COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 23.5.2022
COM(2022) 616 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2022 da Itália e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2022 da Itália

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

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2022 da Itália e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2022 da Itália

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º, n.º 2, e o artigo 148.º, n.º 4,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas[1], nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2,

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos[2], nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité da Proteção Social,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

(1) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho[3], que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência presta apoio financeiro à realização de reformas e investimentos, correspondendo a um estímulo orçamental financiado pela União. Contribui para a recuperação económica e para a realização de reformas e investimentos sustentáveis e favoráveis ao crescimento, em especial para promover a transição ecológica e digital, ao mesmo tempo que reforça a resiliência e o crescimento potencial das economias dos Estados-Membros. Contribui igualmente para reforçar a sustentabilidade das finanças públicas e estimular o crescimento e a criação de emprego a médio e longo prazo. A contribuição financeira máxima por Estado-Membro ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência [foi] atualizada em [XX] de junho de 2022, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241.

---

1 JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

2 JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

3 Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

(2) Em 24 de novembro de 2021, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável, que marca o início do Semestre Europeu de 2022 para a coordenação das políticas económicas. Teve devidamente em conta o compromisso conjunto reafirmado na Cimeira Social do Porto, em maio de 2021, no sentido de continuar a aplicar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão em 17 de novembro de 2017. Em 25 de março de 2022, o Conselho Europeu aprovou as prioridades da Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2022. Em 24 de novembro de 2021, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a Itália como um dos Estados-Membros em relação aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada[4]. Na mesma data, a Comissão adotou também uma recomendação com vista à adoção de uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi adotada em 5 de abril de 2022 pelo Conselho, bem como a proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2022, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e foi adotada pelo Conselho em 14 de março de 2022.

(3) A invasão da Ucrânia pela Rússia, a seguir à pandemia mundial, alterou significativamente o contexto geopolítico e económico. O impacto da invasão nas economias dos Estados-Membros traduziu-se, por exemplo, no aumento dos preços da energia e dos produtos alimentares e numa revisão em baixa das perspetivas de crescimento. Os preços mais elevados da energia pesam particularmente sobre os agregados familiares mais vulneráveis que já se encontram em risco de pobreza energética. A UE assiste também a um afluxo sem precedentes de pessoas que fogem da Ucrânia. Neste contexto, a Diretiva Proteção Temporária foi acionada[5] pela primeira vez em 4 de março de 2022, concedendo às pessoas deslocadas da Ucrânia o direito a permanecer legalmente na UE, bem como o acesso à educação e à formação, ao mercado de trabalho, aos cuidados de saúde, a alojamento e à proteção social.

(4) Tendo em conta a rápida evolução da situação económica e geopolítica, o Semestre Europeu retoma a sua coordenação alargada das políticas económicas e de emprego em 2022, ao mesmo tempo que se desenvolve em consonância com os requisitos de execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, tal como delineado na Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2022. A execução dos planos de recuperação e resiliência adotados é essencial para a realização das prioridades políticas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos abordam todos ou pelo menos um subconjunto significativo das recomendações específicas por país formuladas nos ciclos do Semestre em 2019 e 2020. As recomendações específicas por país de 2019 e 2020 mantêm também a sua relevância para os planos de recuperação e resiliência revistos, atualizados ou alterados em conformidade com os artigos 14.º, 18.º e 21.º do Regulamento (UE) 2021/241, a par de quaisquer recomendações específicas por país emitidas até à data de apresentação do plano alterado.

---

4 Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos, JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

5 Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária, JO L 71 de 4.3.2022, p. 1.

(5) A cláusula de derrogação de âmbito geral foi ativada e está em vigor desde março de 2020[6]. Na sua comunicação de 3 de março de 2021[7], a Comissão indicou também que a eventual decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deverá ser tomada no quadro de uma avaliação global da situação da economia, sendo o nível da atividade económica na UE ou na área do euro, quando comparado com os níveis anteriores à crise (final de 2019), um critério quantitativo fundamental. O aumento da incerteza e o forte risco de revisão em baixa das perspetivas económicas no contexto da guerra na Europa, de aumentos sem precedentes dos preços da energia e de perturbações continuadas nas cadeias de abastecimento justificam a prorrogação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento até 2023.

(6) De acordo com a abordagem adotada no parecer do Conselho, de 18 de junho de 2021, sobre o Programa de Estabilidade de 2021, a melhor medida da orientação orçamental é atualmente a variação da despesa primária (líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas), excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19, mas incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, em relação ao crescimento potencial a médio prazo[8]. Transcendendo a orientação global da política orçamental, a fim de avaliar se a política orçamental nacional é prudente e se a sua composição é conducente a uma recuperação sustentável e consentânea com a dupla transição ecológica e digital, convém igualmente prestar atenção à evolução das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19) e dos investimentos financiados a nível nacional[9].

(7) Em 2 de março de 2022, a Comissão adotou uma comunicação que estabelece orientações gerais para a política orçamental em 2023, com o objetivo de apoiar a preparação dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros, reforçando assim a coordenação das políticas[10]. A Comissão indicou que, com base nas perspetivas macroeconómicas das mais recentes previsões do inverno, a transição de uma orientação orçamental de apoio à economia em termos agregados (no período 2020-2022) para uma orientação orçamental sensivelmente neutra, também em termos agregados, se afigura adequada em 2023, estando pronta para reagir à evolução da situação económica. A Comissão anunciou que as recomendações orçamentais para 2023 devem continuar a diferenciar entre os Estados-Membros e ter em conta as eventuais repercussões transnacionais. A Comissão convidou os Estados-Membros a

---

6 Comunicação da Comissão ao Conselho sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, Bruxelas, COM(2020) 123 final de 20.3.2020.

7 Comunicação da Comissão ao Conselho – Um ano após o início do surto de COVID-19: resposta em termos de política orçamental, Bruxelas, COM(2021) 105 final de 3.3.2021.

8 As estimativas da orientação orçamental e das respetivas componentes contidas na presente recomendação são da responsabilidade da Comissão, que se baseou nos pressupostos subjacentes às suas previsões da primavera de 2022. As estimativas da Comissão quanto ao crescimento potencial a médio prazo não incluem o impacto positivo das reformas que integram o plano de recuperação e resiliência e que poderão estimular o crescimento potencial.

9 Não financiados por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE.

10 Comunicação da Comissão ao Conselho: Orientações em matéria de política orçamental para 2023, Bruxelas, COM(2022) 85 final de 2.3.2022.

refletirem as orientações nos respetivos programas de estabilidade e convergência. A Comissão comprometeu-se a acompanhar de perto a evolução económica e a ajustar as suas orientações políticas conforme necessário e, o mais tardar, no seu pacote da primavera do Semestre Europeu, no final de maio de 2022.

(8) No que respeita às orientações orçamentais apresentadas em 2 de março de 2022, as recomendações orçamentais para 2023 têm em conta a deterioração das perspetivas económicas, a maior incerteza e os novos riscos de revisão em baixa, bem como a inflação mais elevada em comparação com as previsões do inverno. Face a estas considerações, a resposta orçamental deverá aumentar o investimento público na transição ecológica e digital e na segurança energética e manter o poder de compra dos agregados familiares mais vulneráveis, a fim de atenuar o impacto do aumento dos preços da energia e ajudar a limitar as pressões inflacionistas devidas a efeitos secundários, através de medidas específicas e temporárias; a política orçamental terá de continuar a ser adaptável às circunstâncias em rápida evolução e diferenciada de país para país em função da sua situação orçamental e económica, nomeadamente no que respeita à exposição à crise e ao afluxo de pessoas deslocadas da Ucrânia.

(9) Em 30 de abril de 2021, a Itália apresentou à Comissão o seu plano nacional de recuperação e resiliência, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/241. Nos termos do artigo 19.º do Regulamento (UE) 2021/241, a Comissão avaliou a pertinência, eficácia, eficiência e coerência do plano de recuperação e resiliência, em conformidade com as orientações de avaliação constantes do anexo V do mesmo regulamento. Em 13 de julho de 2021, o Conselho adotou a sua decisão relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Itália[11]. A disponibilização das parcelas está subordinada ao financiamento disponível e a uma decisão da Comissão, tomada em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, no sentido de que a Itália cumpriu satisfatoriamente os objetivos intermédios e metas pertinentes, estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos objetivos intermédios e metas anteriores.

(10) A Itália apresentou tanto o seu Programa Nacional de Reformas de 2022 como o seu Programa de Estabilidade de 2022 em 27 de abril de 2022, cumprindo assim o prazo estabelecido no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97. A fim de atender às interligações entre os dois programas, estes foram avaliados simultaneamente. Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas de 2022 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados pela Itália sobre os progressos realizados na consecução do seu plano de recuperação e resiliência.

(11) Em 23 de maio de 2022, a Comissão publicou o relatório específico de 2022 relativo à Itália[12], no qual avaliou os progressos realizados pelo Estado-Membro em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 2019, 2020 e 2021 e fez o balanço da execução do respetivo plano de recuperação e resiliência, com base no Painel de Avaliação da Recuperação e Resiliência. Partindo desta análise, o relatório por país identificou lacunas relativas aos desafios que não são abordados, ou apenas o são parcialmente, pelo plano de recuperação e resiliência, bem como a

[11] Decisão de Execução do Conselho, de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Itália (ST 10160/21; ST 10160/21 ADD 1 REV 2)

[12] Documento de trabalho SWD(2022)616 final.

desafios novos e emergentes, incluindo os decorrentes da invasão da Ucrânia pela Rússia. Avaliou igualmente os progressos realizados pela Itália na aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução dos grandes objetivos da UE em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

(12) A Comissão procedeu a uma apreciação aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 da situação da Itália e publicou os respetivos resultados em 23 de maio de 2022[13]. A Comissão concluiu que a Itália regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos. A Itália continua a enfrentar, em particular, vulnerabilidades relacionadas com a elevada dívida pública e o fraco crescimento da produtividade, num contexto de fragilidade do mercado de trabalho e de algumas fragilidades no setor financeiro.

(13) Em 23 de maio de 2022, a Comissão publicou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE no qual analisava a situação orçamental da Itália, dado que em 2021 o défice das suas administrações públicas excedeu o valor de referência do Tratado, 3 % do PIB, a sua dívida pública excedeu o valor de referência do Tratado, 60 % do PIB, e a Itália não cumpriu o valor de referência para a redução dessa mesma dívida. O relatório concluiu que nem o critério do défice nem o critério da dívida foram cumpridos. Em conformidade com a Comunicação de 2 de março de 2022, a Comissão considerou, na sua avaliação de todos os fatores pertinentes, que o cumprimento do valor de referência para a redução da dívida implicaria um esforço orçamental demasiado exigente, concentrado no início do período de tempo, que poderia comprometer o crescimento. Por conseguinte, não se justifica, na opinião da Comissão e nas atuais condições económicas excecionais, exigir o cumprimento do valor de referência para a redução da dívida. Como já foi anunciado, a Comissão não propôs a abertura de novos procedimentos relativos aos défices excessivos na primavera de 2022 e reavaliará a relevância da eventual abertura de procedimentos desse tipo no outono de 2022.

(14) Em 20 de julho de 2020, o Conselho recomendou que a Itália adotasse em 2020 e 2021, em consonância com a cláusula de derrogação de âmbito geral, todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente. Recomendou ainda que, quando as condições económicas o permitirem, a Itália prossiga políticas orçamentais destinadas a alcançar uma situação orçamental prudente no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento. Com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Itália diminuiu de 9,6 % do PIB em 2020 para 7,2 % em 2021. A resposta de política orçamental da Itália apoiou a recuperação económica em 2021, com as medidas temporárias de apoio de emergência a representarem 3,5 % do PIB em 2020 (contra 4,4 % do PIB em 2020). As medidas adotadas pela Itália em 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas orçamentais discricionárias adotadas pelo governo em 2020 e 2021 foram, na sua maioria, temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes. Ao mesmo tempo, algumas das medidas discricionárias adotadas pelo governo em 2020 e 2021, que consistem principalmente numa redução das contribuições para a segurança social nas regiões mais pobres, na prorrogação dos créditos fiscais no quadro do imposto sobre os rendimentos do trabalho e na

[13] Documento de trabalho SWD(2022)635 final.

introdução de um abono de família, não foram temporárias nem acompanhadas de medidas compensatórias. Com base nos dados validados pelo Eurostat, a dívida das administrações públicas situou-se em 150,8 % do PIB em 2021.

(15) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais constantes do Programa de Convergência de 2022 é favorável para 2022 e realista a partir desse ano. O governo projeta um crescimento do PIB real de 3,1 % em 2022 e de 2,4 % em 2023. Em comparação, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um crescimento menor do PIB real, de 2,4 % em 2022 e de 1,9 % em 2023, principalmente devido a projeções mais prudentes da procura interna. No seu Programa de Estabilidade de 2022, o governo prevê que o défice nominal diminua para 5,6 % do PIB em 2022 e para 3,9 % em 2023[14]. A diminuição em 2022 reflete principalmente o crescimento da atividade económica e a supressão da maior parte das medidas de emergência. De acordo com o programa, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir para 147,0 % em 2022 e depois para 145,2 % em 2023. Com base nas medidas políticas já conhecidas na respetiva data de referência, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um défice orçamental em 2022 e 2023 de 5,5 % e 4,3 % do PIB, respetivamente. Em comparação com o Programa de Estabilidade para 2022, o défice projetado nas previsões da Comissão é quase o mesmo em 2022, mas superior em 2023, principalmente devido à previsão de um menor crescimento económico. Ao mesmo tempo, as previsões da Comissão da primavera de 2022 não incluem as medidas de apoio adicionais para 2022 anunciadas no programa, uma vez que essas informações não estavam disponíveis até à data de referência. As previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um rácio dívida pública/PIB mais elevado, de 147,9 % em 2022 e 146,8 % em 2023. A diferença deve-se ao défice mais elevado e ao menor crescimento económico.

Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2022, o crescimento do produto potencial a médio prazo (média de 10 anos) é estimado em 0,4 %. Esta estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas que se inserem no plano de recuperação e resiliência e que poderão impulsionar o crescimento económico potencial da Itália.

(16) Em 2022, o governo suprimiu progressivamente a maior parte das medidas tomadas em resposta à crise da COVID-19, pelo que se prevê que as medidas temporárias de apoio de emergência diminuam de 3,5 % do PIB em 2021 para 1,1 % em 2022. O défice orçamental é afetado pelas medidas adotadas para contrariar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia, que nas previsões da primavera de 2022 da Comissão têm um custo estimado de 0,5 % do PIB em 2022 e serão suprimidas em 2023[15]. Estas medidas consistem principalmente em transferências sociais para os agregados familiares mais pobres, cortes nos impostos indiretos sobre o consumo de energia e subsídios às empresas do setor energético. Estas medidas foram anunciadas como temporárias. Se, contudo, os preços da energia permanecerem elevados também em 2023, algumas destas medidas poderão ser prorrogadas. Algumas

[14] As estimativas apresentadas neste considerando baseiam-se nas projeções orçamentais pormenorizadas transmitidas pela Itália juntamente com o Programa de Estabilidade para 2022. Com exceção dos valores globais da dívida e do défice públicos, as projeções transmitidas pela Itália não têm em conta o pacote orçamental anunciado para maio de 2022. Este pacote, adotado em 2 de maio de 2022, incluía medidas de apoio adicionais em 2022, bem como a afetação de mais recursos a projetos de investimento financiados a nível nacional, tanto em 2022 como nos próximos anos.

[15] Os valores representam o nível dos custos orçamentais anuais das medidas tomadas desde o outono de 2021, incluindo as receitas e despesas correntes, bem como, quando for o caso, as medidas ligadas às despesas de capital.

destas medidas assumem um alcance geral, como acontece nomeadamente com os cortes transversais nos impostos indiretos sobre o consumo de energia (IVA e taxas fixas). O défice orçamental é igualmente afetado pelos custos da concessão de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia, custos esses que, segundo as previsões da Comissão da primavera de 2022, representam 0,1 % do PIB em 2022 e em 2023[16].

(17) Em 18 de junho de 2021, o Conselho recomendou que, em 2022, a Itália[17] utilizasse o Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação, prosseguindo concomitantemente uma política orçamental prudente. A Itália deveria além disso preservar os investimentos financiados a nível nacional. O Conselho recomendou igualmente que a Itália limitasse o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional. Recomendou ainda que, quando as condições económicas o permitirem, a Itália prossiga uma política orçamental destinada a alcançar uma situação orçamental prudente e a assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo, reforçando simultaneamente o investimento por forma a capitalizar o potencial de crescimento.

(18) Em 2022, tendo em conta as previsões da Comissão da primavera de 2022 e incluindo as informações incorporadas no Programa de Estabilidade de 2022 da Itália, as previsões apontam para uma orientação orçamental favorável equivalente a –2,7 % do PIB[18]. A Itália prevê continuar a apoiar a retoma recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais, tal como recomendado pelo Conselho. O contributo positivo das despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da UE para a atividade económica deverá aumentar 0,9 % do PIB, em comparação com 2021. Por sua vez, projeta-se que o investimento financiado a nível nacional contribua com um efeito expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,3 pontos percentuais em 2022[19]. Por conseguinte, a Itália tenciona preservar o investimento financiado a nível nacional, tal como recomendado pelo Conselho. Prevê-se que, em 2022, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) contribua com um efeito expansionista equivalente a 1,3 pontos percentuais para a orientação orçamental global. Esta contribuição expansionista significativa inclui o efeito adicional das medidas destinadas a fazer face ao impacto económico e social do aumento dos preços

---

16 Prevê-se que o número total de pessoas deslocadas da Ucrânia para a UE aumente gradualmente e atinja 6 milhões até ao final de 2022, sendo a sua distribuição geográfica estimada com base na dimensão da diáspora existente, na dimensão relativa da população do Estado-Membro de acolhimento e na distribuição efetiva na UE das pessoas deslocadas da Ucrânia que se observava em março de 2022. No que respeita aos custos orçamentais *per capita*, as estimativas baseiam-se no modelo de microsimulação Euromod do Centro Comum de Investigação da Comissão, tendo em conta tanto as transferências em dinheiro a que as pessoas possam aspirar como as prestações em espécie, como a educação e os cuidados de saúde.

17 Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Itália para 2021, JO C 304 de 29.7.2021, p. 53.

18 Um sinal negativo (positivo) do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior (inferior) ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista (contracionista).

19 A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito expansionista equivalente a 0,3 pontos percentuais do PIB. Tal explica-se pelas subvenções ao investimento concedidas pelo governo, também financiadas por empréstimos ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, bem como pela constituição de provisões adicionais para garantias estatais às PME.

da energia (0,2 % do PIB)[20], bem como os custos da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia (0,1 % do PIB). O crescimento das despesas correntes reflete igualmente o aumento das despesas com as remunerações dos funcionários do setor público, devido à renovação dos contratos públicos para o período 2019-2021, uma parte substancial das quais (correspondente a ¼ % do PIB) será registada em 2022, ao passo que também são orçamentados recursos adicionais para o setor da saúde (0,1 % do PIB). Do lado das receitas, projeta-se também que a redução dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e do imposto regional sobre as atividades produtivas (0,4 % do PIB) contribua para a orientação orçamental expansionista. Por conseguinte, com base nas atuais estimativas da Comissão, a Itália não limitou suficientemente o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional em 2022.

(19) Em 2023, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para uma orientação orçamental de -1,2 % do PIB, num cenário de políticas inalteradas[21]. A Itália deverá continuar a utilizar as subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência em 2023 para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação. O contributo positivo das despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da UE para a atividade económica deverá aumentar 0,7 pontos percentuais do PIB, em comparação com 2022. Por sua vez, projeta-se que o investimento financiado a nível nacional contribua com um efeito expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,2 pontos percentuais em 2023[22]. Ao mesmo tempo, prevê-se que, em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) tenha um efeito globalmente neutro, equivalente a -0,2 pontos percentuais, na orientação orçamental global. Este valor inclui o impacto da eliminação progressiva das medidas destinadas a fazer face ao aumento dos preços da energia (0,5 % do PIB). Ao mesmo tempo, um aumento das transferências sociais (0,4 % do PIB), devido à sua indexação à taxa de inflação do ano anterior, e a afetação de recursos orçamentais adicionais ao setor da saúde (0,1 % do PIB), que não são compensados por medidas compensatórias, deverão também contribuir para o crescimento das despesas correntes líquidas. Por conseguinte, a contribuição globalmente neutra das despesas correntes financiadas a nível nacional depende da eliminação progressiva das medidas destinadas a fazer face ao impacto do aumento dos preços da energia, tal como atualmente previsto.

(20) O Programa de Estabilidade de 2022 prevê que o défice das administrações públicas diminua gradualmente para 3,3 % do PIB em 2024 e 2,8 % em 2025. O défice das administrações públicas deverá portanto passar a ser inferior a 3 % do PIB até 2025. Estas projeções pressupõem uma redução das despesas totais em cerca de 3 pontos percentuais do PIB e uma diminuição das receitas totais de cerca de 2 pontos

---

20 Em 2021, a Itália já aplicou medidas destinadas a fazer face ao impacto económico e social do aumento dos preços da energia, que ascenderam a 0,3 % do PIB. Estas medidas consistiram principalmente em reduções das taxas fixas e das taxas de IVA sobre as faturas de eletricidade e de gás natural e num aumento do bónus social aplicado às faturas de eletricidade e gás natural.

21 Um sinal negativo (positivo) do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior (inferior) ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista (contracionista).

22 A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito neutro, equivalente a 0,0 pontos percentuais do PIB.

percentuais do PIB entre 2023 e 2025. De acordo com o programa, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir até 2025, mais concretamente para 143,4 % em 2024 e depois para 141,4 % em 2025. Com base na análise da Comissão, os riscos para a sustentabilidade da dívida afiguram-se elevados a médio prazo.

(21) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), e com o anexo V, critério 2.2, do Regulamento (UE) 2021/241, o plano de recuperação e resiliência prevê um conjunto alargado de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a concretizar até 2026. Estas medidas ajudarão a dar resposta à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios económicos e sociais delineados nas recomendações específicas por país dirigidas à Itália pelo Conselho no âmbito do Semestre Europeu em 2019 e 2020, para além de quaisquer recomendações específicas por país formuladas até à data de adoção do plano. A rápida e eficaz execução do plano poderá, em particular, conduzir a mudanças estruturais duradouras e, por conseguinte, ter um impacto duradouro na economia e na sociedade italianas. Um vasto leque de reformas em domínios de intervenção fundamentais deverá permitir resolver alguns entraves de longa data ao crescimento económico. O plano inclui em particular reformas destinadas a promover mudanças estruturais no funcionamento da administração pública e do sistema judicial e a melhorar o ambiente empresarial global. As reformas e os investimentos previstos nos setores da educação, do desenvolvimento de competências e na investigação têm potencial para reforçar o capital humano e as capacidades de investigação a longo prazo. As reformas do mercado de trabalho e os investimentos previstos para melhorar as perspetivas de emprego, em especial dos jovens e das mulheres, têm potencial para aumentar a oferta de mão–de–obra, proporcionar igualdade de acesso às competências e, em última análise, apoiar o crescimento económico. As reformas em setores como os transportes e a gestão da água deverão melhorar estruturalmente a eficiência económica, nomeadamente através de uma utilização mais sistemática de procedimentos concorrenciais para a adjudicação dos contratos de serviços.

(22) A execução do plano de recuperação e resiliência da Itália deverá contribuir para a realização de novos progressos na dupla transição ecológica e digital. As medidas previstas pela Itália para apoiar os objetivos climáticos e os objetivos digitais representam, respetivamente, 37,5 % e 25 % da dotação total do plano. A plena execução do plano de recuperação e resiliência, em consonância com os objetivos intermédios e metas pertinentes, ajudará a Itália a recuperar rapidamente das consequências da crise da COVID-19, reforçando simultaneamente a sua resiliência. A participação sistemática dos parceiros sociais e outras partes interessadas continua a ser importante para o êxito da execução do plano de recuperação e resiliência, bem como de outras políticas económicas e de emprego que vão além desse plano, a fim de assegurar uma apropriação alargada da agenda política geral.

(23) A Itália apresentou os documentos de programação da política de coesão com vista à aplicação do Acordo de Parceria[23] em 17 de janeiro de 2021 e já apresentou entretanto os seus primeiros programas à Comissão Europeia. De acordo com o Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, a

[23] Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos. JO L 231 de 30.6.2021, p. 159.

Itália terá em conta as recomendações específicas por país pertinentes quando da programação dos fundos da política de coesão para 2021-2027. Este é um requisito prévio para melhorar a eficácia e maximizar o valor acrescentado do apoio financeiro a receber dos fundos da política de coesão, promovendo simultaneamente a coordenação, complementaridade e coerência entre estes fundos e outros instrumentos e fundos da União. O êxito da execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e dos programas da política de coesão depende também da eliminação de entraves ao investimento, em apoio da transição ecológica e digital e de um desenvolvimento territorial equilibrado.

(24) Para além dos desafios económicos e sociais abordados no plano de recuperação e resiliência, a Itália enfrenta uma série de desafios adicionais relacionados com o sistema fiscal. As políticas destinadas a aumentar a eficiência do sistema fiscal podem ajudar a corrigir desequilíbrios macroeconómicos de longa data. A médio e longo prazo, um sistema fiscal mais favorável ao crescimento e mais eficiente contribuiria para reduzir a elevada dívida pública, ajudar ao crescimento da produtividade e para apoiar a criação de emprego, em particular no caso das mulheres.

(25) A carga fiscal sobre o trabalho na Itália é elevada, e o perfil das taxas marginais efetivas de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares caracteriza-se por descontinuidades acentuadas. No final de 2021, a Itália tomou medidas para fazer face a estes desafios, nomeadamente através da introdução de um abono de família universal e da redução dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares. Estas medidas deverão aumentar moderadamente a oferta de mão–de–obra, especialmente no caso das mulheres. A carga fiscal sobre o trabalho continua a ser muito elevada em todos os escalões de rendimentos, em comparação com outros Estados-Membros da UE. Ao mesmo tempo, não são suficientemente utilizadas outras fontes de receitas menos prejudiciais para o crescimento, o que deixa margem para reduzir ainda mais a carga fiscal sobre o trabalho de uma forma neutra do ponto de vista orçamental. Os valores de avaliação dos imóveis, que servem de base para o cálculo do imposto predial, estão fortemente desatualizados. O número e o âmbito das despesas fiscais dedutíveis, incluindo para efeitos do IVA, são elevados, pelo que devem ser tomadas medidas para as racionalizar. Por último, e apesar das receitas relativamente elevadas provenientes dos impostos sobre a energia em Itália, a sua conceção não promove suficientemente a transição para tecnologias mais limpas, devido também à utilização extensiva de subsídios prejudiciais ao ambiente. Estas diferentes dimensões são abrangidas pela lei de habilitação para a reforma fiscal, apresentada pelo governo no final de 2021, que deverá, após a sua adoção, ser regulamentada através de decretos legislativos.

(26) Em resposta ao mandato dos Chefes de Estado ou de Governo da UE estabelecido na Declaração de Versalhes, o Plano REPowerEU visa acabar progressivamente e o mais rapidamente possível com a dependência da União Europeia das importações de combustíveis fósseis provenientes da Rússia. Para o efeito, os projetos, investimentos e reformas mais adequados a nível nacional, regional e da UE estão a ser identificados em diálogo com os Estados-Membros. Estas medidas visam reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis e pôr termo às importações de combustíveis fósseis da Rússia.

(27) A Itália está fortemente dependente das importações de energia da Rússia, em especial do gás, uma vez que importa 43 % do seu gás da Rússia (ligeiramente abaixo da média da UE, 44 %), gás esse que representa 42 % da sua matriz energética. A dependência em relação à Rússia no caso do petróleo bruto, que ascende a 11 %, é inferior à média

da UE, 26 % (o petróleo representa 32 % da matriz energética italiano)[24]. Embora a Itália não enfrente problemas significativos ao nível da segurança do aprovisionamento de gás natural a curto prazo, dado que dispõe de uma capacidade de armazenamento significativa e de ligações por gasoduto com o Norte de África e o Azerbaijão, a invasão da Ucrânia pela Rússia poderá colocar desafios nesse contexto a médio e longo prazo. A Itália tem margem para ultrapassar os estrangulamentos de modo a aumentar a sua capacidade de transporte de energia, tanto no interior do seu território como de e para os países vizinhos. Recomenda-se que os novos investimentos em infraestruturas e redes relacionados com o gás sejam, sempre que possível, preparados para o futuro, a fim de facilitar a sua sustentabilidade a longo prazo através de uma futura reorientação para combustíveis sustentáveis. A Itália está atualmente a diversificar a sua matriz energética através do aumento da quota de energias renováveis, em especial graças à energia solar, eólica, ao hidrogénio e ao biometano sustentável. Ainda assim, e tendo também em conta os potenciais desafios decorrentes da atual situação geopolítica, há margem para acelerar e aumentar a implantação das fontes de energia renováveis, como previsto no Plano Nacional para a Energia Climática (PNEC). A Itália tem margem para continuar a tomar medidas que facilitem a autorização de projetos de energias renováveis. Além disso, os objetivos definidos pela Itália em termos de eficiência energética poderão não ser suficientes para enfrentar estes desafios nem para cumprir as ambições do pacote «Objetivo 55». A estratégia de eficiência energética para o setor da construção assenta principalmente em medidas temporárias e deve ser complementada por uma estratégia a médio e longo prazo, incluindo medidas de eficiência energética mais fortes nas empresas, em particular no setor industrial. Além disso, é necessário acelerar a descarbonização do setor dos transportes, nomeadamente acelerando a implantação de infraestruturas de carregamento de veículos elétricos e desenvolvendo projetos cruciais para o setor ferroviário, os transportes públicos e a utilização da bicicleta. Para garantir a conformidade com as metas do «Objetivo 55», a Itália terá de aumentar as suas ambições em termos de redução das emissões de gases com efeito de estufa e de rever em alta as suas metas em matéria de energias renováveis e de eficiência energética.

(28) Embora a aceleração da transição para a neutralidade climática e para o abandono dos combustíveis fósseis deva gerar custos de reestruturação significativos em diversos setores, a Itália pode utilizar o Mecanismo para uma Transição Justa no âmbito da programação da política de coesão para atenuar o impacto socioeconómico dessa transição nas regiões mais afetadas. Pode também, além disso, recorrer ao Fundo Social Europeu Mais para melhorar as oportunidades de emprego e reforçar a coesão social.

(29) À luz da análise da Comissão, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade de 2022, estando o seu parecer[25] refletido na recomendação 1 infra.

(30) Tendo em conta a estreita interligação entre as economias dos Estados-Membros da área do euro e o seu contributo coletivo para o funcionamento da União Económica e Monetária, o Conselho recomendou que esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente através dos seus planos de recuperação e resiliência, para aplicar a

[24] Eurostat (2020), proporção das importações totais de gás natural e de petróleo bruto que é proveniente da Rússia. No que respeita à média para a UE-27, os dados sobre as importações totais baseiam-se nas importações de fora dessa área. No que respeita à Itália, as importações totais incluem o comércio intra-UE. A rubrica do petróleo bruto não inclui os produtos petrolíferos refinados.

[25] Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

recomendação sobre a política económica da área do euro. No que respeita à Itália, isso reflete-se, em particular, nas recomendações 1 e 2 infra.

(31) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas de 2022 e o Programa de Estabilidade de 2022. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1 e 2 infra. As recomendações 1 e 2 contribuem igualmente para a aplicação da recomendação para a área do euro e, em especial, das suas primeira, segunda e quarta recomendações. As políticas orçamentais referidas na recomendação 1 contribuirão, nomeadamente, para corrigir os desequilíbrios relacionados com a dívida pública elevada. As políticas referidas na recomendação 2 contribuem nomeadamente para corrigir os desequilíbrios relacionados com a elevada dívida pública e com a prolongada dinâmica de fraca produtividade, num contexto de fragilidade do mercado de trabalho e do setor bancário.

RECOMENDA QUE a Itália tome medidas em 2022 e 2023 no sentido de:

1. Em 2023, assegurar uma política orçamental prudente, nomeadamente mantendo um crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional inferior ao crescimento do produto potencial a médio prazo, tendo em conta a continuação do apoio temporário e orientado para os agregados familiares e empresas mais expostos aos aumentos dos preços da energia e para as pessoas que fogem da Ucrânia. Estar pronta para poder ajustar as suas despesas correntes em função da evolução da situação. Aumentar o investimento público com vista a assegurar a transição ecológica e digital e a segurança energética, nomeadamente recorrendo ao MRR, ao RePowerEU e a outros fundos da UE. No período pós-2023, prosseguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a assegurar uma redução credível e gradual da dívida e a sustentabilidade orçamental a médio prazo, através de uma consolidação gradual, de investimento e de reformas. A fim de continuar a reduzir os impostos sobre o trabalho e aumentar a eficiência do sistema, adotar e aplicar adequadamente a lei de habilitação para a reforma fiscal, nomeadamente através da revisão das taxas marginais efetivas de imposto, do alinhamento dos valores de avaliação dos imóveis pelos valores de mercado atuais, bem como da racionalização e redução das despesas fiscais, incluindo também o IVA, e das subvenções prejudiciais para o ambiente, garantindo simultaneamente a equidade e reduzindo a complexidade do código fiscal.

2. Prosseguir a execução do seu plano de recuperação e resiliência, em conformidade com os objetivos intermédios e metas incluídos na Decisão de Execução do Conselho de 13 de julho de 2021. Concluir rapidamente as negociações com a Comissão sobre os documentos de programação da política de coesão para 2021-2027, de modo a dar início à sua aplicação.

3. Reduzir a dependência dos combustíveis fósseis e diversificar as importações de energia. Ultrapassar os estrangulamentos de modo a aumentar a capacidade de transporte interno de gás, desenvolver as interligações elétricas, acelerar a implantação de capacidades adicionais de energias renováveis e adotar medidas para aumentar a eficiência energética e promover a mobilidade sustentável.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente