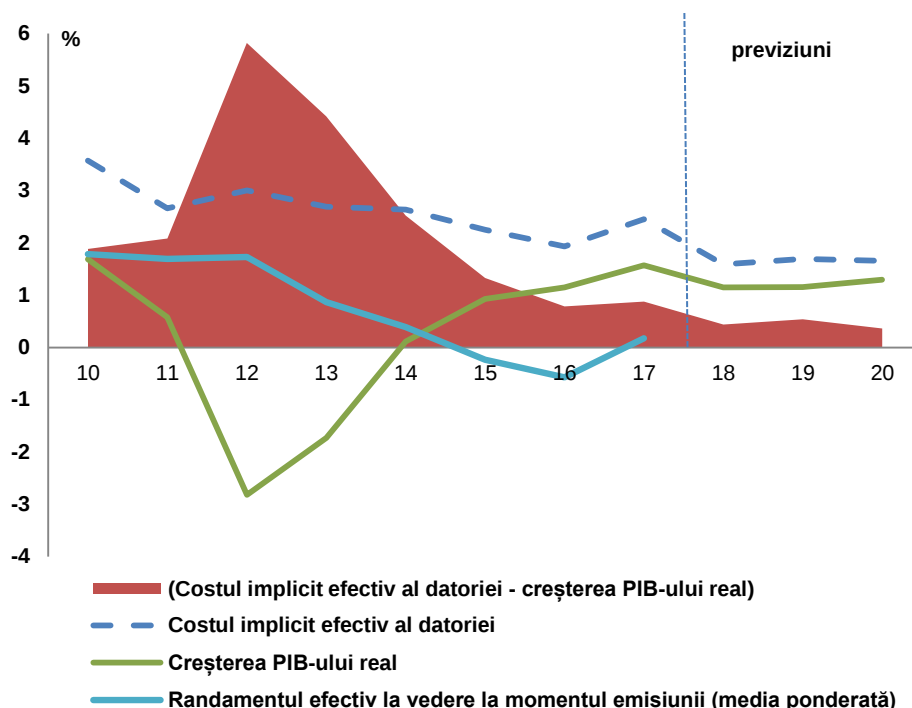
^b Variația ponderii datoriei brute poate fi defalcată după cum urmează:

$$\frac{D}{Y}_t - \frac{D}{Y}_{t-1} = \frac{PD}{Y}_t + \left(\frac{D}{Y}_{t-1} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF}{Y}_t$$

unde t este indice de timp; D , PD , Y și SF reprezintă stocul datoriei publice, deficitul primar, PIB-ul nominal și, respectiv, ajustarea stoc-flux, iar i și y reprezintă costul mediu al datoriei și creșterea PIB-ului nominal. Termenul din paranteză reprezintă efectul de bulgăre de zăpadă, care măsoară efectul cumulat al cheltuielilor cu dobânzile și al creșterii economice asupra ponderii datoriei.

Sursă: Serviciile Comisiei, Proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 al Italiei și previziunile Comisiei din toamna anului 2018

Graficul 1: Forțele motrice ale efectului de „bulgăre de zăpadă” asupra datoriei publice



Sursă: Previziunile Comisiei din toamna anului 2018

5. FACTORI RELEVANȚI

Articolul 126 alineatul (3) din TFUE prevede că raportul Comisiei „*examinează de asemenea dacă deficitul public depășește cheltuielile publice de investiții și ține seama de toți ceilalți factori relevanți, inclusiv de poziția economică și bugetară pe termen mediu a statului membru*”. Factorii respectivi sunt clarificați în continuare la articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului, care prevede, de asemenea, că se ține seama în mod adecvat de „*orice alți factori care, în opinia statului membru în cauză, sunt relevanți pentru evaluarea globală a respectării criteriilor privind deficitul și datoria și pe care statul membru i-a prezentat Consiliului și Comisiei*”.

În cazul unei încălcări clare a criteriului privind datoria, este îndeosebi necesară analiza factorilor relevanți, având în vedere faptul că dinamica datoriei este influențată, într-o mai mare măsură, de factori care nu se află în sfera de control a autorităților publice, spre deosebire de cazul deficitului. Acest fapt este recunoscut la articolul 2 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97, care prevede că sunt luați în considerare factorii relevanți atunci când se evaluează respectarea pe baza criteriului privind datoria, indiferent de amploarea nerespectării. În acest sens, cel puțin următoarele trei aspecte principale trebuie avute în vedere (și au fost luate în considerare în trecut)¹³ atunci când se evaluează respectarea criteriului privind datoria, dat fiind impactul acestora asupra dinamicii și sustenabilității datoriei:

1. respectarea obiectivului bugetar pe termen mediu (OTM) sau a traiectoriei de ajustare către realizarea acestuia, care se presupune că asigură sustenabilitatea sau progresul rapid în vederea sustenabilității în circumstanțe macroeconomice normale. Întrucât,

¹³ A se vedea Rapoartele COM(2015) 113 final, 27.2.2015 privind articolul 126 alineatul (3); COM(2016) 305 final, 18.5.2016; și COM(2018) 428 final, 23.5.2018.

prin natura sa, OTM specific pentru fiecare țară ia în considerare nivelul datoriei și datoriile implicite, respectarea OTM sau a traiectoriei de ajustare în vederea realizării sale ar trebui să asigure convergența ponderilor datoriei în vederea unor niveluri prudente, cel puțin pe termen mediu;

2. reformele structurale, deja puse în aplicare sau detaliate într-un plan de reformă structurală și care se estimează că vor spori sustenabilitatea pe termen mediu prin impactul lor asupra creșterii, contribuind astfel la aducerea ponderii datoriei în PIB pe o traiectorie descendentă satisfăcătoare. Per total, se preconizează că, în condiții economice normale, respectarea OTM (sau a traiectoriei de ajustare în vederea realizării sale), pe lângă punerea în aplicare a reformelor structurale (în contextul semestrului european), va aduce dinamica datoriei pe o cale sustenabilă prin intermediul impactului combinat asupra nivelului datoriei în sine (prin atingerea unei poziții bugetare solide în ceea ce privește OTM) și asupra creșterii economice (prin intermediul reformelor);
3. condițiile macroeconomice nefavorabile, în special inflația scăzută, care pot împiedica reducerea ponderii datoriei în PIB și pot face ca respectarea dispozițiilor din PSC să fie deosebit de dificilă. Un mediu cu inflație scăzută îngreunează eforturile unui stat membru de respectare a criteriului de referință privind reducerea datoriei. În asemenea condiții, respectarea OTM sau a traiectoriei de ajustare în vederea realizării sale reprezintă un factor relevant-cheie în ceea ce privește evaluarea respectării criteriului privind datoria.

Având în vedere dispozițiile respective, următoarele subsecțiuni analizează: (1) poziția economică pe termen mediu, inclusiv situația în ceea ce privește punerea în aplicare a reformelor structurale; (2) poziția bugetară pe termen mediu, inclusiv o evaluare a respectării ajustărilor necesare în vederea atingerii OTM și a investițiilor publice; (3) evoluțiile poziției datoriei publice pe termen mediu, inclusiv perspectivele acestora în materie de sustenabilitate; (4) alți factori considerați ca fiind relevanți de către Comisie; și (5) alți factori prezentați de statul membru.

5.1. Poziția economică pe termen mediu

Referitor la condițiile macroeconomice, cu o creștere a PIB-ului nominal de peste 2 % din 2016, în pofida riscurilor de scădere intensificate recent, nu se poate susține că acestea sunt un factor atenuant în explicarea deficiențelor mari ale Italiei în ceea ce privește respectarea criteriului de referință prospectiv privind reducerea datoriei. Dimpotrivă, creșterea redusă a productivității restricționează în continuare creșterea potențială a Italiei și împiedică o reducere mai rapidă a ratei datoriei. Deși Italia înregistrase unele progrese în ceea ce privește abordarea recomandărilor specifice fiecărei țări pentru 2017, măsurile incluse în proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 indică un regres în raport cu progresele anterioare, precum și în ceea ce privește aspectele bugetare structurale ale recomandărilor adresate Italiei de către Consiliu la 13 iulie 2018.

Condițiile ciclice, creșterea potențială și inflația

În Italia, creșterea PIB-ului real a atins 1,6 % în 2017. Atât proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019, cât și previziunile Comisiei preconizează că acesta se va atenua în 2018 (la 1,2 % și, respectiv, 1,1 %). În 2019, proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 preconizează o accelerare a creșterii PIB-ului real la 1,5 %, în timp ce Comisia estimează o redresare mai moderată atât în 2019 (1,2 %), cât și în 2020 (1,3 %). Conform estimărilor, creșterea

potențială a devenit în sfârșit pozitivă în 2017, la 0,3 % (o majorare de la -0,2 % în 2016) și va continua traiectoria ascendentă în 2018-2020, rămânând totuși la niveluri foarte scăzute. Drept urmare, Comisia estimează că deviația PIB negativă a Italiei se va remedia rapid, de la -3,6 % din PIB-ul potențial în 2015, la -0,3 % în 2018, urmând să devină pozitivă în 2019 (la valoarea de 0,3 %) și să crească în continuare în 2020 (la 0,8 %).

În pofida progreselor înregistrate în trecut în domenii de reformă importante (de exemplu, piața muncii și reformele administrației publice, combaterea evaziunii fiscale, redresarea bilanțurilor băncilor), moștenirea crizei și deficiențele structurale rămase continuă să afecteze creșterea potențială a Italiei¹⁴. PIB-ul Italiei este încă sub nivelul anterior crizei și nu a crescut comparativ cu 15 ani în urmă, în timp ce creșterea anuală a înregistrat o medie de 1,2 % în restul zonei euro. Acest fapt se explică, de asemenea, prin factorii structurali care împiedică alocarea eficientă a resurselor și frânează productivitatea. Ponderea încă mare a pensiilor pentru limită de vârstă și a costurilor serviciului datoriei în cheltuielile publice generale ale Italiei restrânge elementele de cheltuieli care generează creștere, cum ar fi educația și infrastructura. Sarcina fiscală ridicată asupra factorilor de producție și nivelul în continuare scăzut al respectării obligațiilor fiscale continuă să împiedice creșterea economică. Creșterea ocupării forței de muncă a fost sprijinită de reformele de pe piața muncii și de stimularea recrutării, însă a fost impulsionată în mare parte de contractele pe durată determinată, în timp ce nivelurile încă ridicate ale șomajului de lungă durată și în rândul tinerilor influențează perspectivele viitoare de creștere economică. Mediul de afaceri continuă să fie nefavorabil antreprenoriatului, inclusiv din cauza punctelor slabe ale administrației publice și a procedurilor civile și penale foarte îndelungate. În ultimul rând, investițiile, în special în ceea ce privește activele necorporale, sunt încă scăzute. În acest context, este important ca Italia să continue eforturile de reformă în vederea îmbunătățirii perspectivelor de creștere pe termen mediu și a sporirii sustenabilității finanțelor publice ale țării.

După ce a rămas la aproximativ 0 % în 2015 și 2016, în principal din cauza cererii agregate scăzute, a presiunii salariale limitate și a unei scăderi a prețurilor energiei, inflația globală pe baza indicelui armonizat al prețurilor de consum (IAPC) a crescut în 2017 la 1,3 %, fiind stimulată în principal de prețurile mai mari ale energiei. Pe baza previziunilor Comisiei, se estimează că aceasta va rămâne stabilă la 1,3 % în 2018 și că va crește în continuare la 1,5 % în 2019, stimulată în principal de prețuri mai mari ale petrolului, ajungând ulterior la o valoare ușor moderată de 1,4 % în 2020. Inflația de bază urmează, de asemenea, să crească treptat în decursul următorilor ani – odată cu creșterea salarială moderată – și să atingă valoarea de 1,4 % în 2020.

Până de curând, posibilitatea ca Italia să depună eforturi bugetare mari pentru a-și reduce decisiv ponderea datoriei în PIB a fost împiedicată de o perspectivă macroeconomică adversă și de riscul ca politicile bugetare să aibă efecte contraproductive, dat fiind faptul că ponderea datoriei și soldul primar au fost afectate negativ de evoluția diminuată a prețurilor. Mai mult, inflația scăzută a îngreunat demersul Italiei de a-și reduce cheltuielile publice ca pondere din PIB prin înghețarea salariilor și a drepturilor la pensie în termeni nominali, implicând totodată venituri bugetare mai mici decât în mod obișnuit. În ultimul rând, condițiile macroeconomice nefavorabile, inclusiv condițiile de finanțare stricte, au presupus

¹⁴ A se vedea Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2018) 210 final, 7.3.2018, intitulat „*Country Report Italy 2018. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*”.

multipliori bugetari mai mari decăt cei obișnuiți, amplificați de politica monetară restricționată din cauza pragului zero al ratei dobânzii¹⁵. Creșterea PIB-ului real s-a accelerat la 1,1 % în 2016 și la 1,6 % în 2017, creșterea PIB-ului nominal situându-se la o valoare de peste 2 % (2,3 % în 2016 și 2,1 % în 2017) pentru prima dată de la criza financiară mondială. Deși Comisia prevede o nouă scădere bruscă a creșterii PIB-ului real, la 1,1 % în 2018 și doar o redresare foarte moderată la 1,2 % în 2019 și la 1,3 % în 2020, evoluțiile subiacente ale prețurilor (deflatorul PIB) sugerează o accelerare estimată a creșterii PIB-ului nominal la 2,4 % în 2018, 2,5 % în 2019 și la 2,7 % în 2020. Condițiile macroeconomice par să nu mai constituie un factor atenuant în justificarea lacunelor mari ale Italiei în ceea ce privește respectarea criteriului de referință prospectiv privind reducerea datoriei, deși perspectiva de creștere a Italiei pare să intre sub incidența unor riscuri de deteriorare intensificate pe viitor. În special, o creștere prelungită a randamentelor obligațiunilor suverane ar putea înrăutăți condițiile de finanțare ale băncilor, precum și amortizoarele de capital și, astfel, ar putea afecta negativ creșterea PIB-ului real prin restrângerea costurilor de credit și a ofertei de creditare. La rândul său, acest lucru ar amplifica riscurile Italiei în materie de sustenabilitate a finanțelor publice.

¹⁵ A se consulta, de exemplu, Blanchard O. și D. Leigh (2013), la adresa www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf

Tabelul 3: Evoluții macroeconomice și bugetare^a

	2015	2016	2017	2018		2019	
				COM	DBP	COM	DBP
PIB real (variație %)	0.9	1.1	1.6	1.1	1.2	1.2	1.5
Deflatorul PIB (variație %)	0.9	1.1	0.5	1.3	1.3	1.3	1.6
PIB potențial (variație %)	-0.1	-0.2	0.3	0.5	0.7	0.6	0.9
Deviația PIB (% din PIB-ul potențial)	-3.6	-2.3	-1.0	-0.3	-0.4	0.3	0.4
Soldul bugetului general	-2.6	-2.5	-2.4	-1.9	-1.8	-2.9	-2.4
Soldul primar	1.5	1.4	1.4	1.7	1.8	1.0	1.2
Măsuri cu caracter excepțional și alte măsuri temporare	-0.2	0.2	0.0	0.1	0.0	-0.1	-0.1
Formarea brută de capital fix a administrațiilor publice	2.2	2.1	2.0	1.9	1.8	1.9	2.1
Soldul ajustat ciclic	-0.7	-1.3	-1.9	-1.8	-1.6	-3.0	-2.6
Soldul primar ajustat ciclic	3.4	2.6	1.9	1.9	2.0	0.8	1.0
Soldul structural ^b	-0.5	-1.5	-1.8	-1.8	-1.6	-3.0	-2.6
Soldul primar structural	3.6	2.4	2.0	1.8	2.0	0.9	1.0

Note:

^a Exprimat în procente din PIB, cu excepția cazului în care se prevede altfel

^b Sold ajustat ciclic cu excepția măsurilor cu caracter excepțional și a altor măsuri temporare

Sursă: Serviciile Comisiei, Proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 al Italiei și previziunile Comisiei din toamna anului 2018

Reforme structurale

În urma alegerilor generale din 4 martie 2018, Programul național de reformă 2018¹⁶ adoptat în aprilie 2018 de guvernul interimar nu a propus inițiative legislative noi, ci a prezentat reformele adoptate deja la momentul respectiv în mai multe domenii precum administrația publică, sistemul judiciar, concurența, piața muncii, educația și competitivitatea.

În raportul său de țară din 2018, Comisia a stabilit că Italia a înregistrat unele progrese pentru a da curs recomandărilor specifice fiecărei țări pe 2017 și că ritmul reformei a încetinit și persistă provocări semnificative în diverse domenii de reformă. Dezechilibrele macroeconomice ale Italiei – aferente în mare parte unei datorii publice foarte mari și ritmului lent al creșterii productivității – nu s-au mai deteriorat, dar au rămas ridicate¹⁷. Drept urmare, Comisia a conchis că Italia prezintă în continuare dezechilibre macroeconomice excesive¹⁸.

Proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 a introdus mai multe inițiative de politică noi, care au fost apoi detaliate în două propuneri legislative: „decretul fiscal”¹⁹ din 23 octombrie 2018 și proiectul de lege a bugetului, prezentate Parlamentului la 31 octombrie 2018, ambele aflate în prezent în discuție.

¹⁶ http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2018/DEF_2018_-_Sez.3_-_PNR.pdf

¹⁷ A se consulta „Raportul de țară pentru Italia pe 2018”. Idem.

¹⁸ A se vedea Comunicarea Comisiei COM(2018) 120 final, „Semestrul european 2018: Evaluarea progreselor înregistrate cu privire la reformele structurale, prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice și rezultatele bilanțurilor aprofundate în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011”.

¹⁹ Decreto Legge, 23 ottobre 2018, n. 119, Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria.

„Decretul fiscal” include măsuri care vizează încurajarea conformității fiscale, precum și mai multe măsuri care urmăresc colectarea datoriilor fiscale din trecut și curățarea registrelor fiscale. În ceea ce privește primul aspect, transmiterea facturilor pe cale electronică va fi obligatorie inclusiv în cazul tranzacțiilor cu consumatorii finali. În același timp, „decretul fiscal” a introdus o posibilitate nouă și mai avantajoasă pentru contribuabili de a deconta datoriile fiscale din trecut prin plata în tranșe pe parcursul mai multor ani, fără amenzi și cu rate ale dobânzii avantajoase. O măsură suplimentară le va permite, de asemenea, contribuabililor – în anumite condiții și limite – să prezinte veniturile nedeclarate din trecut plătind doar 20 % din datoriile fiscale corespunzătoare, în mai multe tranșe, fără dobândă și amenzi. „Decretul fiscal” include, de asemenea, mai multe dispoziții minore care reduc datoriile fiscale neplătite din trecut care au valori limitate, precum și stimulentele pentru contribuabili de prelungire a duratei litigiilor privind impozitele. Per total, impactul pozitiv asupra veniturilor este estimat la aproximativ 0,1 % din PIB în 2020.

Proiectul legii bugetului include numeroase măsuri care afectează o gamă largă de domenii, inclusiv fiscalitatea, investițiile publice, securitatea socială și sistemul de pensii. În ceea ce privește fiscalitatea, mai multe modificări ale regimurilor fiscale, în special în cazul întreprinderilor și al persoanelor fizice care desfășoară o activitate independentă, vor redistribui parțial sarcina fiscală pe mai multe sectoare, cu un impact pozitiv general asupra veniturilor în 2019. Măsurile de reducere a sarcinii fiscale sunt următoarele:

(1) Domeniul de aplicare a regimului fiscal simplificat pentru persoanele fizice care desfășoară o activitate independentă va fi extins, prin flexibilizarea condițiilor de acces. La momentul actual, lucrătorii care desfășoară o activitate independentă cu cifre de afaceri anuale care se situează sub pragurile specifice sectorului au opțiunea de a plăti, în locul impozitului pe venitul persoanelor fizice, o cotă de impozitare *forfetară* de 15 % la cifra lor de afaceri anuală ajustată pentru „coeficienți de rentabilitate” specifici. Prin noul regim, toate pragurile cifrei de afaceri anuale, care la momentul actual variază de la un sector de activitate la altul și ajung până la 55 000 EUR, sunt armonizate și majorate la 65 000 EUR. În plus, sunt eliminate numeroase alte condiții de acces. Se preconizează că măsura va reduce structural veniturile cu 0,1 % din PIB.

(2) Este introdusă, de asemenea, o dispoziție asemănătoare pentru lucrătorii care desfășoară activități antreprenoriale cu o cifră de afaceri anuală cuprinsă între 65 000 EUR și 100 000 EUR, al căror venit corespunzător va fi impozitat în afara regimului standard privind impozitul pe venitul persoanelor fizice cu o cotă *forfetară* de 20 %²⁰. Pierdere de venituri preconizată se ridică la 0,1 % din PIB din 2021.

(3) Rata impozitului pe profit va fi redusă de la 24 % la 15 % în cazul profitului întreprinderilor utilizat pentru a spori investițiile sau pentru a angaja noi persoane, cu o pierdere de venituri structurală preconizată de aproximativ 0,1 % din PIB.

În același timp, numeroase alte dispoziții existente care au redus sarcina fiscală pentru întreprinderi vor fi abrogate sau vor face obiectul unei restrângeri a domeniului de aplicare. Mai exact, un regim fiscal simplificat legiferat anterior pentru veniturile persoanelor fizice generate prin activități antreprenoriale („*Imposta sul Reddito Imprenditoriale*”) și stimulentele fiscale existente pentru majorările de capital ale întreprinderilor („*Aiuto alla Crescita Economica*”) vor fi abrogate (ceea ce presupune venituri mai mari de 0,1 % din PIB

²⁰ Întrucât măsura respectivă va fi pusă în aplicare din 2020, aceasta este inclusă doar în proiectul de lege a bugetului, nu și în proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019.

în 2019 și, respectiv, de 0,2 % din 2020). Stimulentele temporare pentru investiții („*Superammortamento*”) nu vor fi extinse, în vreme ce stimulentele fiscale temporare pentru investiții inovatoare („*Iperammortamento*”) vor fi extinse, însă cu o reducere a domeniului de aplicare. Mai mult, deductibilitatea fiscală a costurilor specifice pentru unele categorii de societăți – în special pentru bănci – va fi limitată, cu un efect pozitiv temporar asupra veniturilor de 0,2 % din PIB în 2019. Mai exact, deductibilitatea fiscală a fondului comercial și a altor active necorporale aferente operațiunilor anterioare este redusă prin repartizarea acesteia pe o perioadă de 11 ani; deductibilitatea fiscală a pierderilor din credite acumulate în 2018 este amânată până în 2026; deductibilitatea fiscală a pierderilor cauzate de punerea în aplicare a noilor principii contabile este redusă prin repartizarea sa pe o perioadă de zece ani; iar plata în avans a impozitului pe asigurări este majorată.

Proiectul de lege a bugetului include, de asemenea, mai multe dispoziții în vederea sprijinirii investițiilor publice. Resursele înscrise în buget pentru investițiile publice vor fi majorate cu 0,2 % din PIB în 2019 prin crearea a două fonduri, pentru investiții planificate la nivel central (*Fondo Investimenti Amministrazioni centrali*) și la nivel local (*Fondo Investimenti enti territoriali*). În plus, vor fi create două organisme instituționale în vederea facilitării procedurilor administrative: un birou central (*InvestItalia*) va coordona activitatea ministerială în ceea ce privește stabilirea strategiilor de investiții la nivel național, monitorizând punerea în aplicare a programelor și soluționând blocajele; în același timp, un birou independent pentru planificarea proiectelor (*Centrale per la progettazione delle opere pubbliche*) va oferi asistență tehnică administrațiilor locale și centrale pe tot parcursul punerii în aplicare a proiectelor.

Cele două măsuri principale incluse în proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 sunt „venitul cetățenesc” și „cota 100” („*Quota 100*”), care vizează sistemul de securitate socială și, respectiv, sistemul de pensii. Proiectul de lege a bugetului include doar fondurile alocate pentru aceste măsuri, care vor fi elaborate și puse în aplicare prin legi separate. Cu toate acestea, proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 prezintă aspectele principale ale acestora.

„Venitul cetățenesc” este un sistem de venit minim care, conform planurilor autorităților publice, ar viza garantarea unui venit lunar de 780 EUR, care corespunde pragului sărăciei relative. Cu toate acestea, valoarea exactă a prestațiilor și condițiile de acces rămân a fi legiferate într-o etapă ulterioară. Fondul înscris în buget se ridică la 9 miliarde EUR pe an din 2019, incluzând 1 miliard EUR pentru consolidarea centrelor de ocupare a forței de muncă. Întrucât fondul va absorbi aproximativ 2 miliarde EUR din resursele alocate anterior sistemului pentru combaterea sărăciei (*Reddito di inclusione*), impactul net asupra cheltuielilor publice este de 0,4 % din PIB.

„Cota 100” este un regim de pensionare anticipată, care stabilește pragul minim de pensionare anticipată la vârsta de 62 de ani și 38 de ani de contribuții. Fondul înscris în buget însumează 6,7 miliarde EUR în 2019 și 7 miliarde EUR din 2020 (0,4 % din PIB).

Măsurile incluse în proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 indică un regres în ceea ce privește reformele pe care Italia le adoptase în conformitate cu recomandările anterioare specifice fiecărei țări, precum și în ceea ce privește aspectele bugetare structurale ale recomandării adresate Italiei de către Consiliu pe 13 iulie 2018. În special, deși Consiliul a recomandat Italiei să reducă ponderea pensiilor pentru limită de vârstă în cheltuielile sale publice pentru a lăsa loc altor cheltuieli sociale, posibilitatea nou-introdusă de pensionare anticipată reprezintă un regres al reformelor anterioare privind pensionarea anticipată, care stau la baza sustenabilității pe termen lung a datoriei publice considerabile a Italiei. Mai mult,

flexibilitatea sporită în ceea ce privește pensionarea anticipată ar putea avea un impact negativ asupra ofertei de forță de muncă, împiedicând creșterea potențială.

Se preconizează că dispoziția consolidată privind facturarea electronică va contribui la reducerea deficiențelor în ceea ce privește respectarea legislației în materie de TVA, prin furnizarea unor informații mai corecte și oferite la timp pentru autoritatea fiscală, care vor permite controale precis orientate cu efecte disuasive asupra contribuabililor. Cu toate acestea, se preconizează că noile posibilități oferite contribuabililor de a-și achita datoriile fiscale din trecut sau de a raporta venituri nedeclarate în condiții avantajoase vor produce un efect invers, prin recompensarea implicită a comportamentelor de nerespectare.

Modificările planificate în ceea ce privește regimurile fiscale pentru persoanele fizice care desfășoară activități independente și pentru întreprinderi vizează o mai bună orientare a stimulentele fiscale în vederea creșterii economice. Cu toate acestea, modificarea strategiei face obiectul unor riscuri de evoluție negativă, întrucât unele dintre măsurile abrogate se dovediseră a fi de succes în ceea ce privește sprijinirea investițiilor și majorările de capital ale întreprinderilor. Retragera regimului fiscal favorabil existent privind câștigurile reinvestite în cadrul „facilității pentru capitalurile proprii ale întreprinderilor” (ACE), care a fost utilizat în mare parte de întreprinderi, ar putea contribui la favorizarea îndatorării în ceea ce privește impozitarea întreprinderilor și ar putea reduce stimulentele pentru forme alternative de finanțare, în afara creditării bancare. Totodată, ratele reduse ale impozitului pe profit pentru întreprinderile care efectuează angajări sau investiții – deși vizează mai bine stimulentele în vederea creșterii economice – se pot dovedi complexe în ceea ce privește aplicarea în practică și pot înăspri cerințele de raportare pentru întreprinderi. Mai mult, pachetul de reformă mărește, per total, sarcina fiscală asupra întreprinderilor în 2019, având totodată doar un impact în mare parte neutru în 2020.

Măsurile care presupun o deductibilitate fiscală a costurilor mai mică prin creșterea, în mod implicit, a sarcinii fiscale pentru bănci ar putea afecta negativ oferta de creditare, riscând astfel să agraveze posibilul impact negativ al creșterii randamentelor obligațiunii suverane și costurilor de finanțare bancară.

Se preconizează că majorarea fondurilor și capacitatea administrativă consolidată pentru investițiile publice vor sprijini creșterea economică, deși impactul lor riscă să fie întârziat de defazările în ceea ce privește punerea în aplicare și de blocajele de natură administrativă.

Per total, structura proiectului de plan bugetar revizuit pe 2019 nu pare să fie propice pentru accelerarea creșterii potențiale, întrucât reprezintă un regres în ceea ce privește reformele structurale din trecut, riscă descurajarea respectării obligațiilor fiscale, sporește sarcina fiscală pentru întreprinderi la nivel agregat și ar putea conduce la reducerea ofertei de creditare prin intermediul condițiilor mai nefavorabile de finanțare ale băncilor care decurg din randamente mai mari ale obligațiunilor suverane.

5.2. Poziția bugetară pe termen mediu

Evaluarea ex-post a respectării de către Italia a componentei preventive indică o oarecare abatere de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu în 2017, după luarea în considerare a facilităților acordate în temeiul clauzelor de flexibilitate și pentru evenimente neobișnuite. În schimb, în ceea ce privește anul 2018, nu se preconizează că ajustarea bugetară va fi adecvată având în vedere provocările în materie de sustenabilitate cu care se confruntă Italia. Pentru 2019, în Avizul său din 23 octombrie 2018

privind proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019, Comisia a identificat un caz deosebit de grav de nerespectare a recomandării bugetare adresate Italiei de către Consiliu la 13 iulie 2018. Evaluarea în cauză a fost confirmată în Avizul Comisiei din 21 noiembrie 2018 privind proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 al Italiei. Se preconizează că amploarea abaterii de la traiectoria de ajustare recomandată în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu va crește mai mult în 2020, conform previziunilor Comisiei, în ipoteza menținerii acelorași politici.

Soldul structural și ajustarea în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu

Caseta 1: flexibilitatea în cadrul componentei preventive

După ieșirea din PDE în 2013, Italia a respectat în linii mari dispozițiile componentei preventive, până în 2017. Cu toate acestea, în decursul perioadei 2015-2017, respectarea în linii mari a acestei componente de către Italia a fost posibilă și datorită flexibilității acordate de Comisie, ca urmare a Comunicării intitulate „Utilizarea optimă a flexibilității în cadrul normelor existente ale Pactului de stabilitate și de creștere” din ianuarie 2015, confirmată de recomandările specifice fiecărei țări ale Consiliului. Italia a beneficiat într-o mare măsură de flexibilitate în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere. În 2015, a fost acordată o flexibilitate de 0,03 % din PIB pentru evenimente neobișnuite, în contextul crizei refugiaților. În același an, cerința structurală de referință de 0,5 % din PIB a fost redusă la jumătate, la 0,25 % din PIB, ca urmare a luării în considerare într-o mai mare măsură a condițiilor ciclice predominante. În 2016, a fost acordată o flexibilitate generală de 0,83 % din PIB în ceea ce privește clauza de reformă structurală, clauza de investiții și clauza pentru evenimente neobișnuite. Aceasta din urmă a fost acordată în contextul crizei refugiaților și pentru costurile de securitate suplimentare apărute pe fondul amenințării teroriste. În 2017, a fost acordată o flexibilitate generală de 0,35 % din PIB în temeiul clauzei pentru evenimente neobișnuite, din cauza crizei refugiaților și a necesității de a proteja teritoriul național împotriva riscurilor seismice. Pentru anul 2018, Comisia a considerat că ar fi adecvat un efort structural fiscal redus cu 0,3 % din PIB față de cerința de referință, în vederea echilibrării nevoilor Italiei în materie de stabilizare și a provocărilor existente în materie de sustenabilitate. Per total, în decursul perioadei 2015-2017, Italiei i s-a permis să devieze temporar de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu cu aproape 1,8 puncte procentuale din PIB.

În ceea ce privește anul **2017**, Italiei i s-a recomandat să realizeze o ajustare structurală de 0,6 % sau mai mult din PIB, pentru a înregistra suficiente progrese în vederea atingerii obiectivului său bugetar pe termen mediu. Cu toate acestea, programul de stabilitate din 2018 a confirmat că impactul bugetar rezultat în urma fluxului excepțional de refugiați, precum și în urma unui plan de investiții preventive pentru protecția teritoriului național împotriva riscurilor seismice, a fost semnificativ în 2017, ridicându-se la aproximativ 0,35 % din PIB, doar cu puțin peste estimarea ex-ante. Pe această bază, Comisia a confirmat facilitatea acordată preliminar în temeiul clauzei pentru evenimente neobișnuite²¹. Prin urmare, ajustarea necesară în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu pe 2017 a fost redusă pentru a fi luate în considerare costurile respective.

²¹ Mai exact, cheltuielile eligibile din 2017 însumează 0,16 % din PIB pentru fluxul excepțional de refugiați și 0,19 % din PIB în ceea ce privește protecția împotriva riscurilor seismice.

Evaluarea globală elaborată în primăvara lui 2018 pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2018 a indicat o oarecare abatere de la traiectoria de ajustare recomandată în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu atât în 2016, cât și în 2017. Aceeași evaluare este confirmată pe baza previziunilor Comisiei din toamna anului 2018.

În ceea ce privește anul **2018**, Italiei i-a fost adresată recomandarea de a asigura o rată de reducere nominală a cheltuielilor publice primare nete de cel puțin 0,2 % în 2018, ceea ce corespunde unei ajustări structurale anuale de cel puțin 0,6 % din PIB. Cu toate acestea, în Comunicarea sa din mai 2017 privind Semestrul european 2017, Comisia a afirmat²² că va fi pregătită să își utilizeze marja de apreciere în cazurile în care impactul ajustărilor bugetare de proporții asupra creșterii și asupra situației de pe piața muncii ar putea fi deosebit de semnificativ. Per total, în vederea echilibrării nevoilor actuale ale Italiei în materie de stabilizare și a provocărilor de sustenabilitate existente, Comisia a considerat că un efort structural bugetar de cel puțin 0,3 % din PIB ar fi adecvat în 2018, fără nicio marjă suplimentară de abatere pe parcursul unui an. Acesta corespunde unei rate de creștere nominală a cheltuielilor primare nete de maximum 0,5 %.

Pe baza proiectului de plan bugetar revizuit pe 2019, criteriul de referință privind cheltuielile indică o ajustare bugetară inadecvată în 2018, din cauza faptului că rata de creștere a cheltuielilor publice ale Italiei, fără măsurile discreționare pe partea veniturilor și fără măsurile cu caracter excepțional, o va depăși pe cea recomandată de Consiliu. În plus, îmbunătățirea soldului structural (recalculat) prevăzută de autoritățile publice pentru 2018 (0,2 % din PIB) se îndepărtează de ajustarea structurală adecvată de 0,3 % din PIB. O evaluare globală bazată pe planurile autorităților publice indică riscul unei abateri semnificative de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu recomandată de Consiliu pentru 2018. Pe baza previziunilor Comisiei din toamna anului 2018, este confirmată evaluarea globală bazată pe planurile autorităților publice. Previziunile Comisiei preconizează că soldul structural va rămâne stabil în 2018, la -1,8 % din PIB. Pe baza previziunilor Comisiei, criteriul de referință privind cheltuielile indică o ajustare bugetară inadecvată în 2018, aceeași indicație fiind prezentată de pilonul soldului structural.

În ceea ce privește anul **2019**, în Avizul său din 23 octombrie 2018 privind proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019, Comisia a identificat un caz deosebit de grav de nerespectare a recomandării bugetare adresate Italiei de către Consiliu la 13 iulie 2018. Evaluarea respectivă a fost confirmată în Avizul Comisiei din 21 noiembrie 2018 privind proiectul de plan bugetar revizuit al Italiei pe 2019.

Pentru 2019, Italiei i s-a recomandat să se asigure că rata de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete nu va depăși 0,1 %, ceea ce corespunde unei ajustări structurale anuale de 0,6 % din PIB.

Pe baza proiectului de plan bugetar revizuit pe 2019, criteriul de referință privind cheltuielile indică riscul unei abateri semnificative atât în 2019 (deviație de 1,3 % din PIB), cât și pe parcursul anilor 2018 și 2019 considerați împreună (deviație de 0,9 % din PIB în medie, pe an, luând în considerare ajustarea pentru ambii ani recomandată de Consiliu), întrucât rata de creștere a cheltuielilor publice, fără măsurile discreționare pe partea veniturilor și fără măsurile cu caracter excepțional, o va depăși pe cea recomandată de Consiliu. Aceeași indicație este oferită de pilonul soldului structural. Proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019

²²<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0500&from=EN>

preconizează că soldul structural (recalculat) se va deteriora cu 0,9 % din PIB în 2019. Pilonul soldului structural indică riscul unei abateri semnificative atât pe parcursul unui an (deviație de 1,5 % din PIB în 2019), cât și pe parcursul anilor 2018 și 2019 considerați împreună (deviație de 1,0 % pe an, în medie, luând în considerare ajustarea pentru ambii ani recomandată de Consiliu). Constatarea respectivă nu s-ar schimba după luarea în calcul a cerinței reduse în 2018, ca urmare a aplicării marjei de apreciere. O evaluare globală bazată pe planurile autorităților publice indică riscul unei nerespectări deosebit de grave a traiectoriei de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu recomandată de Consiliu pentru 2019. Concluzia respectivă nu s-ar modifica nici dacă impactul bugetar (de aproximativ 0,2 % din PIB) al programului extraordinar de întreținere pentru rețeaua și coridorul rutier în urma prăbușirii Podului Morandi din Genova și al unui plan preventiv de limitare a riscurilor hidrogeologice ca urmare a condițiilor meteorologice nefavorabile ar fi considerate ca fiind evenimente neobișnuite în afara sferei de control a statului membru în cauză în sensul articolului 5 alineatul (1) și al articolului 6 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 și ar fi excluse din cerința componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere.

Pe baza previziunii Comisiei din toamna anului 2018, este confirmată evaluarea globală bazată pe planurile autorităților publice, întrucât criteriul de referință privind cheltuielile indică, de asemenea, riscul unei abateri semnificative atât în 2019 (deviație de 1,5 % din PIB), cât și pe parcursul anilor 2018 și 2019 considerați împreună (deviație de 1,3 % din PIB pe an, în medie, luând în considerare ajustarea pentru ambii ani recomandată de Consiliu). Aceeași indicație este oferită de pilonul soldului structural. Previziunile Comisiei din toamna anului 2018 estimează o deteriorare de 1,2 % din PIB a soldului structural al Italiei în 2019, acesta ajungând la -3,0 % din PIB. Pilonul soldului structural indică riscul unei abateri semnificative atât pe parcursul unui an (deviație de 1,8 % din PIB în 2019), cât și pe parcursul anilor 2018 și 2019 considerați împreună (deviație de 1,2 % pe an, în medie).

Investițiile publice

În ceea ce privește investițiile publice, formarea brută de capital fix a atins, în medie, valoarea de 3 % din PIB între 1999 și 2010, însă necesitatea unei ajustări rapide pentru a răspunde crizei datoriei suverane a condus la o reducere substanțială a investițiilor publice, la aproximativ 2,4 % din PIB, în medie, între 2011 și 2016. În 2017, ponderea investițiilor publice în PIB a atins o nouă valoare minimă, ajungând la 2 % din PIB (-5,3 % de la un an la altul în termeni nominali). Proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 estimează că ponderea va înregistra o ușoară scădere la 1,9 % din PIB în 2018 (-2,2 % de la un an la altul în termeni nominali). În 2019 și 2020, proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 estimează că investițiile publice se vor redresa treptat, cu sprijinul fondurilor suplimentare alocate și al măsurilor luate în vederea aplicării procedurilor administrative accelerate. Pe scurt, având în vedere declinul lor amplu în decursul timpului, investițiile publice nu par să reprezinte un factor atenuant care să justifice lipsa de respectare de către Italia a criteriului de referință privind reducerea datoriei.

5.3. Poziția pe termen mediu în ceea ce privește datoria publică

Datoria publică a Italiei rămâne în continuare o sursă majoră de vulnerabilitate pentru economie. Măsurile nou-adoptate, împreună cu tendințele demografice nefavorabile, vor inversa, probabil, tendința pozitivă realizată prin intermediul reformelor anterioare ale

sistemului de pensii și vor slăbi sustenabilitatea finanțelor publice pe termen lung. Sustenabilitatea finanțelor publice pe termen lung a fost afectată, de asemenea, de creșterea ratelor dobânzii la obligațiunile de stat observată în 2018 și s-ar putea înrăutăți mai mult dacă ratele reale ale dobânzilor vor crește peste valorile estimate la momentul actual.

După ce a atins o valoare de 131,2 % în 2017, ponderea datoriei în PIB a Italiei urmează să se stabilizeze în mare parte la valoarea de aproximativ 131 % în decursul perioadei 2018-2020, pe baza previziunilor Comisiei din toamna anului 2018. În 2018, se preconizează că o creștere limitată a excedentului primar, scăderea doar marginală a cheltuielilor cu dobânzile și veniturile din privatizare situate sub obiectiv vor continua să încetinească ritmul reducerii datoriei. În 2019 și 2020, se preconizează că înrăutățirea semnificativă a excedentului primar și cheltuielile din ce în ce mai mari cu dobânzile vor continua să împiedice reducerea datoriei.

Conform indicatorului de risc pe termen scurt pentru sustenabilitatea finanțelor publice „S0” al Comisiei Europene, Italia nu pare să se confrunte cu provocări în materie de sustenabilitate a finanțelor publice pe termen scurt, deși apar vulnerabilități din punct de vedere bugetar²³. În fapt, riscurile din perspectivă macrofinanciară rămân limitate per total și grație politicii monetare încă flexibile a BCE. Cu toate acestea, Italia este expusă unor creșteri bruște ale aversiunii la risc a pieței financiare din cauza necesităților de refinanțare care se află în curs de îmbunătățire, însă sunt încă semnificative (de aproximativ 17 % din PIB în 2018) aferente datoriei sale publice. Astfel cum s-a observat încă din mai 2018, astfel de creșteri pot conduce la o volatilitate mare a piețelor obligațiunilor suverane și la costuri ale serviciului datoriei cu mult mai ridicate, cu riscul ulterior de efecte colaterale negative pentru sectorul bancar, precum și pentru condițiile de finanțare în cazul întreprinderilor și al consumatorilor casnici.

Pe termen mediu, Italia se confruntă cu provocări clare în materie de sustenabilitate. Se estimează că excedentul său primar structural se va deteriora mai mult, la 0,9 % din PIB în 2019 și la 0,4 % din PIB în 2020, scăzând de la 3,6 % în 2015. Acest fapt ar putea spori riscurile în materie de sustenabilitate pe termen mediu, întrucât o poziție bugetară slabă ar putea ridica mai mult primele de risc. Acest aspect este captat de analiza sustenabilității datoriei pe termen mediu (DSA) întocmită de Comisie, precum și de indicatorul de risc privind sustenabilitatea finanțelor publice S1²⁴, ambele indicând un „risc ridicat”²⁵. Valoarea mare și în creștere a datoriilor preconizată pentru 2029 în scenariul de referință și sensibilitatea sa la șocurile de natură macroeconomică și bugetară contribuie la această evaluare. În consecință, atingerea unei ponderi a datoriei de 60 % din PIB până în 2033 ar presupune ca Italia să depună un efort bugetar cumulat mare, de până la 9,4 pp. din PIB pe parcursul perioadei 2021-2025.

²³ Indicatorul de risc pe termen scurt pentru sustenabilitatea finanțelor publice „S0” (un indicator de „detectare timpurie” a riscurilor bugetare pe termen scurt, care decurg din caracteristicile bugetare, macrofinanciare și aferente competitivității ale economiei pe parcursul unui interval de un an, pe baza unei game de 25 de variabile bugetare și macrofinanciare) urmează să ajungă sub pragul de „risc ridicat” în 2018 însă, la valoarea de 0,36, rămâne printre cei mai mari din UE, în mare parte din cauza datoriei publice foarte mari a Italiei. Mai mult, sub-indicele bugetar se situează peste pragul său critic.

²⁴ Indicatorul de risc pe termen mediu pentru sustenabilitatea finanțelor publice S1 indică efortul de ajustare suplimentar necesar în ceea ce privește o îmbunătățire treptată cumulată a soldului primar structural pe parcursul a cinci ani (începând din 2021), pentru a atinge o pondere a datoriei interne în PIB de 60 % până în 2033, inclusiv plata oricăror cheltuieli suplimentare viitoare care decurg de pe urma îmbătrânirii demografice.

²⁵ A se vedea Raportul Comisiei Europene din 2018 privind sustenabilitatea finanțelor publice, care urmează a fi publicat. Explicații suplimentare privind metodologia sunt disponibile, de asemenea, în Monitorul Comisiei Europene privind sustenabilitatea datoriei din 2017.

Pe termen lung, se preconizează, de asemenea, că Italia se va confrunta cu provocări clare în materie de sustenabilitate, determinate atât de ajustarea bugetară considerabilă necesară pentru a stabiliza ponderea datoriei interne în PIB, mai ales având în vedere costurile viitoare legate de îmbătrânirea populației, precum și de vulnerabilitățile aferente gradului ridicat de îndatorare. Indicatorul de risc pe termen lung pentru sustenabilitatea finanțelor publice S2²⁶ indică riscuri semnificative, întrucât ar fi necesară o creștere permanentă a excedentului primar structural de aproximativ 2,9 puncte procentuale din PIB pentru a menține ponderea datoriei interne în PIB stabilă pe termen lung, inclusiv din cauza costurilor îmbătrânirii. Având în vedere vulnerabilitățile aferente gradului ridicat de îndatorare – captate de evaluarea riscurilor privind analiza sustenabilității datoriei pe termen mediu – rezultatul indică, de asemenea, un „risc ridicat” pe termen lung. De fapt, sustenabilitatea pe termen lung asigurată de reformele din trecut ale sistemului de pensii, prin reducerea pasivelor implicite care decurg din îmbătrânirea demografică, se deteriorează. Aceasta se datorează tendințelor demografice în curs de înrăutățire preconizate de Eurostat și reformelor adoptate recent. În special, bugetele pe 2017 și 2018 conțineau deja măsuri care inversau parțial reformele din trecut ale sistemului de pensii, contribuind la creșterea cheltuielilor privind pensiile pentru limită de vârstă ale Italiei pe termen mediu. În acest sens, proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 conține dispoziții suplimentare care vor reprezenta un regres în raport cu progresele înregistrate anterior, mărin­d substanțial cheltuielile publice aferente pensiilor pentru limită de vârstă. Deși structura exactă a reformei va fi specificată în decret­ele legislative după adoptarea bugetului pe 2019, pe baza informațiilor incluse în proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 reforma preconizată implică o destindere substanțială a condițiilor de pensionare anticipată, stabilind pragul relevant la vârsta de 62 de ani și 38 de ani de contribuții. Costul suplimentar, estimat la aproximativ 0,4 % din PIB în 2019, ar crește astfel semnificativ cheltuielile Italiei privind pensiile pentru limită de vârstă care, la aproximativ 15 % din PIB-ul potențial în 2016, se numără deja printre cele mai mari din Uniune și din OCDE. Mai mult, flexibilitatea sporită a pensionării anticipate ar putea avea un impact negativ asupra ofertei de forță de muncă, în contextul în care Italia a rămas deja în urma mediei UE în ceea ce privește participarea lucrătorilor săi mai în vârstă (55-64 de ani) pe piața forței de muncă, împiedicând astfel creșterea potențială. Per total, un regres suplimentar în ceea ce privește punerea în aplicare a reformelor anterioare ale sistemului de pensii ar putea înrăutăți semnificativ riscurile în materie de sustenabilitate ale Italiei.

Veniturile din privatizare nu au reușit să atingă obiectivul de 0,5 % din PIB preconizat de autoritățile publice nici în 2016, nici în 2017, când acestea s-au situat la valoarea de doar 0,05 % din PIB și, respectiv, sub 0,01 % din PIB. Pe viitor, proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 preconizează în continuare venituri din privatizare de 0,3 % din PIB pe an pe parcursul perioadei 2018-2020. În ceea ce privește anul 2018, Comisia nu încorporează deloc venituri din privatizare *ex ante*, având în vedere istoricul privatizărilor de până acum și progresele modeste înregistrate până la finele anului. În ceea ce privește anul 2019, având în vedere propunerile credibile și bine definite aflate în discuție la momentul actual, jumătate din veniturile preconizate sunt incluse în previziuni. Pentru 2020, în previziuni nu sunt avute deloc în vedere *ex ante* venituri din privatizare, din rațiuni prudentiale.

²⁶ Indicatorul de risc pe termen lung pentru sustenabilitatea finanțelor publice S2 indică ajustarea anticipată a soldului primar structural actual (menținut ulterior constant la valoarea ajustată pentru totdeauna) care este necesară pentru a stabiliza ponderea datoriei în PIB pe parcursul unui interval de timp infinit, inclusiv plata oricăror cheltuieli suplimentare care decurg de pe urma îmbătrânirii demografice.

În acest context, deteriorarea bugetară estimată și posibilul impact negativ al reformei preconizate a sistemului de pensii asupra creșterii potențiale ar putea înrăutăți semnificativ riscurile Italiei privind sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu și lung, periclitând o cale adecvată de reducere a datoriei publice considerabile.

5.4. Alți factori considerați ca fiind relevanți de către Comisie

Printre ceilalți factori considerați ca fiind relevanți de către Comisie, se acordă o atenție deosebită contribuțiilor financiare în vederea promovării solidarității internaționale și realizării obiectivelor de politică ale Uniunii, datoriei acumulate sub formă de sprijin bilateral și multilateral între statele membre în contextul asigurării stabilității financiare, precum și datoriei aferente operațiunilor de stabilizare financiară din timpul perturbărilor financiare majore [articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97]. În ceea ce privește sprijinul guvernamental acordat sectorului financiar pe parcursul crizei financiare, pasivele contingente de sprijinire a furnizării de lichidități ale instituțiilor financiare au însumat aproximativ 1,5 % în PIB la finele anului 2017 (dintr-o valoare totală a pasivelor contingente de 3,7 % din PIB), o creștere de la 0,5 % din PIB la finele anului 2016.

Sprijinul acordat instituțiilor financiare cu un impact asupra datoriilor publice s-a ridicat la valoarea de 1 % din PIB în 2017 (o creștere de la 0,2 % la finalul lui 2016). Sprijinul respectiv a fost legat, în principal, de lichidarea a doi creditori regionali italieni (*Banca Popolare di Vicenza și Veneto Banca*) și recapitalizarea preventivă a *Banca Monte dei Paschi di Siena*. Impactul aferent asupra deficitului a fost de aproximativ 0,4 % din PIB. Un risc suplimentar pentru finanțele publice este legat de posibilul impact (cu caracter excepțional) al sprijinului acordat instituțiilor financiare inclusiv asupra deficitului pentru 2019 și 2020, precum și al sumei considerabile acumulate de datorii comerciale ale administrației publice.

Articolul 12 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 473/2013 impune ca prezentul raport să ia, de asemenea, în considerare „măsura în care statul membru în cauză a ținut cont de avizul Comisiei” în ceea ce privește proiectul de plan bugetar al statului membru, astfel cum se precizează la articolul 7 alineatul (1) din același regulament. În 2017, Avizul Comisiei privind proiectul de plan bugetar al Italiei pentru 2018²⁷ a indicat un risc de nerespectare a prevederilor PSC și a invitat autoritățile să ia măsurile necesare în cadrul procesului bugetar național pentru a asigura conformitatea. Cu toate acestea, în pofida riscurilor semnalate de nerespectare a PSC, bugetul pentru 2018 a fost adoptat fără modificări majore comparativ cu proiectul de plan bugetar. În 2018, Avizul Comisiei privind proiectul de plan bugetar pe 2019 al Italiei a identificat un caz grav de nerespectare a recomandării adresate Italiei de către Consiliu la 13 iulie 2018 și a invitat autoritățile să prezinte un proiect de plan bugetar revizuit. Cu toate acestea, la 13 noiembrie 2018, Italia a prezentat un proiect de plan bugetar revizuit confirmând obiectivele bugetare pentru 2019.

5.5. Alți factori prezențați de statul membru

La 13 noiembrie 2018, autoritățile italiene au transmis documente privind factorii relevanți în conformitate cu articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97 („observațiile Italiei”). Analiza prezentată în celelalte secțiuni ale prezentului raport se referă deja la majoritatea factorilor prezențați de autorități.

Observațiile Italiei subliniază performanța bugetară solidă a țării, susținută de un istoric consecvent de excedente primare semnificative care, cu toate acestea, sunt compensate în continuare într-o prea mare măsură de randamentul obligațiunilor din interiorul zonei euro și

²⁷ Avizul Comisiei C(2017) 8019 final, 22.11.2017, privind Proiectul de plan bugetar al Italiei.

de diferențiale în ceea ce privește creșterea care îi sunt nefavorabile Italiei pentru a asigura respectarea criteriului de referință privind reducerea datoriei.

Primul factor relevant abordat în observațiile Italiei este perspectiva creșterii PIB-ului nominal, marcată de riscurile de deteriorare acutizate recent, din cauza cărora eforturile bugetare prea ample ar putea avea efecte contraproductive și ar putea împiedica respectarea criteriului de referință privind reducerea datoriei prin intermediul unui efect negativ de numitor.

Cel de al doilea factor aferent este subestimarea gradului de încetinire a economiei Italiei, inclusiv după revizuirea „metodologiei convenite de comun acord” pentru a estima deviația PIB în conformitate cu unele modificări tehnice propuse de delegația italiană Grupului de lucru privind deviația PIB-ului (Output Gap Working Group). Deși modificările tehnice în cauză presupuneau o extindere a deviației PIB-ului Italiei pentru 2017 la -1,2 % din PIB-ul potențial (de la -0,6 % pe baza previziunii Comisiei din toamna anului 2017), estimările revizuite ale Comisiei sugerează în continuare că activitatea economică a țării ar trebui să își atingă potențialul în 2019. De fapt, în anul respectiv, se estimează că deviația PIB-ului va deveni pozitivă, la +0,3 % din PIB-ul potențial, fapt pe care autoritățile italiene îl consideră ca nefiind în conformitate cu intuiția economică, având în vedere rata încă mare a șomajului în Italia, de 11 %, precum și stabilitatea relativă în ceea ce privește salariile și prețurile. Astfel, observațiile Italiei prezintă estimări alternative, care sugerează o deviație a PIB-ului aflată încă la valoarea de aproximativ -3 % din PIB-ul potențial în 2018 pe baza estimărilor autorităților publice, prin care Italia s-ar situa, în esență, la nivelul obiectivului său bugetar pe termen mediu privind un buget echilibrat în termeni structurali. Mai mult, Italia ar satisface criteriul de referință privind reducerea datoriei în „configurarea sa ajustată ciclic” în temeiul ipotezei suplimentare a unei rate a inflației „normale” (pe baza deflatorului PIB) de 2 %.

Cel de al treilea factor relevant evidențiat de observațiile Italiei este logica sprijinirii incluziunii sociale și a investițiilor publice care stă la baza planurilor fiscale publice din proiectul de plan bugetar pe 2019. În special, aceasta consideră că venitul cetățenesc prezentat în proiectul de plan bugetar pentru 2019 este în conformitate cu recomandările specifice fiecărei țări pe 2018 de majorare a cheltuielilor sociale, de reformare a politicilor active ale pieței muncii și de creștere a participării femeilor pe piața forței de muncă prin raționalizarea politicilor de sprijin familial. În plus, autoritățile italiene consideră că majorarea investițiilor publice cu 0,2 % din PIB în 2019 în conformitate cu recomandările specifice fiecărei țări pe 2018 promovează cercetarea, inovarea, competențele digitale și infrastructura prin intermediul unor investiții mai bine orientate și prin participarea sporită la învățământul terțiar profesional.

Cel de al patrulea factor relevant abordat în observațiile Italiei este gama largă de reforme structurale cu efect de sporire a creșterii economice planificate de autoritățile publice în diverse domenii, de la sistemul judiciar la sectorul public.

Alți factori relevanți prezentați de autoritățile italiene în ceea ce privește datoria publică a Italiei includ sustenabilitatea sa, întrucât statul membru prezintă în continuare riscuri scăzute în materie de sustenabilitate pe termen lung în pofida estimărilor demografice agravate, caracterul său accesibil, date fiind cheltuielile cu dobânzile având o tendință de scădere, precum și nivelul foarte scăzut al pasivelor contingente și al datoriei sectorului privat. Observațiile Italiei subliniază, de asemenea, că riscurile la adresa finanțelor publice italiene, inclusiv cele generate de creșterea recentă a randamentelor obligațiunii de stat, sunt limitate,

având în vedere poziția financiară solidă a Italiei, maturitatea îndelungată și structura cu rată fixă a datoriei sale publice, precum și rentabilitatea restabilită recent a sectorului bancar.

5. CONCLUZII

La nivelul de 131,2 % în 2017, ponderea datoriei publice în PIB a Italiei este a doua cea mai mare din Uniune și una dintre cele mai mari din lume. În 2017, aceasta reprezenta o sarcină medie de 37 000 EUR pe cap de locuitor, pe lângă un cost anual mediu al serviciului său de aproximativ 1 000 EUR pe cap de locuitor. Valoarea considerabilă a datoriei publice privează Italia de marja de manevră bugetară de care aceasta are nevoie pentru a-și stabiliza economia în cazul șocurilor macroeconomice. Aceasta reprezintă, de asemenea, o sarcină transmisă între generații, care grevează nivelul de trai al viitoarelor generații italiene. Faptul că respectivele costuri ale serviciului datoriei absorb un volum mult mai mare de resurse publice în Italia față de restul zonei euro are, de asemenea, un impact asupra cheltuielilor productive ale țării: cheltuielile cu dobânzile în Italia s-au situat, în 2017, la aproximativ 65,5 miliarde EUR sau 3,8 % din PIB, constituind aproximativ aceeași valoare a resurselor publice ca cea alocată educației. Mai mult, în lipsa unor politici bugetare prudente, o datorie publică semnificativă expune țara unor șocuri ale încrederii pieței în ceea ce privește randamentele obligațiunilor suverane, cu un impact negativ atât asupra dobânzilor plătite de țară, cât și asupra costurilor de finanțare globale pentru economia reală care, la rândul lor, ar avea un impact negativ asupra creșterii. Datoria publică mare a Italiei reprezintă o vulnerabilitate majoră pentru economia italiană, iar reducerea sa în mod decisiv ar trebui să rămână o prioritate, în interesul Italiei.

La 23 mai 2018, Comisia a emis un raport în temeiul articolului 126 alineatul (3) din TFUE²⁸, întrucât Italia nu înregistrase progresele suficiente în vederea respectării criteriului privind datoria în 2017. Raportul a conchis că respectivul criteriu privind datoria ar trebui considerat ca fiind respectat la acel moment, având în vedere în special respectarea de către Italia a componentei preventive.

Cu toate acestea, planurile bugetare ale Italiei pentru 2019 reprezintă o modificare substanțială în ceea ce privește factorii relevanți analizați de Comisie în luna mai a anului trecut. În special, în proiectul său de plan bugetar pe 2019, Italia a prevăzut o deteriorare amplă a soldului structural pentru 2019, de aproximativ 0,9 % din PIB, deși Consiliul recomandase Italiei să își îmbunătățească soldul structural cu cel puțin 0,6 % din PIB. Prin urmare, la 23 octombrie 2018, Comisia a adoptat un aviz²⁹ privind proiectul de plan bugetar pe 2019 al Italiei, în care a identificat nerespectarea deosebit de gravă a recomandării bugetare adresate Italiei de către Consiliu la 13 iulie 2018 și prin care i-a solicitat să prezinte din nou un proiect de plan bugetar revizuit. La 13 noiembrie 2018, Italia a prezentat un proiect de plan bugetar ușor revizuit, ale cărui obiective bugetare au rămas însă neschimbate față de versiunea originală, inclusiv deteriorarea structurală amplă prevăzută pentru 2019.

La 21 noiembrie 2018, Comisia a adoptat avizul său privind proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 al Italiei³⁰, confirmând riscul unei abateri semnificative de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu recomandată de Consiliu pentru 2018

²⁸ Raportul Comisiei COM(2018) 428 final din 23.5.2018: „Italia - Raport întocmit în conformitate cu articolul 126 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene”.

²⁹ Avizul Comisiei C(2018) 7510 final, privind proiectul de plan bugetar al Italiei și prin care îi solicită Italiei să prezinte un proiect de plan bugetar revizuit.

³⁰ Avizul Comisiei C(2018) 8030 final, 21.11.2018, privind Proiectul de plan bugetar revizuit al Italiei.

și nerespectarea deosebit de gravă a recomandării bugetare pentru 2019 pe baza atât a planurilor autorităților publice, cât și a previziunilor Comisiei din toamna lui 2018. Concluzia respectivă justifică o nouă evaluare de către Comisie a lipsei de conformitate *prima facie* a Italiei cu criteriul privind datoria în 2017.

În fapt, datoria publică brută a Italiei a atins 131,2 % din PIB în 2017, cu mult peste valoarea de referință de 60 % din PIB prevăzută în tratat, iar Italia nu a respectat criteriul de referință privind reducerea datoriei în 2017 pe baza datelor rezultate. Mai mult, se preconizează că Italia nu va respecta criteriul de referință privind reducerea datoriei nici în 2018 sau 2019, pe baza atât a planurilor autorităților publice, cât și a previziunilor Comisiei din toamna anului 2018. Aceste constatări sugerează în mod clar că, înainte de a se lua în considerare toți factorii relevanți, criteriul privind datoria, astfel cum este definit în tratat, nu pare să fie îndeplinit de Italia *prima facie*. În conformitate cu tratatul, prezentul raport analizează factorii relevanți pe rând.

Mai exact, deși s-a stabilit că Italia a înregistrat unele progrese în a da curs recomandărilor specifice fiecărei țări pentru 2017 care i-au fost adresate de către Consiliu, măsurile incluse în proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 indică riscul unui regres în ceea ce privește reformele adoptate în conformitate cu recomandările specifice fiecărei țări din trecut, precum și în ceea ce privește aspectele bugetare structurale ale ultimelor recomandări adresate Italiei de către Consiliu. Printre altele, deși Consiliul a recomandat Italiei să reducă ponderea pensiilor pentru limită de vârstă în cheltuielile sale publice pentru a lăsa loc altor cheltuieli sociale, posibilitatea nou-introdusă de pensionare anticipată reprezintă un regres în raport cu reformele anterioare privind pensionarea anticipată, care stau la baza sustenabilității pe termen lung a datoriei publice considerabile a Italiei. În plus, introducerea unei amnistii fiscale ar putea descuraja respectarea obligațiilor fiscale. Per total, proiectul de plan bugetar revizuit pe 2019 nu prevede măsuri eficace de combatere a creșterii potențiale lente a Italiei și, în special, a stagnării sale de lungă durată în materie de productivitate. În special, posibilitatea de pensionare anticipată poate avea un impact negativ asupra ofertei forței de muncă. În plus, măsurile nou-introduse de creștere a impozitării băncilor, coroborate cu impactul randamentelor mai mari ale obligațiunii de stat, ar putea împiedica oferta de creditare. Pe această bază, este posibil ca impactul asupra creșterii al măsurilor de politică aflate la baza proiectului de plan bugetar pe 2019 să fie mai mic decât cel preconizat de autoritățile publice, chiar pe termen scurt.

În ultimul rând, deși evaluarea ex post a respectării de către Italia a componentei preventive efectuată în mai 2018 a indicat respectarea, în ansamblu, a traiectoriei de ajustare recomandate în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu în 2017, odată ce s-a luat în considerare flexibilitatea acordată de Comisie pentru evenimente neobișnuite, o evaluare globală pe baza atât a planurilor autorităților publice, cât și a previziunilor Comisiei din toamna lui 2018 indică riscul unei abateri semnificative de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu recomandată de Consiliu pentru 2018, precum și o nerespectare deosebit de gravă pentru 2019. Această concluzie nu s-ar modifica nici dacă impactul bugetar (de aproximativ 0,2 % din PIB) al programului extraordinar de întreținere pentru rețeaua și coridorul rutier în urma prăbușirii Podului Morandi din Genova și al unui plan preventiv de limitare a riscurilor hidrogeologice ca urmare a condițiilor meteorologice nefavorabile ar fi considerat, în sensul articolului 5 alineatul (1) și al articolului 6 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97, ca rezultând din evenimente neobișnuite în afara sferei de control a autorităților publice și excluse din cerința componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere.

Analiza din prezentul raport include evaluarea tuturor factorilor relevanți, în special: (i) faptul că situația macroeconomică, în pofida intensificării recente a riscurilor de evoluție negativă, nu poate fi invocată pentru a explica lacunele majore ale Italiei în ceea ce privește respectarea criteriului de referință privind reducerea datoriei, având în vedere creșterea PIB-ului nominal de peste 2 % începând din 2016; (ii) faptul că planurile autorităților publice implică un regres față de reformele structurale anterioare care favorizau creșterea, în special reformele anterioare ale sistemului de pensii; și, mai ales, (iii) riscul identificat privind abaterea semnificativă de la traiectoria de ajustare recomandată în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu în 2018 și neconformitatea deosebit de gravă pentru 2019 cu recomandarea adresată Italiei de către Consiliu la 13 iulie 2018, pe baza atât a planurilor autorităților publice, cât și a previziunilor Comisiei din toamna anului 2018. În general, analiza sugerează că ar trebui să se considere că nu este respectat criteriul privind datoria, astfel cum este definit în tratat și în Regulamentul (CE) nr. 1467/1997 și că, prin urmare, se justifică o procedură aplicabilă deficitelor excesive bazată pe nivelul datoriei.