



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 13.5.2015
COM(2015) 262 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2015 da Itália

**e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2015 da
Itália**

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2015 da Itália

e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2015 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 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,

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, conhecida por estratégia «Europa 2020», assente numa maior coordenação das políticas económicas. A referida estratégia centra-se nos domínios essenciais em que são necessárias medidas para reforçar o potencial da Europa em termos 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

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2015) 262.

⁴ P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

Estados-Membros e da União (de 2010 a 2014), e, em 21 de outubro de 2010, adotou uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, que, em conjunto, constituem as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta estas orientações nas respetivas políticas económicas e de emprego.

- (3) Em 8 de julho de 2014, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas de 2014 da Itália e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Estabilidade atualizado da Itália de 2014. Em 28 de novembro de 2014, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 473/2013⁵, a Comissão apresentou o seu parecer sobre o projeto de plano orçamental da Itália para 2015⁶.
- (4) Em 28 de novembro de 2014, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento⁷, assinalando o início do Semestre Europeu de 2015 para fins de coordenação das políticas económicas. No mesmo dia, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o relatório sobre o mecanismo de alerta⁸, em que identificou a Itália como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada.
- (5) Em 18 de dezembro de 2014, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades destinadas a estimular o investimento, acelerar as reformas estruturais e prosseguir uma consolidação orçamental responsável e favorável ao crescimento.
- (6) Em 26 de fevereiro de 2015, a Comissão publicou o seu relatório relativo à Itália de 2015⁹. Nesse relatório eram avaliados os progressos realizados pela Itália para dar resposta às recomendações específicas por país adotadas em 8 de julho de 2014. O relatório relativo a Itália inclui ainda os resultados da apreciação aprofundada realizada 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 requerem a adoção de medidas decisivas e um acompanhamento específico. É, em especial, essencial visar a principal causa subjacente a uma produtividade laboral persistentemente baixa e a uma fraca competitividade e colocar a dívida nacional numa trajetória descendente. A necessidade de tomar medidas para reduzir o risco de efeitos adversos na economia italiana e, dada a sua dimensão, na União Económica e Monetária de uma forma mais ampla, é particularmente premente.
- (7) Em 28 de abril de 2015, a Itália apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2015 e o seu Programa de Estabilidade de 2015. Para ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (8) A Itália está atualmente abrangida pela vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e está sujeita à regra transitória relativa à dívida durante o período de 2013-2015. Em 27 de fevereiro de 2015, a Comissão emitiu um relatório ao abrigo do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE, uma vez que se previa que a Itália não registasse os progressos necessários no sentido de respeitar a regra relativa à dívida no período de 2014-2015. A análise concluiu que o critério da dívida deveria ser considerado cumprido nesse período.

⁵ JO L 140 de 27.5.2013, p. 11.

⁶ C(2014) 8806 final.

⁷ COM(2014) 902 final.

⁸ COM(2014) 904 final.

⁹ SWD(2015) 31 final.

- (9) Em 30 de abril de 2015, após a data-limite para as previsões económicas da primavera, o Tribunal Constitucional italiano declarou inconstitucional uma não-indexação temporária das pensões mais elevadas em 2012-2013. O impacto orçamental exato dessa decisão dependerá da respetiva execução pelo Governo italiano, que ainda tem de ser clarificada. Tendo em conta as novas informações, a apresentação de um relatório ao abrigo do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE poderá justificar-se numa fase posterior. Na ausência deste novo elemento e aguardando a sua maior clarificação, as conclusões do relatório de fevereiro podem ser consideradas, em termos gerais, ainda válidas nesta fase.
- (10) No seu Programa de Estabilidade de 2015, a Itália solicitou um desvio temporário de 0,4 pontos percentuais do PIB em relação à trajetória de ajustamento requerida tendo em vista o cumprimento do objetivo de médio prazo em 2016, a fim de tomar em consideração as reformas estruturais importantes com um impacto positivo na sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. As disposições subjacentes a essas reformas foram estabelecidas no Programa Nacional de Reformas de 2015 da Itália. Entre os domínios abrangidos pelas reformas apresentados no programa como tendo um impacto na sustentabilidade das finanças públicas contam-se: i) a administração pública e a simplificação; ii) os mercados de produtos e serviços; iii) o mercado do trabalho; iv) a justiça civil; v) a educação; vi) uma transferência da carga fiscal e vii) a revisão das despesas como uma medida financeira. O impacto das reformas no PIB real é estimado pelas autoridades em 1,8 pontos percentuais até 2020, o que parece ser plausível. Caso sejam plena e atempadamente implementadas, estas reformas terão um impacto positivo na sustentabilidade das finanças públicas, sob reserva de o Governo italiano adotar as medidas necessárias em 2015 com vista a compensar adequadamente o impacto permanente da decisão do Tribunal Constitucional supramencionada a fim de garantir que: i) a Itália se mantenha abrangida pela vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento; ii) seja mantida uma margem de segurança adequada relativamente ao valor de referência estabelecido no Tratado e iii) o objetivo de médio prazo seja atingido no horizonte de quatro anos do Programa de Estabilidade. Atualmente, a Itália pode ser avaliada como elegível para o pedido de desvio temporário em 2016, desde que implemente de modo adequado as reformas acordadas, as quais serão objeto de acompanhamento no âmbito do Semestre Europeu.
- (11) O Programa de Estabilidade de 2015 prevê uma melhoria gradual do défice nominal para 2,6 % do PIB em 2015 e uma descida ainda maior para 1,8 % do PIB em 2018. De acordo com o Programa de Estabilidade de 2015, o Governo prevê que será atingido o objetivo de médio prazo — uma situação orçamental equilibrada em termos estruturais — em 2017. No entanto, o saldo estrutural recalculado¹⁰ atinge o objetivo de médio prazo em 2018. A prossecução do objetivo de médio prazo para 2017 parece adequada, tendo em conta a aplicação da cláusula de reforma estrutural, bem como os compromissos consagrados no Programa de Estabilidade de 2015.
- (12) Prevê-se que o rácio dívida pública/PIB atingirá o seu nível máximo em 2015, a 132,5 %, e diminuirá gradualmente para 120,0 % em 2019. O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é plausível. O Governo tem ainda de especificar os cortes adicionais nas despesas que lhe permitam evitar a aplicação em 2016 do aumento do IVA já aprovado por via legislativa.

¹⁰

O saldo estrutural conforme recalculado pelos serviços da Comissão com base nas informações do Programa de Estabilidade, de acordo com a metodologia acordada.

- (13) A Itália deve melhorar o seu saldo estrutural em 0,25 % do PIB em 2015. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2015, o esforço de ajustamento estrutural programado com vista ao cumprimento do objetivo de médio prazo de 0,3 % do PIB em 2015 está em consonância com as obrigações a que está sujeita a Itália ao abrigo da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em 2016, a Itália deve melhorar o seu saldo estrutural em pelo menos 0,1 % do PIB, tendo em conta o desvio autorizado com base na cláusula de reforma estrutural. No entanto, no pressuposto de políticas inalteradas, as previsões da Comissão mostram uma deterioração de 0,2 % do PIB, razão pela qual existe o risco de algum desvio. Serão, por conseguinte, necessárias outras medidas. Com base na sua avaliação do Programa de Estabilidade e tendo em conta as previsões da Comissão da primavera de 2015, o Conselho é de opinião que há um risco de a Itália não dar cumprimento às disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (14) Apesar da sua contribuição prevista para o esforço de redução da dívida, o qual constitui um desafio-chave para a Itália, a implementação do ambicioso programa de privatização apresentado pelas autoridades italianas sofreu alguns atrasos em 2014; em consequência, as receitas das privatizações em 2014 elevaram-se a 0,2 % do PIB, o que constituiu um nível inferior ao objetivo de 0,7 % por ano.
- (15) Ao longo do último ano, a Itália tomou medidas importantes para atenuar a carga fiscal sobre o trabalho, a qual permanece todavia elevada. O volume e o âmbito das despesas fiscais, nomeadamente taxas reduzidas de IVA, ainda são excessivamente elevados. No que diz respeito à tributação dos bens imóveis, os progressos registados foram lentos no que diz respeito à reforma do cadastro, no âmbito da qual é particularmente necessária a revisão dos valores cadastrais desatualizados. Além disso, continua a não ser dada resposta à questão da revisão da fiscalidade ambiental e da eliminação das subvenções prejudiciais ao ambiente. A Itália criou um Comité sobre fiscalidade ambiental. Estas várias dimensões estão abrangidas pela lei de habilitação relativa à reforma fiscal, cuja aplicação tem, no entanto, sofrido atrasos por falta de decretos legislativos. Apesar de algumas iniciativas neste domínio, a eficiência do sistema fiscal em Itália é também comprometida por níveis persistentemente baixos e onerosos de cumprimento das obrigações fiscais e pelos elevados níveis de evasão fiscal (avaliada pelo Governo em 91 mil milhões de euros por ano, ou seja, 5,6 % do PIB). O Governo apresentou medidas destinadas a garantir a exatidão das declarações fiscais que têm agora de ser plenamente implementadas.
- (16) As medidas tomadas no sentido de uma melhoria duradoura da eficiência e qualidade das despesas públicas a todos os níveis do Governo foram limitadas. As poupanças orçamentais que foram objeto de legislação, incluindo a nível regional e local, ficam aquém do que estava previsto no Programa Nacional de Reformas de 2014. O facto de a análise das despesas ainda não constituir uma parte integrante do processo orçamental compromete a eficiência geral e a longo prazo do exercício. Insuficiências graves continuam a afetar a gestão dos fundos da UE, em especial nas regiões meridionais. Está em preparação um plano estratégico nacional relativo aos portos e à logística, mas apenas foram tomadas medidas parciais para modernizar a gestão dos portos e as suas ligações com o interior.
- (17) A administração pública italiana caracteriza-se ainda por ineficiências significativas que pesam no meio empresarial e na capacidade do país de proceder a uma aplicação eficaz das reformas. Foram realizados - e estão em curso - esforços no sentido de melhorar o quadro institucional e a qualidade geral da administração pública. Está prevista para o final de 2015 uma ambiciosa reforma da Constituição, tendo

especialmente em vista clarificar a repartição de responsabilidades entre os diferentes níveis de Governo. Está pendente uma reforma abrangente da administração pública no que diz respeito à rotação de pessoal, mobilidade e compensação. Apesar de terem sido tomadas várias medidas para promover a transparência e conferir poderes à autoridade nacional de luta contra a corrupção, a revisão do estatuto das prescrições — também considerada por outras organizações internacionais como um pilar da luta contra a corrupção em Itália — ainda não foi concretizada. Foram dados passos importantes nos últimos anos, tanto no sentido de melhorar a oferta de Justiça, revendo a geografia dos tribunais e criando tribunais especializados, como de reduzir a procura, mediante a promoção da resolução extrajudicial de litígios. A duração dos processos judiciais continua a constituir um grande problema e as reformas empreendidas têm ainda de dar frutos.

- (18) Desde o final de 2008 que o rácio de empréstimos de má qualidade do setor bancário italiano tem aumentado drasticamente, principalmente em relação à exposição dos bancos ao risco representado pelas empresas. Até ao momento, a taxa de liquidação dos ativos depreciados foi demasiado baixa e a sua eliminação tem permanecido limitada. Tal deve-se, em parte, ao subdesenvolvimento do mercado de dívida do setor privado em dificuldades em Itália. A legislação recente visou deficiências no governo dos maiores bancos cooperativos (*Banche Popolari*), mas o papel das fundações e dos pequenos bancos cooperativos (*Banche di Credito Cooperativo*) está a ser abordado através de acordos de caráter não vinculativo e de autorregulação. É necessário prosseguir no processo de reestruturação e consolidação do setor bancário italiano a fim de melhorar a eficácia da mediação financeira e apoiar a recuperação económica.
- (19) Uma ampla lei de habilitação relativa à reforma do mercado do trabalho - o «*Jobs Act*» - foi adotada em dezembro de 2014 e mantém a orientação de reformas anteriores. Prevê, nomeadamente, alterações na legislação em matéria de proteção do emprego, sistema de subsídios de desemprego, governação e funcionamento das políticas ativas e passivas do mercado do trabalho e equilíbrio entre vida profissional e familiar. A aplicação efetiva desta lei dependerá, de modo crucial, dos decretos de aplicação necessários cuja adoção está em curso. Estes incidem no recurso a regimes de complemento salarial, na revisão das modalidades contratuais, no equilíbrio entre vida profissional e familiar e no reforço das políticas ativas do mercado do trabalho. A negociação de segundo nível, que poderia contribuir para um melhor alinhamento dos salários com a produtividade e para incentivar a adoção de soluções inovadoras nas empresas, ainda abrange apenas uma minoria de empresas. O acordo de janeiro de 2014 que estabelece os procedimentos de aferição da representatividade sindical no setor da indústria transformadora poderia contribuir para promover a negociação de segundo nível, mas ainda não está operacional. A participação das mulheres no mercado do trabalho, embora registando um aumento, continua a ser uma das mais baixas na UE. Além disso, o desemprego dos jovens atingiu quase 43 % no terceiro trimestre de 2014 e a proporção de jovens com idades entre 15 e 24 anos que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação é a mais elevada na UE. Algumas das causas residem no sistema de ensino, que continua a caracterizar-se por resultados escolares abaixo da média da UE e por taxas de abandono escolar precoce relativamente elevadas. Apenas 54,6 % da população na faixa etária dos 15-34 anos que completou a primeira e segunda fases do ensino superior nos últimos três anos tinha emprego, em comparação com uma média da UE de 78,6 %. A Itália registou um dos maiores aumentos nas taxas de pobreza e exclusão social na UE, com especial impacto nas crianças. Os regimes de segurança social continuam a ser

fragmentados e ineficazes para enfrentar este desafio com as resultantes ineficiências substanciais em termos de custos.

- (20) Uma série de restrições à concorrência prejudicam ainda o bom funcionamento dos mercados de produtos e de serviços. Está pendente no Parlamento uma lei que visa determinados obstáculos em vários setores, incluindo o setor dos seguros, telecomunicações e distribuição de combustíveis. Subsistem obstáculos significativos noutros setores importantes, nomeadamente nos serviços públicos locais, aeroportos e portos, serviços jurídicos, serviços bancários, farmácias e cuidados de saúde. Subsistem deficiências significativas no que diz respeito aos contratos públicos, apesar de um maior recurso aos procedimentos centralizados de contratos públicos. Os serviços públicos locais, que têm problemas evidentes em termos de eficiência, continuam a estar protegidos da concorrência, o que tem efeitos negativos também para as finanças públicas. Os concursos abertos são utilizados numa pequena percentagem de adjudicações de contratos, sendo a grande maioria dos contratos feitos através de contratação interna ou de procedimentos similares.
- (21) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Itália que foi publicada no relatório por país para 2015. Foi igualmente avaliado o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Itália em anos anteriores. Tomou-se em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável em Itália, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia mediante um contributo à escala da UE para as futuras decisões nacionais. As recomendações no âmbito do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 6 infra.
- (22) À luz da presente avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade da Itália, estando o seu parecer¹¹ refletido, em especial, na recomendação 1 infra.
- (23) 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 6 infra.
- (24) 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 atempada destas recomendações,

RECOMENDA QUE a Itália tome medidas em 2015 e 2016 no sentido de:

1. Obter um ajustamento orçamental de, pelo menos, 0,25 % do PIB, com vista à realização do objetivo de médio prazo em 2015, e de 0,1 % do PIB em 2016, tomando as medidas estruturais necessárias tanto em 2015 como em 2016, tendo em consideração o desvio autorizado para a aplicação de reformas estruturais importantes. Proceder a uma implementação rápida e plena do programa de privatizações e utilizar as receitas excecionais a fim de colocar o rácio da dívida pública numa trajetória descendente adequada. Aplicar a lei de habilitação relativa à reforma fiscal até setembro de 2015, em especial no que diz respeito à revisão das

¹¹ Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

despesas fiscais e dos valores cadastrais e às medidas que visam melhorar o cumprimento das obrigações fiscais.

2. Adotar o projeto de plano estratégico nacional relativo aos portos e à logística, nomeadamente a fim de contribuir para a promoção do transporte intermodal através de melhores ligações. Assegurar que a Agência para a Coesão Territorial fique plenamente operacional de modo a permitir uma melhoria acentuada da gestão dos fundos da UE.
3. Adotar e aplicar a legislação pendente destinada a melhorar o quadro institucional e a modernizar a administração pública. Proceder à revisão do estatuto das limitações até meados de 2015. Assegurar que as reformas adotadas destinadas a melhorar a eficiência do sistema de justiça civil contribuam para reduzir a duração dos processos.
4. Introduzir medidas vinculativas até finais de 2015 para resolver as deficiências remanescentes na governação dos bancos, prestando especial atenção ao papel das fundações, e tomar medidas para acelerar a redução generalizada de empréstimos de má qualidade.
5. Adotar decretos legislativos em matéria de recurso a regimes de complemento salarial, revisão das modalidades contratuais, equilíbrio entre vida profissional e familiar e reforço das políticas ativas do mercado do trabalho. Estabelecer, em consulta com os parceiros sociais e de acordo com as práticas nacionais, um quadro eficaz para a negociação contratual de segundo nível. Como parte integrante dos esforços de luta contra o desemprego dos jovens, adotar e aplicar a reforma do ensino programada e alargar o ensino superior profissionalizante.
6. Implementar o programa de simplificação para o período de 2015-2017 a fim de aliviar a carga administrativa e regulamentar. Adotar medidas promotoras de concorrência em todos os setores abrangidos pelo direito da concorrência e tomar medidas decisivas para eliminar os obstáculos ainda subsistentes. Assegurar que os contratos dos serviços públicos locais que não cumprem os requisitos em matéria de celebração de contratos internos sejam retificados o mais tardar até ao final de 2015.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*