



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 5.6.2019
COM(2019) 532 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. 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). Regulamentul (UE) nr. 473/2013² prevede dispoziții specifice pentru statele membre din zona euro în temeiul PDE.

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 scade suficient și se apropie de valoarea de referință într-un ritm satisfăcător³.

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 de către Italia, în 2018, a criteriului datoriei prevăzut în tratat, acordând atenția cuvenită contextului economic și altor factori relevanți.

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 În conformitate cu articolul 2 alineatul (1a) din Regulamentul (CE) 1467/97, se consideră că raportul dintre datoria publică și PIB „scade suficient” și se apropie de valoarea de referință „într-un ritm satisfăcător” atunci când „diferența față de valoarea de referință a scăzut în cei trei ani precedenți într-un ritm mediu de o douăzecime pe an ca valoare de referință”. Regulamentul prevede, de asemenea, că „cerința privind criteriul datoriei se consideră a fi îndeplinită și dacă previziunile bugetare prezentate de Comisie indică faptul că reducerea necesară a diferenței va avea loc în decursul perioadei de trei ani care cuprinde cei doi ani următori ultimului an pentru care sunt disponibile date”. Regulamentul (CE) nr. 1467/97 mai prevede că trebuie să se țină seama de „influența ciclului economic asupra ritmului de reducere a datoriei”. Aceste elemente au fost transpuse într-un criteriu de referință privind reducerea datoriei, astfel cum este prevăzut în Codul de conduită privind PSC și aprobat de Consiliu. Respectarea criteriului de referință privind datoria este evaluată pe baza a trei configurații diferite: retrospectivă, prospectivă și criteriul de referință privind reducerea datoriei ajustat în funcție de influența ciclului economic.

La 23 mai 2018, Comisia a emis un raport în temeiul articolului 126 alineatul (3) din TFUE⁴, întrucât Italia nu înregistrase progrese suficiente în vederea respectării criteriului datoriei în 2017. 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, potrivit atât planurilor guvernului, cât și previziunilor Comisiei din primăvara anului 2018. În raport s-a indicat faptul că Comisia va reevalua conformitatea pe baza datelor *ex post* pentru 2018, care urmează să fie notificate în primăvara anului 2019.

În noiembrie 2018, Comisia a publicat un alt raport în temeiul articolului 126 alineatul (3) din TFUE⁵, deoarece a identificat în proiectul de plan bugetar al Italiei pentru 2019 un caz de „*neconformitate deosebit de gravă*” cu recomandarea bugetară adresată Italiei de către Consiliu la 13 iulie 2018, justificând astfel o reevaluare a respectării de către Italia a criteriului de referință privind reducerea datoriei în 2017. Guvernul a pus capăt situației de „*neconformitate deosebit de gravă*” cu componenta preventivă a PSC, care a necesitat reevaluarea, prin modificările pe care le-a introdus în bugetul său pentru 2019 în cursul lunii decembrie 2018.

Datele notificate de autorități în aprilie 2019⁶ și validate ulterior de Eurostat⁷ arată că deficitul public al Italiei a scăzut la 2,1 % din PIB în 2018 (de la 2,4 % în 2017), în timp ce datoria publică a crescut la 132,2 % din PIB (de la 131,4 % în 2017), adică peste valoarea de referință de 60 % din PIB. Pentru 2019, Programul de stabilitate al Italiei pentru 2019 estimează că ponderea datoriei în PIB va continua să crească ușor, până la 132,6 %. În 2020, se estimează o scădere (de 1,3 puncte procentuale) a ponderii datoriei în PIB, până la 131,3 %. Conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, ponderea datoriei Italiei în PIB va crește mai pronunțat, ajungând la 133,7 % în 2019 și la 135,2 % în 2020.

Având în vedere datele notificate și previziunile Comisiei din primăvara anului 2019, Italia nu a respectat criteriul de referință privind reducerea datoriei în 2018 (o diferență de aproximativ 7½ % din PIB) (a se vedea tabelul 1). În ansamblu, nerespectarea de către Italia a criteriului de referință privind reducerea datoriei în 2018 dovedește existența, *prima facie*, a unui deficit excesiv în sensul PSC, înainte de a lua în considerare toți factorii menționați mai jos. În plus, potrivit atât planurilor guvernului, cât și previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, se preconizează că Italia nu va respecta criteriul de referință privind reducerea datoriei în 2019 (o diferență de aproximativ 5 % și, respectiv, de 9 % din PIB), și nici în 2020 (o diferență de aproximativ 4½ % și, respectiv, 9¼ % din PIB).

⁴ Raportul Comisiei COM(2018) 428 final din 23.5.2018: „Italy – Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union” („Italia – Raport întocmit în conformitate cu articolul 126 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene”).

⁵ A se vedea raportul Comisiei COM(2018) 809 final din 21.11.2018: „Italia – Raport întocmit în conformitate cu articolul 126 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene”.

⁶ 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>

⁷ Comunicat de presă Eurostat, nr. 67/2019 din 23 aprilie 2019, disponibil la adresa: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9731224/2-23042019-AP-EN/bb78015c-c547-4b7d-b2f7-4fffe7bcdfad>

Prin urmare, Comisia a pregătit prezentul raport pentru a evalua în mod global abaterea de la criteriul de referință privind reducerea datoriei și a examina dacă, după analizarea tuturor factorilor relevanți, este justificată lansarea unei proceduri de deficit excesiv. Secțiunea 2 din raport examinează criteriul deficitului. Secțiunea 3 examinează criteriul datoriei. Secțiunea 4 vizează investițiile publice și alți factori relevanți, inclusiv evaluarea respectării traiectoriei de ajustare impuse în vederea realizării obiectivului bugetar pe termen mediu (OTM). Această secțiune din urmă vizează în special nerespectarea de către Italia a traiectoriei de ajustare recomandate în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu în 2018, pe baza datelor *ex post* (secțiunea 4.1). Raportul se bazează pe previziunile Comisiei din primăvara anului 2019, publicate la 7 mai 2019, care iau în considerare Programul de stabilitate (PS) al Italiei pentru 2019 prezentat Comisiei și Consiliului la 19 aprilie 2019.

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

		2016	2017	2018	2019		2020	
					COM	PS	COM	PS
Criteriul privind deficitul	Soldul bugetului general	-2,5	-2,4	-2,1	-2,5	-2,4	-3,5	-2,1
Criteriul privind datoria	Datoria publică brută	131,4	131,4	132,2	133,7	132,6	135,2	131,3
	Diferența față de criteriul de referință privind reducerea datoriei	5,8	6,7	7,6	9,0	5,1	9,2	4,5
	Variația soldului structural	-1,0	-0,4	-0,1	-0,2	-0,1	-1,2	0,2
	ASLM necesară	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.

Note:

^a În procente din PIB, dacă nu se specifică altfel; „n.r.” înseamnă „nerelevant”

Sursa: Serviciile Comisiei, PS al Italiei pe 2019 și previziunile Comisiei din primăvara anului 2019

2. CRITERIUL DEFICITULUI

Italia a depus un efort bugetar considerabil între 2010 și 2013, îmbunătățindu-și excedentul primar la peste 2 % din PIB, și a ieșit din procedura de deficit excesiv în 2013, menținându-și deficitul total în limita pragului de 3 % din PIB începând din 2012. Cu toate acestea, orientarea sa bugetară s-a relaxat treptat începând din 2014, soldul structural primar deteriorându-se în mod semnificativ. În 2018, excedentul primar al Italiei s-a stabilizat la 1,6 % din PIB, în timp ce deficitul total a ajuns la 2,1 % din PIB, cel mai scăzut nivel din 2007. Totuși, se preconizează că atât soldul global, cât și cel primar se vor deteriora în 2019, în principal din cauza încetinirii macroeconomice și a măsurilor incluse în bugetul pentru 2019, și va continua să se deterioreze în 2020, în ipoteza menținerii politicilor actuale.

Deficitul public al Italiei a fost raportat la 2,1 % din PIB în 2018. Conform Programului de stabilitate, precum și potrivit previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, se preconizează că acesta va respecta, în 2019, valoarea de referință de 3 % din PIB prevăzută în tratat. Cu toate acestea, valoarea de referință va fi depășită în 2020 conform previziunii

Comisiei, în ipoteza menținerii politicilor actuale⁸. Programul de stabilitate estimează un deficit public de 2,4 % din PIB în 2019 și de 2,1 % în 2020, înainte de a scădea și mai mult, ajungând la 1,8 % din PIB în 2021 și la 1,5 % în 2022. Creșterea deficitului public, prevăzută pentru 2019, rezultă în mare parte din încetinirea macroeconomică și din măsurile bugetare prevăzute în bugetul 2019, cu un efect net de creștere a deficitului de aproximativ 0,5 % din PIB⁹. Scăderea deficitului public preconizată pentru 2020 se datorează în mare parte impactului (de aproximativ 1,3 % din PIB) cotelor de TVA mai mari legiferate pentru 2020 drept clauză de salvagardare.

Previziunile Comisiei din primăvara anului 2019 estimează că deficitul public al Italiei va fi de 2,5 % din PIB în 2019, ajungând la 3,5 % în 2020. Deși impactul net cu efect de creștere a deficitului al măsurilor prevăzute în bugetul 2019 corespunde previziunilor din Programul de stabilitate, deficitul total prevăzut de Comisie pentru 2019 este ușor mai ridicat, în principal din cauza unei tendințe de fond mai prudente în materie de cheltuieli publice. Deficitul mai ridicat prevăzut de Comisie pentru 2020, în ipoteza menținerii politicilor actuale, în comparație cu planurile guvernului, se explică în principal prin faptul că Comisia nu include cotele mai mari ale TVA legiferate pentru 2020 drept clauză de salvagardare, având în vedere abrogările sistematice ale creșterilor acestor cote, înregistrate în ultimii ani, și lipsa informațiilor cu privire la posibilele măsuri alternative.

Așadar, Italia respectă în prezent criteriul deficitului definit în tratat și în Regulamentul (CE) nr. 1467/97, deși există riscul ca acest criteriu să nu fie respectat în 2020, potrivit previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, în ipoteza menținerii politicilor actuale.

3. CRITERIUL DATORIEI

După ce a crescut cu 5 puncte procentuale pe an, în medie, în timpul dublei recesiuni din 2008-2013, ponderea datoriei publice a Italiei în PIB s-a menținut în jurul valorii de 131,5 % în perioada 2014-2017, înainte de a crește la 132,2 % în 2018. Potrivit Programului de stabilitate, se preconizează că aceasta va crește ușor la 132,6 % în 2019, apoi va scădea la 131,3 % în 2020, pe fondul unei creșteri nominale destul de solide, al unei scăderi a deficitului total datorate creșterilor TVA și al veniturilor din privatizările ambițioase. În schimb, Comisia se așteaptă ca ponderea datoriei să crească atât în 2019, cât și în 2020, depășind 135 %, din cauza efectului de „bulgăre de zăpadă” de creștere a datoriei, a unui excedent primar în scădere și a veniturilor din privatizare insuficiente. În timp ce riscurile privind refinanțarea sunt în continuare limitate pe termen scurt, datoria publică semnificativă rămâne o sursă de vulnerabilitate pentru economia italiană.

În urma abrogării PDE în iunie 2013, Italia a beneficiat de o perioadă de tranziție de trei ani pentru a se conforma criteriului de referință privind reducerea datoriei, începând din 2013 și până în 2015. După încheierea perioadei de tranziție, criteriul de referință privind reducerea datoriei a devenit aplicabil în 2016. Conform datelor notificate și previziunilor Comisiei,

⁸ Ipoteza menținerii politicilor actuale se îndepărtează de ipoteza unei legislații neschimbate, de exemplu în ceea ce privește măsurile de politică prevăzute de lege, dar neincluse în previziunile Comisiei, în măsura în care nu sunt considerate suficient de credibile sau suficient de detaliate. De exemplu, începând cu previziunile sale din toamna anului 2016, Comisia nu include cotele mai mari de TVA legiferate drept „clauză de salvagardare” destinate să garanteze realizarea obiectivelor bugetare viitoare, deoarece legislația în materie bugetară a Italiei a abrogat în mod sistematic creșterile acestor cote pentru anul următor, de regulă fără a specifica măsuri alternative de finanțare.

⁹ Această sumă include abrogarea creșterilor TVA (în valoare de 0,7 % din PIB) legiferate pentru 2019 drept clauză de salvagardare și activarea mecanismului de înghețare a cheltuielilor (în valoare de 2 miliarde EUR sau 0,11 % din PIB în 2019) anunțate în Programul de stabilitate al Italiei pentru 2019.

decalajul față de criteriul de referință privind datoria s-a ridicat la 7,6 % în 2018. În plus, potrivit Programului de stabilitate, Italia nu intenționează să respecte criteriul de referință privind reducerea datoriei nici în 2019 (o diferență față de criteriul de referință privind datoria de 5,1 % din PIB), și nici în 2020 (o diferență față de criteriul de referință privind datoria de 4,5 % din PIB). Această concluzie este confirmată, cu decalaje mai mari, de previziunile Comisiei (o diferență față de criteriul de referință privind datoria de 9,0 % și, respectiv, de 9,2 % din PIB).

Mai precis, ponderea datoriei Italiei în PIB a atins 132,2 % în 2018, adică cu 0,8 puncte procentuale mai mult decât în 2017. Astfel cum se prezintă pe scurt în tabelul 2, această creștere s-a datorat în principal unei mari ajustări stoc-flux cu efect de creștere a datoriei (0,9 % din PIB), legată, de asemenea, de o creștere semnificativă a rezervelor de lichidități ale trezoreriei. Efectul de reducere a deficitului al excedentului primar mai mare (1,6 % din PIB, în creștere față de 1,4 % în 2017) a compensat aproape în întregime efectul de „bulgăre de zăpadă” de creștere a datoriei (1,5 %). De fapt, astfel cum se arată în graficul 1, costul implicit real al datoriei¹⁰ a rămas peste nivelul creșterii PIB-ului real al Italiei în 2018 (0,9 %), deși a scăzut ușor (la 2 % față de 2,4 % în 2017), datorită faptului că randamentele la vedere mai ridicate în momentul emiterii (1,1 % în 2018 față de 0,7 % în 2017)¹¹ s-au repercutat treptat asupra costului serviciului datoriei existente¹² și datorită unei creșteri moderate a inflației (o creștere a deflatorului PIB de 0,8 %). Creșterea randamentelor la vedere în momentul emiterii în 2018 (și la începutul anului 2019) se datorează creșterii primelor de risc pentru datoria publică a Italiei, spreadurile randamentelor obligațiunilor suverane făcând obiectul unei creșteri de ordinul a aproximativ 100 de puncte de bază începând din mai 2018. Astfel, în comparație cu previziunile Comisiei din primăvara anului 2018, cheltuielile cu dobânzile în 2018 au crescut cu aproximativ 2,2 miliarde EUR (65 miliarde EUR față de 62,8 miliarde EUR).

Pentru 2019, Programul de stabilitate estimează că ponderea datoriei în PIB va continua să crească, ajungând la 132,6 %, adică cu 0,4 puncte procentuale față de nivelul din 2018. Dinamica prevăzută este, în principal, rezultatul unui efect de „bulgăre de zăpadă” de creștere a datoriei (2 % din PIB), ca urmare a deteriorării condițiilor macroeconomice (creșterea PIB-ului nominal a scăzut la 1,2 %, de la 1,7 % în 2018), deși excedentul primar (1,2 % din PIB) și veniturile din privatizările ambițioase (1 % din PIB) au compensat în mare măsură acest efect. Comisia se așteaptă ca ponderea datoriei Italiei să crească mult mai puternic în 2019, ajungând la 133,7 %. Diferența se datorează în parte unei manifestări mai puternice a efectului de „bulgăre de zăpadă” de creștere a datoriilor (2,6 %), legată de ipotezele mai prudente în ceea ce privește creșterea PIB-ului nominal (0,8 % în loc de 1,2 %) și, în parte, unei ajustări stoc-flux cu efect de creștere a datoriei care se explică în principal prin ipoteza unor rezultate mai slabe ale privatizărilor prevăzute de guvern (0,1 % din PIB în loc de 1 %).

Pentru 2020, Programul de stabilitate estimează că ponderea datoriei în PIB va scădea, ajungând la 131,3 %, adică cu 1,3 puncte procentuale față de nivelul din 2019. Dinamica prevăzută este, în principal, rezultatul unui excedent primar estimat important (1,6 % din

¹⁰ Costul implicit real al datoriei în momentul t poate fi definit ca fiind randamentul nominal plătit de guvern pentru serviciul datoriei existente în momentul $t-1$, din care se scade impactul inflației în momentul t . În tabelul 2, variația anuală a ponderii datoriei în PIB datorată costului implicit real al datoriei poate fi obținută prin însumarea contribuției cheltuielilor cu dobânzile (efect de creștere a datoriei) și a deflatorului PIB (efect de reducere a datoriei).

¹¹ În medie, în perioada ianuarie-aprilie 2019 acestea au fost de 1,33 %.

¹² Acest lucru este legat de durata medie a datoriei publice italiene și de perioada de refinanțare a acesteia.

PIB) și al unui efect de „bulgăre de zăpadă” neutru, ca urmare a creșterii semnificative a PIB-ului nominal preconizate (2,8 %), în ciuda unei ajustări stoc-flux cu un efect de creștere ușoară a datoriei (0,3 %). Comisia se așteaptă, mai degrabă, ca ponderea datoriei Italiei să crească în continuare în 2020, ajungând la 135,2 %. Diferența se datorează unui sold primar mult mai scăzut (un deficit primar de 0,2 % din PIB), deoarece Comisia nu include în previziunile sale creșterea cotelor de TVA legiferată drept clauză de salvagardare, și unei manifestări mai puternice a efectului de „bulgăre de zăpadă” de creștere a datoriilor (1,4 %), legate de ipoteze mai prudente în ceea ce privește creșterea PIB-ului nominal (1,8 % în loc de 2,8 %). În plus, Comisia estimează rezultate mai slabe ale privatizărilor preconizate de guvern (zero în loc de 0,3 % din PIB). Riscurile legate de proiecțiile referitoare la datorie, atât din previziunile Comisiei, cât și din Programul de stabilitate, ar putea fi legate de o perspectivă macroeconomică sub așteptări, de o deteriorare mai puternică a soldului primar, de o inflație mai scăzută și/sau de venituri mai scăzute din privatizări, precum și de cheltuieli cu dobânzile mai mari decât cele preconizate.

În ansamblu, astfel cum se arată în graficul 1, în pofida încetinirii creșterii PIB-ului real în 2018 (*linia albastră continuă*), scăderea în continuare a costurilor implicite reale ale datoriei publice (*linia neagră punctată*) a fost suficientă pentru a limita efectul de „bulgăre de zăpadă” (zona galbenă) la 1,2 % în 2018 (în creștere față de 0,7 % în 2017), adică, în linii mari, în concordanță cu media de dinainte de criză (1,2 % în perioada 2000-2007), după doi ani în care s-a situat sub acest nivel (¾ % în perioada 2016-2017). Deși este un caz unic în Uniune în conjunctura actuală, diferențialul pozitiv al ratei dobânzii-ratei de creștere, care duce la creșterea datoriei din cauza efectului de „bulgăre de zăpadă”, oferă doar o explicație parțială pentru nerespectarea de către Italia a criteriului de referință privind reducerea datoriei în 2018, în principal în dimensiunea sa prospectivă. De fapt, se preconizează creșterea efectului de „bulgăre de zăpadă” în 2019, la 2 %, adică cu mult peste media istorică, în principal din cauza deteriorării condițiilor macroeconomice. Ca atare, este vorba despre unul dintre principalii factori care stau la baza nerespectării de către Italia a criteriului de referință privind reducerea datoriei, în dimensiunea sa prospectivă.

În general, această analiză sugerează că, *prima facie*, criteriul datoriei în sensul tratatului și al Regulamentului (CE) nr. 1467/97 nu este îndeplinit nici în 2018, nici în 2019 și nici în 2020, atât conform Programului de stabilitate, cât și previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, înainte de a se lua în considerare toți factorii relevanți expuși în continuare.

Tabelul 2: Dinamica datoriei ^a

	2016	2017	2018	2019		2020	
				COM	PS	COM	PS
Ponderea datoriei publice brute	131,4	131,4	132,2	133,7	132,6	135,2	131,3
Variația ponderii datoriei ^b (1 = 2+3+4)	-0,2	0,0	0,8	1,6	0,4	1,5	-1,3
Contribuții:							
• Soldul primar (2)	-1,4	-1,4	-1,6	-1,2	-1,2	-0,2	-1,6
• Efectul de „bulgăre de zăpadă” (3)	1,0	0,9	1,5	2,6	2,0	1,4	0,0
din care:							
Cheltuieli cu dobânzile	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6	3,7	3,6
Creșterea PIB-ului real	-1,5	-2,2	-1,1	-0,1	-0,3	-0,9	-1,0
Inflația (deflatorul PIB)	-1,5	-0,7	-1,1	-0,9	-1,3	-1,4	-2,6
• Ajustarea stoc-flux (4)	0,3	0,4	0,9	0,1	-0,3	0,3	0,3
din care:							
Diferența numerar/angajamente	-0,3	1,4	0,2	0,4	0,4	0,4	0,0
Acumularea netă de active financiare	0,5	-1,0	0,2	-0,3	-0,7	-0,1	0,0
din care venituri din privatizare	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-1,0	0,0	-0,3
Efectul de valorizare și rezidual	0,0	0,0	0,3	0,0	-0,1	0,0	0,2

Note:

^a În procente din PIB, dacă nu se specifică altfel

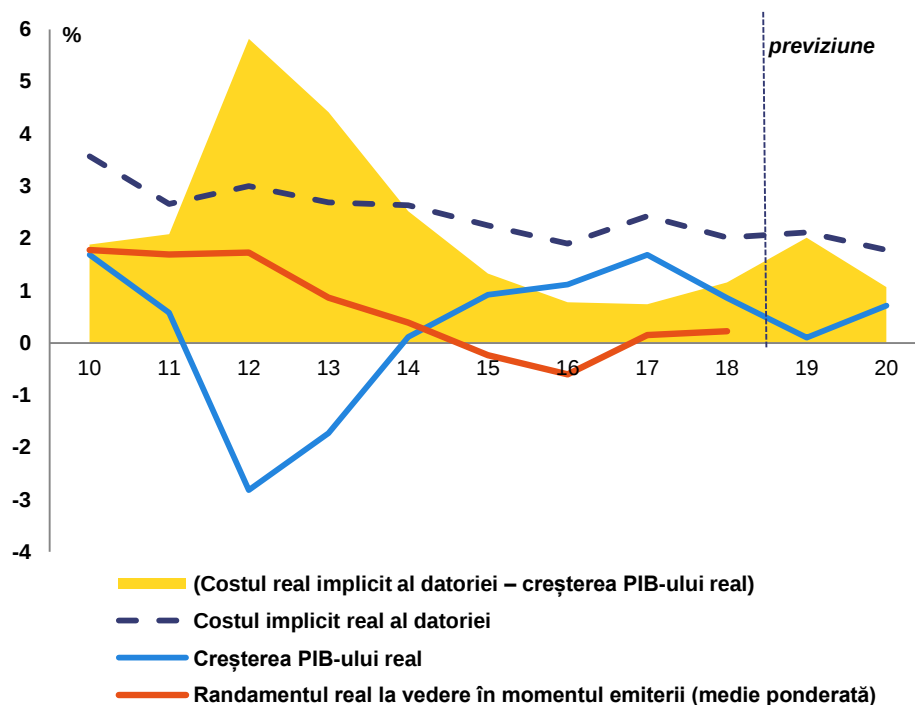
^b Variația ponderii datoriei brute poate fi defalcată după cum urmează:

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$$

Unde t este o perioadă de timp; D, PD, Y și SF reprezintă nivelul datoriei publice, deficitul primar, PIB-ul nominal, respectiv ajustarea stoc-flux, iar i și y reprezintă costul mediu al datoriei și creșterea PIB-ului nominal. Termenul dintre paranteze corespunde efectului de „bulgăre de zăpadă”, care măsoară efectul combinat al cheltuielilor cu dobânzile și al creșterii economice asupra ponderii datoriei.

Sursa: Serviciile Comisiei, PS al Italiei pe 2019 și previziunile Comisiei din primăvara anului 2019

Graficul 1: Factori determinanți ai efectului de „bulgăre de zăpadă” asupra datoriei publice



Sursa: Previziunile Comisiei din primăvara anului 2019 și datele furnizate de Ministerul de finanțe (MEF). Randamentul real la vedere în momentul emiterii pentru 2019 include date doar până în aprilie 2019

4. 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 flagrante a criteriului datoriei, analiza factorilor relevanți este cu atât mai justificată, având în vedere faptul că dinamica datoriei este influențată într-o mai mare măsură de factori care nu se află sub controlul guvernului decât în 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 datoriei, indiferent de amploarea nerespectării. În acest sens, trebuie avute în vedere (și au fost luate în considerare în rapoartele anterioare) cel puțin următoarele trei aspecte principale, atunci când se evaluează respectarea criteriului datoriei, 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, prin natura sa, OTM specific pentru fiecare țară ia în considerare nivelul datoriei și pasivele 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 implementate sau prezentate în detaliu într-un plan de reforme structurale, care se preconizează că vor consolida 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 traiectorie 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 și, în special, inflația scăzută, care pot împiedica reducerea ponderii datoriei în PIB și pot face ca respectarea dispozițiilor Pactului de stabilitate și de creștere (PSC) să fie deosebit de dificilă. Un mediu cu o inflație scăzută face mai dificilă pentru un stat membru respectarea 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 datoriei.

Având în vedere dispozițiile respective, următoarele subsecțiuni analizează: (1) poziția bugetară pe termen mediu, inclusiv o evaluare a respectării ajustărilor necesare în vederea atingerii OTM și a investițiilor publice; (2) evoluțiile poziției datoriei publice pe termen mediu, inclusiv perspectivele acesteia în materie de sustenabilitate; (3) situația economică pe

termen mediu, inclusiv situația în ceea ce privește punerea în aplicare a reformelor structurale; (4) alți factori considerați ca fiind relevanți de către Comisie; și (5) alți factori prezentați de statul membru.

4.1. Poziția bugetară pe termen mediu

O evaluare ex post indică faptul că Italia nu a respectat traiectoria de ajustare recomandată în vederea atingerii OTM în 2018, chiar și după ce s-a luat în considerare așa-numita „marjă de apreciere”. În plus, în ceea ce privește anul 2019, Italia riscă să nu se conformeze componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere, chiar și după ce s-a luat în considerare abaterea autorizată în prealabil pentru evenimente neobișnuite. Se preconizează că abaterea de la traiectoria de ajustare recomandată în vederea atingerii OTM va crește și mai mult în 2020, potrivit previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, în ipoteza menținerii politicilor actuale. Acest lucru reprezintă un factor agravant.

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

În ceea ce privește anul **2018**, la 11 iulie 2017, Consiliul a recomandat Italiei să realizeze un efort bugetar substanțial în conformitate cu cerințele componentei preventive a PSC, ținând seama de necesitatea de a consolida redresarea în curs și de a asigura sustenabilitatea finanțelor publice. Conform matricei de ajustare stabilite de comun acord în cadrul componentei preventive a PSC, ajustarea respectivă se traduce prin cerința ca rata de reducere nominală a cheltuielilor publice primare nete să fie de cel puțin 0,2 %, ceea ce corespunde unui efort structural anual de cel puțin 0,6 % din PIB. În același timp, Consiliul a afirmat că evaluarea proiectului de plan bugetar pentru 2018 și evaluarea ulterioară a rezultatelor bugetare din 2018 vor trebui să ia în considerare obiectivul de a se ajunge la o orientare fiscală care să contribuie atât la consolidarea redresării în curs, cât și la asigurarea sustenabilității finanțelor publice. După ce, în noiembrie 2017, în cadrul avizului său privind proiectul de plan bugetar al Italiei pentru 2018, Comisia a evaluat vigoarea redresării Italiei, acordând totodată atenția cuvenită problemelor de sustenabilitate cu care se confruntă această țară, Consiliul a decis, la 13 iulie 2018, că Italia trebuie să realizeze un efort structural fiscal de cel puțin 0,3 % din PIB pentru 2018, fără nicio marjă suplimentară de abatere pe o perioadă de un an, ceea ce corespunde unei rate de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete de maximum 0,5 %.

Conform datelor notificate, criteriul de referință privind cheltuielile indică o ajustare bugetară inadecvată în 2018, din cauza faptului că se așteaptă ca rata de creștere a cheltuielilor publice ale Italiei, de 2 %, fără măsurile discreționare pe partea veniturilor și fără măsurile cu caracter excepțional, să fi depășit creșterea de 0,5 % recomandată de Consiliu. În plus, potrivit datelor notificate și previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, se estimează că soldul structural al Italiei s-a deteriorat cu 0,1 % din PIB în 2018, ceea ce nu corespunde efortului structural adecvat de 0,3 % din PIB. Mai concret, creșterea cheltuielilor primare structurale ale Italiei cu aproximativ 0,45 % din PIB-ul potențial în comparație cu 2017 a fost determinată, în mare măsură, de remunerarea angajaților și de transferurile sociale în numerar. Această creștere a fost compensată doar în parte de o reducere a cheltuielilor cu dobânzile de ordinul a 0,1 % din PIB¹³, ceea ce a dus la o creștere globală a cheltuielilor structurale cu aproximativ 0,35 % din PIB-ul potențial. Pe de altă parte, veniturile structurale ale Italiei s-au îmbunătățit doar cu aproximativ 0,25 % din PIB-ul potențial, în mare parte

¹³ Cu toate acestea, astfel cum s-a menționat mai sus, cheltuielile cu dobânzile în 2018 s-au dovedit a fi mai mari decât estimase Comisia în previziunile sale din primăvara anului 2018 pe baza Programului de stabilitate pentru 2018, din cauza unei creșteri a randamentelor obligațiunilor suverane începând din mai 2018.

datorită veniturilor din impozitele indirecte și contribuțiilor la asigurările sociale. O evaluare globală indică, așadar, riscul unei nerespectări de către Italia a traiectoriei de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu, recomandată de Consiliu pentru 2018.

Pentru **2019**, Consiliul a recomandat Italiei 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.

Potrivit Programului de stabilitate, criteriul de referință privind cheltuielile indică riscul unei abateri semnificative atât în 2019 (o diferență de 0,7 % din PIB), cât și pe parcursul anilor 2018 și 2019 considerați împreună (o diferență de 0,7 % din PIB pe an, în medie, după ce s-a luat în considerare marja de apreciere în 2018¹⁴), întrucât rata de creștere a cheltuielilor publice, de 1,8 %, fără măsurile discreționare pe partea veniturilor și fără măsurile cu caracter excepțional, o va depăși pe cea recomandată de Consiliu. Criteriul soldului structural oferă aceeași indicație, deoarece, potrivit previziunilor din Programul de stabilitate, soldul structural (recalculat) se va deteriora cu 0,2 % din PIB în 2019. Acest criteriu indică riscul unei abateri semnificative atât pe parcursul unui an (o diferență de 0,8 % din PIB în 2019), cât și pe parcursul anilor 2018 și 2019 considerați împreună (o diferență de 0,6 % pe an, în medie, după ce s-a luat în considerare marja de apreciere în 2018). O evaluare globală bazată pe planurile guvernului indică riscul unei abateri semnificative de la traiectoria 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 0,18 % din PIB) al programului extraordinar de întreținere a conexiunilor și a rețelei rutiere 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.

Previziunile Comisiei din primăvara anului 2019 confirmă evaluarea globală bazată pe planurile recalculate ale guvernului. Criteriul de referință privind cheltuielile indică riscul unei abateri semnificative atât în 2019 (o diferență de 0,9 % din PIB), cât și pe parcursul anilor 2018 și 2019 considerați împreună (o diferență de 0,8 % din PIB pe an, în medie, după ce s-a luat în considerare marja de apreciere în 2018), întrucât rata de creștere a cheltuielilor publice, de 2,0 %, fără măsurile discreționare pe partea veniturilor și fără măsurile cu caracter excepțional, o va depăși pe cea recomandată de Consiliu. Criteriul soldului structural oferă aceeași indicație, deoarece, potrivit estimărilor Comisiei, soldul structural al Italiei se va deteriora cu 0,2 % din PIB în 2019, ajungând la -2,4 % din PIB. Criteriul soldului structural indică, așadar, riscul unei abateri semnificative atât pe parcursul unui an (o diferență de 0,8 % din PIB în 2019), cât și pe parcursul anilor 2018 și 2019 considerați împreună (o diferență de 0,6 % pe an, în medie, după ce s-a luat în considerare marja de apreciere în 2018). Această concluzie nu s-ar schimba nici după luarea în considerare a abaterii autorizate în prealabil pentru evenimente neobișnuite în 2019. Cu toate acestea, autoritățile italiene indică existența unor riscuri de evoluție pozitivă în ceea ce privește soldul bugetar pentru 2019, datorită

¹⁴ Diferența pe o perioadă de un an este astfel calculată conform cerinței de 0,6 % din PIB în 2019, în timp ce diferența pe o perioadă de doi ani (și anume 2018 și 2019 considerați împreună) este calculată pe baza cerinței „ajustate” de 0,3 % din PIB în 2018, după luarea în considerare a marjei de apreciere, și de 0,6 % din PIB în 2019.

veniturilor mai mari decât cele preconizate și cheltuielilor publice mai scăzute decât cele preconizate pentru măsurile din bugetul pe 2019 (secțiunea 4.5).

Pentru **2020**, Italiei i s-a recomandat să se asigure că cheltuielile publice primare nete vor scădea cu 0,1 %, ceea ce corespunde unei ajustări structurale anuale de 0,6 % din PIB.

Potrivit Programului de stabilitate, criteriul de referință privind cheltuielile indică riscul unei oarecare abateri în 2020 (o diferență de 0,3 % din PIB) și riscul unei abateri semnificative pe parcursul anilor 2019 și 2020 considerați împreună (o diferență de 0,5 % din PIB pe an, în medie), întrucât rata de creștere a cheltuielilor publice, de 0,6 %, fără măsurile discreționare pe partea veniturilor și fără măsurile cu caracter excepțional, o va depăși pe cea recomandată de Consiliu. Criteriul soldului structural oferă aceeași indicație, deoarece, potrivit previziunilor din Programul de stabilitate, soldul structural (recalculat) se va îmbunătăți cu 0,2 % din PIB în 2020. Acest criteriu indică riscul unei oarecare abateri pe parcursul unui an (o diferență de 0,4 % din PIB în 2020) și riscul unei abateri semnificative pe parcursul anilor 2019 și 2020 considerați împreună (o diferență de 0,6 % pe an, în medie). Indicațiile furnizate de ambele criterii sugerează că evoluțiile bugetare mai pozitive preconizate în Programul de stabilitate pentru 2020, în mare parte ca urmare a punerii depline în aplicare a unei creșteri mari a TVA-ului, nu sunt suficiente pentru a compensa abaterea preconizată importantă de la cerința componentei preventive în 2019. O evaluare globală bazată pe planurile guvernului indică riscul unei abateri semnificative de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu recomandată de Consiliu pentru 2020. Această concluzie nu s-ar schimba nici după luarea în considerare a abaterii autorizate în prealabil pentru evenimente neobișnuite în 2019.

Previziunile Comisiei din primăvara anului 2019 confirmă evaluarea globală bazată pe planurile recalculate ale guvernului. Criteriul de referință privind cheltuielile indică riscul unei abateri semnificative atât în 2020 (o diferență de 1,5 % din PIB), cât și pe parcursul anilor 2019 și 2020 considerați împreună (o diferență de 1,2 % din PIB pe an, în medie), întrucât rata de creștere a cheltuielilor publice, de 3,3 %, fără măsurile discreționare pe partea veniturilor și fără măsurile cu caracter excepțional, o va depăși pe cea recomandată de Consiliu. Criteriul soldului structural oferă aceeași indicație, deoarece, potrivit estimărilor Comisiei, soldul structural al Italiei se va deteriora cu 1,2 % din PIB în 2020. Acest criteriu indică riscul unei abateri semnificative atât pe parcursul unui an (o diferență de 1,8 % din PIB în 2019), cât și pe parcursul anilor 2019 și 2020 considerați împreună (o diferență de 1,3 % pe an, în medie). Această concluzie nu s-ar schimba nici după luarea în considerare a abaterii autorizate în prealabil pentru evenimente neobișnuite în 2019. În cazul ambelor criterii, deficiențele în ceea ce privește conformitatea în 2020 indicate în previziunile Comisiei sunt semnificativ mai mari decât cele semnalate în Programul de stabilitate, întrucât primele nu includ clauzele de salvagardare și prevăd o situație bugetară mai proastă în 2020.

OTM stabilit în Programul de stabilitate pentru 2019, și anume un excedent bugetar de 0,5 % din PIB în termeni structurali, reflectă obiectivele PSC, dar nu se prevede să fie îndeplinit în perioada de programare. Mai precis, după ce a fost stabil în 2018, se preconizează că soldul structural se va deteriora cu 0,1 % din PIB în 2019 și se va îmbunătăți cu 0,2 % din PIB în 2020 și cu 0,3 % din PIB atât în 2021, cât și în 2022, ajungând la -0,8 % din PIB în 2022.

Caseta 1: flexibilitatea în cadrul componentei preventive

În contextul supravegherii bugetare efectuate de Comisie în ultimii ani, Italia a beneficiat de

diferite tipuri de clauze de flexibilitate și de abateri autorizate prevăzute în cadrul PSC. Mai exact, în perioada 2015-2018, Italia a beneficiat de o abatere autorizată cumulată de aproximativ 3 miliarde EUR, adică 1,8 % din PIB, în plus față de o abatere de aproximativ 3 miliarde EUR, adică 0,18 % din PIB, autorizată provizoriu pentru 2019. Flexibilitatea acordată Italiei a fost esențială pentru a asigura conformitatea (în linii mari) acestei țări cu componenta preventivă a PSC, pe baza datelor privind rezultatul bugetar, în special pentru 2015, 2016 și 2017. Comisia a considerat, de asemenea, că conformitatea cu componenta preventivă reprezintă un factor atenuant esențial pentru a nu declanșa o procedură de deficit excesiv, în pofida nerespectării, *prima facie*, a criteriului de referință privind reducerea datoriei.

În urma „Comunicării privind flexibilitatea” din ianuarie 2015, Consiliul a recomandat Italiei un efort bugetar de 0,25 % din PIB în 2015, în loc de 0,5 %, ca urmare a importanței mai mari acordate condițiilor ciclice („*conjunctură economică foarte nefavorabilă*”). În plus, Italia a beneficiat de o abatere autorizată de 0,03 % din PIB pentru cheltuielile suplimentare legate de refugiați.

În ceea ce privește anul 2016, flexibilitatea acordată Italiei s-a ridicat la 0,5 % din PIB în temeiul clauzei privind reformele structurale, 0,21 % în temeiul clauzei privind investițiile, 0,06 % pentru cheltuielile suplimentare legate de refugiați și 0,06 % pentru măsurile excepționale de securitate legate de amenințarea teroristă.

În ceea ce privește anul 2017, flexibilitatea acordată Italiei s-a ridicat la 0,35 % din PIB, din care 0,18 % pentru un plan preventiv de investiții pentru protecția teritoriului național împotriva riscurilor seismice și 0,17 % pentru criza refugiaților.

În ceea ce privește anul 2018, în avizul său privind proiectul de plan bugetar (PPB) al Italiei pe 2018, Comisia a recurs la „*marja de apreciere*”, considerând un efort structural de 0,3 % din PIB (în loc de 0,6 %) potrivit pentru Italia, fără nicio altă marjă de abatere timp de un an, din cauza necesității de „*a lua în considerare obiectivul de a realiza o orientare fiscală care să contribuie atât la consolidarea redresării în curs, cât și la asigurarea sustenabilității finanțelor publice*”.

În ceea ce privește anul 2019, în contextul dialogului dintre autoritățile italiene și Comisie cu privire la PPB 2019, Comisia a apreciat că Italia este provizoriu eligibilă pentru o abatere autorizată de aproximativ 0,18 % din PIB pentru „*evenimente neobișnuite*” în scopul realizării programului extraordinar de întreținere a rețelei rutiere și a unui plan preventiv de limitare a riscurilor hidrogeologice. Sumele respective vor trebui să fie confirmate pe baza datelor privind rezultatul bugetar.

Investițiile publice

În ceea ce privește investițiile publice, formarea brută de capital fix în sectorul public din Italia a fost în medie de aproximativ 3 % din PIB în perioada 1999-2010, dar necesitatea de a se adapta rapid la criza datoriei suverane a condus la o reducere substanțială a investițiilor publice, la aproximativ 2,4 % din PIB în medie în perioada 2011-2016. În 2018, ponderea investițiilor din sectorul public în PIB a atins un nou nivel minim, de 2,1 % din PIB (rată de creștere de la an la an de -4,3 % în termeni nominali). Conform estimărilor din Programul de stabilitate, rata va crește la 2,2 % din PIB în 2019 (+ 5,2 % de la an la an în termeni nominali) și la 2,4 % în 2020, susținută de fondurile suplimentare alocate și de măsurile luate pentru a

accelera procedurile administrative. În schimb, Comisia se așteaptă ca investițiile să rămână, în linii mari, stabile, la un nivel de 2,1 % din PIB în 2019 (rată de creștere de la an la an de 1,9 % în termeni nominali), înainte de a se redresa ușor, ajungând la 2,3 % în 2020.

În general, având în vedere scăderea lor globală în timp, investițiile publice nu par să reprezinte un factor atenuant care să justifice nerespectarea de către Italia a criteriului de referință privind reducerea datoriei.

4.2. Situația datoriei publice pe termen mediu

Datoria publică a Italiei rămâne în continuare o sursă majoră de vulnerabilitate pentru economie. Măsurile nou-adoptate și tendințele demografice nefavorabile inversează parțial efectele pozitive obținute ca urmare a reformelor anterioare ale sistemului de pensii și slăbesc sustenabilitatea finanțelor publice pe termen lung a Italiei. Sustenabilitatea finanțelor publice a fost, de asemenea, afectată de modificarea ratelor dobânzii la obligațiunile de stat observată în 2018 și la începutul anului 2019.

După ce a atins 132,2 % în 2018, ponderea datoriei Italiei în PIB va crește și mai mult, până la aproximativ 135 % în 2020, potrivit previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019. În perioada 2019-2020, se estimează că scăderea semnificativă a excedentului primar, cheltuielile cu dobânzile stabile, în linii mari, și veniturile din privatizare aproape de zero, în contextul unei creșteri slabe a PIB-ului nominal, vor fi principalii factori determinanți ai creșterii preconizate a ponderii datoriei publice în PIB.

Potrivit indicatorului de risc privind sustenabilitatea finanțelor publice pe termen scurt al Comisiei Europene, „S0”, Italia nu pare să se confrunte cu dificultăți pe termen scurt în materie de sustenabilitate, deși există vulnerabilități în ceea ce privește finanțele publice¹⁵. De fapt, riscurile determinate de conjunctura macrofinanciară continuă să fie, în general, limitate, datorită, de asemenea, menținerii unei politici monetare acomodative din partea BCE. Cu toate acestea, Italia este expusă unor creșteri bruște ale aversiunii la risc pe piața financiară ca urmare a nevoilor încă mari de refinanțare (în jur de 17 % din PIB în 2019), legate de datoria publică mare a țării. După cum s-a observat din mai 2018, astfel de creșteri pot conduce la o volatilitate ridicată pe piețele obligațiunilor suverane și la costuri substanțial mai mari cu serviciul datoriei, cu riscul apariției ulterioare a unor efecte de propagare negative în sectorul bancar și în ceea ce privește condițiile de finanțare pentru întreprinderi și gospodării.

Pe termen mediu, Italia se confruntă cu provocări majore în materie de sustenabilitate. Se estimează că excedentul său primar structural se va deteriora mai mult, la 1,2 % din PIB în 2019 și la 0,2 % din PIB în 2020, scăzând de la 3,5 % 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 se reflectă în analiza sustenabilității datoriei pe termen mediu (DSA) realizată de Comisie, precum și în indicatorul de risc privind

¹⁵ Indicatorul de risc privind sustenabilitatea finanțelor publice pe termen scurt S0 (un indicator de „detectare timpurie” a riscurilor privind finanțele publice pe termen scurt, rezultat din caracteristicile bugetare, macrofinanciare și de competitivitate ale economiei pe perioada unui an, bazat pe un ansamblu de douăzeci și cinci de variabile bugetare și macrofinanciare) ar trebui să se situeze sub pragul de „risc ridicat” în 2018, rămânând totuși, la valoarea de 0,36, printre cele mai ridicate din UE, în principal din cauza datoriei publice foarte ridicate a Italiei. În plus, subindicele bugetar, care permite semnalarea vulnerabilităților ce decurg exclusiv din componenta bugetară, a depășit pragul critic, sugerând astfel că vulnerabilitățile respective există în Italia, în special având în vedere nevoile sale considerabile de finanțare publică.

sustenabilitatea finanțelor publice S1¹⁶, ambele indicând un „risc ridicat”¹⁷. Stocul ridicat și în creștere al datoriei în 2029, estimat în scenariul de referință, și sensibilitatea sa la șocurile macroeconomice și bugetare contribuie la evaluarea respectivă. Atingerea unei rate a datoriei de 60 % din PIB până în 2033 ar presupune, prin urmare, ca Italia să depună un efort bugetar cumulat considerabil, de 10,2 puncte procentuale din PIB în perioada 2021-2025.

Pe termen lung, este de așteptat ca Italia să se confrunte, de asemenea, cu dificultăți semnificative legate de sustenabilitate, determinate de ajustarea bugetară considerabilă necesară pentru stabilizarea ponderii datoriei în PIB, în special în contextul viitoarelor costuri ale îmbătrânirii populației, precum și de vulnerabilitățile legate de nivelul ridicat al datoriilor. Indicatorul de risc privind sustenabilitatea finanțelor publice pe termen lung S2¹⁸ arată riscuri medii, întrucât ar fi necesară o creștere permanentă a excedentului primar structural al Italiei, de aproximativ 3,2 puncte procentuale din PIB, pentru a menține ponderea datoriei în PIB stabilă pe termen lung, inclusiv din cauza costurilor îmbătrânirii. Având în vedere vulnerabilitățile legate de nivelul ridicat al datoriilor, reflectate în evaluarea riscurilor realizată în cadrul DSA, aceasta din urmă indică riscuri ridicate pe termen lung. De fapt, sustenabilitatea pe termen lung asigurată de reformele anterioare ale sistemului de pensii, prin reducerea datoriilor implicite care decurg din îmbătrânirea populației, se deteriorează din cauza deteriorării tendințelor demografice preconizate de Eurostat și din cauza reformelor recent adoptate. În special, în bugetul pentru 2019, guvernul a extins posibilitatea pensionării anticipate, majorând considerabil cheltuielile publice cu pensiile pentru limită de vârstă. Costul suplimentar, estimat la aproximativ 0,3 % din PIB în 2019, ar crește astfel și mai mult cheltuielile Italiei cu pensiile pentru limită de vârstă care, la aproximativ 15 % din PIB-ul potențial în 2017, se numără deja printre cele mai mari din Uniune și din OCDE. În plus, flexibilitatea sporită în ceea ce privește pensionarea anticipată ar putea avea un impact negativ asupra ofertei de forță de muncă, într-un context în care Italia a rămas deja în urmă față de media UE în ceea ce privește participarea lucrătorilor în vârstă (55-64 de ani) pe piața muncii, 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 pe termen lung ale Italiei, punând în pericol traiectoria necesară pentru reducerea ponderii foarte mari a datoriei publice a acestei țări.

În plus, veniturile din privatizare au fost practic nule în 2018, situându-se mult sub obiectivul de 0,3 % din PIB prevăzut de guvern pentru anul respectiv. Pe viitor, Programul de stabilitate preconizează, în ceea ce privește veniturile din privatizare, un procent ambițios de 1 % din PIB pentru 2019 și de 0,3 % pentru 2020. Având în vedere rezultatele slabe ale privatizărilor până în prezent, veniturile din privatizare incluse în previziunile Comisiei reprezintă doar aproximativ 0,1 % din PIB în 2019, ținând seama de propunerile explicate și credibile aflate

¹⁶ Indicatorul de risc privind sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu S1 arată efortul suplimentar de ajustare necesar, și anume o îmbunătățire cumulată progresivă a soldului primar structural pe o perioadă de cinci ani (începând cu 2021), pentru a se atinge o pondere a datoriei în PIB de 60 % până în 2033, inclusiv pentru a plăti, în viitor, eventualele cheltuieli suplimentare generate de îmbătrânirea populației.

¹⁷ A se vedea Raportul Comisiei Europene din 2019 privind sustenabilitatea finanțelor publice, care urmează a fi publicat. Explicații suplimentare privind metodologia sunt disponibile în Monitorul Comisiei Europene privind sustenabilitatea datoriei din 2018.

¹⁸ Indicatorul de risc privind sustenabilitatea finanțelor publice pe termen lung S2 indică ajustarea inițială a soldului primar structural actual (ulterior menținut constant la valoarea ajustată), necesară pentru stabilizarea ponderii datoriei în PIB pe durată nedeterminată, inclusiv pentru plata eventualelor cheltuieli suplimentare legate de îmbătrânirea populației.

în prezent în discuție, iar pentru 2020 nu figurează venituri din privatizare, din motive prudentiale.

4.3. Situația economică pe termen mediu

Încetinirea macroeconomică înregistrată începând cu a doua jumătate a anului 2018, cu o creștere PIB-ului nominal sub 2 % în 2018 și în perioada 2019-2020, conform previziunilor Comisiei, poate fi invocată pentru a explica parțial deficiențele mari ale Italiei în ceea ce privește respectarea criteriului de referință privind reducerea datoriei, în dimensiunea sa prospectivă. Cu toate acestea, este posibil ca opțiunile de politică să fi contribuit la încetinirea macroeconomică printr-un efect de scădere a încrederii și printr-un canal mai strict al creditului. De asemenea, Italia a realizat progrese limitate în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice care i-au fost adresate pentru 2018, iar programul său național de reformă oferă puține informații cu privire la cele câteva angajamente noi pe care le conține. În ansamblu, creșterea scăzută a productivității continuă să frâneze potențialul de creștere al Italiei și să împiedice reducerea mai rapidă a ponderii datoriei publice în PIB.

Condițiile ciclice, creșterea potențială și inflația

Economia Italiei a intrat într-o recesiune ușoară în a doua jumătate a anului 2018, dat fiind că impactul încetinerii comerțului mondial s-a extins asupra economiei italiene și a fost amplificat de o cerere internă modestă. Mai precis, creșterea randamentelor obligațiunilor suverane comparativ cu începutul anului 2018 a provocat, deși cu ceva întârziere, înăsprirea condițiilor de creditare, în timp ce incertitudinea cu privire la politici și la direcția reformelor a afectat investițiile. În ansamblu, creșterea PIB-ului real a atins 0,9 % în 2018. Pentru 2019, estimările preliminare ale ISTAT pentru primul trimestru sprijină ideea unei relansări a activității economice, deși cererea internă scăzută și încrederea scăzută a întreprinderilor și a consumatorilor sugerează că creșterea producției va lua mai multă amploare doar în a doua parte a anului (comparativ cu ultimele două trimestre ale anului 2018). Drept urmare, se estimează că creșterea PIB-ului real în 2019 va fi în continuare lentă, situându-se la 0,1 % potrivit previziunilor Comisiei, înainte de a ajunge la 0,7 % în 2020. Previziunile privind creșterea din Programul de stabilitate sunt doar puțin mai optimiste decât previziunile Comisiei, estimând o creștere reală a producției de 0,2 % în 2019 și de 0,8 % în 2020, în condițiile în care guvernul include creșterile TVA legiferate pentru 2020 drept clauză de salvagardare.

În ceea ce privește creșterea deflatorului PIB, previziunile guvernului sunt, de asemenea, mai optimiste decât cele ale Comisiei, indicând o creștere a PIB-ului nominal de 1,2 % față de 0,8 % pentru 2019 (și de 2,8 % față de 1,8 % pentru 2020, dar în mare parte din cauza includerii în Programul de stabilitate a eventualei activări a creșterilor TVA). După o creștere până la 1,2 % în 2017, inflația globală pe baza indicelui armonizat al prețurilor de consum (IAPC) a rămas, în linii mari, stabilă în 2018 și, potrivit estimărilor Comisiei, va fi de numai 0,9 % în 2019, în parte din cauza scăderii prețurilor la energie, înainte de a crește ușor la 1,1 % în 2020. Inflația de bază, de 0,6 % în aprilie 2019, urmează să depășească 1 % până la sfârșitul anului 2020, odată cu creșterea salarială moderată.

Se estimează că creșterea potențială a Italiei a crescut în 2018, ajungând la 0,5 % (față de 0,2 % în 2017), dar va încetini din nou, până la 0,3 % în 2019, urmând să crească la 0,5 % în 2020. În general, aceasta rămâne la un nivel foarte scăzut. Prin urmare, Comisia consideră că deviația negativă a PIB-ului Italiei s-a redus în 2018, ajungând la -0,1 % din PIB-ul potențial,

față de -0,5 % în 2017, dar va crește din nou până la -0,3 % în 2019, ca urmare a încetinerii mai pronunțate a ritmului de creștere efectivă a PIB-ului, înainte de a se reduce din nou în 2020. În pofida progreselor înregistrate în anumite domenii de reformă (de exemplu, piața muncii și administrația publică, combaterea evaziunii fiscale, redresarea bilanțurilor băncilor), moștenirea crizei și deficiențele structurale persistente continuă să afecteze potențialul de creștere al Italiei¹⁹. PIB-ul real al Italiei de-abia dacă a ajuns la nivelul dinaintea crizei, în timp ce PIB-ul real al restului zonei euro este în prezent cu 21 % mai mare decât în 2004. Mai exact, rata medie anuală de creștere a Italiei a fost de 0,1 % în perioada 2004-2018, comparativ cu 1,5 % în zona euro cu excepția Italiei.

Acest lucru se explică, în mare parte, prin factori structurali, care împiedică alocarea eficientă a resurselor și care constituie un obstacol în calea productivității. Pensiile pentru limită de vârstă și costurile cu serviciul datoriei reprezintă încă o parte importantă a cheltuielilor publice ale Italiei, limitând cheltuielile de natură să stimuleze creșterea economică, cum ar fi educația și infrastructura. Sarcină fiscală mare asupra factorilor de producție și respectarea în continuare scăzută a obligațiilor fiscale continuă să frâneze creșterea economică. Creșterea ocupării forței de muncă a fost susținută de reforme ale pieței muncii și de stimulente pentru angajare, dar s-a datorat în mare măsură contractelor temporare, în timp ce nivelurile încă ridicate ale șomajului de lungă durată și ale șomajului în rândul tinerilor afectează perspectivele viitoarei creșteri economice. Mediul de afaceri reprezintă în continuare un obstacol în calea dezvoltării spiritului antreprenorial, printre altele din cauza neajunsurilor administrației publice și a duratei considerabile a procedurilor judiciare în materie civilă și penală. În sfârșit, investițiile, în special în ceea ce privește activele necorporale, sunt încă scăzute. În acest context, ar fi fost important ca Italia să relanseze efortul de reformă pentru a îmbunătăți perspectivele de creștere pe termen mediu și a spori sustenabilitatea finanțelor publice ale țării.

Per ansamblu, se poate afirma că actuala încetinire economică a Italiei necesită din nou, după perioada de criză, o modulare atentă a ajustării bugetare pentru a se evita ca eforturile bugetare mari să devină contraproductive în contextul unei creșteri modeste a PIB-ului nominal. Inflația scăzută nu permite Italiei să își reducă cheltuielile publice ca procent din PIB prin înghețarea salariilor și a drepturilor de pensie în termeni nominali, implicând în același timp venituri fiscale mai mici decât este normal. În același timp, condițiile macroeconomice nefavorabile implică, în general, multiplicatori fiscali mai mari decât media, amplificați de politica monetară limitată din cauza pragului zero al ratei dobânzii²⁰. Pe de altă parte, componența efortului bugetar are, de asemenea, un impact major asupra multiplicatorilor, în special în țările cu un nivel ridicat al datoriei²¹. Ca atare, încetinirea macroeconomică înregistrată în Italia începând cu a doua jumătate a anului 2018, cu o creștere a PIB-ului nominal sub 2 % în 2018 și estimată să rămână sub 2 % în perioada 2019-2020, conform previziunilor Comisiei, poate fi invocată drept un factor ușor atenuant, explicând doar parțial deficiențele mari ale Italiei în ceea ce privește respectarea criteriului de

¹⁹ A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2019) 1011 final, 27.2.2019, „*Country Report Italy 2019. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*” (Raportul de țară al Italiei pentru 2019 – Inclusiv un bilanț aprofundat privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice).

²⁰ A se consulta, de exemplu, Blanchard O. și D. Leigh (2013), la adresa www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf

²¹ A se consulta, de exemplu, Blanchard O. și J. Zettlemeyer (2018): “The Italian Budget: A Case of Contractionary Fiscal Expansion?”

referință privind reducerea datoriei, în dimensiunea sa prospectivă. În viitor, riscurile la adresa perspectivelor de creștere rămân predominant negative: tensiunile comerciale continuă să amenințe perspectivele mondiale, prețurile petrolului mai ridicate decât cele preconizate ar putea reduce puterea de cumpărare a consumatorilor, iar posibilele creșteri ale randamentelor obligațiunilor suverane ar putea afecta încrederea și condițiile de finanțare din sectorul privat și ar putea amplifica riscurile în materie de sustenabilitate ale Italiei.

Tabelul 3: Evoluții macroeconomice și bugetare ^a

	2016	2017	2018	2019		2020	
				COM	PS	COM	PS
PIB-ul real (variația în %)	1,1	1,7	0,9	0,1	0,2	0,7	0,8
Deflator PIB (variația în %)	1,2	0,5	0,8	0,7	1,0	1,0	2,0
PIB-ul potențial (variația în %)	-0,3	0,2	0,5	0,3	0,4	0,5	0,7
Deviația PIB-ului (% din PIB-ul potențial)	-2,0	-0,5	-0,1	-0,3	-0,3	-0,1	-0,2
Soldul bugetului general	-2,5	-2,4	-2,1	-2,5	-2,4	-3,5	-2,1
Soldul primar	1,4	1,4	1,6	1,2	1,2	0,2	1,5
Măsuri cu caracter excepțional și alte măsuri temporare	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Formarea brută de capital fix în sectorul public	2,1	2,2	2,1	2,1	2,2	2,3	2,4
Soldul ajustat ciclic	-1,5	-2,1	-2,1	-2,3	-2,2	-3,4	-2,0
Soldul primar ajustat ciclic	2,5	1,7	1,6	1,3	1,4	0,3	1,6
Soldul structural ^b	-1,7	-2,1	-2,2	-2,4	-2,3	-3,6	-2,1
Soldul primar structural	2,3	1,7	1,5	1,2	1,3	0,2	1,5

Note:

^a În procente din PIB, dacă nu se specifică altfel

^b Soldul ajustat ciclic, excluzând măsurile cu caracter excepțional și alte măsuri temporare

Sursa : Serviciile Comisiei, PS al Italiei pe 2019 și previziunile Comisiei din primăvara anului 2019

Reforme structurale

În raportul de țară pentru 2019²², Comisia a apreciat că Italia a realizat progrese limitate în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice care i-au fost adresate pentru 2018. Mai precis, s-au înregistrat unele progrese în combaterea corupției, în reducerea stocului de credite neperformante din sectorul bancar și în punerea în aplicare a reformei politicilor active pe piața forței de muncă. S-au înregistrat progrese limitate în ceea ce privește combaterea evaziunii fiscale, îmbunătățirea accesului la finanțare bazată pe piață, aplicarea cadrului pentru întreprinderile de stat, încurajarea femeilor să lucreze, precum și în ceea ce privește promovarea cercetării, a inovării, a competențelor digitale și a infrastructurii digitale, precum și a învățământului terțiar cu componentă de formare profesională. Nu s-au înregistrat progrese în ceea ce privește reducerea presiunii fiscale asupra factorilor de producție, reducerea ponderii pensiilor pentru limită de vârstă în cadrul cheltuielilor publice (de fapt, în acest domeniu s-au înregistrat chiar regrese), reducerea duratei procedurilor judiciare în materie civilă și eliminarea restricțiilor privind concurența.

²² A se vedea „Raportul de țară al Italiei pentru 2019”. Idem.

Și bilanțul aprofundat publicat în cadrul raportului de țară pentru 2019 plasează Italia, pentru al șaselea an consecutiv, alături de Grecia și Cipru²³, în categoria țărilor cu „dezechilibre macroeconomice excesive”. Dezechilibrele macroeconomice ale Italiei sunt legate, în principal, de nivelul ridicat al datoriei publice și de creșterea scăzută a productivității, în timp ce rata șomajului rămâne ridicată, iar stocul total de credite neperformante din bilanțurile băncilor italiene este în continuare considerabil.

În primele luni ale anului 2019, guvernul a aprobat două decrete-lege pentru a sprijini investițiile (așa-numitele „*Crescita*” și „*Sblocca Cantieri*”). Decretul „*Crescita*” prevede consolidarea organismelor regionale responsabile de lucrările publice prin punerea la dispoziție de personal specializat în scopul sprijinirii investițiilor în infrastructură. Decretul consolidează sprijinul acordat de stat pentru finanțarea întreprinderilor (de exemplu, „*Fondo di Garanzia*”, „*Nuova Sabatini*”), în special pentru creditul bancar, și introduce un nou instrument de sprijinire a capitalului de risc. Decretul „*Sblocca Cantieri*” urmărește să contracareze dificultățile cu care se confruntă întreprinderile, în special cele mai mici, în ceea ce privește participarea la achizițiile publice, punând în aplicare proceduri simplificate în vederea deblocării investițiilor publice. Programul național de reformă pentru 2019 menționează, de asemenea, adoptarea în termen de doi ani a unei reforme a codului de achiziții publice.

Bugetul pe 2019 și decretul-lege de punere în aplicare a noului regim de pensionare anticipată în ianuarie 2019 reprezintă un regres față de anumite elemente ale reformelor anterioare ale sistemului de pensii, înrăutățind sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu. Aceste noi dispoziții vor contribui și mai mult la creșterea cheltuielilor cu pensiile pe termen mediu. Între 2019 și 2021, noul regim de pensionare anticipată („*quota 100*”) va permite lucrătorilor să se pensioneze la vârsta de 62 de ani, dacă au plătit contribuții timp de 38 de ani. În plus, domeniul de aplicare al dispozițiilor existente privind pensionarea anticipată a fost extins, inclusiv prin suspendarea, până în 2026, a indexării contribuției minime necesare în funcție de speranța de viață, pe care au introdus-o reformele anterioare ale sistemului de pensii. Pentru dispozițiile respective, bugetul pentru 2019 a alocat fonduri în valoare de 0,2 % din PIB în 2019 și de 0,5 % din PIB în 2020 și 2021, dar se așteaptă să apară costuri suplimentare și în anii următori. Nivelul ridicat al cheltuielilor publice cu pensiile pentru limită de vârstă conduce la limitarea altor cheltuieli sociale și cheltuieli de natură să stimuleze creșterea, cum ar fi educația și investițiile, și la restrângerea marjelor pentru reducerea sarcinii fiscale globale ridicate și a nivelului ridicat al datoriei publice. În plus, extinderea posibilității de pensionare anticipată ar putea avea un impact negativ asupra ofertei de forță de muncă, într-un context în care Italia a rămas deja în urmă față de media UE în ceea ce privește participarea lucrătorilor în vârstă (55-64 de ani) pe piața muncii, împiedicând astfel creșterea potențială și înrăutățind sustenabilitatea datoriei publice.

Programul național de reformă al Italiei pentru 2019²⁴ se bazează pe „contractul de guvernare” convenit de partidele din coaliția guvernamentală în 2018, iar strategia sa de consolidare a creșterii continuă să se bazeze, în principal, pe transferuri sociale (de exemplu,

²³ A se vedea Comunicarea Comisiei COM(2019) 150 final, „*Semestrul european 2019: evaluarea progreselor înregistrate în ceea ce privește reformele structurale, prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, precum și rezultatele bilanțurilor aprofundate efectuate în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011.*” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0150&qid=1561482915836&from=RO>

²⁴ www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2019/03a_-_PNR_2019.pdf

venitul cetățenesc) și, într-o mai mică măsură, pe reducerea sarcinii fiscale și pe relansarea investițiilor publice. Mai precis, Programul național de reformă al Italiei abordează doar parțial aspectele structurale prevăzute de recomandările specifice pentru 2018. În special: (i) nu se prevăd noi măsuri relevante care să favorizeze o reducere a sarcinii fiscale asupra factorilor de producție, reorientând-o spre alte surse de impozitare; în schimb, programul național de reformă introduce o nouă posibilitate de achitare a datoriilor fiscale anterioare fără amenzi pentru întreprinderi, ceea ce ar putea avea un impact negativ asupra respectării obligațiilor fiscale; (ii) nu conține noi angajamente majore în materie de justiție, dar le confirmă, în esență, pe cele anterioare, cum ar fi reforma în curs a proceselor civile și penale; (iii) nu are în vedere măsuri suplimentare în domeniul concurenței și în sectorul bancar, altele decât menținerea efortului de sprijinire a reducerii creditelor neperformante și finalizarea reformelor în curs (de exemplu, privind băncile mutuale mici); (iv) se concentrează asupra finalizării punerii în aplicare a venitului cetățenesc și asupra introducerii unui salariu minim, în timp ce referirile la măsurile care favorizează participarea femeilor pe piața forței de muncă sunt limitate, iar informațiile privind modul de stimulare a învățământului profesional lipsesc.

Per ansamblu, programul național de reformă pentru 2019 al Italiei abordează doar parțial aspectele structurale prevăzute de recomandările specifice pentru 2018, iar informațiile privind cele câteva angajamente noi pe care le conține, precum și privind calendarul de adoptare și de punere în aplicare a acestor angajamente adesea lipsesc. Cu toate acestea, strategia sa de reformă globală se bazează în mare parte pe reforme majore aflate în curs de pregătire în diferite domenii, ceea ce demonstrează o tendință generală de continuitate în comparație cu programele naționale de reformă anterioare.

4.4. 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 rezervelor de lichidități ale instituțiilor financiare au însumat aproximativ 0,9 % din PIB la finele anului 2018 (dintr-o valoare totală a pasivelor contingente de 4,2 % din PIB), o scădere față de 1,3 % din PIB la finele anului 2017.

Sprijinul acordat instituțiilor financiare cu un impact asupra datoriei publice a fost nul în 2018 (o scădere de la aproximativ 1 % la finalul lui 2017²⁵). 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 de suma considerabilă acumulată de datorii comerciale ale administrației publice.

Articolul 12 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 473/2013 prevede că acest raport ia în considerare, de asemenea, „măsura în care statul membru în cauză a ținut cont de avizul” Comisiei privind proiectul de plan bugetar al statului membru, astfel cum se prevede la articolul 7 alineatul (1) din același regulament. În 2018, Avizul Comisiei privind proiectul de

²⁵ Sprijinul respectiv (în total 16,6 miliarde EUR) 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 0,33 % din PIB în 2017.

plan bugetar pe 2019 al Italiei a identificat un caz de neconformitate deosebit de gravă cu recomandarea adresată Italiei de către Consiliu la 13 iulie 2018 și a invitat autoritățile să prezinte un proiect de plan bugetar revizuit. La 13 noiembrie 2018, Italia a prezentat un proiect de plan bugetar revizuit, în care se confirmau obiectivele bugetare pentru 2019. În decembrie 2018, autoritățile au modificat bugetul pe 2019, punând capăt situației de „neconformitate deosebit de gravă” cu PSC. În pofida acestor modificări, obiectivele bugetare ale Italiei indică în continuare riscul unei abateri semnificative de la componenta preventivă în 2019, atât conform planurilor guvernului, cât și conform previziunilor Comisiei.

4.5. Alți factori prezentați de statul membru

La 31 mai 2019, autoritățile italiene au transmis documente privind factorii relevanți în conformitate cu articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97 (denumite în continuare „observațiile Italiei”). Analiza prezentată în celelalte secțiuni ale prezentului raport acoperă deja majoritatea factorilor prezentați de autorități.

În ceea ce privește gradul de conformitate al Italiei cu componenta preventivă a PSC, observațiile Italiei subliniază următorii factori relevanți:

(i) în ceea ce privește anul 2018, autoritățile susțin că nerealizarea efortului bugetar necesar nu trebuie atribuită actualului guvern, care, potrivit acestora, n-a făcut decât să îndeplinească angajamentele bugetare ale guvernului precedent și s-a abținut de la orice nouă expansiune bugetară. Cu toate acestea, Comisia evaluase deja Programul de stabilitate al Italiei pentru 2018 ca prezentând un risc de neconformitate cu PSC în 2018, conform previziunilor sale din primăvara anului 2018, solicitând guvernului să restabilească conformitatea. În plus, înrăutățirea efortului structural al Italiei, conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, în comparație cu previziunile din primăvara anului 2018, a fost determinată în mare parte de cheltuielile cu dobânzile, peste nivelul preconizat, fiind o consecință a creșterii spreadurilor randamentelor obligațiunilor suverane, creștere înregistrată de la intrarea în funcție a noului guvern în mai 2018;

(ii) în ceea ce privește anul 2019, observațiile Italiei semnalează existența unor riscuri de evoluție pozitivă în materie de execuție bugetară, care ar putea conduce la un deficit total mai scăzut decât cel preconizat, de aproximativ 2,3 % din PIB (față de 2,4 % din Programul de stabilitate al Italiei pentru 2019 și față de 2,5 % din previziunile Comisiei din primăvara anului 2019). Această situație ar rezulta în principal din veniturile mai mari decât cele preconizate și din cheltuielile publice mai scăzute decât cele preconizate în legătură cu veniturile cetățenești și cu noul sistem de pensionare anticipată, având în vedere nivelul scăzut de utilizare a acestor regimuri până în prezent. Deși aceste riscuri de evoluție pozitivă în ceea ce privește soldul bugetar al Italiei în 2019 par, în general, plauzibile, ele vor putea fi confirmate abia spre sfârșitul anului, când vor fi disponibile mai multe date;

(iii) în ceea ce privește anul 2020, observațiile Italiei nu conțin noi angajamente pentru 2020, ci confirmă doar obiectivul de deficit de 2,1 % din PIB stabilit în Programul de stabilitate al Italiei pentru 2019, reamintind totodată angajamentul de a găsi măsuri alternative de finanțare pentru a atinge acest obiectiv fără a activa creșterile TVA legiferate drept clauză de salvagardare. Cu toate acestea, nu se oferă informații cu privire la măsurile alternative respective, în afară de o referire generică la o analiză a cheltuielilor.

Alți factori relevanți prezentați de autorități, în afară de simpla conformitate cu PSC, sunt următorii:

(i) rezultatele obținute de Italia în ceea ce privește excedentele primare substanțiale, alături de fundamentele solide și de o poziție financiară puternică. Acest lucru este ilustrat în special de un excedent de cont curent ridicat, de o poziție investițională internațională netă pozitivă, de componența datoriei sale publice, de lungă durată și cu rată fixă, de datoria redusă a sectorului privat, precum și de restabilirea solidității sectorului bancar italian, cu o poziție de trezorerie solidă, în ansamblu, de rentabilitatea recuperată și de reducerea continuă a creditelor neperformante. În acest context, autoritățile identifică condițiile macroeconomice nefavorabile și, în special, diferența încă ridicată dintre costurile medii de finanțare și creșterea PIB-ului nominal ca principal motiv al nerespectării de către Italia a criteriului de referință privind reducerea datoriei în 2018. Încetinirea macroeconomică este considerată drept factor atenuant cu atât mai mult cu cât se pare că presiunile deflaționiste și încetinirea activității de producție resimțite de Italia s-au datorat în mare parte unor factori externi. Cu toate acestea, Comisia reamintește în acest raport că este posibil ca opțiunile de politică să fi contribuit la încetinirea macroeconomică printr-un efect de scădere a încrederii și printr-un canal mai strict al creditului, nu în ultimul rând sub influența creșterii spreadurilor randamentelor obligațiunilor suverane, înregistrată începând din mai 2018;

(ii) angajamentul Italiei în favoarea consolidării fiscale și a reducerii ponderii datoriei în PIB în următorii ani, conform căruia se estimează că deficitul total va scădea la 1,5 % în 2022 și, în consecință, soldul structural al Italiei se va îmbunătăți, ajungând la -0,8 % din PIB în 2022, „îndreptându-se către un sold zero în următorii doi până la trei ani”. În același timp însă, acest argument scoate în evidență și decizia Italiei de a amâna atingerea obiectivului său pe termen mediu, și anume un excedent structural de 0,5 % din PIB;

(iii) subestimarea stagnării economiei Italiei, pe baza metodologiei stabilite de comun acord. Estimările restrânse privind deviația PIB a Italiei bazate pe previziunile Comisiei din primăvara anului 2019, de -0,1 % din PIB-ul potențial în 2018, de -0,3 % în 2019 și de -0,1 % în 2020, sunt considerate a fi în contradicție cu dovezile macroeconomice care arată o rată a șomajului relativ ridicată și o rată a inflației foarte scăzută și, în plus, sunt discutabile în lumina unei analize comparative. Având în vedere aceste aspecte, autoritățile prezintă estimări alternative ale deviației PIB a Italiei, de -1,5 % din PIB-ul potențial în 2018, de -1,7 % în 2019 și de -1,6 % în 2020. De asemenea, autoritățile susțin, ținând cont de aceste elemente, că Italia urmează să se conformeze în linii mari cu cerința componentei preventive în 2019, având în vedere efortul redus de 0,25 % din PIB pe care l-ar impune matricea componentei preventive pe baza acestei estimări mai generoase a deviației negative a PIB-ului Italiei, conform căreia Italia ar fi considerată ca aflându-se într-o „conjunctură economică nefavorabilă”, și ținând seama de potențialul de creștere al țării, întrucât creșterea Italiei ar fi sub potențial în 2019. În plus, autoritățile susțin că, dacă s-ar fi luat în considerare estimări mai generoase ale deviației PIB, Italia ar fi fost, de asemenea, mai aproape de respectarea regulii privind datoria în configurația sa ajustată ciclic;

(iv) rezultatele obținute de Italia în ceea ce privește reformele structurale cu efect de stimulare a creșterii economice în conformitate cu recomandările specifice pentru 2018, începând cu resursele semnificative alocate îmbunătățirii incluziunii sociale și revitalizării investițiilor publice. Noul sistem de venituri cetățenești se consideră a fi un răspuns la recomandările specifice, întrucât contribuie la creșterea sprijinului pentru venitul persoanelor fizice și al gospodăriilor aflate sub pragul sărăciei și alocă resurse umane, financiare și tehnologice suplimentare pentru politicile active pe piața muncii. În plus, guvernul intenționează să sporească nivelul investițiilor publice cu 0,6 puncte procentuale din PIB până în 2021 față de 2018, iar Programul național de reformă pentru 2019 are în vedere

reformarea sistemului judiciar, a sistemului de prevenire a corupției, a sectorului public și a disciplinei fiscale. Observațiile Italiei subliniază, de asemenea, impactul pozitiv asupra sustenabilității datoriei publice asigurat de măsurile de politică planificate în sprijinul cererii agregate și, implicit, al creșterii PIB-ului;

(v) riscurile în continuare scăzute ale Italiei în ceea ce privește sustenabilitatea finanțelor publice pe termen lung, atunci când se iau în considerare estimările naționale privind cheltuielile cu pensiile pentru limită de vârstă, alături de nivelul datoriilor contingente comparativ scăzut în cadrul Uniunii.

5. CONCLUZII

Ponderea datoriei publice a Italiei în PIB, de 132,2 % în 2018, este a doua ca mărime din Uniune, fiind una dintre cele mai mari din lume. În 2018, aceasta reprezenta o sarcină medie de 38 400 EUR pe cap de locuitor, pe lângă un cost anual mediu al serviciului de aproximativ 1 000 EUR pe cap de locuitor. Stocul mare al datoriei publice privează Italia de marja de manevră bugetară de care ar avea nevoie pentru a-și stabiliza economia în caz de șocuri macroeconomice. El reprezintă, de asemenea, o povară transmisă de la o generație la alta, care va afecta standardul de viață al viitoarelor generații de italieni. Faptul că în Italia costurile cu serviciul datoriei absorb o parte considerabil mai mare din resursele publice decât în restul zonei euro afectează și cheltuielile productive ale acestei țări. Cheltuielile Italiei cu dobânzile s-au ridicat la aproximativ 65 miliarde EUR în 2018, adică 3,7 % din PIB, ceea ce a corespuns, în linii mari, resurselor publice alocate educației. În plus, o datorie publică ridicată, în absența unor politici bugetare prudente, expune țara la șocuri de încredere a pieței privind randamentele obligațiunilor suverane, fapt care ar putea avea un impact negativ atât asupra dobânzilor plătite de această țară, cât și asupra costurilor globale de finanțare a economiei reale, ceea ce, la rândul său, ar avea un impact negativ asupra creșterii economice. Datoria publică ridicată a Italiei este o vulnerabilitate majoră pentru economia italiană, iar reducerea puternică a acesteia trebuie să rămână o prioritate în interesul suprem al Italiei.

Datoria publică brută a Italiei a atins 132,2 % din PIB în 2018, cu mult peste valoarea de referință de 60 % din PIB prevăzută în tratat, iar Italia nu a respectat, conform datelor privind rezultatul bugetar, criteriul de referință privind reducerea datoriei în 2018. În plus, se preconizează că Italia nu va respecta criteriul de referință privind reducerea datoriei nici în 2019 și nici în 2020, potrivit atât planurilor guvernului, cât și previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019. În special, Comisia se așteaptă ca ponderea datoriei publice a Italiei în PIB să crească în mod semnificativ pe parcursul perioadei analizate în previziuni, pe fondul unei creșteri slabe a PIB-ului nominal, al deteriorării excedentului primar și al veniturilor din privatizare insuficiente, ajungând la 133,7 % în 2019 și la 135,2 % în 2020. Aceste constatări sugerează în mod clar că, înainte de a se lua în considerare toți factorii relevanți, criteriul datoriei, 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.

În particular, încetinirea macroeconomică înregistrată în Italia începând cu a doua jumătate a anului 2018, cu o creștere a PIB-ului nominal sub 2 % în 2018, precum și în perioada 2019-2020, conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, poate fi invocată într-o oarecare măsură drept factor atenuant, pentru a explica deficiențele mari ale Italiei în ceea ce privește respectarea criteriului de referință privind reducerea datoriei, în dimensiunea sa prospectivă. Mai mult, creșterea scăzută a productivității continuă să frâneze potențialul de creștere al Italiei și să împiedice reducerea mai rapidă a ponderii datoriei publice în PIB.

Cu toate acestea, Italia a înregistrat progrese limitate în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice pentru 2018, iar agenda de reforme structurale prezentată în Programul național de reformă pentru 2019 conține doar măsuri fragmentate, care se bazează pe reforme anterioare din diferite domenii și reprezintă un regres față de anumite elemente ale unor reforme majore adoptate în trecut. Printre altele, deși Consiliul a recomandat Italiei să reducă ponderea pensiilor pentru limită de vârstă în cheltuielile sale publice pentru a crea o marjă pentru alte cheltuieli sociale, posibilitatea de pensionare anticipată introdusă recent reprezintă un regres față de reformele anterioare ale sistemului de pensii, destinate să susțină

sustenabilitatea pe termen lung a datoriei publice considerabile a Italiei, și ar putea avea un impact negativ asupra potențialului de creștere al Italiei.

De asemenea, o evaluare *ex post* indică faptul că Italia nu a respectat traiectoria de ajustare recomandată în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu (OTM) în 2018, chiar și după ce s-a luat în considerare așa-numita „marjă de apreciere”. În ceea ce privește anul 2019, se consideră că Italia prezintă un risc de neconformitate cu componenta preventivă a Pactului de stabilitate și de creștere, chiar și după ce s-a luat în considerare abaterea autorizată în prealabil pentru „evenimente neobișnuite”, deși autoritățile italiene semnalează posibilitatea unor riscuri de evoluție pozitivă în ceea ce privește soldul bugetului pentru 2019, datorită unor venituri mai mari decât cele preconizate și a unor cheltuielilor publice mai scăzute decât cele preconizate cu măsurile prevăzute în bugetul pe 2019. Conform previziunilor Comisiei, anvergura abaterii de la traiectoria de ajustare recomandată în vederea atingerii OTM urmează să crească și mai mult în 2020, când se preconizează că deficitul total al Italiei va depăși pragul de deficit de 3 % din PIB, în ipoteza menținerii politicilor actuale. Acest lucru reprezintă un factor agravant.

Analiza din prezentul raport include evaluarea tuturor factorilor relevanți, în special: (i) nerespectarea traiectoriei de ajustare recomandate în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu în 2018, potrivit datelor ex post, alături de un risc de abatere semnificativă de la cerința componentei preventive în 2019 și de un deficit total de peste 3 % din PIB în 2020, conform previziunilor Comisiei; (ii) încetinirea macroeconomică înregistrată în Italia începând cu a doua jumătate a anului 2018, care poate fi invocată doar parțial pentru a explica deficiențele mari ale Italiei în ceea ce privește respectarea criteriului de referință privind reducerea datoriei; și (iii) progresele limitate realizate de Italia în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice pentru 2018, inclusiv regrese față de reformele anterioare cu efect de stimulare a creșterii economice, precum și lipsa de informații privind angajamentele incluse în Programul național de reformă pentru 2019 al Italiei. În general, analiza sugerează că ar trebui să se considere că nu este respectat criteriul datoriei, 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.