



Bruselas, 13 de junio de 2022
(OR. fr, en)

9759/22

ECOFIN 548
UEM 152
SOC 343
EMPL 225
COMPET 446
ENV 544
EDUC 216
RECH 339
ENER 255
JAI 809
GENDER 88
ANTIDISCRIM 68
JEUN 99
SAN 344

NOTA

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. Ción.:	9411/22 - COM(2022) 616 final
Asunto:	Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Italia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 de Italia

Adjunto se remite a las delegaciones la versión revisada y aprobada por varios comités del Consejo del proyecto de Recomendación del Consejo de referencia, que se basa en la propuesta COM(2022) 616 final de la Comisión.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de ...

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Italia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 de Italia

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas¹, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos², y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

- (1) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se estableció el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia³, entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Dicho Mecanismo proporciona ayuda financiera a la realización de reformas y a la inversión, lo que implica un impulso presupuestario financiado por la Unión. El Mecanismo contribuye a la recuperación económica y a la realización de inversiones y reformas sostenibles y favorables al crecimiento, particularmente con el fin de promover las transiciones ecológica y digital, al mismo tiempo que refuerza la resiliencia y el crecimiento potencial de las economías de los Estados miembros. También contribuye a reforzar la sostenibilidad de las finanzas públicas e impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo. La contribución financiera máxima por Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se actualizará en junio de 2022, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241.
- (2) El 24 de noviembre de 2021, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2022 para la coordinación de las políticas económicas. La Comisión tuvo debidamente en cuenta el Compromiso Social de Oporto suscrito el 7 de mayo de 2021 con el fin de impulsar la aplicación del pilar europeo de derechos sociales proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. El 25 de marzo de 2022, el Consejo Europeo aprobó las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. El 24 de noviembre de 2021, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a Italia como uno de los Estados miembros para los cuales sería necesario un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión también adoptó una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, así como una propuesta de Informe conjunto sobre el empleo para 2022, en el que se analiza la aplicación de las orientaciones de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales. El 5 de abril de 2022, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro⁴ (en lo sucesivo «Recomendación de 2022 sobre la zona del euro») y el 14 de marzo de 2022, el Informe conjunto sobre el empleo para 2022.

³ Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

⁴ Recomendación del Consejo, de 5 de abril de 2022, sobre la política económica de la zona del euro (DO C 153 de 7.4.2022, p. 1).

- (3) La invasión de Ucrania por parte de Rusia, tras la pandemia mundial, ha alterado significativamente el contexto geopolítico y económico. Entre las repercusiones de la invasión sobre las economías de los Estados miembros figura un aumento de los precios de la energía, de los alimentos y de las materias primas, así como menores perspectivas de crecimiento. Los mayores precios de la energía pesan de manera particularmente aguda sobre los hogares más vulnerables confrontados a una situación de pobreza energética o en riesgo de caer en dicha situación, así como sobre las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía. Asimismo, en la Unión está habiendo una entrada sin precedentes de personas que huyen de Ucrania. Los efectos económicos derivados de la guerra de agresión de Rusia han tenido un impacto asimétrico en los Estados miembros. En este contexto, el 4 de marzo de 2022 se activó por primera vez la Directiva 2001/55/CE del Consejo⁵ mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo⁶, por la que se concede a las personas desplazadas procedentes de Ucrania el derecho a permanecer de forma legal en la Unión, así como el acceso a la educación y la formación, al mercado de trabajo, a la asistencia sanitaria, a la vivienda y a las prestaciones sociales.
- (4) Teniendo en cuenta la rápida evolución de la situación económica y geopolítica, en 2022, el Semestre Europeo reanuda su coordinación general de las políticas económicas y de empleo, al mismo tiempo que se ajusta a los requisitos de ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, con arreglo al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. La ejecución de los planes de recuperación y resiliencia adoptados es esencial para la consecución de las prioridades de actuación en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes abordan la totalidad o una parte significativa de las recomendaciones específicas por país emitidas en los ciclos del Semestre Europeo de 2019 y 2020. Las recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020 siguen siendo igualmente pertinentes para los planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del Reglamento (UE) 2021/241, añadiéndose a cualquier otra recomendación específica por país formulada hasta la fecha de presentación de tales planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados.

⁵ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO L 212 de 7.8.2001, p. 12).

⁶ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (DO L 71 de 4.3.2022, p. 1).

- (5) La cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha estado activa desde marzo de 2020. En su Comunicación, de 3 de marzo de 2021, titulada «Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria», la Comisión expuso su punto de vista de que la decisión relativa a la desactivación o el mantenimiento en vigor de la cláusula general de salvaguardia debe basarse en una evaluación global de la situación de la economía, utilizando como criterio cuantitativo clave la comparación del nivel de actividad económica en la Unión o en la zona del euro con los niveles anteriores a la crisis (final de 2019). La mayor incertidumbre y los importantes riesgos a la baja de las perspectivas económicas en el contexto de la guerra en Europa, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y las continuas perturbaciones de la cadena de abastecimiento justifican la prórroga de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento durante 2023.
- (6) Siguiendo el enfoque de la Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021⁷, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Italia, actualmente la orientación presupuestaria global se mide mejor mediante la variación del gasto primario (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos y las medidas de emergencia temporales relativas a la crisis de la COVID-19), aunque incluidos los gastos financiados por ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión, en relación con el crecimiento potencial a medio plazo⁸. Más allá de la orientación presupuestaria global, con el fin de evaluar si la política presupuestaria nacional es prudente y su composición es favorable a una recuperación sostenible compatible con las transiciones ecológica y digital, también se presta atención a la evolución de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional⁹ (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos y las medidas de emergencia temporales relativas a la crisis de la COVID-19) y a la inversión.

⁷ Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Italia (DO C 304 de 29.7.2021, p. 53).

⁸ Las estimaciones de la orientación presupuestaria y de sus componentes incluidas en la presente Recomendación son estimaciones de la Comisión basadas en las hipótesis subyacentes a las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022. Las previsiones de crecimiento potencial a medio plazo de la Comisión no incluyen el efecto positivo de las reformas que forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia y pueden impulsar el crecimiento potencial.

⁹ No financiados mediante subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia o de otros fondos de la Unión.

- (7) El 2 de marzo de 2022, la Comisión adoptó una comunicación en la que proporcionaba orientaciones generales para la política presupuestaria en 2023 (en lo sucesivo, «orientaciones presupuestarias») encaminadas a respaldar la elaboración de los programas de estabilidad y de convergencia de los Estados miembros, reforzando de esta forma la coordinación de las políticas. La Comisión observó, sobre la base de las perspectivas macroeconómicas de las previsiones del invierno de 2022, que en 2023 sería apropiado pasar de una orientación presupuestaria agregada expansionista en 2020-2022 a una orientación presupuestaria agregada globalmente neutra, manteniendo en cualquier caso la disposición a reaccionar en función de la cambiante situación económica. La Comisión anunció que las recomendaciones presupuestarias para 2023 deberían seguir distinguiendo entre Estados miembros y teniendo en cuenta posibles contagios de los efectos entre países. La Comisión invitó a los Estados miembros a reflejar las orientaciones en sus programas de estabilidad o de convergencia. La Comisión se comprometió a realizar un estrecho seguimiento de la evolución económica y a ajustar sus orientaciones según fuera necesario y, a más tardar, en su paquete de primavera del Semestre Europeo de finales de mayo de 2022.
- (8) Con respecto a las orientaciones presupuestarias, las recomendaciones presupuestarias para 2023 tienen en cuenta el deterioro de las perspectivas económicas, la mayor incertidumbre y los nuevos riesgos a la baja y la mayor inflación en comparación con las previsiones del invierno de 2022 de la Comisión. A la luz de estas consideraciones, la respuesta presupuestaria tiene que impulsar la inversión pública en relación con las transiciones ecológica y digital y la seguridad energética, y sostener el poder adquisitivo de los hogares más vulnerables con objeto de amortiguar los efectos de la subida de los precios de la energía y contribuir a limitar las presiones inflacionistas derivadas de efectos inducidos a través de medidas selectivas y temporales. La política presupuestaria ha de seguir siendo ágil con el fin de ajustarse a las circunstancias rápidamente cambiantes, incluidos los retos derivados de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania en materia de defensa y seguridad, y tiene que distinguir entre Estados miembros atendiendo a su situación presupuestaria y económica específica, también en lo que respecta a su exposición a la crisis y la entrada de personas desplazadas procedentes de Ucrania.

- (9) El 30 de abril de 2021, Italia presentó su Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia a la Comisión, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241. En virtud del artículo 19 de dicho Reglamento, la Comisión ha evaluado la pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia del Plan de Recuperación y Resiliencia, de conformidad con las directrices de evaluación establecidas en el anexo V del citado Reglamento. El 13 de julio de 2021, el Consejo adoptó su Decisión de Ejecución relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de Italia¹⁰. El desembolso de tramos está supeditado a la adopción de una decisión de la Comisión de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, a tenor de la cual Italia haya cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos establecidos en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se haya retrocedido en los avances ya realizados hacia el logro de hitos y objetivos precedentes.
- (10) El 27 de abril de 2022, Italia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2022 y, el 27 de abril de 2022, su Programa de Estabilidad de 2022, de conformidad con los plazos establecidos en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97. Para tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado conjuntamente. De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el Programa Nacional de Reformas de 2022 también refleja el informe semestral de Italia sobre los avances realizados en la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia.
- (11) La Comisión publicó el informe por país de 2022 correspondiente a Italia el 23 de mayo de 2022. Evaluó los avances de Italia en el seguimiento de las recomendaciones que le dirigió el Consejo en 2019, 2020 y 2021 e hizo balance de la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia, basándose en el cuadro de indicadores sobre recuperación y resiliencia. Partiendo de este análisis, el informe sobre Italia detectó deficiencias en relación con retos que no se abordan o se abordan solo parcialmente en el Plan de Recuperación y Resiliencia, así como retos nuevos y emergentes, como los derivados de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Asimismo, evaluó los avances de Italia en la ejecución del pilar europeo de derechos sociales y en el logro de los objetivos principales de la Unión en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como los avances hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

¹⁰ ST 10160/21 y ST 10160/21 ADD 1 REV 2.

- (12) La Comisión realizó un examen exhaustivo sobre Italia de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 y publicó sus resultados el 23 de mayo de 2022. La Comisión llegó a la conclusión de que Italia está experimentando desequilibrios macroeconómicos excesivos. En concreto, Italia sigue enfrentándose a vulnerabilidades relacionadas con la elevada deuda pública y el débil crecimiento de la productividad, en un contexto de fragilidad del mercado laboral y algunas debilidades del sector financiero.
- (13) El 23 de mayo de 2022, la Comisión emitió un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del Tratado. Dicho informe analizó la situación presupuestaria de Italia, habida cuenta de que su déficit público rebasó en 2021 el valor de referencia del 3 % del producto interior bruto (PIB) establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública rebasó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no respetó el valor de referencia para la reducción de la deuda. El informe concluyó que no se cumplían los criterios de déficit y deuda. En consonancia con la Comunicación de 2 de marzo de 2022, la Comisión consideró, en su evaluación de todos los factores pertinentes, que el cumplimiento del valor de referencia de reducción de la deuda conllevaría un excesivo esfuerzo presupuestario concentrado en las fases iniciales que podría poner en peligro el crecimiento. Por tanto, en opinión de la Comisión, el cumplimiento del valor de referencia para la reducción de la deuda no está garantizado en las condiciones económicas excepcionales actuales. Tal como se anunció, la Comisión no propuso iniciar nuevos procedimientos de déficit excesivo en la primavera de 2022 y volverá a evaluar la necesidad de proponer que se inicien en el otoño de 2022.

- (14) En su Recomendación de 20 de julio de 2020¹¹, el Consejo recomendó a Italia que adoptara en 2020 y 2021 todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia, para combatir la pandemia de COVID-19, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Asimismo, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitan, aplique políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que fomentan la inversión. Según los datos validados por Eurostat, el déficit público de Italia se redujo del 9,6 % del PIB en 2020 al 7,2 % en 2021. La respuesta de política presupuestaria de Italia respaldó la recuperación económica en 2021, las medidas de emergencia temporales disminuyeron del 4,4 % del PIB en 2020 al 3.5 % en 2021. Las medidas adoptadas por Italia en 2021 se ajustaron a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 en su mayoría eran temporales o estaban contrarrestadas por medidas compensatorias. Al mismo tiempo, algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el período 2020-2021 no fueron temporales ni estuvieron acompañadas de medidas compensatorias, consistentes principalmente en reducciones de las cotizaciones a la seguridad social en las regiones más pobres, la prórroga de las bonificaciones del rendimiento del trabajo y la introducción de un subsidio familiar. Según los datos validados por Eurostat, la deuda de las Administraciones Públicas se redujo del 155,3 % del PIB en 2020 al 150,8 % del PIB en 2021.

¹¹ Recomendación del Consejo, de 20 de julio de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de Italia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Italia (DO C 282 de 26.8.2020, p. 74).

(15) El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del Programa de Estabilidad de 2022 es favorable para 2022 y realista para años posteriores. El Gobierno prevé que el PIB real aumente un 3,1 % en 2022 y un 2,4 % en 2023. En comparación, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 prevén un menor crecimiento del PIB real del 2,4 % en 2022 y del 1,9 % en 2023, debido principalmente a unas previsiones más prudentes para la demanda interna. En su Programa de Estabilidad de 2022, el Gobierno espera que el déficit global disminuya al 5,6 % del PIB en 2022 y al 3,9 % en 2023¹². La caída registrada en 2022 refleja principalmente el crecimiento de la actividad económica y la desaparición de la mayoría de las medidas de emergencia. De acuerdo con el Programa de Estabilidad de 2022, la ratio deuda pública/PIB disminuiría al 147,0 % en 2022 y al 145,2 % en 2023. Sobre la base de las medidas conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 contemplan para 2022 y 2023 un déficit público del 5,5 % del PIB y el 4,3 % del PIB, respectivamente. En comparación con el Programa de Estabilidad de 2022, el déficit previsto en las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 es casi el mismo en 2022, pero superior en 2023, debido principalmente a un menor crecimiento económico. Al mismo tiempo, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 no incluyen las medidas de apoyo adicionales para 2022 anunciadas en el Programa de Estabilidad de 2022, ya que los datos no estaban disponibles antes de la fecha límite. En las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 se indica una ratio deuda pública/PIB más elevada, del 147,9 % en 2022 y del 146,8 % en 2023. La diferencia se debe a un déficit más elevado y a un crecimiento económico menor. Sobre la base de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022, el crecimiento potencial de la producción a medio plazo (media de 10 años) se estima en el 0,4 %. Sin embargo, esta estimación no incluye los efectos de las reformas que forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia y pueden impulsar el crecimiento potencial de Italia.

¹² Las estimaciones presentadas en este apartado se basan en las previsiones presupuestarias detalladas transmitidas por Italia con el Programa de Estabilidad de 2022. A excepción de las cifras globales de déficit y deuda pública, las previsiones transmitidas por Italia no tienen en cuenta el paquete presupuestario anunciado para mayo de 2022. Este paquete, adoptado el 2 de mayo de 2022, incluía medidas de apoyo adicionales para el año 2022, así como más recursos para proyectos de inversión financiados a nivel nacional en 2022 y en los próximos años.

- (16) En 2022, el Gobierno suprimió gradualmente la mayoría de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis de la COVID-19, como las medidas de emergencia temporales, que se prevé pasen de representar el 3,5 % del PIB en 2021 a representar el 1,1 % en 2022. El déficit público se ve afectado por las medidas adoptadas para contrarrestar las repercusiones económicas y sociales de la subida de los precios de la energía que, según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022, serán del 0,5 % del PIB en 2022 y se eliminarán gradualmente en 2023¹³. Estas medidas consisten principalmente en transferencias sociales a los hogares más pobres, reducciones en los impuestos indirectos sobre el consumo de energía y subvenciones a las empresas energéticas, y se han anunciado como medidas temporales. Sin embargo, algunas de estas medidas podrían proseguirse en caso de que los precios de la energía se mantengan elevados en 2023. Algunas de estas medidas no son específicas, en particular los recortes generales en los impuestos indirectos sobre el consumo de energía (IVA e impuestos fijos). El déficit público también se ve afectado por el coste que supone ofrecer protección temporal a personas desplazadas procedentes de Ucrania, que en las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 se estima en el 0,1 % del PIB en 2022 y 2023¹⁴.
- (17) En su Recomendación de 18 de junio de 2021, el Consejo recomendó a Italia que en 2022 utilizase el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación, aplicando al mismo tiempo una política presupuestaria prudente. Además, debería preservar las inversiones financiadas a nivel nacional. El Consejo también recomendó a Italia que limitara el aumento del gasto corriente financiado a nivel nacional. Asimismo, el Consejo le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitiesen, aplicase una política presupuestaria destinada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo y, al mismo tiempo, fomentase la inversión para impulsar el potencial de crecimiento.

¹³ Estas cifras representan los costes presupuestarios anuales de las medidas tomadas desde el otoño de 2021, entre las que se incluyen medidas de ingresos y gastos corrientes, así como, en su caso, medidas relacionadas con los gastos de capital.

¹⁴ Se estima que al final de 2022 el número total de personas desplazadas procedentes de Ucrania que habrán entrado en la Unión alcanzará gradualmente los seis millones, y su distribución geográfica se calcula en función del volumen de la diáspora existente, de la población relativa del Estado miembro de acogida y de la distribución en la Unión de las personas desplazadas procedentes de Ucrania observada en marzo de 2022. En cuanto a los costes presupuestarios por persona, las estimaciones se basan en el modelo de microsimulación Euromod del Centro Común de Investigación de la Comisión, teniendo en cuenta las transferencias en efectivo que pueden recibir las personas desplazadas, así como prestaciones en especie, por ejemplo en los ámbitos educativo y sanitario.

(18) En 2022, partiendo de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 e incluyendo la información incorporada en su Programa de Estabilidad de 2022, se prevé que la orientación presupuestaria sea expansionista en un $-2,7$ % del PIB¹⁵. Italia tiene previsto proporcionar un apoyo continuo a la recuperación utilizando el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales conforme a lo recomendado por el Consejo. Se prevé que la contribución positiva a la actividad económica de los gastos financiados por subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión aumente en 0,9 puntos porcentuales del PIB respecto de 2021. Se prevé que la inversión financiada a nivel nacional proporcione una contribución expansionista a la orientación presupuestaria equivalente a 0,3 puntos porcentuales en 2022¹⁶. Por consiguiente, Italia se propone preservar la inversión financiada a nivel nacional, según lo recomendado por el Consejo. Se prevé que en 2022 el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas de ingresos) proporcione una contribución expansionista de 1,3 puntos porcentuales a la orientación presupuestaria global. Esta significativa contribución expansionista incluye los efectos adicionales de las medidas adoptadas para abordar las repercusiones económicas y sociales de la subida de los precios de la energía (0,2 % del PIB)¹⁷, así como los costes de la oferta de protección temporal a las personas desplazadas procedentes de Ucrania (0,1 % del PIB). El crecimiento de los gastos corrientes también refleja un mayor gasto en remuneración de los empleados del sector público, debido a la renovación de los contratos públicos para el período 2019-2021, para lo cual se registrará una parte sustancial (que asciende al 0,25 % del PIB) en 2022, mientras que también se presupuestan recursos adicionales para el sector sanitario (el 0,1 % del PIB). Por el lado de los ingresos, también se prevé que la reducción del impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto regional sobre las actividades productivas (el 0,4 % del PIB) contribuyan a la orientación presupuestaria expansionista. Por tanto, sobre la base de las actuales estimaciones de la Comisión, Italia no limita suficientemente el crecimiento de los gastos corrientes financiados a nivel nacional en 2022.

¹⁵ Un signo negativo en el indicador indica un exceso en el incremento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política presupuestaria expansionista.

¹⁶ Se prevé que los otros gastos de capital financiados a nivel nacional proporcionen una contribución expansionista de 0,3 puntos porcentuales del PIB. Esto se explica por las subvenciones a la inversión concedidas por el Gobierno, que también se financian mediante préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, así como por las disposiciones adicionales para las garantías del Estado a las pymes.

¹⁷ En 2021, en Italia ya se aplicaron medidas para afrontar el impacto económico y social del aumento de los precios de la energía, que ascienden al 0,3 % del PIB. Estas medidas consistían principalmente en reducciones de los impuestos fijos y de los tipos del IVA de las facturas de electricidad y gas natural y en un aumento del bono social para las facturas de electricidad y gas natural.

- (19) Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022, en 2023 el efecto de la orientación presupuestaria equivaldría al $-1,2$ % del PIB, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica¹⁸. Se prevé que Italia siga utilizando en 2023 las subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación. Se prevé que la contribución positiva a la actividad económica de los gastos financiados por subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión aumente en 0,7 puntos porcentuales del PIB respecto de 2022. Se prevé que la inversión financiada a nivel nacional proporcione una contribución expansionista a la orientación presupuestaria equivalente a 0,2 puntos porcentuales en 2023¹⁹. Al mismo tiempo, se prevé que en 2023 el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas relativas a los ingresos) tenga un efecto globalmente neutro, de $-0,2$ puntos porcentuales, sobre la orientación presupuestaria global. Esto incluye las repercusiones de la supresión gradual de las medidas adoptadas para abordar la subida de los precios de la energía (0,5 % del PIB). Al mismo tiempo, también se prevé que un aumento de las transferencias sociales (el 0,4 % del PIB), debido a su indexación a la tasa de inflación del año anterior, y los recursos adicionales presupuestados para el sector sanitario (el 0,1 % del PIB), que no van acompañados de medidas compensatorias, contribuyan al crecimiento del gasto corriente neto. Por lo tanto, el efecto globalmente neutro de los gastos corrientes financiados a nivel nacional depende de la eliminación progresiva de las medidas previstas actualmente para hacer frente al impacto del aumento de los precios de la energía.
- (20) En el Programa de Estabilidad de 2022 se espera que el déficit público disminuya gradualmente al 3,3 % del PIB en 2024 y al 2,8 % del PIB en 2025. Por consiguiente, se prevé que el déficit público se sitúe por debajo del 3 % del PIB en 2025. Estas previsiones suponen una reducción del gasto total de alrededor de 3 puntos porcentuales del PIB y una disminución de los ingresos totales de alrededor de 2 puntos porcentuales del PIB entre 2023 y 2025. Según el Programa de Estabilidad de 2022, se espera que la ratio deuda pública/PIB sea inferior en 2025, disminuyendo al 143,4 % en 2024 y al 141,4 % en 2025. Según el análisis de la Comisión, los riesgos para la sostenibilidad de la deuda parecen elevados a medio plazo.

¹⁸ Un signo negativo en el indicador indica un exceso en el incremento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política presupuestaria expansionista.

¹⁹ Se prevé que los otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan un efecto neutro de 0,0 puntos porcentuales del PIB.

(21) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2021/241 y el criterio 2.2 de su anexo V, el Plan de Recuperación y Resiliencia incluye un amplio conjunto de inversiones y reformas que se refuerzan mutuamente y que han de llevarse a cabo con arreglo a un calendario indicativo de realización cuyo plazo finaliza el 31 de agosto de 2026. Estas abordan la totalidad o una parte significativa de los retos económicos y sociales descritos en las recomendaciones dirigidas por el Consejo a Italia en el marco del Semestre Europeo de 2019 y 2020, además de en cualquier otra recomendación dirigida a Italia hasta la fecha de adopción de un Plan de Recuperación y Resiliencia. En particular, la aplicación eficaz y rápida del Plan de Recuperación y Resiliencia puede generar cambios estructurales duraderos y, por tanto, tener un impacto duradero en la economía y la sociedad italianas. Se espera que una amplia gama de reformas en ámbitos políticos clave aborden los obstáculos persistentes al crecimiento económico. En particular, el Plan de Recuperación y Resiliencia contiene reformas dirigidas a fomentar cambios estructurales en el funcionamiento de la Administración Pública y el sistema judicial y a mejorar el entorno empresarial general. Las reformas e inversiones previstas en los sectores de la educación, el desarrollo de capacidades y la investigación pueden mejorar el capital humano y las capacidades de investigación a largo plazo. Las reformas del mercado laboral y las inversiones previstas para mejorar las perspectivas de empleo, en particular de los jóvenes y las mujeres, pueden aumentar la oferta de mano de obra, proporcionar un acceso igualitario a las cualificaciones y, en última instancia, apoyar el crecimiento económico. Se espera que las reformas en sectores como el transporte y la gestión del agua mejoren de forma estructural la eficiencia económica, entre otras cosas mediante un uso más sistemático de procedimientos competitivos para asignar los contratos de servicios.

- (22) Se espera que la aplicación del Plan de Recuperación y Resiliencia de Italia contribuya a impulsar las transiciones ecológica y digital. Las medidas que respaldan objetivos climáticos en Italia representan el 37,5 % de la dotación total del Plan de Recuperación y Resiliencia, y las medidas que respaldan objetivos digitales, el 25 % de la dotación total del plan. La aplicación completa del Plan de Recuperación y Resiliencia, conforme a los hitos y objetivos pertinentes, ayudará a Italia a recuperarse rápidamente de las repercusiones de la crisis de la COVID-19, al mismo tiempo que refuerza su resiliencia. La participación sistemática de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo importante para la aplicación fructífera del Plan de Recuperación y Resiliencia, y de otras políticas económicas y de empleo que van más allá de él, con el fin de garantizar una amplia asunción del programa de políticas en su conjunto.
- (23) Italia presentó el 17 de enero de 2022 los documentos de programación de la política de cohesión para el acuerdo de asociación previsto en el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁰, y ha presentado a la Comisión sus primeros programas de la política de cohesión previstos en dicho Reglamento. De conformidad con el Reglamento (UE) 2021/1060, Italia tendrá en cuenta las recomendaciones que se le han dirigido en la programación de los fondos de la política de cohesión 2021–2027. Esto constituye una condición previa para mejorar la eficacia y maximizar el valor añadido de la ayuda financiera que se ha de recibir de los fondos de la política de cohesión, al mismo tiempo que se fomenta la coordinación, la complementariedad y la coherencia entre dichos fondos de cohesión y otros instrumentos y fondos de la Unión. La aplicación fructífera del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los programas de la política de cohesión también depende de la eliminación de los obstáculos a la inversión para respaldar las transiciones ecológica y digital y un desarrollo territorial equilibrado.

²⁰ Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

- (24) Además de los retos económicos y sociales de los que se ocupa el plan de recuperación y resiliencia, Italia afronta algunos retos adicionales relacionados con el sistema impositivo. Las políticas dirigidas a aumentar la eficiencia del sistema tributario pueden ayudar a corregir los desequilibrios macroeconómicos existentes desde hace tiempo. A medio y largo plazo, un sistema tributario más favorable al crecimiento y más eficiente contribuiría a reducir la elevada deuda pública, ayudaría al crecimiento de la productividad y apoyaría la creación de empleo, especialmente para las mujeres.
- (25) La presión fiscal de Italia sobre el trabajo es elevada y el perfil de los tipos impositivos marginales efectivos sobre la renta de las personas físicas se caracteriza por fuertes discontinuidades. A finales de 2021, Italia adoptó medidas para afrontar estos retos, en particular mediante la introducción de una asignación universal por hijo a cargo y la reducción del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Se espera que estas medidas aumenten de forma moderada la oferta de mano de obra, especialmente en el caso de las mujeres. La carga fiscal sobre el trabajo sigue siendo muy elevada en todos los niveles de renta en comparación con otros Estados miembros de la UE. Al mismo tiempo, se infrutilizan otras fuentes de ingresos, menos perjudiciales para el crecimiento, lo cual deja margen para reducir aún más la presión fiscal sobre el trabajo de forma neutra desde el punto de vista presupuestario. Los valores catastrales, que sirven de base para el cálculo del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, están en gran medida desfasados. El número y el alcance de los gastos fiscales, también para el IVA, son elevados, por lo que deben tomarse medidas para racionalizarlos. Por último, a pesar de los ingresos relativamente elevados procedentes de los impuestos sobre la energía en Italia, su diseño no promueve suficientemente la transición hacia tecnologías más limpias, debido también al uso generalizado de subvenciones perjudiciales para el medio ambiente. Estas diversas dimensiones están cubiertas por la ley de habilitación para la reforma fiscal, presentada por el Gobierno a finales de 2021, que, tras su adopción, debería aplicarse mediante decretos legislativos.
- (26) En respuesta al mandato de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión establecido en la Declaración de Versalles, la propuesta de la Comisión de un plan REPowerEU se propone eliminar la dependencia de la Unión respecto de la importación de combustibles fósiles de Rusia lo más pronto posible. Con este objetivo, la Comisión se propone determinar, por medio de un diálogo con los Estados miembros, los proyectos, inversiones y reformas a nivel nacional, regional y de la Unión que se consideran más adecuados. Estas medidas están encaminadas a reducir la dependencia global respecto de los combustibles fósiles y a cambiar el origen de las importaciones de combustibles fósiles que hasta la fecha procedían de Rusia.

(27) Italia depende en gran medida de las importaciones de energía de Rusia, en particular de gas, con un 43 % de gas importado de Rusia (ligeramente por debajo de la media de la UE del 44 %) y un 42 % del gas en su combinación energética. La dependencia del petróleo crudo con respecto a Rusia es inferior (11 %) a la media de la UE (26 %) (el petróleo representa el 32 % de la combinación energética de Italia)²¹. Aunque Italia no se enfrenta a problemas significativos en la seguridad del abastecimiento de gas natural a corto plazo debido a su importante capacidad de almacenamiento y a las conexiones de gasoductos con el norte de África y Azerbaiyán, la invasión rusa de Ucrania puede plantear problemas a medio y largo plazo. Italia tiene margen para superar los cuellos de botella y aumentar la capacidad de transporte de la energía, tanto dentro del país como con los países vecinos. Se recomienda que las nuevas inversiones en redes e infraestructuras relacionadas con el gas sean, en la medida de lo posible, adecuadas para el futuro, con objeto de facilitar su sostenibilidad a largo plazo a través de su readaptación futura a los combustibles sostenibles. En la actualidad, Italia está diversificando su combinación energética mediante el aumento de la cuota de energías renovables, en particular gracias a la energía solar, eólica, el hidrógeno y el biometano sostenible. Sin embargo, también en vista de los posibles retos derivados de la actual situación geopolítica, hay margen para acelerar y aumentar la implantación de las fuentes de energía renovables establecidas en el plan nacional integrado de energía y clima. Italia tiene margen para seguir adoptando medidas que faciliten la autorización de proyectos de energías renovables. Además, los objetivos de Italia en términos de eficiencia energética pueden no ser suficientes para hacer frente a dichos retos ni para cumplir las ambiciones del paquete «Objetivo 55». La estrategia de eficiencia energética para el sector de la construcción se basa principalmente en medidas temporales y debe complementarse con una estrategia a medio y largo plazo, que incluya medidas de eficiencia energética más estrictas en las empresas, en particular en la industria. Además, es necesario seguir descarbonizando el sector del transporte, en particular acelerando el despliegue de puntos de recarga para los vehículos eléctricos y avanzando en los principales proyectos ferroviarios, de carriles bici y de transporte público. A fin de ajustarse al paquete de medidas «Objetivo 55», será preciso que Italia se fije unos objetivos más ambiciosos en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y fomento de las energías renovables y de la eficiencia energética.

²¹ Eurostat (2020), porcentaje de las importaciones rusas respecto del total de las importaciones de gas natural y petróleo crudo. Para la media de la EU-27, el total de las importaciones se basa en las importaciones de fuera de la EU-27. Para Italia, el total de importaciones incluye el comercio dentro de la UE. El petróleo crudo no incluye los productos petrolíferos refinados.

- (28) Aunque la aceleración de la transición hacia la neutralidad desde el punto de vista climático y el abandono progresivo de los combustibles fósiles crearán unos costes de reestructuración significativos en varios sectores, Italia puede utilizar el Mecanismo para una Transición Justa en el contexto de la política de cohesión con objeto de disminuir el impacto socioeconómico de la transición en las regiones más afectadas. Italia puede además aprovechar el Fondo Social Europeo Plus, establecido por el Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo²², para mejorar las oportunidades de empleo y reforzar la cohesión social.
- (29) A la luz de la valoración de la Comisión, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2022, y su dictamen²³ se refleja en la recomendación 1.
- (30) Teniendo en cuenta las estrechas interrelaciones entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y su contribución colectiva al funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo recomendó que los Estados miembros de la zona del euro tomasen medidas, en particular a través de sus planes de recuperación y resiliencia, encaminadas a aplicar las recomendaciones establecidas en la Recomendación de 2022 sobre la zona del euro. Para Italia, lo anterior queda reflejado particularmente en las recomendaciones 1 y 2.
- (31) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de su evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2022 y el Programa de Estabilidad de 2022. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 y 2. Las recomendaciones 1 y 2 también contribuyen a aplicar la Recomendación de 2022 sobre la zona del euro, en particular las recomendaciones 1, 2 y 4 al respecto. Las políticas presupuestarias a que se hace referencia en la recomendación 1 contribuyen, entre otras cosas, a abordar los desequilibrios derivados del alto nivel de deuda pública. Las políticas a que se refiere la Recomendación 2 ayudan, entre otras cosas, a corregir los desequilibrios relacionados con la elevada deuda pública y la persistente debilidad de la dinámica de la productividad, en un contexto de fragilidad del mercado laboral y de ciertas debilidades en el sector financiero.

²² Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013 (DO L 231 de 30.6.2021, p. 21).

²³ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMIENDA a Italia que adopte medidas en 2022 y 2023 con el fin de:

1. En 2023, garantizar una política presupuestaria prudente, en particular limitando el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional por debajo del crecimiento potencial a medio plazo, teniendo en cuenta la continuación de la ayuda temporal y específica en favor de los hogares y las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía y de las personas que abandonan Ucrania. Estar dispuesta a ajustar sus gastos corrientes a la cambiante situación. Aumentar la inversión pública en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital y de la seguridad energética teniendo en cuenta la iniciativa REPowerEU, utilizando también el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión. Para el período posterior a 2023, aplicar una política presupuestaria encaminada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar una reducción gradual de la deuda que sea creíble y la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo, a través del saneamiento gradual, la inversión y las reformas. Con el fin de seguir reduciendo los impuestos sobre el trabajo y aumentar la eficiencia del sistema, adoptar y aplicar adecuadamente la ley de habilitación sobre la reforma fiscal, en particular revisando los tipos impositivos marginales efectivos, ajustando los valores catastrales a los valores actuales del mercado, racionalizando y reduciendo los gastos fiscales, también para el IVA y las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, garantizando al mismo tiempo la equidad, y reduciendo la complejidad del código de impuestos.
2. Proceder a la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia, de conformidad con los hitos y objetivos incluidos en la Decisión de Ejecución del Consejo de 13 de julio de 2021. Finalizar sin dilación las negociaciones con la Comisión relativas a los documentos de programación de la política de cohesión para el período 2021–2027 con vistas a iniciar su aplicación.
3. Reducir la dependencia general de los combustibles fósiles y diversificar las importaciones de energía. Superar los cuellos de botella para aumentar la capacidad de transporte interno de gas, desarrollar interconexiones eléctricas, acelerar la implantación de capacidades adicionales de energías renovables y adoptar medidas para aumentar la eficiencia energética y promover la movilidad sostenible.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo

La Presidenta / El Presidente