COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 23.5.2022
COM(2022) 616 final

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

{SWD(2022) 616 final} - {SWD(2022) 640 final}

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

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 económicas[1], 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 macroeconómicos[2], 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) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo[3], por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Este Mecanismo proporciona ayuda financiera para la realización de reformas e inversiones, lo que supone un impulso fiscal financiado por la Unión. Contribuye a la recuperación económica y a la realización de reformas e inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, en particular para promover las transiciones ecológica y digital, al mismo tiempo que fortalece la resiliencia y el crecimiento potencial de las economías de los Estados miembros. Asimismo, ayuda a fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas y a 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 [fue] actualizada el [XX] de junio de 2022, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241.

---

1 DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

2 DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

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).

(2) El 24 de noviembre de 2021, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible, lo que marcó el inicio del Semestre Europeo de 2022 para la coordinación de las políticas económicas. Tuvo debidamente en cuenta el compromiso conjunto reafirmado durante la Cumbre Social de Oporto de mayo de 2021, consistente en seguir aplicando el 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 refrendó 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 que sería necesario un examen exhaustivo[4]. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue adoptada el 5 de abril de 2022 por el Consejo, así como la propuesta de Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022, en el que se analiza la aplicación de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales y que fue adoptada por el Consejo el 14 de marzo de 2022.

(3) La invasión de Ucrania por parte de Rusia, tras la pandemia mundial, ha alterado significativamente el contexto geopolítico y económico. Los efectos de la invasión en las economías de los Estados miembros se han dejado sentir, por ejemplo, a través del aumento de los precios de la energía y de los alimentos y del debilitamiento de las perspectivas de crecimiento. El aumento de los precios de la energía afecta especialmente a los hogares más vulnerables que corren el riesgo de vivir en situación de pobreza energética. La UE está experimentando también una afluencia sin precedentes de personas que huyen de Ucrania. En este contexto, el 4 de marzo de 2022 se activó por primera vez la Directiva de protección temporal[5], que concede a las personas desplazadas de Ucrania el derecho a permanecer legalmente en la UE, así como a acceder a la educación y la formación, al mercado laboral, a la atención médica, a alojamiento y a la asistencia social.

(4) Teniendo en cuenta la rápida evolución de la situación económica y geopolítica, el Semestre Europeo reanuda su amplio ejercicio de coordinación de las políticas económicas y de empleo en 2022, mientras evoluciona en consonancia con los requisitos de ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, como se indica en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. La ejecución de los planes de recuperación y resiliencia adoptados es esencial para alcanzar las prioridades políticas en el marco del Semestre Europeo, ya que en los planes se aborda al menos una parte significativa de las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas en los ciclos del Semestre de 2019 y 2020. Las recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020 siguen siendo igual de pertinentes también para los planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del

[4] 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 macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

[5] 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).

Reglamento (UE) 2021/241, además de las recomendaciones específicas por país formuladas hasta la fecha de presentación del plan modificado.

(5) La cláusula general de salvaguardia está activa desde marzo de 2020[6]. En su comunicación de 3 de marzo de 2021[7], la Comisión expuso su opinión de que la decisión relativa a la desactivación o el mantenimiento de la cláusula general de salvaguardia debía 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 UE o en la zona del euro con los niveles anteriores a la crisis (finales de 2019). El aumento de la incertidumbre y los importantes riesgos a la baja para 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 suministro justifican la prórroga de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento hasta 2023.

(6) De acuerdo con el enfoque expuesto en el dictamen del Consejo de 18 de junio de 2021 sobre el Programa de Estabilidad de 2021, en la actualidad, la mejor manera de medir la orientación de la política fiscal es por la variación del gasto primario (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos), excluidas las medidas de emergencia temporales relacionadas con la crisis de la COVID-19, pero incluidos los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE, en relación con el crecimiento potencial a medio plazo[8]. Más allá de la orientación general de la política fiscal, para determinar si la política fiscal nacional es prudente y si su composición favorece una recuperación sostenible y compatible con las transiciones ecológica y digital, también se presta atención al crecimiento de las inversiones y del gasto corriente primario financiado a nivel nacional[9] (excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos y las medidas de emergencia temporales relacionadas con la crisis de la COVID-19).

(7) El 2 de marzo de 2022, la Comisión adoptó una Comunicación que proporciona orientaciones generales para la política fiscal de 2023 destinadas a apoyar la preparación de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros y así reforzar la coordinación de las políticas[10]. Sobre la base de las previsiones macroeconómicas del invierno de 2022, la Comisión señaló que sería adecuado pasar de una orientación fiscal agregada expansiva en 2020-2022 a una globalmente neutra en 2023, si bien manteniéndose listos para reaccionar ante la evolución de la situación económica. Anunció que las recomendaciones de la política fiscal para 2023 deben

---

6 Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Bruselas, 20.3.2020 [COM(2020) 123 final].

7 Comunicación de la Comisión al Consejo. Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria, Bruselas, 3.3.2021 [COM(2021) 105 final].

8 La Comisión realiza las estimaciones relativas a la orientación de la política fiscal y sus distintos componentes que se presentan en esta Recomendación sobre la base de las hipótesis en que se basan las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión. Las estimaciones de la Comisión relativas al crecimiento potencial a medio plazo no incluyen el impacto positivo de las reformas que forman parte del plan de recuperación y resiliencia y que podrían estimular dicho crecimiento.

9 No se financian mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE.

10 Comunicación de la Comisión al Consejo: Orientaciones de la política fiscal para 2023, Bruselas, 2.3.2022 [COM(2022) 85 final].

seguir diferenciándose entre los Estados miembros y tener en cuenta los posibles contagios de los efectos entre países. La Comisión invitó a los Estados miembros a que reflejaran las orientaciones en sus programas de estabilidad y convergencia. Se comprometió a vigilar de cerca la evolución económica y a ajustar sus orientaciones políticas cuando fuera necesario y, a más tardar, en el marco del paquete del Semestre Europeo de primavera a finales de mayo de 2022.

(8) En lo que respecta a las orientaciones de la política fiscal publicadas el 2 de marzo de 2022, las recomendaciones para 2023 tienen en cuenta el deterioro de las perspectivas económicas, la mayor incertidumbre y los nuevos riesgos a la baja, así como el aumento de la inflación respecto de las previsiones de invierno. En vista de estas consideraciones, la respuesta fiscal debe ampliar la inversión pública en la transición ecológica y digital y la seguridad energética, así como mantener el poder adquisitivo de los hogares más vulnerables a fin de amortiguar el impacto de la subida de los precios de la energía y contribuir a limitar las presiones inflacionistas provocadas por los efectos indirectos a través de medidas específicas y temporales. La política fiscal debe seguir siendo ágil para adaptarse a la rápida evolución de las circunstancias y diferenciarse de un país a otro en función de su situación fiscal y económica, en particular en lo que se refiere a la exposición a la crisis y a la afluencia 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. De conformidad con el artículo 19 del Reglamento (UE) 2021/241, la Comisión evaluó la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la coherencia del plan de recuperación y resiliencia, con arreglo a las directrices de evaluación del anexo V de dicho Reglamento. El 13 de julio de 2021, el Consejo adoptó su Decisión relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Italia[11]. El desembolso de los tramos está supeditado a una decisión de la Comisión, adoptada de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, por la que se establezca que Italia ha cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos pertinentes enunciados en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se ha frustrado la consecución de los hitos y objetivos anteriores.

(10) El 27 de abril de 2022, Italia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2022 y, el 27 de abril, su Programa de Estabilidad de 2022, dentro del plazo establecido en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97. Teniendo en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han valorado conjuntamente. De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el Programa Nacional de Reformas de 2022 refleja también 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 específico de 2022 sobre Italia[12] el 23 de mayo de 2022. En él se evalúan los avances realizados por Italia para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas por el Consejo en 2019, 2020 y 2021, y se hace balance de la ejecución por parte de Italia del plan de

---

[11] Decisión de Ejecución del Consejo, de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Italia (ST 10160/2021; ST 10160/21 ADD 1 REV 2).

[12] SWD(2022) 616 final.

recuperación y resiliencia, basándose en el cuadro de indicadores de la recuperación y la resiliencia. Sobre la base de este análisis, el informe por país señala las deficiencias con respecto a los retos que no se abordan, o solo se abordan parcialmente, en el plan de recuperación y resiliencia, así como los retos nuevos y emergentes, incluidos los derivados de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Asimismo, evalúa los avances de Italia en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y en la consecución de los objetivos principales de la UE en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

(12) La Comisión llevó a cabo un examen exhaustivo sobre Italia con arreglo al artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 cuyos resultados se publicaron el 23 de mayo de 2022[13]. 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 en virtud del artículo 126, apartado 3, del TFUE. Dicho informe analizó la situación presupuestaria de Italia, ya que su déficit público superó en 2021 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública superó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no disminuyó a un ritmo satisfactorio. El informe concluía 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 esfuerzo fiscal concentrado en las fases iniciales excesivamente exigente, que podría poner en riesgo 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 que concurren actualmente. Tal como se anunció, la Comisión no propuso abrir nuevos procedimientos de déficit excesivo en la primavera de 2022 y volverá a evaluar la pertinencia de proponer su apertura en otoño de 2022.

(14) El 20 de julio de 2020, 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, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Asimismo, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitiesen, aplicara políticas fiscales destinadas a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo, garantizar la sostenibilidad de la deuda y, al mismo tiempo, fomentar la inversión. Sobre la base de los datos validados por Eurostat, el déficit público de Italia disminuyó del 9,6 % del PIB en 2020 al 7,2 % en 2021. La respuesta de Italia en materia de política fiscal respaldó la recuperación económica en 2021, mientras que las medidas temporales de apoyo de emergencia ascendieron al 3,5 % del PIB (en comparación con el 4,4 % en 2020). Las medidas adoptadas por Italia en 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 fueron, en su mayoría, temporales o estuvieron acompañadas de medidas compensatorias. Al mismo tiempo, algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el

[13] SWD(2022) 635 final.

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. Sobre la base de los datos validados por Eurostat, la deuda pública se situó en el 150,8 % del PIB en 2021.

(15) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias del Programa de Estabilidad de 2022 es favorable para 2022 y realista para años posteriores. El Gobierno prevé un aumento del PIB real del 3,1 % en 2022 y del 2,4 % en 2023. En comparación, las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión 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 prevé que el déficit global descienda al 5,6 % del PIB en 2022 y al 3,9 % del PIB en 2023[14]. 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, se espera que la ratio de deuda pública sobre el PIB disminuya hasta situarse en el 147 % en 2022 y el 145,2 % en 2023. Sobre la base de las medidas políticas conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión indican un déficit público para 2022 y 2023 del 5,5 % del PIB y del 4,3 % del PIB, respectivamente. En comparación con el Programa de Estabilidad de 2022, el déficit previsto en las previsiones de la Comisión es casi el mismo en 2022, pero superior en 2023, debido principalmente a un menor crecimiento económico. Al mismo tiempo, las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión no incluyen las medidas de apoyo adicionales para 2022 anunciadas en el Programa, ya que los datos no estaban disponibles antes de la fecha límite. Según las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, la ratio de deuda pública sobre el PIB será 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 primavera de 2022 de la Comisión, el crecimiento de la producción potencial a medio plazo (medio a diez años) se estima en un 0,4 %. Sin embargo, esta estimación no incluye el impacto de las reformas que forman parte del plan de recuperación y resiliencia y que pueden impulsar el crecimiento potencial de Italia.

(16) En 2022, el Gobierno ha suprimido gradualmente la mayoría de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis de la COVID-19, de modo que se prevé que las medidas temporales de apoyo de emergencia disminuyan del 3,5 % del PIB en 2021 al 1,1 % en 2022. El déficit público se ve afectado por las medidas adoptadas para contrarrestar los efectos económicos y sociales del aumento de los precios de la energía, que, según las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, se situarán en el 0,5 % del PIB en 2022 y se suprimirán gradualmente en 2023[15]. Estas medidas consisten principalmente

[14] 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.

[15] Las cifras representan el nivel de los costes presupuestarios anuales de las medidas adoptadas desde el otoño de 2021, incluidos los ingresos y los gastos corrientes, así como las medidas relativas a los gastos de capital, en su caso.

en transferencias sociales a los hogares más pobres, reducciones en los impuestos indirectos sobre el consumo de energía y subvenciones a las empresas energéticas. Estas medidas se han presentado como temporales. Sin embargo, si los precios de la energía siguen siendo elevados en 2023, algunas de ellas podrían mantenerse. Algunas de estas medidas no tienen carácter específico, en particular las reducciones generales de los impuestos indirectos sobre el consumo de energía (IVA e impuestos fijos). El déficit público también se ve afectado por los costes de la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania, que, según las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, se situarán en el 0,1 % del PIB en 2022 y en 2023[16].

(17) El 18 de junio de 2021, el Consejo recomendó a Italia[17] que utilizara en 2022 el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación, aplicando al mismo tiempo una política fiscal prudente. Además, debe preservar las inversiones financiadas a nivel nacional. El Consejo también recomendó a Italia que limitara el aumento del gasto corriente financiado a nivel nacional. También le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitiesen, aplicara una política fiscal encaminada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad fiscal a medio plazo y que, al mismo tiempo, fomentara la inversión para impulsar el potencial de crecimiento.

(18) En 2022, sobre la base de las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión y teniendo en cuenta la información incorporada en el Programa de Estabilidad de 2022 de Italia, se prevé una orientación fiscal expansiva situada en el – 2,7 % del PIB[18]. Italia tiene previsto seguir apoyando la recuperación mediante el uso del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales, según lo recomendado por el Consejo. Se calcula que el efecto positivo en la actividad económica del gasto financiado a través de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE se incrementará en un 0,9 % del PIB en comparación con 2021. Se espera que las inversiones financiadas a nivel nacional tengan un efecto expansivo en la orientación de la política fiscal de 0,3 puntos porcentuales en 2022[19]. Por consiguiente, Italia tiene previsto mantener las inversiones financiadas a nivel nacional, según lo recomendado por el Consejo. En 2022, se prevé que el incremento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas relativas a los ingresos) tenga un efecto

16 Se estima que el número total de personas desplazadas procedentes de Ucrania que llegan a la UE aumentará gradualmente hasta alcanzar los seis millones a finales de 2022, y su distribución geográfica se calcula en función del tamaño de la diáspora actual, la población relativa del Estado miembro de destino y la distribución real de las personas desplazadas procedentes de Ucrania en toda la UE desde marzo de 2022. En lo que respecta a los costes presupuestarios por persona, las estimaciones se basan en el modelo de microsimulación Euromod, del Centro Común de Investigación de la Comisión, y tienen en cuenta las transferencias de efectivo y las prestaciones en especie, como la educación y la asistencia sanitaria.

17 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, 29.7.2022, p. 53).

18 Un signo negativo (positivo) en el indicador equivale a un exceso (una falta) de crecimiento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política fiscal expansiva (contractiva).

19 Se prevé que los otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan un efecto expansivo 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.

expansivo de 1,3 puntos porcentuales en la orientación fiscal general. Este importante efecto expansivo incluye el impacto adicional de las medidas para hacer frente al impacto económico y social del aumento de los precios de la energía (el 0,2 % del PIB)[20], así como los costes de la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania (el 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 fiscal expansiva. 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.

(19) De acuerdo con las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión, en 2023 la orientación de la política fiscal se situaría en el – 1,2 % del PIB, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica[21]. Se prevé que en 2023 Italia siga utilizando el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación. Se espera que el efecto positivo en la actividad económica del gasto financiado a través de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE se incremente en 0,7 puntos porcentuales del PIB en comparación con 2022. Se prevé que las inversiones financiadas a nivel nacional tengan un efecto expansivo en la orientación de la política fiscal de 0,2 puntos porcentuales en 2023[22]. Al mismo tiempo, se espera 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 en la orientación fiscal general. Esto incluye el impacto de la eliminación gradual de las medidas que abordan el aumento de los precios de la energía (el 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) De acuerdo con el Programa de Estabilidad de 2022, se espera que el déficit público disminuya gradualmente hasta alcanzar el 3,3 % del PIB en 2024 y el 2,8 % en 2025.

---

20 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.

21 Un signo negativo (positivo) en el indicador equivale a un exceso (una falta) de crecimiento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política fiscal expansiva (contractiva).

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

Por consiguiente, se prevé que el déficit público se mantenga 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, se espera que la ratio de deuda pública sobre el PIB disminuya de aquí a 2025, hasta situarse concretamente en el 143,4 % del PIB en 2024 y el 141,4 % en 2025. Según el análisis de la Comisión, los riesgos para la sostenibilidad de la deuda parecen elevados a medio plazo.

(21) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), y con el anexo V, criterio 2.2, del Reglamento (UE) 2021/241, el plan de recuperación y resiliencia incluye un amplio conjunto de reformas e inversiones que se refuerzan mutuamente y que deben realizarse para 2026. Estas abordan la totalidad o a una parte significativa de los retos económicos y sociales señalados en las recomendaciones específicas por país dirigidas a Italia por el Consejo en el marco del Semestre Europeo en 2019 y 2020, además de en las recomendaciones específicas por país formuladas hasta la fecha de adopción de un plan. En particular, la aplicación eficaz y rápida del plan 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 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 ejecución del plan de recuperación y resiliencia de Italia contribuya a que prosigan los avances en la transición ecológica y digital. Las medidas de apoyo a los objetivos climáticos en Italia representan el 37,5 % de la asignación total del plan, mientras que las medidas de apoyo a los objetivos digitales representan el 25 % de esa asignación total. La plena ejecución del plan de recuperación y resiliencia, en consonancia con los hitos y objetivos pertinentes, ayudará a Italia a recuperarse rápidamente de las secuelas de la crisis de la COVID-19, reforzando al mismo tiempo su resiliencia. La participación sistemática de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo importante para la ejecución satisfactoria del plan de recuperación y resiliencia, así como de otras políticas económicas y de empleo que van más allá de lo que aquel abarca, a fin de garantizar una amplia asunción del programa de políticas en su conjunto.

(23) Italia presentó los documentos de programación de la política de cohesión el 17 de enero de 2021 para el Acuerdo de Asociación[23] y ha presentado sus primeros

[23] 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,

programas a la Comisión Europea. De conformidad con el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, Italia tendrá en cuenta las recomendaciones específicas por país pertinentes en la programación de los fondos de la política de cohesión para el período 2021-2027. Este es un requisito esencial para mejorar la eficacia y maximizar el valor añadido de la ayuda financiera que se reciba de los fondos de la política de cohesión, y al mismo tiempo promover la coordinación, la complementariedad y la coherencia entre estos fondos y otros instrumentos y fondos de la Unión. La ejecución satisfactoria del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de los programas de la política de cohesión depende también de que se eliminen los impedimentos a la inversión en apoyo de la transición ecológica y digital y un desarrollo territorial equilibrado.

(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 fiscal pueden ayudar a corregir los desequilibrios macroeconómicos existentes desde hace tiempo. A medio y largo plazo, un sistema fiscal 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 cuña 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 infrautilizan 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 UE expuesto en la Declaración de Versalles, el plan REPowerEU tiene por objeto eliminar gradualmente, lo antes posible, la dependencia de la Unión Europea respecto de las importaciones de combustibles fósiles rusos. A tal fin, se están determinando, en diálogo con los Estados miembros, los proyectos, inversiones y reformas más adecuados a nivel nacional, regional y de la UE. Estas medidas tienen por objeto reducir la dependencia

---

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.

de los combustibles fósiles en general y desviar de Rusia las importaciones de estos combustibles.

(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)[24]. 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 infraestructuras y redes relacionadas con el gas estén preparadas para el futuro, en la medida de lo posible, con el fin de facilitar su sostenibilidad a largo plazo mediante 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 (PNIEC). 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. Para que Italia se ajuste a los objetivos del paquete «Objetivo 55», será necesario ser más ambicioso en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y en el aumento de las energías renovables y la eficiencia energética.

(28) Aunque la aceleración de la transición hacia la neutralidad climática y el abandono de los combustibles fósiles generará importantes costes de reestructuración en varios sectores, Italia puede recurrir al Mecanismo para una Transición Justa en el contexto de la política de cohesión a fin de mitigar el impacto socioeconómico de la transición en las regiones más afectadas. Además, Italia puede utilizar el Fondo Social Europeo Plus para mejorar las posibilidades de empleo y reforzar la cohesión social.

[24] 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, las importaciones totales se basan en las importaciones de fuera de la EU-27. En el caso de Italia, el total de las importaciones incluye el comercio dentro de la UE. El petróleo crudo no incluye los productos refinados del petróleo.

(29) A la luz de la presente valoración, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2022, y su dictamen[25] se refleja en la recomendación 1 que figura a continuación.

(30) Habida cuenta de 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 a los Estados miembros de la zona del euro que tomaran medidas, también a través de sus planes de recuperación y resiliencia, para aplicar la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro. Para Italia, esto se refleja en particular en las recomendaciones 1 y 2 que figuran a continuación.

(31) A la luz del examen exhaustivo de la Comisión y de esta 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 que figuran a continuación. Las recomendaciones 1 y 2 también contribuyen a la aplicación de la Recomendación para la zona del euro, en particular la primera, segunda y cuarta de las recomendaciones para la zona del euro. Las políticas fiscales a que se refiere la recomendación 1 contribuyen, entre otras cosas, a corregir los desequilibrios relacionados con una deuda pública elevada. 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 del sector bancario.

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

1. Garantizar, para 2023, una política fiscal prudente, en particular mediante la limitación del aumento de los gastos corrientes financiados a nivel nacional por debajo del crecimiento potencial de la producción a medio plazo, teniendo en cuenta la continuación del apoyo temporal y específico a los hogares y las empresas más vulnerables frente a las subidas de los precios de la energía y a las personas que huyen de Ucrania. Estar preparada para ajustar el gasto corriente a la evolución de la situación. Ampliar la inversión pública para las transiciones ecológica y digital y para la seguridad energética, en particular mediante la utilización del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, REPowerEU y otros fondos de la UE. Para el período posterior a 2023, aplicar una política fiscal destinada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo y a garantizar una reducción creíble y gradual de la deuda, así como la sostenibilidad fiscal 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 acuerdo 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 relativa a los

[25] Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

documentos de programación de la política de cohesión para el período 2021-2027 con vistas a iniciar su aplicación.

3. Reducir la dependencia de los combustibles fósiles y diversificar las importaciones de dichos combustibles. 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
El Presidente