



Bruxelas, 29.5.2013
COM(2013) 362 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Itália para 2013

**e à emissão de um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Itália para
2012-2017**

{SWD(2013) 362 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Itália para 2013

e à emissão de um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Itália para 2012-2017

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 económicas¹, 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 macroeconómicos², nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia³,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu⁴,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Após consulta ao Comité Económico e Financeiro,

Considerando o seguinte:

- (1) Em 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão de lançar uma nova estratégia para o emprego e o crescimento («Europa 2020»), baseada numa maior coordenação das políticas económicas, centrada nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e de competitividade.
- (2) Em 13 de julho de 2010, com base em propostas da Comissão, o Conselho adotou uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (2010-2014) e, em 21 de outubro de 2010, uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros⁵, documentos que, em conjunto, constituem as "orientações integradas". Os Estados-Membros foram

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2013) 362 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 e P7_TA(2013)0053

⁵ Decisão 2013/208/UE do Conselho de 22 de abril de 2013.

convidados a ter em conta as orientações integradas nas respetivas políticas económicas e de emprego.

- (3) Em 29 de junho de 2012, os Chefes de Estado ou de Governo decidiram estabelecer um pacto para o crescimento e o emprego, que constitui um quadro coerente de ação a nível nacional, da UE e da área do euro, recorrendo a todas as alavancas, instrumentos e políticas disponíveis. Decidiram, então, as medidas a tomar ao nível dos Estados-Membros, manifestando, em especial, o pleno empenhamento na realização dos objetivos da estratégia Europa 2020 e na aplicação das recomendações específicas por país.
- (4) Em 6 de julho de 2012, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas de 2012 da Itália e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Estabilidade atualizado da Itália para 2011-2015.
- (5) Em 28 de novembro de 2012, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento⁶, que marcou o início do Semestre Europeu para a coordenação da política económica. Iguamente a 28 de novembro de 2012, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta⁷, no qual identificava a Itália como um dos Estados-Membros a carecer de uma análise aprofundada.
- (6) Em 14 de março de 2013, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades com vista a garantir a estabilidade financeira, a consolidação orçamental e as medidas de estímulo ao crescimento. Salientou a necessidade de prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento, de restabelecer as práticas normais de concessão de crédito à economia, de promover o crescimento e a competitividade, de combater o desemprego e as consequências sociais da crise, e de modernizar a administração pública.
- (7) Em 10 de abril de 2013, a Comissão publicou os resultados da sua análise aprofundada⁸ sobre a Itália, em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. A análise da Comissão leva-a a concluir que a Itália está a passar por desequilíbrios macroeconómicos, que exigem uma ação política determinada. Em especial, a perda de competitividade externa, bem como o elevado nível de endividamento público, num contexto de fraco crescimento prolongado, continuam a ser os principais desequilíbrios macroeconómicos da Itália.
- (8) Em 11 de abril de 2013, a Itália apresentou o seu programa de estabilidade para 2013, que abrange o período de 2012-2017, e o programa nacional de reformas para 2013. Após esta apresentação, o novo Governo nomeado em 28 de abril exprimiu a sua intenção de reforçar a agenda das reformas estruturais, confirmando, simultaneamente, os objetivos orçamentais apresentados no programa de estabilidade. Em 17 de maio, foi aprovado um decreto-lei, com novas disposições sobre tributação de imóveis e a extensão do regime de complemento salarial para trabalhadores em situação de sub-emprego. A fim de ter em conta as suas interligações, os dois programas e as novas medidas tomadas pelo Governo foram avaliados em simultâneo.
- (9) O Conselho, com base na avaliação do programa de estabilidade para 2013-2017, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, considera que o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do programa é otimista

⁶ DTC (2012) 750 final.

⁷ DTC (2012) 751 final.

⁸ DTC (2013) 118 final.

para 2014, comparativamente às previsões da primavera de 2013 dos serviços da Comissão. É plausível a partir de 2015, mas no pressuposto da plena execução das reformas estruturais, que continua a ser problemática. A estratégia orçamental definida no programa foi confirmada pelo novo Governo e aprovada pelo Parlamento. Destina-se a manter o défice abaixo dos 3 % do PIB ao longo do período de programação, alcançar o objetivo de médio prazo (OMP) em 2013 e colocar o rácio dívida/PIB numa trajetória descendente a partir de 2014. O programa confirma o OMP, correspondente a uma situação orçamental equilibrada em termos estruturais, o que está em conformidade com o Pacto de Estabilidade e Crescimento. O défice foi reduzido para 3 % do PIB em 2012 e, de acordo com previsões da primavera de 2013 dos serviços da Comissão, publicadas em 3 de maio, deverá manter-se abaixo do valor de referência em 2013-2014. As disposições adotadas pelo Governo italiano em 17 de maio, não devem ter impacto significativo no défice, se aplicadas de forma coerente. Após a melhoria de 2,7 pontos percentuais do PIB, em termos cumulativos, entre 2009 e 2012, e presumindo que não haverá mais mudanças políticas, o saldo estrutural em percentagem do PIB, deverá melhorar em mais um ponto percentual, em 2013, para -0,5 %, deteriorando-se, depois, ligeiramente em 2014. O saldo estrutural primário atingirá cerca de 5 % do PIB em 2014. O ajustamento estrutural previsto para 2013 é adequado, também com base numa análise da despesa líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas, enquanto em 2014 haverá um desvio em relação à trajetória de ajustamento na via do OMP. O programa prevê que o rácio da dívida pública atinja o seu nível máximo em 2013 e comece a baixar em seguida, graças igualmente à receita prevista das privatizações equivalente a 1 ponto percentual do PIB por ano. No entanto, nas previsões o rácio da dívida/PIB continua a aumentar, devido igualmente à liquidação de dívidas comerciais, que adiciona cerca de 2,5 pontos percentuais em 2013-14, não tendo as receitas das privatizações sido incluídas uma vez que os dados ainda não foram especificados. A partir de 2013, a Itália encontra-se num período de transição de três anos no que respeita ao cumprimento do critério da dívida, garantindo a trajetória da dívida no programa de estabilidade um progresso suficiente no sentido do seu cumprimento. Contudo as projeções do défice e da dívida constantes do programa baseiam-se na plena execução das medidas orçamentais e das reformas estruturais adotadas, que são essenciais para consolidar a confiança do mercado e estimular o crescimento e o emprego.

- (10) Não obstante a adoção de importantes reformas para promover a sustentabilidade orçamental e o crescimento, a sua plena execução continua a ser um desafio, havendo margem para novas medidas. Várias medidas fundamentais propostas ainda não foram aprovadas ou aguardam a legislação pertinente, havendo o risco de incoerência na sua execução efetiva pelos diferentes níveis da administração pública. A eficiência da administração pública em termos de quadro regulamentar e processual, qualidade da governação e capacidade administrativa, continuam a denotar importantes deficiências que afetam a implementação das reformas e o ambiente empresarial.
- (11) É necessário completar a reforma da justiça graças à rápida aplicação da reorganização dos tribunais e da redução da duração excessiva da instrução dos processos, do número de processos à espera de julgamento e do elevado nível de litígios, a fim de melhorar o ambiente empresarial. Na sequência da decisão do Tribunal Constitucional, de outubro de 2012, sobre a mediação, é necessário tomar medidas para promover a utilização de mecanismos extrajudiciais de resolução de litígios. A corrupção é um problema grave, envolvendo custos estimados em 4 % do PIB, o que afeta fortemente o potencial de recuperação económica. A lei anticorrupção, de novembro de 2012, prevê medidas de acompanhamento, podendo a eficácia na repressão da corrupção ser ainda melhorada,

em particular no que se refere à situação das limitações caracterizada atualmente por prescrições curtas.

- (12) A ambiciosa estratégia de consolidação orçamental foi acompanhada da introdução, em abril de 2012, de uma regra orçamental equilibrada na Constituição e de medidas para melhorar a eficácia e a qualidade da despesa pública. Contudo, as disparidades observadas na execução têm dificultado a plena eficácia das medidas tomadas, em especial no que respeita à eficiência do emprego no setor público e à redução do número de províncias. O plano de ação para a coesão permitiu acelerar a absorção dos fundos estruturais (cerca de 12,1 mil milhões de EUR) em três fases consecutivas. Contudo, a melhoria da gestão global dos fundos continua a ser pouco ambiciosa, em especial no sul de Itália, suscitando sérias preocupações tendo em conta o período de programação 2014-2020. havendo, assim, uma ampla margem de manobra para melhorar a eficiência da despesa pública,
- (13) Tradicionalmente, os bancos desempenham um papel decisivo no apoio da atividade económica em Itália, nomeadamente através da concessão de empréstimos a pequenas empresas. Contudo a sua capacidade para assumir este papel tem sido enfraquecida, fruto da prolongada recessão económica. A subida do risco de crédito, juntamente com um grande aumento do volume dos empréstimos de má qualidade, contribuiu para a contração da atividade mutuária e agravou a baixa rendibilidade dos bancos. Em resposta, o Banco de Itália está a avaliar a adequação de provisionamento dos empréstimos duvidosos com inspeções no local. As características específicas do governo das sociedades das instituições bancárias italianas podem limitar a eficácia da sua intermediação financeira. Foram adotadas medidas para incentivar a utilização de canais de financiamento não bancário, em especial o financiamento por capitais próprios, e promover a capacidade de inovação, mas o seu alcance continua a ser limitado, não tendo sido ainda plenamente executadas. A transposição da diretiva da UE sobre os atrasos de pagamento nas transações comerciais e ao plano de regularização do volume acumulado de dívida comercial contribuirá para melhorar a liquidez das empresas.
- (14) Em junho de 2012, foi adotada uma vasta reforma do mercado de trabalho abordando os fatores de rigidez e a sua segmentação. A reforma tem de ser completada com a adoção da legislação pertinente, devendo a sua operacionalização concreta no terreno ser cuidadosamente acompanhada. Além disso, os serviços públicos de emprego terão ainda de ser integrados na administração responsável pelos subsídios de desemprego para apoiar a execução de estratégias de ativação eficazes. Um novo quadro de fixação dos salários foi definido pelos parceiros sociais em acordos sucessivos para o período 2011-2013, apoiado por incentivos fiscais com vista promover um melhor alinhamento salarial com a produtividade e com as condições nos mercados de trabalho locais. Este quadro deverá ser aplicado efetivamente e progressivamente adaptado com base no acompanhamento dos resultados.
- (15) O desemprego entre os jovens e a percentagem desta camada da população sem emprego, educação ou formação continuaram a aumentar, atingindo 37 % e 21,1 %, respetivamente, em finais de 2012. Tanto o nível de habilitações do ensino superior como a taxa de emprego dos jovens diplomados do ensino superior são os mais baixos da UE, o que demonstra a pouca relevância das qualificações dos jovens licenciados para o mercado de emprego. Embora em ligeiro declínio, o abandono escolar precoce mantém-se elevado. Tal suscita preocupações no que diz respeito ao desempenho do sistema de ensino. Um dos elementos essenciais é a profissão docente, presentemente caracterizada por um único percurso de carreira e que oferece perspetivas limitadas em

termos de evolução profissional. A participação das mulheres no mercado de trabalho continua reduzida e a diferença entre homens e mulheres no emprego é das maiores da UE. O risco de pobreza e de exclusão social e, nomeadamente, de privação material grave, estão em claro aumento, enquanto o sistema de proteção social tem cada vez mais dificuldade em lidar com as necessidades, uma vez que está assoberbado pelas despesas com pensões e as transferências sociais, excluindo as pensões, não são suficientemente orientadas para a luta contra a pobreza e a promoção da inclusão social.

- (16) A estrutura do sistema fiscal continua complexa e com forte peso no trabalho e no capital. Após os esforços empreendidos em 2010-2011, as medidas suplementares para transferir a carga fiscal dos fatores de produção para o consumo, os bens e o ambiente foram mais limitadas. São ainda necessárias medidas para simplificar o sistema fiscal, racionalizar as despesas fiscais, alinhar a base do imposto predial com os valores do mercado, incentivar o cumprimento e dissuadir a fraude. Na pendência de uma revisão dos valores cadastrais, a reforma prevista da tributação dos bens imóveis visa melhorar a sua equidade, dentro dos condicionalismos da estratégia orçamental definida no programa de estabilidade. Diminuir a economia paralela e o trabalho não declarado pode ser benéfico para as finanças públicas e ter repercussões positivas em termos de equidade. A revisão das isenções ou das taxas reduzidas do IVA e das despesas dos impostos diretos pode exigir algum ajustamento nas transferências sociais, a fim de minimizar o seu impacto distributivo.
- (17) Foram envidados importantes esforços na via da liberalização do setor dos serviços. No entanto, há que prosseguir a reforma das profissões regulamentadas para resolver a questão das restrições remanescentes, devendo seus principais princípios ser protegidos contra eventuais recuos, nomeadamente decorrentes da reforma das profissões do foro jurídico. Na sequência da decisão do Tribunal Constitucional de julho de 2012, é igualmente importante abrir os serviços públicos locais à concorrência.
- (18) Está em andamento a reforma das indústrias de rede, em termos de abertura do acesso ao mercado e melhoria da capacidade da infraestrutura, porém persistem importantes desafios. A separação no setor do gás, que deverá estar concluída até setembro de 2013, e a estratégia nacional de março de 2013 têm de ser executadas. A abertura do setor das telecomunicações à concorrência constitui outro potencial domínio de intervenção. Ainda não foi criada a nova autoridade para os transportes, responsável pelas autoestradas, aeroportos, portos e caminhos de ferro. Esta deverá ser independente, dotada dos devidos recursos ao seu funcionamento e de poderes para impor sanções. Existem igualmente graves problemas a nível da infraestrutura nacional e transnacional, devido às disparidades entre o norte e o sul da Itália, o que contribui para os elevados preços da energia, a baixa penetração da banda larga e os estrangulamentos nos transportes.
- (19) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Itália. Analisou o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, tendo apresentado uma análise aprofundada. Tomou não só em consideração a sua importância para as políticas orçamentais e socioeconómicas sustentáveis em Itália, como a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica geral da União Europeia, graças a um contributo à escala da UE para as futuras decisões nacionais. As suas recomendações no contexto do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 6 *infra*.

- (20) À luz desta avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade da Itália, estando o seu parecer⁹ refletido, em especial, na recomendação (1) *infra*.
- (21) À luz dos resultados da análise aprofundada da Comissão e desta avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Estabilidade. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 sobre a prevenção e a correção dos desequilíbrios macroeconómicos estão refletidas nas recomendações (1) a (6) *infra*.
- (22) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu igualmente a uma análise da política económica da área do euro no seu conjunto. Nesta base, o Conselho formulou recomendações específicas dirigidas aos Estados-Membros cuja moeda é o euro. A Itália deve também assegurar a aplicação plena e atempada destas recomendações.

RECOMENDA que a Itália tome medidas no período 2013-2014 no sentido de:

1. Assegurar que o défice se mantém abaixo dos 3 % do PIB em 2013, graças à plena execução das medidas adotadas. Prosseguir o ajustamento estrutural a um ritmo adequado e através de uma consolidação orçamental favorável ao crescimento, a fim de atingir e manter o OMP a partir de 2014. Obter os excedentes primários estruturais previstos, a fim de colocar o muito elevado rácio dívida/PIB (previsto em 132,2% do PIB em 2014) numa trajetória descendente progressiva. Prosseguir um aumento sustentável da eficiência e qualidade da despesa pública, através da plena execução das medidas adotadas em 2012 e continuando os esforços nesse sentido mediante uma análise periódica aprofundada da despesa a todos os níveis da administração.
2. Assegurar a execução atempada das reformas em curso graças a uma adoção rápida da legislação pertinente, com resultados concretos a todos os níveis da administração pública e com todas as partes interessadas relevantes, e controlar o seu impacto. Reforçar a eficiência das administrações públicas e melhorar a coordenação entre os seus diferentes níveis. Simplificar o enquadramento administrativo e regulamentar para os cidadãos e empresas e reduzir a duração da instrução dos processos e os elevados níveis de litígios em matéria de justiça civil, nomeadamente através da promoção de procedimentos extrajudiciais. Reforçar o quadro jurídico para a repressão da corrupção, nomeadamente através da revisão das regras de prescrição. Adotar medidas estruturais destinadas a melhorar a gestão dos fundos da UE nas regiões do Sul no que respeita ao período de programação 2014-2020.
3. Promover práticas de governação das sociedades no setor bancário conducentes a uma maior eficiência e rentabilidade, a fim de favorecer o fluxo de crédito às atividades produtivas. Fazer avançar os trabalhos em curso no que respeita ao rastreio da qualidade dos ativos em todo o setor bancário e facilitar a resolução de empréstimos improdutivos nos balanços das instituições bancárias. Promover um maior desenvolvimento dos mercados de capitais, a fim de diversificar e promover o acesso das empresas ao financiamento, especialmente em capital, e, por outro lado, promover a sua capacidade de inovação de crescimento.
4. Assegurar a aplicação efetiva das reformas do mercado de trabalho e dos mecanismos de fixação dos salários, a fim de obter um melhor alinhamento entre salários e produtividade. Adotar medidas suplementares para incentivar a participação no mercado do trabalho, em especial das mulheres e dos jovens, por

⁹ Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 2, do artigo 57.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

exemplo através de um mecanismo de garantia destinado aos jovens. Reforçar a formação e o ensino profissionais, garantir serviços públicos de emprego mais eficientes e melhorar os serviços de orientação e carreira dos estudantes do ensino superior. Reduzir os desincentivos financeiros a uma segunda fonte de rendimentos do trabalho e melhorar a oferta de serviços de acolhimento e extraescolares. Intensificar os esforços para prevenir o abandono escolar precoce e melhorar a qualidade e os resultados escolares, também através da reforma da atividade docente e da progressão na carreira. Assegurar a eficácia das transferências sociais, nomeadamente através de uma melhor orientação das prestações, em especial para os agregados familiares com baixos rendimentos e com crianças.

5. Transferir a carga fiscal do trabalho e capital para o consumo, os bens e o ambiente, de forma neutra em termos orçamentais. Para o efeito, rever o âmbito das isenções e das taxas reduzidas do IVA e das despesas relativas aos impostos diretos, e reformar o sistema cadastral para alinhar a base fiscal do imposto predial recorrente com os valores do mercado. Prosseguir a luta contra a evasão fiscal, melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e adotar medidas decisivas contra a economia paralela e o trabalho não declarado.
6. Assegurar a boa execução das medidas destinadas a abrir o mercado de trabalho no setor dos serviços. Eliminar as restrições remanescentes nos serviços profissionais e promover o acesso ao mercado, por exemplo na prestação de serviços públicos locais em que o recurso a contratos públicos deve avançar (em vez do ajuste direto). Prosseguir a implantação das medidas adotadas para melhorar as condições de acesso às indústrias de rede, em especial através da criação prioritária da autoridade dos transportes. Melhorar a capacidade de infraestrutura, com especial incidência para as interconexões no domínio da energia, do transporte intermodal e das telecomunicações de banda larga de elevado débito, visando igualmente a resolução das disparidades entre o norte e o sul da Itália.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*