



Strasbourg, 23.10.2018
C(2018) 7510 final

AVIZ AL COMISIEI

din 23.10.2018

**privind proiectul de plan bugetar al Italiei și prin care se solicită Italiei să prezinte un
proiect de plan bugetar revizuit**

AVIZ AL COMISIEI

din 23.10.2018

privind proiectul de plan bugetar al Italiei și prin care se solicită Italiei să prezinte un proiect de plan bugetar revizuit

CONSIDERAȚII GENERALE

1. Regulamentul (UE) nr. 473/2013 stabilește dispoziții pentru îmbunătățirea monitorizării politicilor bugetare în zona euro, astfel încât să se asigure faptul că bugetele naționale sunt compatibile cu orientările în domeniul politicilor economice emise în contextul Pactului de stabilitate și de creștere și al semestrului european pentru coordonarea politicilor economice.
2. Articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 473/2013 impune statelor membre să transmită anual Comisiei și Eurogrupului un proiect de plan bugetar care să prezinte, până la data de 15 octombrie, principalele aspecte ale situației bugetare a administrației publice și a subsectoarelor acesteia pentru anul următor. Articolul 7 alineatul (2) prevede că, atunci când, în cazuri excepționale, Comisia constată abateri deosebit de grave de la obligațiile de politică bugetară prevăzute de PSC, Comisia solicită prezentarea unui proiect de plan bugetar revizuit.

CONSIDERAȚII PRIVIND ITALIA

3. Italia și-a prezentat proiectul de plan bugetar pentru 2019 („proiectul de plan bugetar 2019”) la 16 octombrie 2018.
4. Prin scrisoarea din 18 octombrie 2018, Comisia a consultat Italia, solicitând informații suplimentare. Răspunsul Italiei din 22 octombrie 2018 a confirmat că „abordarea aleasă a politicii bugetare nu îndeplinește normele Pactului de stabilitate și de creștere”. Italia a arătat că guvernul a optat pentru o politică fiscal-bugetară cu un caracter expansionist în 2019 pentru a susține relansarea actuală a economiei, realizând acest lucru în special prin investiții publice. În acest context, Italia a subliniat și agenda de reformă structurală stimulatorie de creștere care însoțește strategia bugetară din proiectul de plan bugetar 2019. De asemenea, Italia a arătat că decizia guvernului de a nu modifica previziunile macroeconomice care stau la baza proiectului de plan bugetar 2019 în urma deciziei Oficiului pentru buget al Parlamentului de a nu aviza aceste previziuni este în conformitate cu legislația națională. În final, Italia s-a angajat să nu își mărească și mai mult deficitul structural după 2019 și să reia traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu începând din 2022, cu posibilitatea de a introduce măsuri suplimentare dacă obiectivele bugetare preconizate nu sunt respectate. Observațiile respective au fost luate în considerare în prezentul aviz.
5. Italia face actualmente obiectul componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere. La 13 iulie 2018, Consiliul i-a recomandat Italiei să se asigure că rata de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete nu depășește 0,1 % în 2019, ceea ce corespunde unei ajustări structurale anuale de 0,6 % din PIB¹. Această

¹ Recomandarea Consiliului din 13 iulie 2018 privind Programul național de reformă pe 2018 al Italiei și care include avizul Consiliului privind Programul de stabilitate al Italiei pentru 2018, JO C 320, 10.9.2018, p. 48.

recomandare a fost aprobată de Consiliul European din 28 iunie 2018. Întrucât datoria sa publică, care s-a situat la nivelul de 131,2 % din PIB în 2017, depășește valoarea de referință de 60 % din PIB prevăzută în tratat, Italia trebuie, de asemenea, să respecte criteriul de referință privind reducerea datoriei, care presupune o reducere constantă a nivelului datoriei către valoarea de referință de 60 % din PIB prevăzută în tratat.

6. Italia a fost până în prezent principalul beneficiar al flexibilității aplicate în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere, cu o sumă de ordinul a 30 de miliarde EUR (sau 1,8 % din PIB), datorită unor factori diverși, printre care condițiile economice nefavorabile, sprijinul pentru reforme structurale și investiții, precum și „evenimente neobișnuite” legate de amenințările la adresa securității, de criza refugiaților și de cutremure. Italia este, de asemenea, al doilea cel mai mare destinatar din cadrul „Planului Juncker”, Planul de investiții pentru Europa, care a început la sfârșitul anului 2014. În acest context, finanțarea totală în Italia a atins 8,9 miliarde EUR, ceea ce se preconizează că va genera investiții noi de 50,1 miliarde EUR. În plus, Italia este al doilea beneficiar ca mărime al fondurilor structurale și de investiții europene, cu un sprijin din partea Uniunii în valoare de 44,7 miliarde EUR în perioada 2014-2020, ceea ce reprezintă o medie de 735 EUR pe persoană din bugetul Uniunii.
7. Scenariul macroeconomic care stă la baza proiectului de plan bugetar 2019 presupune o relansare a creșterii PIB-ului real de până la 1,5 % în 2019 și de 1,6 % în 2020, înainte de a scădea la 1,4 % în 2021. Se preconizează o creștere cu 3,7 % a investițiilor, în timp ce consumul privat este preconizat să crească mai mult în ritmul de creștere a PIB-ului. Se estimează că exporturile vor crește semnificativ în 2019 și că își vor accelera ritmul în 2020 și 2021. În pofida scăderii preconizate a dinamicii costului unitar al muncii, creșterea deflatorului PIB se va relua ajungând până la 1,6 % în 2019, ceea ce implică o creștere semnificativă a marjelor de profit ale firmelor. În consecință, se presupune că PIB-ul nominal va crește în mod semnificativ la 3,1 % în 2019 și la 3,5 % în 2020, creșterea temperându-se ușor la 3,1 % în 2021. Îmbunătățirea preconizată a perspectivelor macroeconomice este esențială pentru atingerea obiectivelor bugetare ale guvernului.
8. Italia nu respectă cerința stabilită la articolul 4 alineatul (4) din Regulamentul (UE) nr. 473/2013, deoarece previziunile macroeconomice care stau la baza proiectului de plan bugetar 2019 nu au fost aprobate de un organism independent. Oficiul pentru buget al Parlamentului, instituția de monitorizare bugetară independentă a Italiei, nu a validat previziunile macroeconomice pe care se bazează scenariul de politică al Italiei pentru 2019, „întrucât acestea se situează în afara intervalului de valori acceptabile pe baza informațiilor disponibile în prezent”² și, prin urmare, sunt expuse unor riscuri semnificative de evoluție negativă. Italia face referire, în scrisoarea sa din 22 octombrie 2018, la raportul Comisiei din 22 februarie 2017³, în care nu se contesta corectitudinea procedurii întemeiate pe legislația națională prin care, în absența validării previziunilor de către Oficiul pentru buget al Parlamentului, guvernul poate să explice Parlamentului de ce menține previziunile respective. Cu toate acestea, raportul respectiv a fost întocmit în conformitate cu articolul 8 alineatul (1) din Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare, conform căruia Italia și celelalte părți contractante la acest

² Scrisoarea din 13 octombrie 2018 din partea lui Giuseppe Pisauro, președintele „Ufficio Parlamentare di Bilancio” al Italiei.

³ C(2017) 1201 final.

tratat i-au încredințat Comisiei un mandat clar și limitat de a analiza dacă dispozițiile adoptate de ele respectă articolul 3 alineatul (2) din acest tratat. Drept urmare, raportul Comisiei din 22 februarie 2017 nu ar fi putut să acopere conformitatea cu dreptul Uniunii a respectivei proceduri întemeiate pe legislația națională.

9. În 2017, deficitul public al Italiei a atins nivelul de 2,4 % din PIB. Pentru 2018, proiectul de plan bugetar 2019 estimează un deficit public de 1,8 % din PIB, depășind obiectivul de 1,6 % pe care Italia și l-a planificat în Programul de stabilitate din aprilie 2018. Discrepanța se datorează în mare parte creșterii sub așteptări a PIB-ului și cheltuielilor peste așteptări cu dobânzile, ca urmare a creșterii randamentului obligațiunilor de stat pe fondul volatilității ridicate a pieței începând din mai 2018. Proiectul de plan bugetar 2019 preconizează că deficitul public va crește semnificativ la 2,4 % din PIB în 2019, această valoare fiind mult superioară țintei de deficit prevăzută de programul de stabilitate, de 0,8 % din PIB. Diferența rezultă din măsurile bugetare prevăzute în proiectul de plan bugetar 2019, cu un impact net cu efect de creștere a deficitului de aproximativ 1,2 % din PIB în previziunile guvernului. În proiectul de plan bugetar 2019 se prevede ca deficitul global să se situeze la 2,1 % din PIB în 2020 și la 1,8 % din PIB în 2021. Pe lângă sensibilitatea la previziunile optimiste privind creșterea PIB-ului nominal, realizarea acestor obiective bugetare depinde în mod esențial de activarea unei „clauze de salvagardare” care ar îmbrăca forma unei creșteri a cotelor de TVA planificate pentru 2020 (aproximativ 0,7 % din PIB) și 2021 (aproximativ 0,8 % din PIB).
10. La 11 iulie 2017, Consiliul a recomandat Italiei să se asigure că rata de reducere nominală a cheltuielilor publice primare nete va fi de cel puțin 0,2 % în 2018, ceea ce corespundea unei ajustări structurale anuale de cel puțin 0,6 % din PIB⁴. În comunicarea Comisiei privind semestrul european 2017⁵ se preciza că Comisia va fi pregătită să își utilizeze marja de apreciere în cazurile în care impactul unei ajustări bugetare mari asupra creșterii economice și a ocupării forței de muncă ar fi deosebit de important. În ansamblu, pentru a echilibra nevoile de stabilizare ale Italiei și provocările în materie de sustenabilitate, Comisia a considerat că un efort bugetar structural de cel puțin 0,3 % din PIB ar fi adecvat în 2018, fără vreo marjă suplimentară de abatere pe o perioadă de un an. Aceasta a corespuns unei rate nominale de creștere a cheltuielilor primare nete de maximum 0,5 %. Pe baza proiectului de plan bugetar 2019, criteriul de referință privind cheltuielile indică o ajustare bugetară inadecvată în 2018, deoarece rata de creștere a cheltuielilor publice, din care se deduc măsurile discreționare în materie de venituri și măsurile cu caracter excepțional, va depăși în mod clar rata recomandată de Consiliu. Aceeași concluzie poate fi obținută pe baza soldului structural. Îmbunătățirea planificată a soldului structural pentru 2018 se ridică la 0,1 % din PIB, ceea ce deviază de la ajustarea structurală adecvată de 0,3 % din PIB.
11. Pe baza proiectului de plan bugetar 2019, criteriul de referință privind cheltuielile indică riscul unei abateri semnificative atât în 2019 (o diferență de 1,1 % din PIB), cât și în 2018 și 2019, cumulată (o diferență de 0,9 % din PIB pe an, luând în considerare ajustarea recomandată de Consiliu în ambii ani), deoarece rata de creștere a cheltuielilor publice, din care se deduc măsurile discreționare în materie de

⁴ Recomandarea Consiliului din 11 iulie 2017 privind Programul național de reformă pe 2017 al Italiei și care include avizul Consiliului privind Programul de stabilitate al Italiei pentru 2017, JO C 261, 9.8.2017, p. 46.

⁵ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană, Comitetul Economic și Social European, Comitetul Regiunilor și Banca Europeană de Investiții: „Semestrul european 2017: recomandări specifice fiecărei țări”.

venituri și măsurile cu caracter excepțional, va depăși în mod clar rata recomandată de Consiliu. Aceeași concluzie poate fi obținută pe baza criteriului privind soldul structural. Italia preconizează o deteriorare a soldului structural⁶ pentru 2019, care se ridică la 0,8 % din PIB, în timp ce Consiliul a recomandat o îmbunătățire structurală de 0,6 % din PIB (diferență de 1,4 % din PIB în 2019 și de 0,9 % pe an, în medie, în cursul anilor 2018 și 2019 luați împreună). Concluzia nu s-ar modifica după luarea în considerare a ajustării reduse în 2018, ca urmare a aplicării marjei de apreciere. Ținând seama de cerința din cadrul componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere, o evaluare globală bazată pe proiectul de plan bugetar 2019 indică o abatere semnificativă planificată de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu în 2019 recomandat de Consiliu.

12. Printre principalele măsuri cu efect de creștere a deficitului pentru 2019 se numără abrogarea pentru 2019 a majorării TVA impusă de legislație cu titlul de „clauză de salvagardare”, o creștere a investițiilor publice, posibilitatea de pensionare anticipată, introducerea unui venit cetățenesc pentru cetățeni adulți inactivi sau șomeri și extinderea domeniului de aplicare al ratei forfetare de 15 % pentru impozitul pe veniturile persoanelor fizice. Printre principalele măsuri de reducere a deficitului în 2019 se numără o revizuire a cheltuielilor la diferite niveluri ale administrației, o creștere a veniturilor din impozitul pe profit ca urmare a reducerii drepturilor de deducere a unor costuri specifice pentru anumite categorii de întreprinderi, în special bănci, abrogarea regimului fiscal favorabil întreprinderilor adoptat anterior („*Imposta sul Reddito Imprenditoriale*”) și o amnistie fiscală. Cu toate acestea, amnistia fiscală are un caracter excepțional și există riscul ca economiile obținute ca urmare a revizuirii cheltuielilor să fie mai scăzute decât se preconizase.
13. Îndeplinirea obiectivului bugetar pe termen mediu al Italiei de a avea o poziție bugetară echilibrată în termeni structurali nu este planificată în orizontul previzional al proiectului de plan bugetar 2019, deoarece se preconizează că soldul structural, după ce s-a înrăutățit în 2019, va rămâne, în linii mari, stabil în perioada 2020-2021, ținând seama de impactul clauzelor de salvagardare.
14. Proiectul de plan bugetar 2019 estimează că ponderea datoriei în PIB va scădea ușor de la 131,2 % din PIB în 2017 la 130,9 % în 2018 și la 130,0 % în 2019. Se estimează că ponderea datoriei în PIB va continua să scadă și după aceea, până la 126,7 % din PIB în 2021. În pofida reducerii planificate a ponderii datoriei în PIB, se estimează că Italia nu va respecta criteriul de referință privind reducerea datoriei nici în 2018 și nici în 2019, pe baza proiectului de plan bugetar 2019. În plus, reducerea prevăzută a ponderii datoriei în PIB este supusă unor riscuri importante de evoluție negativă, având în vedere că se bazează pe previziuni optimiste privind creșterea PIB-ului nominal, precum și pe venituri din privatizări, estimate la 0,3 % din PIB pe an în perioada 2019-2021 și pe activarea unei „clauze de salvagardare” în 2020 și 2021, care a fost abrogată pentru 2019.
15. Ponderea datoriei publice în PIB a Italiei, care era de 131,2 % în 2017, este a doua ca mărime din Uniunea Europeană și una dintre cele mai mari din lume. În 2017, ea a reprezentat o sarcină medie de 37 000 EUR pe cap de locuitor. Nivelul ridicat al datoriei publice privează Italia de marja de manevră bugetară de care are nevoie pentru a-și stabiliza economia în caz de șocuri macroeconomice și reprezintă o povară transmisă de la o generație la alta, care afectează mult standardul de viață al

⁶ Soldul ajustat ciclic, excluzând măsurile cu caracter excepțional și cele temporare, recalculat de Comisie prin aplicarea metodologiei stabilite de comun acord.

viitoarelor generații italiene. Costurile serviciului datoriei absorb o cantitate mult mai mare de resurse publice în Italia decât în restul zonei euro, fapt care are un impact și asupra cheltuielilor productive ale țării. Cheltuielile cu dobânzile ale Italiei se ridicau, în 2017, la aproximativ 65,5 miliarde EUR sau 3,8 % din PIB, reprezentând în mare parte aceeași sumă din resursele publice alocate educației. În plus, o datorie publică ridicată, în absența unor politici bugetare prudente, ar putea amplifica și efectul șocurilor de încredere ale pieței asupra randamentelor obligațiunilor de stat, cu un impact negativ proporțional mai mare atât asupra dobânzii plătite de către țară, cât și asupra costului total de finanțare pentru economia reală.

16. La 23 mai 2018, având în vedere nerespectarea *prima facie* de către Italia a criteriului de referință privind reducerea datoriei în 2016 și 2017, Comisia a adoptat un raport în temeiul articolului 126 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, analizând dacă Italia respectă criteriul privind datoria din tratat⁷. În urma analizării tuturor factorilor relevanți și, în special, a respectării de către Italia a componentei preventive, raportul a concluzionat că, în etapa respectivă, criteriul datoriei, astfel cum este definit în tratat și în Regulamentul (CE) nr. 1467/1997, ar trebui considerat ca fiind respectat.
17. Economia Italiei se caracterizează printr-o creștere economică slabă și o dinamică redusă a productivității în comparație cu media Uniunii, ceea ce are consecințe negative pe plan social și asupra ocupării forței de muncă. Stimularea creșterii potențiale și combaterea stagnării de lungă durată a productivității necesită o strategie de reformă cuprinzătoare. Cu toate acestea, măsurile incluse în proiectul de plan bugetar 2019 indică un risc clar de revenire în urmă a reformelor pe care Italia le adoptase în conformitate cu recomandările specifice fiecărei țări, precum și cu privire la aspectele bugetare structurale ale recomandărilor adresate Italiei de către Consiliu la 13 iulie 2018. În special, deși Consiliul a recomandat Italiei să reducă ponderea pensiilor pentru limită de vârstă în cadrul cheltuielilor publice pentru a lăsa loc altor cheltuieli sociale, posibilitatea de pensionare anticipată introdusă recent trage înapoi reformele anterioare ale sistemului de pensii care contribuie la sustenabilitatea pe termen lung a datoriei publice însemnate a Italiei. În plus, introducerea unei amnistii fiscale ar putea descuraja respectarea obligațiilor fiscale, și așa foarte slabă în Italia, recompensând implicit comportamente neconforme și anulând altfel, în mare măsură, efectul pozitiv al consolidării facturării electronice. În plus, în timp ce proiectul de plan bugetar 2019 include dispoziții care ușurează sarcina fiscală asupra întreprinderilor care angajează sau care își reinvestesc beneficiile în bunuri de capital, efectul acestor dispoziții este în mare măsură anulat de abrogarea unor regimuri fiscale favorabile întreprinderilor și beneficiilor reinvestite cu titlul de „facilitate pentru capitalurile proprii”.
18. În ansamblu, Comisia este de părere că proiectul de plan bugetar 2019 prezentat de Italia prevede, pentru 2019, o abatere semnificativă de la traiectoria de ajustare recomandată în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu, având în vedere deteriorarea semnificativă preconizată a soldului structural și o rată de creștere a cheltuielilor publice, din care se deduc măsurile discreționare în materie de venituri și măsurile cu caracter excepțional, cu mult peste rata de referință. În plus, instituția italiană de monitorizare bugetară nu a aprobat previziunile macroeconomice care stau la baza proiectului de plan bugetar 2019, din cauza riscurilor semnificative de evoluție negativă a previziunilor. Dacă aceste riscuri de evoluție negativă s-ar

⁷ Raportul Comisiei COM(2018) 428 final din 23.5.2018: „Italia - Raport pregătit în conformitate cu articolul 126 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene”.

materializa, soldul bugetar nominal pentru 2019 ar putea să se deterioreze mai mult decât se preconizează în proiectul de plan bugetar 2019, ceea ce ar putea să genereze o deteriorare structurală și mai mare. Expansiunea bugetară prevăzută, cumulată cu riscurile de evoluție negativă a creșterii PIB-ului nominal, pune în pericol perspectiva unei reduceri considerabile a ponderii datoriei în PIB a Italiei, care este încă mare și care rămâne o vulnerabilitate majoră pentru economie. În cele din urmă, având în vedere dimensiunea semnificativă a economiei italiene în cadrul zonei euro, alegerea guvernului de a crește deficitul bugetar, deși se confruntă cu necesitatea de a soluționa probleme legate de sustenabilitatea finanțelor publice, creează riscuri de contagiune negativă pentru alte state membre din zona euro.

19. Pe această bază, Comisia a identificat în proiectul de plan bugetar prezentat de Italia pentru 2019 o nerespectare deosebit de gravă a recomandării adresate Italiei de Consiliu la 13 iulie 2018. Comisia observă, de asemenea, că proiectul de plan bugetar 2019 nu este în conformitate cu angajamentele prezentate de Italia în Programul său de stabilitate din aprilie 2018. În conformitate cu articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 473/2013, Comisia solicită Italiei să prezinte un proiect de plan bugetar revizuit cât mai curând posibil și, în orice caz, în termen de trei săptămâni de la data prezentului aviz. Proiectul de plan bugetar 2019 revizuit ar trebui să garanteze respectarea recomandării adresate Italiei de Consiliu la 13 iulie 2018.

Adoptat la Strasbourg, 23.10.2018

Pentru Comisie
Valdis DOMBROVSKIS
Vicepreședinte