



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, XXX
[...] (2012) XXX draft

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2012 da Itália

e à emissão de um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Itália para o período 2012-2015

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2012 da Itália

e à emissão de um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Itália para o período 2012-2015

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 do Comité Económico e Financeiro,

Considerando o seguinte:

- (1) Em 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão Europeia de lançar uma nova estratégia para o emprego e o crescimento, «Europa 2020», baseada numa maior coordenação das políticas económicas, a qual se centrará nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e de competitividade.

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2012) 318 final.

⁴ P7_TA(2012)0048 e P7_TA(2012)0047.

- (2) Em 13 de julho de 2010, 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 convidados a ter em conta as orientações integradas nas respetivas políticas económicas e de emprego.
- (3) Em 12 de julho de 2011, o Conselho adotou uma recomendação sobre o programa nacional de reformas de 2011 da Itália e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Estabilidade atualizado da Itália para 2011-2014.
- (4) Em 23 de novembro de 2011, a Comissão adotou a segunda Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do segundo Semestre Europeu de coordenação da política *ex ante* e integrada, consagrado na estratégia Europa 2020. Em 14 de fevereiro de 2012, a Comissão, com base no Regulamento (CE) n.º 1176/2011, adotou o relatório sobre o mecanismo de alerta⁶, em que identificou a Itália como um dos Estados-Membros para o qual deveria ser realizada uma revisão aprofundada.
- (5) Em 2 de março de 2012, o Conselho Europeu aprovou as prioridades tendentes a garantir a estabilidade financeira, a consolidação orçamental e as ações a empreender para promover o crescimento. Saliu a necessidade de prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento, restabelecer as práticas normais de concessão de crédito à economia, promover o crescimento e a competitividade, combater o desemprego e as consequências sociais da crise e modernizar a administração pública.
- (6) Em 2 de março de 2012, o Conselho Europeu convidou também os Estados-Membros que participam no Pacto para o Euro+ a apresentarem os seus compromissos, em tempo útil, para inclusão nos respetivos Programas de Estabilidade ou de Convergência e Programas Nacionais de Reformas.
- (7) Em 30 de abril de 2012, a Itália apresentou o seu Programa de Estabilidade, que abrange o período 2012-2015, e o seu Programa Nacional de Reformas para 2012. Para ter em conta as interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente. A Comissão avaliou ainda, numa apreciação aprofundada ao abrigo do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, se a Itália se encontra afetada por desequilíbrios macroeconómicos. A Comissão conclui, na sua apreciação aprofundada⁷, que a Itália apresenta um desequilíbrio, mas que esse desequilíbrio não é excessivo. Com a dívida pública já sujeita a um acompanhamento estrito no quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento, a evolução macroeconómica na área do desempenho das exportações merece particular atenção, tendo em vista reduzir o risco de efeitos adversos para o funcionamento da economia.
- (8) Com base na avaliação do Programa de Estabilidade em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, o Conselho é do parecer que o cenário macroeconómico subjacente ao programa é plausível, na condição de não se

⁵ Decisão 2012/238/UE do Conselho, de 26 de abril de 2012.

⁶ COM(2012) 68 final.

⁷ SWD(2012) 156 final

verificar um novo agravamento das condições dos mercados financeiros. Na linha das previsões da primavera de 2012 dos serviços da Comissão, o PIB real deverá contrair significativamente este ano e recuperar gradualmente em 2013. Tal como indica o procedimento por défice excessivo (PDE), o objetivo da estratégia orçamental delineada no programa é a redução do défice público para um valor inferior ao valor de referência de 3% do PIB até 2012, por via de novas reduções do lado da despesa e de receitas adicionais. Na sequência da redução do défice excessivo, o programa confirma o objetivo orçamental de médio prazo (OMP) que consiste numa posição orçamental equilibrada em termos estruturais, refletindo adequadamente as exigências do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Esse objetivo deverá ser alcançado em 2013, ou seja, um ano antes do que estava previsto no anterior Programa de Estabilidade. Com base no défice estrutural⁸ (recalculado), o esforço orçamental médio anual previsto no período 2010-2012 foi claramente superior aos 0,5% do PIB recomendados pelo Conselho no quadro do PDE. O ritmo de ajustamento estrutural previsto para 2013 permitirá alcançar o OMP nesse ano, e a taxa de crescimento da dívida pública prevista, tendo em conta as medidas extraordinárias do lado da receita, deverá permitir o cumprimento dos marcos de referência em matéria de despesa previstos no Pacto de Estabilidade e Crescimento. O programa prevê que o rácio da dívida pública atinja um pico em 2012 e, seguidamente, diminua a um ritmo crescente, com o aumento do excedente primário. Em 2013-2014, a Itália atravessará um período de transição e os seus planos orçamentais deverão garantir um progresso suficiente no sentido do cumprimento da meta de redução da dívida, como confirmado também pelas previsões da primavera de 2012 dos serviços da Comissão. De acordo com os planos, a meta de redução da dívida será cumprida no final desse período de transição (em 2015). A redução do défice e a evolução da dívida na linha do acima referido exigirá uma execução orçamental estrita e integral das medidas de correção adotadas em 2010-2011. Por último, a Itália parece apresentar um risco médio no que respeita à sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo.

- (9) Em matéria de enquadramento orçamental, o Parlamento Italiano adotou uma lei que introduz na Constituição Italiana uma regra de equilíbrio orçamental. Será necessário agora adotar legislação de execução para especificar as características dessa regra, ou seja, as respetivas modalidades de aplicação e mecanismos de correção e cláusulas de exceção apropriados, bem como a necessária coordenação entre os diferentes níveis da administração. O governo assumiu o compromisso de garantir um aumento sustentável da eficiência e qualidade da despesa pública através de reavaliações em profundidade das despesas a todos os níveis da administração. Essas reavaliações deverão também permitir o estabelecimento de prioridades em favor das despesas mais favoráveis ao crescimento. Ainda com o mesmo objetivo, está em curso um processo de reorientação dos fundos estruturais por via de medidas adotadas em março de 2011 e do Plano de Ação para a Coesão apresentado em novembro do mesmo ano, que também visa acelerar a absorção dos fundos estruturais. No entanto, continuam a subsistir importantes deficiências na capacidade da administração pública que prejudicam essa

⁸ Saldo corrigido de variações cíclicas, líquido de medidas extraordinárias ou temporárias, recalculado pelos serviços da Comissão com base na informação prestada no programa, recorrendo à metodologia comum.

absorção e, portanto, a aplicação do programa, nomeadamente nas regiões abrangidas pelo objetivo «convergência».

- (10) A estrutura do sistema fiscal e os elevados níveis de evasão fiscal e de trabalho não declarado afetaram negativamente o desempenho económico do país. O cumprimento das obrigações fiscais e a boa governação são igualmente afetados por uma vasta gama de despesas fiscais e por processos administrativos complexos e pesados. A transferência parcial da carga fiscal dos fatores de produção para o consumo e para a propriedade, já levada a efeito, constitui um importante primeiro passo no sentido de uma estrutura fiscal mais favorável ao crescimento, mas será necessário dar continuidade a esse processo, sem perder de vista os eventuais efeitos distributivos.
- (11) O acordo com os parceiros sociais alcançado em junho de 2011 para a reforma do enquadramento das negociações salariais foi formalizado na legislação. Deverá permitir uma utilização mais alargada dos contratos a nível das empresas, melhor adaptados às necessidades específicas de determinadas atividades produtivas. No entanto, e a fim de dar uma resposta abrangente à necessidade de um maior dinamismo do custo nominal do trabalho relativamente aos seus parceiros comerciais, fator que contribuiu fortemente para a perda de competitividade da Itália, o sistema de negociação salarial terá de sofrer reformas adicionais, permitindo a aplicação de mecanismos mais flexíveis também a nível nacional e setorial. Em abril de 2012, o governo propôs uma ambiciosa reforma que visa dar resposta aos problemas que se vêm mantendo desde há muitos anos no mercado de trabalho italiano e, nomeadamente, à sua elevada segmentação. Essa reforma deverá ser urgentemente adotada, assegurando que os seus objetivos e níveis de ambição continuem a ser comensurados face aos desafios com que se confronta o mercado de trabalho italiano. A escala e a eficácia da liberalização dos serviços de emprego deverão ser objeto de um seguimento cuidadoso.
- (12) Apesar dos esforços realizados para melhorar a empregabilidade das mulheres, principalmente através de incentivos fiscais orientados, a taxa de emprego das mulheres italianas (46,5% em 2011) continua a ser significativamente inferior à média da UE 27 (58,5% em 2011). São necessárias novas medidas em matéria de estruturas para acolhimento de crianças e idosos. O desafio é particularmente premente no que respeita às mulheres que trabalham no setor privado, uma vez que a sua idade de reforma será aumentada em cinco anos entre 2012 e 2018.
- (13) O desemprego dos jovens atingiu em Itália, em 2011, a taxa média de 29,1%, tendo continuado a aumentar nos primeiros meses de 2012. A taxa de desemprego entre os licenciados do ensino superior é particularmente elevada, com uma clara desadequação entre as competências adquiridas e as competências que são necessárias no mercado de trabalho. A promoção dos estágios como principal porta de entrada no mercado de trabalho é bem-vinda, mas continua a exigir a aplicação de instrumentos adequados, como por exemplo um novo sistema de normas em matéria profissional e de formação, para além de regimes de certificação das competências. A Comissão criou um grupo de ação encarregado de reprogramar os fundos de coesão de modo a orientá-los para medidas de apoio ao emprego dos jovens e ao desenvolvimento das PME.
- (14) A taxa de abandono escolar precoce, que atinge 18,8% a nível nacional, com fortes variações regionais, tem consequências adversas para o emprego dos jovens. Deverão ser adotadas ações orientadas e coordenadas para enfrentar o problema, combinando

medidas de prevenção, intervenção e compensação. O mau desempenho do sistema de ensino superior deverá ser resolvido, nomeadamente através da integral aplicação da reforma universitária de 2010 e do estabelecimento de uma ligação mais estreita entre o desempenho das universidades e a afetação de fundos públicos.

- (15) A Itália adotou importantes medidas para a liberalização dos serviços, em particular em determinados setores profissionais, e para aumentar a concorrência nas indústrias de rede. No entanto, continuam a subsistir importantes desafios nos setores da energia e dos transportes, em particular no setor ferroviário e dos portos, onde continuam a existir estrangulamentos significativos de ordem infraestrutural e de mercado.
- (16) Embora já tenham sido adotadas algumas medidas para encorajar a simplificação administrativa, o ambiente empresarial italiano continua a ser muito complexo. O sistema judiciário, em particular, continua a sofrer de várias falhas de eficiência em termos de utilização dos recursos, de procedimentos e de organização institucional, que se espelham no fraco desempenho dos tribunais civis italianos e, em particular, na duração excessiva da instrução dos processos e na quantidade de casos pendentes.
- (17) O acesso das PME ao financiamento é difícil, com baixa intensidade de investimentos de capital de risco. Em dezembro de 2011, foi introduzida uma isenção para os novos capitais empresariais, que permite que as empresas excluam da matéria coletável o retorno nominal das novas injeções de capitais próprios. A ideia é facilitar um aumento da dimensão das PME e do investimento em inovação. Embora já tenham sido adotadas algumas medidas de incentivo à I&D privada, nomeadamente pelo refinanciamento dos benefícios fiscais para o investimento das empresas em investigação, a intensidade continua a ser baixa e não são muitos os projetos de natureza inovadora executados.
- (18) A Itália assumiu uma série de compromissos no âmbito do Pacto para o Euro+. Esses compromissos, tal como os compromissos assumidos no ano transato, dizem respeito à promoção do emprego, ao aumento da competitividade, ao aumento da sustentabilidade das finanças públicas e ao reforço da estabilidade financeira. A Comissão avaliou a execução dos compromissos assumidos no âmbito do Pacto para o Euro+. Os resultados desta avaliação foram tidos em conta nas recomendações.
- (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 apreciação aprofundada. Tomou em consideração não só a importância desses programas em termos de políticas orçamentais e socioeconómicas sustentáveis na Itália, como a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia, ao conceder 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 (7) infra.
- (20) À luz da presente avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade da Itália, estando o seu parecer⁹ refletido, em especial, na recomendação (1) infra.

⁹ Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

- (21) À luz dos resultados da apreciação aprofundada levada a cabo pela Comissão e da presente avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas de 2012 e o Programa de Estabilidade da Itália. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1179/2011 estão refletidas, em especial, nas recomendações (1) a (7) infra.

RECOMENDA que a Itália tome medidas no período 2012-2013 no sentido de:

1. Aplicar a estratégia orçamental como previsto e assegurar a correção do défice excessivo em 2012. Assegurar a materialização do excedente estrutural primário previsto de modo a colocar o rácio da dívida pública numa trajetória descendente até 2013. Assegurar progressos adequados no sentido do objetivo orçamental de médio prazo, sem descuidar o cumprimento dos marcos de referência em matéria de despesa e progredindo de forma suficiente no sentido do cumprimento das metas de redução da dívida.
2. Assegurar que a especificação das principais características da regra constitucional de equilíbrio orçamental, incluindo mecanismos apropriados de coordenação entre os diferentes níveis da administração, seja coerente com o quadro legislativo da UE. Garantir um aumento sustentável da eficiência e qualidade da despesa pública através da reavaliação das despesas previstas e da execução do Plano de Ação para a Coesão de 2011, de modo a melhorar a absorção e a gestão dos fundos da UE, em particular no sul do país.
3. Tomar medidas adicionais para combater o desemprego dos jovens, nomeadamente aumentando a relevância da educação para o mercado de trabalho e facilitando a transição para a vida ativa, e lançar incentivos à criação de empresas e à contratação. Assegurar o reconhecimento das competências e qualificações a nível nacional, de modo a promover a mobilidade dos trabalhadores. Adotar medidas para reduzir as taxas de desistência no ensino superior e para combater o abandono escolar precoce.
4. Adotar com carácter prioritário uma reforma do mercado de trabalho, de modo a combater a respetiva segmentação e a estabelecer um regime integrado de subsídios ao desemprego. Adotar medidas adicionais para incentivar a participação das mulheres no mercado de trabalho, em particular pelo aumento das estruturas para acolhimento de crianças e idosos. Tendo vista aumentar a competitividade de custos, reforçar a ligação entre os salários estabelecidos a nível setorial e a produtividade por via de novos aperfeiçoamentos no quadro de negociação salarial, em consulta com os parceiros sociais e em conformidade com as práticas nacionais.
5. Prosseguir o combate à evasão fiscal. Combater a economia paralela e o trabalho não declarado, nomeadamente aumentando as verificações e os controlos. Adotar medidas para reduzir o âmbito das isenções fiscais, dos benefícios fiscais e das taxas reduzidas de IVA e simplificar a legislação fiscal. Adotar medidas adicionais para transferir a carga fiscal dos fatores capital e trabalho para a propriedade e o consumo, bem como para os impostos de base ambiental.
6. Concretizar as medidas de liberalização e simplificação já decididas para o setor dos serviços. Adotar medidas adicionais para melhorar o acesso aos mercados das indústrias de rede, bem como para aumentar a capacidade e a interligação das infraestruturas.

7. Continuar a simplificação do quadro regulamentar imposto às empresas e aumentar a capacidade administrativa. Melhorar o acesso aos instrumentos de financiamento, em particular a nível dos capitais próprios, de modo a financiar a expansão das empresas e a inovação. Executar a já prevista reorganização do sistema de justiça civil, promovendo a utilização de mecanismos alternativos de resolução de litígios.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*