

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 13 de julho de 2018****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Itália para 2018 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Itália para 2018**

(2018/C 320/11)

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) Em 22 de novembro de 2017, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas de 2018. A referida análise tomou devidamente em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 22 de março de 2018. Em 22 de novembro de 2017, a Comissão também adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, tendo identificado a Itália como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou ainda uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 22 de março de 2018. Em 14 de maio de 2018, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro ⁽³⁾ («Recomendação para a área do euro»).
- (2) Enquanto Estado-Membro cuja moeda é o euro e tendo em conta a estreita interligação entre as economias da União Económica e Monetária, a Itália deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro, repercutida nas recomendações 1 a 4 *infra*.
- (3) O relatório de 2018 relativo à Itália foi publicado em 7 de março de 2018. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Itália em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 11 de julho de 2017 ⁽⁴⁾, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020. Incluía igualmente

⁽¹⁾ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 179 de 25.5.2018, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 261 de 9.8.2017, p. 1.

uma apreciação aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados também foram publicados em 7 de março de 2018. A referida análise levou a Comissão a concluir que a Itália regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos. Em especial, a dívida pública elevada e a dinâmica prolongada de fraca produtividade implicam riscos com repercussões transfronteiras, num contexto caracterizado por um elevado volume de créditos não produtivos e por uma taxa de desemprego muito elevada, embora ambos em declínio. É particularmente importante adotar medidas para reduzir o risco de efeitos adversos para a economia italiana e, dada a sua dimensão e relevância em termos transfronteiras, para a união económica e monetária.

- (4) Em 16 de maio de 2018, a Itália apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2018 e o seu Programa de Estabilidade para 2018. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (5) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para o período de 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽¹⁾, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e a programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações para a aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos FEEI a uma boa governação económica.
- (6) A Itália encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra relativa à dívida. O Programa de Estabilidade para 2018 apresentado pelo Governo italiano cessante é baseado num cenário de políticas inalteradas. As autoridades italianas projetam que o défice nominal deverá melhorar, passando de 2,3 % do PIB em 2017 para 1,6 % em 2018, 0,8 % em 2019, e atingindo uma situação orçamental globalmente equilibrada até 2020. O objetivo orçamental de médio prazo, definido como uma situação orçamental equilibrada em termos estruturais, deverá ser alcançado até 2020 e mantido em 2021, ao passo que o saldo estrutural recalculado ⁽²⁾ aponta para um pequeno défice estrutural (0,2 % do PIB) em ambos os anos. Após uma ligeira diminuição em 2017 (para 131,8 % do PIB, contra 132,0 % em 2016), o Programa de Estabilidade para 2018 projeta que o rácio dívida pública/PIB terá uma diminuição de um ponto percentual do PIB passando para 130,8 % em 2018 e atingindo 122,0 % em 2021, graças, em parte, às receitas de privatizações que deverão cifrar-se em 0,3 % por ano entre 2018 e 2020. Contudo, os resultados alcançados em termos de privatizações nos últimos anos têm ficado aquém das metas fixadas. Com base num cenário de políticas inalteradas, as previsões da primavera de 2018 apresentadas pela Comissão apontam para um crescimento real do PIB em 2019 inferior ao previsto no Programa de Estabilidade para 2018, bem como para um défice mais elevado. Com efeito, as previsões da Comissão não incluem um aumento do IVA (0,7 % do PIB), previsto na legislação como «cláusula de salvaguarda» para atingir os objetivos orçamentais em 2019.
- (7) Em 23 de maio de 2018, a Comissão publicou um relatório ao abrigo do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE, devido à aparente não conformidade da Itália com a regra relativa à dívida em 2016 e 2017. Após a avaliação de todos os fatores pertinentes, o relatório concluiu que o critério da dívida, tal como definido no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho ⁽³⁾, deve ser considerado como estando a ser atualmente cumprido, e que, por conseguinte, não se justifica a abertura de um procedimento por défice excessivo, atendendo, em especial, ao cumprimento *ex-post* da vertente preventiva por parte da Itália em 2017. A Comissão reavaliará o cumprimento com base nos dados *ex-post* para 2018 a notificar na primavera de 2019.
- (8) O Programa de Estabilidade para 2018 indica que o impacto orçamental do afluxo excecional de refugiados e da proteção contra os riscos sísmicos é significativo e fornece provas adequadas do âmbito e natureza destes custos adicionais para o orçamento. Segundo a Comissão, as despesas adicionais elegíveis em 2017 elevaram-se a 0,16 % do PIB no que se refere ao afluxo excecional de refugiados, e a 0,19 % do PIB no que toca à proteção contra os riscos sísmicos. O disposto no artigo 5.º, n.º 1, e no artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 permite fazer face a esta despesa adicional, uma vez que o afluxo de refugiados e os riscos sísmicos constituem ocorrências excecionais com um impacto significativo nas finanças públicas da Itália, e a sustentabilidade não ficará comprometida por se autorizar um desvio temporário à trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo. Por conseguinte, o ajustamento necessário para alcançar o objetivo orçamental de médio prazo para 2017 foi reduzido, a fim de ter em conta estes custos adicionais.

⁽¹⁾ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

⁽²⁾ Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão, segundo a metodologia comumente acordada.

⁽³⁾ Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L 209 de 2.8.1997, p. 6).

- (9) Em 11 de julho de 2017, o Conselho recomendou que a Itália assegurasse uma taxa de redução da despesa pública primária líquida ⁽¹⁾ em termos nominais equivalente a, pelo menos, 0,2 % do PIB em 2018, o que corresponderia a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Ao mesmo tempo, foi indicado que a avaliação do projeto de Plano Orçamental para 2018 e a subsequente avaliação dos resultados orçamentais desse ano deverão ter devidamente em conta o objetivo de assegurar uma orientação orçamental destinada a reforçar o processo de recuperação em curso, garantindo simultaneamente a sustentabilidade das finanças públicas. No seguimento da avaliação da solidez da retoma na Itália, tendo também em devida conta os desafios enfrentados em termos de sustentabilidade, efetuada pela Comissão no âmbito do seu parecer sobre o projeto de plano orçamental do país para 2018, impõe-se um esforço estrutural orçamental de, pelo menos, 0,3 % do PIB para 2018, sem qualquer margem adicional para desvios no horizonte de um ano. Tal corresponde a uma taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não superior a 0,5 %. Atendendo a este aspeto na avaliação global, com base nas previsões da primavera de 2018 apresentadas pela Comissão, existe o risco de um desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada rumo ao objetivo de médio prazo em 2018.
- (10) Em 2019, tendo em conta o facto de a Itália apresentar um rácio da dívida pública superior a 60 % do PIB e um hiato do produto estimado em 0,5 %, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não deve exceder 0,1 %, em consonância com o ajustamento estrutural de 0,6 % do PIB decorrente da matriz de ajustamento acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Num cenário de políticas inalteradas, existe o risco de um desvio significativo em relação a esse ajustamento em 2019, bem como em 2018 e 2019, considerados em conjunto. Tudo parece indicar que a Itália não venha a cumprir a regra relativa à dívida em 2018 e 2019. Além disso, o elevado rácio da dívida pública em Itália, que representa cerca de 130 % do PIB, pressupõe a necessidade de afetar amplos recursos para cobrir os custos do serviço da dívida, em detrimento de outras rubricas mais favoráveis ao crescimento como a educação, a inovação e as infraestruturas. De um modo geral, o Conselho entende que deverão ser tomadas as medidas necessárias a partir de 2018 para cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Seria prudente utilizar eventuais receitas extraordinárias para reduzir ainda mais o rácio da dívida das administrações públicas.
- (11) O nível de despesas da Itália com as pensões de aposentação representa cerca de 15 % do PIB, sendo atualmente um dos mais elevados da UE. As precedentes reformas dos regimes de pensões reduziram os passivos implícitos decorrentes do envelhecimento da população, melhorando a sustentabilidade a longo prazo da Itália através, nomeadamente, do ajustamento gradual da idade de reforma em função da esperança de vida. Contudo, tanto o orçamento de 2017 como o de 2018 continham disposições que inverteram parcialmente essas reformas. A percentagem da população com mais de 65 anos em Itália é superior à média da União, prevendo-se que continue a aumentar ao longo do tempo, agravando o rácio de dependência dos idosos do país. Por conseguinte, projeta-se um aumento a médio prazo das despesas com as pensões. A elevada quota-parte das pensões de velhice na despesa pública também condiciona outras despesas sociais, incluindo a luta contra a pobreza, e as rubricas da despesa favoráveis ao crescimento como a educação, cujo quota-parte na despesa tem vindo a diminuir desde o início da década de 2000. Poderiam ser realizadas poupanças significativas mediante a intervenção nos direitos de pensão elevados que não são compensados por contribuições, respeitando ao mesmo tempo os princípios da equidade e da proporcionalidade.
- (12) O sistema fiscal da Itália recai fortemente sobre o capital e o trabalho, o que prejudica o crescimento económico. Apesar do recente alargamento de incentivos fiscais específicos, a carga fiscal que recai sobre os fatores de produção continua a ser das mais elevadas da União, atuando como um desincentivo ao investimento e ao emprego. Há margem para reduzir esta carga de uma forma neutra em termos orçamentais, transferindo-a para bases de tributação menos nocivas para o crescimento tais como o imobiliário e o consumo. O imposto periódico sobre as habitações principais foi abolido em 2015, incluindo para os agregados familiares mais ricos. Por outro lado, os valores cadastrais são maioritariamente obsoletos, sendo que a reforma destinada a alinhá-los com os atuais valores de mercado continua pendente. O volume e o âmbito das despesas fiscais, nomeadamente das taxas reduzidas do imposto sobre o valor acrescentado, são particularmente elevados e a sua racionalização foi novamente adiada, apesar de ser exigida pela legislação nacional. Há ainda margem para diminuir a carga que recai sobre as empresas e famílias cumpridoras, reduzindo a complexidade do código tributário e aumentando o nível global de cumprimento das obrigações fiscais. O alargamento da faturação eletrónica obrigatória a todas as operações do setor privado a partir de 2019 representa um passo positivo nessa direção. Contudo, o aumento dos limites legais de pagamentos em numerário poderá desincentivar o recurso a pagamentos eletrónicos, cujo carácter obrigatório é suscetível de melhorar a taxa de cumprimento das obrigações fiscais. Muito embora o Instituto Nacional de Estatística italiano estime que a economia paralela representa aproximadamente 12,6 % do PIB em 2015, não se prevê qualquer ação estratégica para fazer face a este problema. Cerca de 15,9 % do emprego total é parcial ou totalmente não declarado, sendo que este nível atinge quase 50 % em certos setores.

⁽¹⁾ A despesa pública primária líquida inclui a despesa pública total excluindo as despesas com juros, as despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas dos fundos da União e as alterações não discricionárias das despesas com subsídios de desemprego. A formação bruta de capital fixo financiada a nível nacional é repartida ao longo de um período de quatro anos. São tidas em conta as medidas discricionárias do lado da receita ou aumentos das receitas impostos por lei. As medidas pontuais, tanto do lado da receita como do da despesa, são objeto de compensação.

- (13) O investimento diminuiu de forma acentuada durante a crise e ainda não regressou ao nível alcançado em 2007. Apesar do aumento registado em 2017, o nível de investimento continua a ser baixo em comparação com outros países da UE. O investimento privado tem sido particularmente baixo, condicionado por fatores estruturais. Estes incluem um quadro empresarial menos favorável, restrições financeiras relacionadas com o insuficiente desenvolvimento dos mercados de capitais, contenção do crédito bancário, bem como a falta de trabalhadores altamente especializados devido, entre outros fatores, à fuga de cérebros e a uma aprendizagem ao longo da vida limitada. Os ativos incorpóreos, como a investigação e o desenvolvimento, a inovação e a formação de trabalhadores, são vitais para a produtividade e o crescimento económico e contribuem para explicar as diferenças de produtividade entre os países. Contudo, o investimento neste tipo de ativos continua a ser inferior à média da União devido, em grande medida, ao grande número de microempresas e à falta de especialização do país em setores com grande exigência de conhecimentos, bem como em matéria de digitalização e competências digitais. Paralelamente, a despesa pública global em investigação e desenvolvimento foi reduzida. O financiamento das pequenas e médias empresas continua bastante dependente do setor bancário e a concessão de empréstimos permanece modesta, apesar dos custos de financiamento registarem níveis historicamente baixos. Há ainda disparidades regionais significativas a nível do investimento na investigação e desenvolvimento, da adesão aos recentes incentivos estratégicos para empresas inovadoras e no que se refere à qualidade da educação. Com base na avaliação, atualmente em curso, dos resultados das diferentes medidas industriais implementadas ao abrigo das iniciativas «Financiamento para o Crescimento» e «Indústria/Empresa 4.0», afigura-se adequado criar um quadro estratégico a longo prazo que promova um investimento capaz de reforçar os diferentes fatores que sustentam a inovação, tais como a disponibilidade de crédito, a forte base de investigação, o ensino superior e as competências adequadas. Convém ainda ter em conta as diferenças regionais existentes a nível dos sistemas industrial e educativo.
- (14) A eficiência do sistema judicial italiano registou apenas uma ligeira melhoria nos últimos anos, e a morosidade dos processos continua a ser uma fonte de preocupação, sobretudo a nível das instâncias superiores. Por exemplo, em 2016, o tempo necessário para resolver processos civis e comerciais continuava a ser um dos mais longos da União em todas as instâncias. O número de processos em atraso no Supremo Tribunal de Cassação (*Corte suprema di Cassazione*) continuou a aumentar, permanecendo um dos mais elevados da União *per capita*. Uma importante lei de habilitação que racionaliza as normas processuais civis e reforça os desincentivos à litigância de má-fé encontra-se pendente no Parlamento italiano desde há dois anos. Além disso, entre as medidas adotadas para limitar a litigância e reforçar a disciplina processual, o processo simplificado (*rito sommario*) ainda não se tornou sistemático nos tribunais de recurso, e o recurso ao filtro de inadmissibilidade para a interposição de recurso continua a ser irregular e limitado em segunda instância, impedindo assim a redução prevista do número de novos casos. Pelo contrário, em 2016, o número de novos processos civis aumentou, tanto em primeira como em segunda instância, devido também ao aumento constante das taxas de recursos interpostos. Uma percentagem crescente dos recursos em cassação foi declarada inadmissível em 2016, o que vem confirmar uma recente tendência em alta. A capacidade do Tribunal de Cassação para tratar o número de processos que entraram foi afetada no contexto de um aumento acentuado de novos processos não penais essencialmente devido a processos fiscais (o que pode pôr em causa o seu papel). A devida aplicação das regras processuais, incluindo no que toca à litigância abusiva, poderia igualmente contribuir para uma administração robusta e eficiente da justiça.
- (15) A corrupção continua a constituir um grande desafio para o quadro empresarial e para a contratação pública na Itália. O país melhorou o seu quadro de luta contra a corrupção através da revisão do regime de prescrição, do alargamento da proteção dos denunciantes aos trabalhadores do setor privado e de um melhor alinhamento do delito de corrupção entre particulares com as normas internacionais. Embora a reforma do regime de prescrição adotada não limite os prazos de prescrição após uma condenação em primeira instância, como recomendado pelo Grupo de Estados do Conselho da Europa contra a Corrupção, poderá reduzir o âmbito de utilização de litigância criminal abusiva como tática dilatória por parte dos advogados em instâncias superiores. Assim, poderá atenuar a preocupação já de longa data com a prescrição dos processos por corrupção após a condenação em primeira instância. A repressão da corrupção poderia ser melhorada através de um aumento da eficiência da justiça penal. Em 2014, a Itália registava o maior número de processos penais novos e pendentes na União em segunda e terceira instâncias devido, nomeadamente, a uma das mais altas taxas de interposição de recursos em cassação. Esta situação traduziu-se num dos mais elevados níveis de morosidade dos processos penais. A eficácia da justiça penal e da luta contra a corrupção poderia ser reforçada incentivando os procedimentos acelerados e desencorajando a litigância abusiva. Além disso, a autoridade nacional de luta contra a corrupção desempenha um papel fundamental no que toca à aplicação do novo quadro de luta contra a corrupção.
- (16) O aumento da qualidade da administração pública italiana teria um impacto positivo sobre o quadro empresarial, bem como sobre o investimento e a capacidade das empresas para tirar partido das oportunidades de inovação. As grandes disparidades regionais na recetividade das administrações face às empresas sugerem que, em certas áreas específicas, os empresários enfrentam maiores obstáculos no exercício das suas atividades. Em 2015, foi adotada uma lei abrangente de reforma da administração pública, com potencial para melhorar a sua eficiência em prol da economia. No final de 2017, a implementação da reforma foi concluída, sendo agora necessário aplicá-la, sobretudo nas regiões de fraco desempenho. No que diz respeito às empresas públicas, a reforma visa garantir um melhor alinhamento das regras que regem as empresas públicas com as das entidades privadas. Os objetivos declarados são: racionalizar as empresas públicas através de fusões, consolidações das empresas não rentáveis e privatizações; aumentar a eficiência das restantes empresas; e evitar a futura proliferação

de empresas públicas não essenciais. A aplicação do novo quadro é fundamental para atingir estes objetivos. Além disso, os serviços públicos locais são protegidos da concorrência (no âmbito do mercado e a favor do mesmo), o que condiciona a eficiência e a qualidade dos serviços, resultando na insatisfação dos utentes. A reforma da administração pública de 2015 previa igualmente um novo quadro que reestruturava a gestão dos serviços públicos locais. No entanto, em novembro de 2016, o Tribunal Constitucional pronunciou a inconstitucionalidade do procedimento de adoção de alguns decretos legislativos, incluindo o respeitante aos serviços públicos locais. Tendo em conta que o prazo do decreto terminou em novembro de 2016, é necessária uma nova iniciativa legislativa.

- (17) O aperfeiçoamento do quadro empresarial facilitaria o empreendedorismo, ao passo que a melhoria das condições gerais da concorrência favoreceria uma afetação mais eficiente dos recursos e ganhos de produtividade. A lei anual sobre a concorrência de 2015 foi adotada em agosto de 2017, devendo agora ser devidamente implementada. Contudo, subsistem obstáculos significativos em determinados setores tais como os serviços profissionais, os transportes públicos locais e os setores ferroviário e retalhista. Um maior recurso aos concursos para a adjudicação de contratos de serviço público e para a concessão de acesso aos bens públicos teria um impacto positivo sobre a qualidade dos serviços. Em matéria de contratação pública, os efeitos positivos da recente reforma dependerão da sua conclusão atempada, da coerência na aplicação dos planos para a contratação pública eletrónica e a agregação dos contratos públicos, bem como da ativação efetiva do órgão central de agregação para a coordenação das políticas (*Cabina di regia per gli appalti pubblici*).
- (18) A confiança do mercado nos bancos italianos aumentou na sequência de medidas tomadas em 2017 para gerir vários bancos mais frágeis. Graças à melhoria da conjuntura económica e à pressão exercida pelas entidades de supervisão, realizaram-se progressos na redução dos créditos não produtivos, mas o volume de ativos acumulados continua a ser elevado. Esta situação limita a rentabilidade dos bancos e a sua capacidade de gerar capital a nível interno. O ritmo de alienação dos créditos não produtivos, que depende do aprofundamento do mercado secundário a ele dedicado, tem de ser mantido de forma a reforçar mais a estabilidade financeira e a concessão de crédito à economia real. Convém igualmente apoiar a prossecução da reestruturação e consolidação dos balanços, incluindo no que toca aos pequenos bancos e bancos de segundo nível. Tal implica combater a rentabilidade estruturalmente baixa dos bancos mediante uma estratégia abrangente de redução de custos e a otimização do modelo empresarial.
- (19) Apesar de estarem em curso várias reformas em matéria de governo das sociedades, a plena aplicação das reformas respeitantes às grandes cooperativas de crédito e aos pequenos bancos mutualistas traduzir-se-á numa maior solidez do setor bancário. Os quadros de insolvência e de execução de hipotecas continuam a não ser suficientemente favoráveis à resolução e reestruturação rápida dos créditos não produtivos. A célere adoção e aplicação das medidas legislativas necessárias à reforma da insolvência contribuiriam para resolver as fragilidades estruturais. As medidas adotadas em 2016 para acelerar a execução de garantias por parte dos bancos ainda não estão a ser postas em prática. O quadro relativo à execução extrajudicial de garantias ainda não é plenamente aplicável às empresas e só recentemente às famílias.
- (20) Não obstante os progressos alcançados graças a várias medidas adotadas nos últimos anos, o acesso ao financiamento continua a constituir um importante obstáculo ao investimento e ao financiamento a favor do crescimento, sobretudo para as pequenas e médias empresas. O financiamento das empresas continua a depender maioritariamente do sistema bancário, sendo que o desenvolvimento do mercado de capitais é insuficiente em comparação com outros países da União. A percentagem de pequenas e médias empresas financiadas por capitais próprios é particularmente baixa em comparação com a média da União. A introdução da «dedutibilidade do capital social das empresas» foi uma reforma importante, mas a taxa de referência foi subsequentemente reduzida, atenuando o seu impacto benéfico. A promoção do acesso das empresas ao financiamento de mercado é um elemento essencial para diversificar as suas fontes de financiamento e assim estimular o investimento e o crescimento.
- (21) Nos últimos anos, as instituições do mercado de trabalho foram sujeitas a reformas substanciais. As condições do mercado de trabalho continuam a melhorar: em 2017, o número de empregados aumentou em 1,2 %, elevando-se a mais de 23 milhões de pessoas e regressando assim aos níveis anteriores à crise. A taxa de emprego (20-64 anos) subiu para mais de 62 % no ano passado, muito embora este aumento se deva maioritariamente a postos de trabalho temporários. Contudo, este valor continua a ser significativamente inferior à média da União. A taxa de desemprego diminuiu para 11,2 % em 2017, mas o total de horas de trabalho mantém-se significativamente inferior ao nível anterior à recessão. Não obstante os progressos realizados, as taxas de desemprego de longa duração e de desemprego dos jovens mantêm-se elevadas, criando riscos para a coesão social e para o crescimento. Representando 20,1 % em 2017, a percentagem de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação continua a ser uma das mais elevadas da União, verificando-se disparidades regionais profundas e persistentes.

- (22) A negociação a nível empresarial ou territorial permanece limitada, devido também à prevalência de pequenas empresas em Itália, o que pode impedir uma adaptação rápida dos salários às condições económicas locais. No final de fevereiro de 2018, a Confindustria e as três principais organizações sindicais italianas (Cgil, Cisl e Uil) assinaram um acordo-quadro que sublinha a importância da negociação de segundo nível, aumentando a segurança jurídica mediante o estabelecimento de regras mais claras para a representação dos parceiros sociais nas negociações. A redução fiscal aplicada aos aumentos salariais associados à produtividade acordados em negociações de segundo nível foi reforçada em 2017, mas a sua eficácia é difícil de comprovar. Embora o número total de acordos coletivos esteja a aumentar, só uma pequena percentagem dos mesmos são subscritos pelas principais organizações sindicais e patronais.
- (23) Em 2017, registaram-se poucos progressos na reforma das políticas ativas do mercado de trabalho definida na lei sobre o emprego. A formação e a requalificação profissionais são particularmente importantes atendendo ao aumento da flexibilidade no mercado de trabalho italiano e à percentagem crescente de contratos temporários. Ainda não foram implementadas normas de serviço geralmente vinculativas e os serviços de emprego carecem de efetivos e de acompanhamento adequado, embora a nova lei do orçamento para 2018 tenha atribuído às regiões mais recursos financeiros e humanos para os serviços públicos de emprego. Aumentar o número de efetivos e assegurar que estes são suficientemente qualificados para os serviços de emprego e serviços sociais é igualmente essencial para garantir uma correta aplicação do plano de luta contra a pobreza introduzido em 2018 e para a Garantia para a Juventude, que visa assegurar, em tempo oportuno, uma oferta de emprego ou de formação adequada aos jovens em dificuldade.
- (24) Embora a percentagem de mulheres que participam no mercado de trabalho tenha vindo a aumentar, continua a ser uma das mais baixas da União. O impacto das medidas recentemente tomadas, baseadas no pagamento de uma prestação pecuniária por cada parto (sem condições de elegibilidade), não foi avaliado pelas autoridades italianas. Os dados disponíveis sugerem que estas prestações pecuniárias podem não ser eficazes para aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho. Além disso, é pouco provável que ocasionem um aumento da taxa da natalidade, a qual tem vindo a estagnar em níveis muito baixos durante os últimos vinte anos. Verifica-se a ausência de uma estratégia global que permita conciliar a vida profissional e a vida familiar. Estas limitações refletem-se numa conceção da licença parental e das fórmulas de trabalho flexíveis não equilibrada em termos de género, bem como na insuficiente oferta de serviços de cuidados e de acolhimento de crianças adequados, de qualidade e acessíveis em termos de custos.
- (25) A introdução de medidas para promover o capital humano e as competências contribuiria para melhorar a empregabilidade e satisfazer as futuras necessidades do mercado de trabalho. A qualidade global da educação do país está a melhorar, mas subsistem grandes disparidades regionais. A percentagem de alunos que abandonam a escola sem ter obtido um diploma mantém-se acima da média da União, sobretudo entre os alunos nascidos no estrangeiro (30,1 % face à média da União que é de 19,4 %). A implementação da reforma escolar prossegue globalmente numa trajetória satisfatória e o ensino e a formação profissionais têm vindo a melhorar. O ensino superior sofre de um grave défice de financiamento (as despesas públicas nesse domínio representam menos de 0,4 % do PIB) e é caracterizado por elevadas taxas de abandono escolar e por períodos de estudo prolongados. Consequentemente, a taxa de conclusão do ensino superior é uma das mais baixas da União (26,9 % da população com idade compreendida entre os 30 e os 34 anos). A taxa de participação em programas de aprendizagem para adultos está a aumentar, mas continua a ser uma das mais baixas da União, sobretudo no que diz respeito aos adultos pouco qualificados. A melhoria de competências e a reconversão profissional deverão ser fomentadas e os empregadores deverão ser incentivados a proporcionar mais oportunidades de formação aos trabalhadores. A implementação da «estratégia global de competências» a nível nacional, lançada em outubro de 2017, será crucial.
- (26) Contrariamente à tendência global da União, a taxa de população em risco de pobreza ou de exclusão social tem continuado a aumentar, atingindo 30 % em 2016, muito acima da média da União. Esta situação afeta particularmente as crianças, os trabalhadores temporários e os migrantes. O nível de desigualdade de rendimentos é elevado e continua a aumentar. Em 2016, o rendimento das famílias no escalão dos 20 % mais ricos era 6,3 vezes superior ao dos 20 % mais pobres. Este rácio é ainda mais elevado entre pessoas em idade ativa, que não beneficiam do impacto redistributivo das pensões. A introdução de um novo regime permanente de luta contra a pobreza (*Reddito di Inclusione*) representa um importante passo em frente em matéria de políticas sociais. Concebido como uma transferência universal destinada a pessoas que satisfazem certos critérios de pobreza, este regime deverá melhorar o impacto das prestações sociais na redução da pobreza, o qual é atualmente reduzido. O regime baseia-se em mecanismos de governação sólidos e será objeto de uma avaliação sistemática. Convém referir que este regime prevê igualmente um reforço substancial dos efetivos para os serviços sociais do país que não têm pessoal suficiente. O reforço da cooperação entre os serviços sociais e os serviços públicos de emprego, bem como a afetação de recursos suficientes, serão determinantes para assegurar a boa execução da reforma. O regime incorpora o antigo regime de assistência no desemprego (ASDI), o que representa um primeiro passo na racionalização das despesas públicas. O sistema de cuidados de saúde italiano proporciona uma cobertura universal e o estado de saúde da população é globalmente bom; contudo, as necessidades autodeclaradas de cuidados médicos não satisfeitas são elevadas, subsistindo disparidades regionais a nível da organização e da qualidade da prestação de cuidados. A Itália envidou alguns esforços para garantir um acesso adequado a cuidados médicos, incluindo a revisão e o alargamento do painel de cuidados incluídos nas prestações legais mínimas.

- (27) No contexto do Semestre Europeu de 2018, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Itália, que publicou no relatório de 2018 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2018, o Programa Nacional de Reformas para 2018 e o seguimento dado às recomendações dirigidas à Itália em anos anteriores. A Comissão tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável em Itália, mas também a sua conformidade com as normas e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante um contributo a nível da União para futuras decisões nacionais.
- (28) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2018, estando o seu parecer ⁽¹⁾ refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*.
- (29) À luz dos resultados da apreciação aprofundada realizada pela Comissão e desta avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas para 2018 e o Programa de Estabilidade para 2018. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 constam das recomendações 1 a 4 *infra*,

RECOMENDA que, em 2018 e 2019, a Itália tome medidas no sentido de:

1. Assegurar que, em 2019, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não exceda 0,1 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Utilizar ganhos excepcionais para acelerar a redução do rácio da dívida pública. Transferir a tributação do trabalho para outras áreas, inclusivamente através da redução das despesas fiscais e da atualização dos valores cadastrais obsoletos. Intensificar o combate à economia paralela, nomeadamente através do reforço do recurso obrigatório a pagamentos eletrónicos mediante a redução dos limites legais para pagamentos em numerário. Reduzir a quota-parte das pensões de velhice na despesa pública, a fim de criar margem para outras despesas sociais.
2. Reduzir a morosidade dos processos cíveis em todas as instâncias através da aplicação e racionalização das regras processuais, incluindo as que estão atualmente a ser estudadas pelo legislador. Garantir uma maior eficácia na prevenção e repressão da corrupção, reduzindo a duração dos processos penais e implementando o novo quadro de luta contra a corrupção. Garantir a aplicação do novo quadro relativo às empresas públicas e aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos locais. Reduzir as restrições à concorrência, incluindo no domínio dos serviços, através, nomeadamente, de uma nova lei anual em matéria de concorrência.
3. Manter o ritmo de redução do elevado volume de créditos não produtivos, promover a prossecução da reestruturação e consolidação dos balanços dos bancos, incluindo no que toca aos bancos de pequena e média dimensão, e implementar de forma célere a reforma em matéria de insolvência. Melhorar o acesso das empresas ao financiamento baseado no mercado.
4. Acelerar a aplicação da reforma das políticas ativas do mercado de trabalho, a fim de assegurar a igualdade de acesso a serviços de assistência na procura de emprego e de formação eficazes. Encorajar a participação das mulheres no mercado de trabalho através de uma estratégia global, racionalizando as políticas de apoio às famílias e alargando a cobertura das instalações de acolhimento de crianças. Fomentar a investigação, a inovação, as competências digitais e as infraestruturas mediante um investimento mais direcionado e aumentar a participação no ensino superior orientado para a formação profissional.

Feito em Bruxelas, em 13 de julho de 2018.

Pelo Conselho

O Presidente

H. LÖGER

⁽¹⁾ Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.