COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 13.5.2015
COM(2015) 272 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Roménia de 2015

e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Roménia de 2015

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Roménia de 2015

e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Roménia de 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 económicas[1], nomeadamente o artigo 9.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, 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 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-

[1] JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 272.
[4] P TA(2015)0067, P TA(2015)0068, P TA(2015)0069 .

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 relativa ao Programa Nacional de Reformas da Roménia de 2014 e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Convergência da Roménia atualizado de 2014.

(4) Em 28 de novembro de 2014, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento[5], assinalando o início do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas de 2015. Na mesma data, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o relatório sobre o mecanismo de alerta[6], em que identificava a Roménia como sendo 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 Roménia de 2015[7]. Nesse relatório eram avaliados os progressos alcançados pela Roménia para dar resposta às recomendações específicas por país adotadas em 8 de julho de 2014. O relatório relativo à Roménia 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 Roménia regista desequilíbrios macroeconómicos, que requerem a adoção de medidas e devem ser objeto de acompanhamento. No decurso dos três programas consecutivos UE/FMI, os desequilíbrios externos e internos foram consideravelmente reduzidos. Todavia, os riscos decorrentes de uma posição líquida do investimento estrangeiro bastante negativa, na Roménia, bem como de uma fraca capacidade de exportação a médio prazo, merecem atenção. Continuam a existir fatores de vulnerabilidade no setor bancário, tanto externos como internos.

(7) Em 30 de abril de 2015, a Roménia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2015 e o seu Programa de Convergência de 2015. Para ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

(8) Em 22 de outubro de 2013, o Conselho adotou a Decisão 2013/531/UE[8], na qual se comprometia a conceder à Roménia assistência financeira a médio prazo, no montante máximo de 2 mil milhões de EUR, durante o período até setembro de 2015. Esta assistência é subordinada à implementação de uma política económica abrangente. Apesar de, nas atuais condições de mercado, a Roménia não tencionar solicitar o desembolso de qualquer prestação, a assistência financeira a título preventivo deverá contribuir para consolidar a estabilidade macroeconómica, orçamental e financeira, e, através da realização de reformas estruturais, aumentar a capacidade de resistência e o potencial de crescimento da economia. Uma vez que a Roménia tenha saído do programa, será plenamente reintegrada no quadro do Semestre Europeu.

---

5 COM(2014) 902.

6 COM(2014) 904.

7 SWD(2015) 42 final.

8 Decisão 2013/531/UE do Conselho, de 22 de outubro de 2013, que concede à Roménia, a título preventivo, assistência financeira da União a médio prazo (JO L 286 de 29.10.2013, p. 1).

(9) A Roménia encontra-se atualmente na vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu programa de convergência, a Roménia solicitou autorização para um desvio temporário, equivalente a 0,5 % do PIB, em relação à trajetória de ajustamento exigida com vista ao objetivo de médio prazo, em razão das reformas estruturais planeadas. Uma vez que o Programa não apresenta informações suficientemente pormenorizadas sobre as reformas estruturais previstas, o Conselho não está apto a avaliar a sua plausibilidade. A Roménia solicitou igualmente a aplicação da cláusula da reforma do regime de pensões. A elegibilidade da reforma para a aplicação daquela cláusula está sujeita a confirmação por parte do Eurostat. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2015, o défice estrutural de 3,4 % do PIB, projetado para 2016, não asseguraria uma margem de segurança adequada relativamente ao valor de referência de 3 % do PIB, previsto no Tratado. Por conseguinte, o Conselho é de opinião que a Roménia não satisfaz as condições necessárias para lhe ser autorizado o desvio temporário solicitado para 2016.

(10) No seu Programa de Convergência de 2015, o Governo tenciona manter o défice nominal em 1,5 % do PIB em 2015 e reduzi-lo para 0,8 % do PIB em 2018. O Governo tenciona alcançar o objetivo de médio prazo - um défice estrutural de 1,0 % do PIB - a partir de 2016. De acordo com o Programa de Convergência, o rácio dívida pública/PIB deve atingir um valor culminante de 40,1 % em 2015, para diminuir em seguida progressivamente, até 37,1 % em 2018. O cenário macroeconómico subjacente a estas previsões orçamentais é bastante favorável. Certas medidas, com um importante efeito de agravamento do défice, aprovadas pelo Governo em 25 de março e pelo Senado em 27 de abril[9], que foram tidas em conta nas previsões da Comissão da primavera de 2015, não estão incluídas no Programa de Convergência, apesar de o Código de Conduta o exigir. As medidas que são necessárias para apoiar os objetivos em matéria de défice planeados a partir de 2016 não foram suficientemente especificadas. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2015, o saldo estrutural deverá desviar-se em 2015 do objetivo de médio prazo, em 0,3 % do PIB. Este desvio ultrapassa ligeiramente o desvio de 0,25 % do PIB autorizado nos termos do programa de apoio à balança de pagamentos, na condição de o cofinanciamento dos projetos financiados pela UE ser consentâneo com o que foi previsto no orçamento. Prevê-se que esse desvio se torne significativo em 2016, situando-se em 2,4 % do PIB, ao passo que é necessário um ajustamento equivalente a 0,3 % do PIB. Por conseguinte, serão necessárias medidas suplementares em 2015 e 2016. Com base na sua avaliação do Programa de Convergência e tendo em conta as previsões da Comissão da primavera de 2015, o Conselho é de opinião que existe o risco de a Roménia não cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

(11) O quadro orçamental da Roménia é em termos gerais sólido, mas não é aplicado de modo eficaz. A evolução demográfica a médio e longo prazo, bem como o baixo nível de desenvolvimento do mercado de trabalho, podem comprometer a sustentabilidade do sistema de pensões a longo prazo. A reforma do sistema de pensões, lançada em 2010, já trouxe algumas melhorias, mas a lei que torna igual a idade legal de reforma dos homens e das mulheres a partir de 2035, proposta pelo Governo em dezembro de 2013, ainda não foi adotada pela Câmara Baixa do Parlamento.

[9] Cortes fiscais previstos no novo projeto de código fiscal

(12) A recente redução das contribuições das entidades patronais para a segurança social veio reduzir a cunha fiscal sobre o trabalho, mas de forma errática. A cunha fiscal para os trabalhadores com baixos rendimentos continua a ser elevada (40 %) em relação aos outros países europeus. A fraude e a evasão fiscais continuam a constituir um desafio importante e a erodir as receitas fiscais. Foram dados os primeiros passos no que se pretende ser uma reorganização da administração fiscal romena. Foi implementado em 2014, em duas regiões, um projeto-piloto em matéria de cumprimento das obrigações, que visa o trabalho não declarado, os salários não integralmente declarados e a evasão fiscal. Esse projeto deverá ser prolongado para 2015. O nível da tributação sobre o ambiente foi aumentado em 2014, aproximando-o da média da UE.

(13) Embora se tenham registado algumas melhorias em 2014, as taxas de emprego e de atividade continuam a ser especialmente baixas entre as mulheres, os jovens, os trabalhadores mais velhos e a comunidade Rom. As políticas ativas do mercado de trabalho foram revistas, mas, em termos globais, a participação nas medidas ativas do mercado de trabalho e o seu financiamento continuam a ser pouco expressivos, em especial no que diz respeito à formação profissional, aos sistemas destinados ao reconhecimento de aprendizagens anteriores, aos incentivos à mobilidade e às medidas orientadas para os desempregados de longa duração. A Roménia adotou medidas para combater o desemprego dos jovens, nomeadamente através da Garantia para a Juventude, mas têm-se verificado alguns atrasos na sua implementação. Não se realizaram progressos na definição de orientações transparentes para a fixação do salário mínimo. O serviço público de emprego necessita de um reforço de capacidade, nomeadamente em termos de pessoal, e de dispor de um quadro para a execução das medidas cofinanciadas através dos fundos estruturais e de investimento europeus, para que a oferta de serviços possa ser personalizada e repartida de uma forma maias coerente entre os grupos visados.

(14) A Roménia enfrenta vários desafios no domínio do ensino: a taxa de abandono escolar precoce continua a ser muito superior à média da UE; a disponibilidade e o acesso ao ensino e acolhimento na primeira infância são limitados, em especial nas zonas rurais e para a comunidade Rom; a participação na aprendizagem ao longo da vida continua a situar-se muito aquém da média da UE; a qualidade do ensino superior e a sua adequação ao mercado de trabalho são insuficientes; e a taxa de conclusão de estudos superiores continua a ser a segunda mais baixa da UE. A Roménia já começou a dar resposta a estes desafios, com graus de progresso variáveis entre os diferentes domínios, e, até à data, com efeitos finais pouco tangíveis. Verificaram-se atrasos significativos na adoção da estratégia nacional para reduzir o abandono escolar precoce. Foi concebido um programa nacional de educação e acolhimento na primeira infância para o período 2014-2019, que entrará em vigor no ano letivo de 2015-2016. A estratégia nacional para a aprendizagem ao longo da vida foi adiada. A estratégia respeitante ao ensino superior já foi delineada, e tem por objetivo melhorar a adequação do ensino superior, alinhando-a mais estreitamente com as necessidades do mercado de trabalho, bem como melhorar o acesso ao ensino superior por parte dos grupos desfavorecidos. Foram implementadas medidas para melhorar o ensino e a formação profissionais, bem como os sistemas de estágios profissionais.

(15) O sistema de saúde romeno caracteriza-se por maus resultados em termos de tratamento, fraca acessibilidade financeira e geográfica, baixo financiamento e utilização ineficiente de recursos. O sistema assenta essencialmente nos serviços

hospitalares e padece de uma extensa e ineficiente rede hospitalar, de redes de referenciação fracas e fragmentadas, e de uma reduzida proporção de despesas destinadas aos cuidados de saúde primários. Além disso, a banalização dos pagamentos informais no sistema de saúde público reduz ainda mais a acessibilidade, a eficiência e a qualidade do sistema. Foram introduzidas diversas medidas e reformas a nível do sistema de saúde, que reduziram o défice de financiamento e melhoraram a qualidade e a eficiência dos serviços. A estratégia nacional de saúde para 2014-2020, que define os princípios de base para a reforma do setor da saúde, foi aprovada em dezembro de 2014 e deverá ser agora implementada. O Ministério da Saúde e a Caixa Nacional de Seguro de Doença estão a estudar diversas medidas para melhorar o sistema de financiamento dos cuidados de saúde.

(16) A redução da pobreza e da exclusão social continua a constituir um importante desafio para a Roménia. Embora tenha diminuído, a percentagem de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social continua elevada, situando-se em 40 % em 2013, nível muito superior à média da UE. A eficácia das prestações sociais (com exclusão das pensões) na redução da pobreza parece ser limitada, e é particularmente baixa no caso das crianças. As prestações sociais não são devidamente associadas a medidas de ativação. A implementação da reforma de 2011 da assistência social ainda está atrasada em relação ao calendário previsto. A adoção da estratégia para a inclusão social e o combate à pobreza, bem como os respetivos planos de ação, foram adiados. Registaram-se poucos progressos no que respeita à introdução do rendimento mínimo de inserção, que simplificaria a assistência social através da combinação de três prestações sociais já existentes. O Governo adotou em 2013 uma lei sobre a economia socia destinada a reforçar a ligação entre as prestações sociais e as medidas de ativação, que está ainda a ser debatida pelo Parlamento. Foram adotadas poucas medidas eficazes para integrar a população Rom. Todavia, foi adotada com algum atraso, em janeiro de 2015, uma estratégia revista para a integração dessa comunidade, mas a sua implementação está atrasada em relação ao calendário previsto.

(17) A capacidade administrativa da Roménia é fraca, fragmentada e caracterizada por uma delegação de responsabilidades pouco clara, o que a faz atuar como um travão à competitividade da economia. Foram identificadas as causas profundas das deficiências estruturais, e foi adotada em outubro de 2014 uma estratégia para enfrentar os desafios a nível da administração pública e da definição de prioridades e coordenação políticas, juntamente com um plano de ação para a sua implementação no período 2014-2020. No entanto, a sua implementação foi consideravelmente atrasada. A implementação dos programas associados aos fundos da UE viu-se significativamente atrasada por irregularidades nos procedimentos de adjudicação de contratos públicos. Essas irregularidades têm um impacto negativo sobre o ambiente empresarial, entravando o tão necessário investimento em infraestruturas.

(18) Foram realizados alguns progressos no sentido de aumentar a independência, a qualidade e a eficiência do sistema judicial, combater a corrupção a todos os níveis e garantir a execução efetiva das decisões judiciais. No entanto, a execução das decisões judiciais continua a ser fraca em muitos casos, e registaram-se progressos ainda mais limitados em matéria de prevenção e combate à corrupção de baixo nível. Estes importantes domínios de intervenção serão abrangidos pelo Mecanismo de Cooperação e de Verificação.

(19) As empresas públicas padecem de uma produtividade abaixo da média, contribuem para a falta de liquidez na economia, sobrecarregam o orçamento geral das

administrações públicas - como passivos contingentes - e representam 50 % das dívidas fiscais do setor empresarial no seu conjunto. O modo de governo societário é um fator crucial para o desempenho das empresas públicas. A atual estrutura de governo das empresas públicas não impede a interferência dos poderes políticos na sua gestão corrente, nem garante uma separação entre as funções de propriedade e de definição de políticas que incumbem às autoridades. Não haviam sido introduzidos de forma sistemática regras específicas para as empresas públicas, até à aprovação do Decreto Governamental de emergência n.º 109/2011. Vários domínios continuam a não estar contemplados, e, na prática, as regras nem sempre são respeitadas. Não se registaram quaisquer progressos no que diz respeito à reforma do governo societário das empresas públicas nos setores da energia e dos transportes.

(20) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Roménia, que publicou no relatório relativo à Roménia de 2015. Avaliou igualmente o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Roménia nos anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica na Roménia mas também a sua conformidade com as normas e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União pelo seu contributo para as futuras decisões nacionais. As recomendações formuladas no contexto do Semestre Europeu traduzem-se nas recomendações 1 a 4, infra.

(21) À luz desta avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência da Roménia, estando o seu parecer[10] refletido, em especial, na recomendação 1, infra,

(22) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e dessa avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Convergência. As recomendações formuladas ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 refletem-se nas recomendações 1 a 4, infra.

RECOMENDA que, no período 2015-2016, a Roménia atue no sentido de:

1. Tomar todas as medidas necessárias para concluir o programa de assistência financeira.

2. Limitar o desvio em relação ao objetivo orçamental de médio prazo, em 2015, a um máximo de 0,25 % do PIB, tal como indicado no programa de apoio à balança de pagamentos para 2013-2015, e regressar ao objetivo de médio prazo em 2016. Implementar a estratégia global de cumprimento das obrigações fiscais, reforçar os sistemas de verificação e controlo a fim de combater o trabalho não declarado, e avançar com o nivelamento das idades legais de reforma para homens e mulheres.

3. Intensificar a adoção de medidas no mercado de trabalho, em especial as destinadas aos jovens não registados e aos desempregados de longa duração. Assegurar que a Agência Nacional de Emprego está devidamente dotada em pessoal. Estabelecer, em concertação com os parceiros sociais e de acordo com as práticas nacionais, orientações claras para uma fixação transparente do salário mínimo. Introduzir o rendimento mínimo de inserção. Aumentar a oferta e a qualidade da educação e acolhimento na primeira infância, em especial para a comunidade Rom. Adotar a estratégia nacional para reduzir o abandono escolar precoce. Prosseguir a estratégia nacional no domínio da saúde para 2014-2020, com vista a resolver os problemas da fraca acessibilidade, do escasso financiamento e da ineficiência dos recursos.

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

4. Adotar a lei sobre a reforma do governo societário das empresas públicas.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente