COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 2.6.2014
COM(2014) 413 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2014 da Itália

e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2014 da Itália

{SWD(2014) 413 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2014 da Itália

e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2014 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[3],

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu[4],

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) Em 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão de lançar uma nova estratégia para o crescimento e o emprego, intitulada «Europa 2020», que se baseia numa coordenação reforçada das políticas económicas e incidirá nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para impulsionar o potencial da Europa em matéria de crescimento sustentável e competitividade.

(2) Em 13 de julho de 2010, o Conselho adotou, com base nas propostas da Comissão, uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (de 2010 a 2014), e, em 21 de outubro de 2010, uma

[1] JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2014) 413 final.
[4] P7_TA(2014)0128 e P7_TA(2014)0129.

decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, documentos que, em conjunto, constituem as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta as orientações integradas nas respetivas políticas económica e de emprego.

(3) Em 29 de junho de 2012, os Chefes de Estado e de Governo decidiram estabelecer um Pacto para o Crescimento e o Emprego, que proporciona um quadro coerente de ação a nível nacional, da UE e da área do euro, recorrendo a todos os instrumentos, alavancas e políticas possíveis. Decidiram as medidas a adotar ao nível dos Estados-Membros, manifestando, em especial, total empenhamento em cumprir os objetivos da Estratégia Europa 2020 e executar as recomendações específicas por país.

(4) Em 9 de julho de 2013, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas de 2013 da Itália e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Estabilidade da Itália para 2012-2017. Em 15 de novembro de 2013, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 473/2013[5], a Comissão apresentou o seu parecer sobre o projeto de plano orçamental da Itália para 2014[6].

(5) Em 13 de novembro de 2013, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento[7], assinalando o início do Semestre Europeu de 2014 para a coordenação da política económica. Na mesma data, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta[8], em que identificou a Itália como sendo um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada.

(6) Em 20 de dezembro de 2013, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades destinadas a garantir a estabilidade financeira, a consolidação orçamental e a adoção de medidas de impulso do crescimento. Salientou a necessidade de prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento, de restabelecer as condições 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 5 de março de 2014, a Comissão publicou os resultados da sua apreciação aprofundada sobre a Itália[9], nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. A análise da Comissão leva-a a concluir que a Itália regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos que devem ser objeto de um acompanhamento específico e de uma forte ação política. Em especial, os níveis persistentemente muito elevados da dívida pública associados a uma fraca competitividade externa resultante de um lento crescimento da produtividade e agravados ainda por um longo período de fraco crescimento, exigem uma atenção e ação urgentes.

(8) Em 22 de abril de 2014, a Itália apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2014 e o seu Programa de Estabilidade para 2014. A fim de ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

---

5 JO L 140 de 27.5.2013, p. 11.
6 C(2013) 8005 final.
7 COM(2013) 800 final.
8 COM(2013) 790 final.
9 SWD(2014) 83 final.

(9) A estratégia orçamental descrita no Programa de Estabilidade visa a realização do objetivo de médio prazo de uma situação orçamental equilibrada em termos estruturais até 2016, respeitando simultaneamente a regra relativa à dívida no período de transição de 2013-2015. O programa confirma o objetivo a médio prazo de uma situação orçamental equilibrada em termos estruturais, que reflete os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O ajustamento estrutural (recalculado) previsto no programa é de 0,2 pontos percentuais do PIB em 2014 e de 0,4 pontos percentuais em 2015. De acordo com o programa, este ajustamento limitado no sentido do cumprimento do objetivo de médio prazo justifica-se pelas condições económicas graves e pelos esforços que são necessários para a aplicação de um ambicioso programa de reformas estruturais. Estão, em particular, previstas várias reformas estruturais que teriam um impacto positivo no crescimento económico potencial e poderiam permitir uma redução do rácio dívida pública/PIB nos próximos anos. O ajustamento estrutural previsto no programa permitiria à Itália cumprir o valor de referência de redução da dívida durante o período de transição de 2013-2015, em parte graças a um ambicioso plano de privatização a aplicar no período de 2014-2017 (correspondente a 0,7 pontos percentuais do PIB por ano). O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do programa, que não foi aprovado por um organismo independente, é ligeiramente otimista, em especial no que diz respeito aos últimos anos do programa. Está previsto em 2014 um desvio em relação à trajetória de ajustamento no que diz respeito ao cumprimento do objetivo a médio prazo; caso se repita no ano seguinte, poderia ser considerado significativo, nomeadamente com base no valor de referência em matéria de despesa. Além disso, a concretização dos objetivos orçamentais não está plenamente apoiada por medidas suficientemente pormenorizadas, em especial a partir de 2015. As previsões da primavera de 2014 da Comissão apontam para o incumprimento do valor de referência de redução da dívida em 2014, uma vez que o ajustamento estrutural previsto (de apenas 0,1 pontos percentuais do PIB) não atinge o nível do ajustamento estrutural linear mínimo exigido de 0,7 pontos percentuais do PIB. Com base na avaliação do programa e nas previsões da Comissão ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, o Conselho é de opinião que são necessários esforços adicionais, inclusive em 2014, para permitir o cumprimento dos requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

(10) As recentes medidas para aliviar a tributação sobre os fatores de produção foram algo limitadas. Há, por conseguinte, margem para uma maior transferência da carga fiscal para o consumo, os bens e o ambiente, em plena conformidade com os objetivos orçamentais. No que diz respeito ao consumo, para melhorar a estrutura do sistema fiscal é também de importância crucial proceder a uma revisão das taxas reduzidas do IVA e das despesas relativas aos impostos diretos, prestando a devida atenção à necessidade de reduzir possíveis efeitos distributivos. Relativamente ao regime de propriedade, uma revisão dos valores cadastrais para níveis consentâneos com os atuais valores de mercado permitiria uma tributação recorrente mais justa sobre os bens imóveis. A lei de habilitação recentemente adotada relativa à reforma fiscal constitui uma oportunidade para proceder às reformas necessárias. Dada a dimensão do desafio, as medidas relativas à composição da estrutura fiscal devem ser complementadas por medidas adicionais destinadas a melhorar a administração fiscal e o cumprimento das obrigações fiscais e por medidas decisivas de combate à evasão fiscal, à economia paralela e ao trabalho não declarado, que continuam a pesar sobre as finanças públicas e a aumentar a carga fiscal dos contribuintes cumpridores. Quanto a esta matéria, a lei de habilitação relativa à reforma fiscal prevê várias

medidas para reforçar a administração fiscal — um sistema abrangente de estimativa e acompanhamento das receitas fiscais em falta, medidas de simplificação, ações para melhorar a relação com os contribuintes, medidas para melhorar a cobrança de dívidas fiscais locais e reforço dos controlos fiscais. A decisão de introduzir declarações fiscais pré-preenchidas a partir de 2015 constitui um avanço no sentido de promover o cumprimento das obrigações fiscais.

(11) Uma plena e rápida aplicação das medidas adotadas continua a constituir um grande desafio para a Itália, tanto em termos de resolução das disparidades existentes em termos de execução como de prevenção da acumulação de novos atrasos. Uma das alavancas fundamentais para melhorar o desempenho do país em termos de execução e, de um modo mais geral, para garantir uma ação política mais harmoniosa, reside numa melhor coordenação e numa atribuição mais eficiente de competências entre os vários níveis da administração. Tal poderia, por seu turno, ser benéfico para a gestão dos fundos da UE, na medida em que até à data apenas têm sido aplicadas medidas parciais e incompletas, em especial nas regiões meridionais. A gestão dos fundos da UE também continua a ressentir-se de uma capacidade administrativa deficiente e da falta de transparência, avaliação e controlo da qualidade. A qualidade do serviço público beneficiaria também com uma maior eficácia e orientação para serviços, com as correspondentes alterações na gestão dos recursos humanos. A corrupção continua a pesar significativamente no sistema produtivo da Itália e a minar a confiança no poder político e institucional. É necessário proceder à revisão do estatuto das limitações. Um combate eficaz à corrupção exige também que a Autoridade Nacional de Luta contra a Corrupção e para a Avaliação e a Transparência das Administrações Públicas seja dotada de poderes adequados. Persistem ineficiências no domínio da justiça civil, pelo que o impacto das medidas adotadas deve ser objeto de um acompanhamento cuidadoso.

(12) Com base na análise da qualidade dos ativos realizada no ano passado sob o patrocínio do Banco de Itália, continua a ser importante melhorar a gestão dos ativos depreciados e promover a sua alienação com vista a revitalizar a capacidade dos bancos de aumentar o nível de concessão de crédito à economia real. No que diz respeito ao financiamento, a principal medida adotada até à data consiste em facilitar o acesso das empresas ao crédito, mas continua a ser limitado o desenvolvimento de instrumentos de financiamento para além dos empréstimos bancários, especialmente para as pequenas e médias empresas. São acolhidas favoravelmente as iniciativas tomadas no domínio do governo das sociedades no setor bancário - em particular os novos princípios recentemente publicados pelo Banco de Itália. Simultaneamente, o seu impacto depende da sua correta aplicação pelos bancos e respetivo controlo. Continua, em especial, a justificar-se um cuidadoso acompanhamento dos maiores bancos cooperativos («*banche popolari*»).

(13) Em Itália, a situação no mercado de trabalho continuou a deteriorar-se em 2013, tendo a taxa de desemprego aumentado para 12,2 % e o desemprego dos jovens atingido os 40 %. É essencial garantir uma correta aplicação e um acompanhamento rigoroso do efeito das reformas adotadas em matéria de mercado de trabalho e de fixação de salários com vista a assegurar a concretização dos benefícios esperados em termos de uma maior flexibilidade nos despedimentos e na regulamentação relativa à entrada no mercado do trabalho, de um sistema de subsídios de desemprego mais abrangente e de um melhor alinhamento dos salários com a produtividade. Verificaram-se atrasos nos planos para melhorar a eficiência dos serviços de colocação mediante o reforço dos serviços públicos de emprego, pelo que

é necessário acelerar a sua implementação. As medidas destinadas a promover a criação de emprego a curto prazo devem ser complementadas com medidas destinadas a combater a segmentação. Em termos globais, o mercado de trabalho italiano continua a caracterizar-se por um elevado nível de segmentação e por uma baixa participação, o que afeta as mulheres e os jovens em particular. É, por conseguinte, necessário alargar o âmbito das medidas que foram até à data limitadas, nomeadamente em consonância com os objetivos da Garantia para a Juventude. Em Itália está-se a assistir a uma diminuição do rendimento disponível das famílias em combinação com o aumento da pobreza e da exclusão social, o que afeta em especial as famílias com filhos a cargo. As despesas sociais em Itália continuam a incidir, em grande medida, nos idosos, dando pouca atenção à ativação, o que limita o seu âmbito no que diz respeito ao combate ao risco de exclusão social e de pobreza. O regime-piloto de assistência social recentemente introduzido visa proporcionar uma rede de segurança social. O seu alargamento previsto a todo o país exigirá uma melhoria da eficácia das despesas e serviços sociais em todo o território.

(14) É necessário envidar esforços para melhorar o desempenho escolar, pelo que são necessários investimentos em capital humano a todos os níveis do sistema de educação, ou seja, ensinos primário, secundário e superior. A profissão de docente continua a caracterizar-se por uma única via profissional, oferecendo atualmente perspetivas limitadas em termos de desenvolvimento profissional. A diversificação das carreiras dos professores e uma melhor associação da sua progressão na carreira ao mérito e ao desempenho, a par da generalização de avaliação escolar, poderiam traduzir-se em melhores resultados escolares. A fim de assegurar uma transição harmoniosa entre o ensino e a entrada no mercado de trabalho, parece ser de importância crucial reforçar e alargar a formação prática mediante uma maior formação no local de trabalho e ensino e formação profissionais aos níveis do ensino secundário complementar e do ensino superior. Na sequência do diploma legislativo de 2013 sobre esta matéria, é essencial o estabelecimento de um registo nacional de qualificações para assegurar o reconhecimento, à escala nacional, das competências. Com base nas ações iniciais desenvolvidas nesse sentido, o facto de o desempenho da investigação e do ensino condicionar a concessão de financiamento público às universidades teria o mérito de contribuir não só para melhorar a qualidade das universidades como, potencialmente, de aumentar as capacidades de investigação e inovação no país em domínios em que continua a registar atrasos.

(15) Verificaram-se alguns progressos no sentido de proporcionar um ambiente mais propício à atividade empresarial e mais convivial para os cidadãos, mas o seu impacto é entravado por atrasos na sua aprovação final e por deficiências na sua aplicação. Observa-se ainda uma série de obstáculos à concorrência (domínios de atividade reservados, regimes de concessão/autorização, etc.) em setores como os dos serviços profissionais, seguros, distribuição de combustíveis, venda a retalho e serviços postais. É também necessário dar resposta a uma série de deficiências que afetam o sistema de contratos públicos. O reforço da concorrência na área dos serviços públicos locais constitui uma outra prioridade. É, em particular, necessário aplicar a atual legislação que estipula que os contratos existentes não conformes com a legislação da UE em matéria de critérios aplicáveis à celebração de contratos públicos internos têm de ser retificados até 31 de dezembro de 2014.

(16) Os estrangulamentos a nível das infraestruturas prejudicam o bom funcionamento do mercado da energia. No setor dos transportes, a falta de infraestruturas intermodais e de sinergias e ligações dos portos italianos às regiões do interior são questões que

merecem atenção e medidas especiais. Em termos de cobertura da banda larga, a Itália tem zonas não urbanas que não dispõem de uma cobertura adequada.

(17) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Itália. A Comissão procedeu igualmente à avaliação do Programa de Estabilidade e ao Programa Nacional de Reformas. Teve em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica da Itália, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, tendo em conta a necessidade de reforçar a governação económica geral da União Europeia mediante o contributo desta para as futuras decisões nacionais. As suas recomendações no contexto do Semestre Europeu refletem-se nas recomendações 1 a 8 abaixo.

(18) À luz desta avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade da Itália, estando o seu parecer[10] refletido, nomeadamente, na recomendação 1 abaixo.

(19) À luz dos resultados da apreciação 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 estão refletidas nas recomendações 1 a 8 abaixo.

(20) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu igualmente a uma análise da política económica da área do euro no seu conjunto. Com base nesta análise, o Conselho formulou recomendações específicas destinadas aos Estados-Membros cuja moeda é o euro. A Itália deve igualmente assegurar a aplicação plena e em tempo útil destas recomendações,

RECOMENDA que a Itália tome medidas no período de 2014-2015 no sentido de:

1. Reforçar as medidas orçamentais para 2014 em função do desvio emergente em relação aos requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento, nomeadamente a regra de redução da dívida, com base nas previsões da primavera de 2014 da Comissão. Em 2015, reforçar significativamente a estratégia orçamental destinada a assegurar o cumprimento do requisito de redução da dívida. Posteriormente, assegurar que a dívida das administrações públicas se encontre numa trajetória suficientemente descendente; executar o ambicioso plano de privatizações e implementar um ajustamento orçamental favorável ao crescimento baseado nas poupanças significativas anunciadas decorrentes de uma melhoria duradoura da eficiência e qualidade das despesas públicas a todos os níveis da administração pública, preservando simultaneamente as despesas favoráveis ao crescimento em domínios como a I&D, inovação, educação e projetos de infraestruturas essenciais. Garantir a independência e o pleno funcionamento do Conselho Orçamental o mais rapidamente possível e o mais tardar em setembro de 2014, a tempo para a avaliação do projeto de plano orçamental para 2015.

2. Proceder a uma maior transferência da carga fiscal dos fatores de produção para o consumo, os bens e o ambiente, em conformidade com os objetivos orçamentais. Com esse fim em vista, avaliar a eficácia da recente redução do desfasamento entre os impostos e as contribuições e os custos laborais que incide sobre o trabalho e assegurar o seu financiamento para 2015, analisar o âmbito das despesas fiscais diretas e alargar a base tributável, nomeadamente sobre o consumo. Considerar o alinhamento dos impostos especiais de consumo sobre o gasóleo com os relativos à gasolina e a sua indexação à inflação, bem como eliminar as subvenções prejudiciais

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

ao ambiente. Aplicar a lei de habilitação relativa à reforma fiscal até março de 2015, nomeadamente mediante a adoção dos decretos relativos à reforma do sistema cadastral, a fim de garantir a eficácia da reforma da tributação dos bens imóveis. Melhorar o cumprimento das obrigações fiscais promovendo a previsibilidade do sistema fiscal, simplificando os procedimentos, melhorando a cobrança de dívidas fiscais e modernizando a administração fiscal. Lutar contra a evasão fiscal e adotar medidas adicionais contra a economia paralela e o trabalho não declarado.

3. Como parte integrante de um esforço mais vasto para melhorar a eficiência da administração pública, clarificar as competências a todos os níveis da administração pública. Assegurar uma melhor gestão dos fundos da UE, tomando medidas decisivas para melhorar a capacidade administrativa, a transparência e a avaliação e controlo da qualidade a nível regional, em especial nas regiões meridionais. Reforçar a eficácia das medidas de luta contra a corrupção, incluindo a revisão do estatuto das limitações, até ao final de 2014 e reforçar os poderes da autoridade nacional de luta contra a corrupção. Acompanhar atempadamente o impacto das reformas adotadas destinadas a melhorar a eficiência do sistema de justiça civil com vista a assegurar a sua eficácia e a adotar medidas complementares se necessário.

4. Reforçar a capacidade de resistência do setor bancário e assegurar a sua capacidade para gerir e alienar ativos depreciados a fim de relançar a concessão de crédito à economia real. Promover o acesso ao financiamento não bancário para as empresas, em especial para as pequenas e médias empresas. Continuar a promover e acompanhar práticas eficazes de governo das sociedades em todo o setor bancário, com especial atenção para os grandes bancos cooperativos («*banche popolari*») e fundações, com vista a melhorar a eficácia da intermediação financeira.

5. Avaliar, até finais de 2014, o impacto das reformas do mercado de trabalho e da fixação de salários na criação de postos de trabalho, nos procedimentos de despedimento, na dualidade do mercado de trabalho e na competitividade dos custos, bem como avaliar a necessidade de medidas adicionais. Trabalhar no sentido de uma ampla proteção social dos desempregados, limitando simultaneamente a utilização de regimes de complemento salarial a fim de facilitar a reafetação da mão de obra. Reforçar a ligação entre as políticas ativas e passivas do mercado de trabalho, começando com a apresentação de um roteiro de ação pormenorizado até setembro de 2014, e reforçando a coordenação e o desempenho dos serviços públicos de emprego em todo o país. Adotar, até março de 2015, medidas eficazes para promover o emprego das mulheres, adotando medidas para reduzir os desincentivos fiscais respeitantes a uma segunda fonte de rendimentos das famílias e proporcionar serviços de saúde adequados. Proporcionar aos jovens não inscritos serviços adequados em todo o país e assegurar um maior empenhamento do setor privado na oferta de estágios e aprendizagem de qualidade até final de 2014, em consonância com os objetivos da Garantia para a Juventude. A fim de abordar o problema da exposição à pobreza e à exclusão social, alargar o regime-piloto de assistência social, de uma forma neutra do ponto de vista orçamental, garantindo uma incidência adequada e uma rigorosa condicionalidade e homogeneidade territorial e reforçando a ligação com as medidas de ativação. Melhorar a eficácia dos regimes de apoio à família e dos serviços de qualidade que favorecem as famílias de baixos rendimentos com filhos a cargo.

6. Aplicar o Sistema Nacional de Avaliação das Escolas com vista a melhorar os resultados escolares e a reduzir as taxas de abandono escolar precoce. Intensificar a utilização da aprendizagem no trabalho no ensino secundário complementar e na

formação profissional e reforçar o ensino superior profissionalizante. Criar um registo nacional de qualificações a fim de garantir um amplo reconhecimento das competências. Assegurar que o financiamento público recompense de melhor forma a qualidade do ensino superior e da investigação.

7. Aprovar a legislação pendente destinada a simplificar o quadro regulamentar aplicável às empresas e aos cidadãos e eliminar as lacunas na execução da legislação em vigor. Promover a abertura do mercado e eliminar os obstáculos remanescentes e as restrições à concorrência no setor dos serviços públicos profissionais e locais, seguros, distribuição de combustíveis, venda a retalho e serviços postais. Melhorar a eficiência dos contratos públicos, especialmente mediante a simplificação dos procedimentos, incluindo a utilização da contratação pública eletrónica, a racionalização das centrais de compras e a garantia de uma aplicação adequada das regras pré-adjudicação e pós-adjudicação. Nos serviços públicos locais, aplicar rigorosamente a legislação que prevê a retificação de contratos que não estejam em conformidade com os requisitos em matéria de celebração de contratos internos até 31 de dezembro de 2014.

8. Assegurar o rápido e pleno funcionamento da Autoridade para os Transportes até setembro de 2014. Aprovar a lista de infraestruturas estratégicas no setor da energia e reforçar a gestão portuária e as ligações com as regiões do interior.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente