COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 13.5.2015
COM(2015) 271 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Portugaliei pentru 2015

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Portugaliei pentru 2015

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Portugaliei pentru 2015

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Portugaliei pentru 2015

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 121 alineatul (2) și articolul 148 alineatul (4),

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice[1], în special articolul 5 alineatul (2),

având în vedere Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice[2], în special articolul 6 alineatul (1),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene[3],

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European[4],

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

având în vedere avizul Comitetului economic și financiar,

având în vedere avizul Comitetului pentru protecție socială,

având în vedere avizul Comitetului de politică economică,

întrucât:

(1) La 26 martie 2010, Consiliul European a aprobat propunerea Comisiei de a lansa o nouă strategie pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă, *Strategia Europa 2020*, bazată pe coordonarea sporită a politicilor economice. Strategia se concentrează pe domeniile-cheie în care sunt necesare acțiuni în vederea stimulării potențialului de creștere durabilă și de competitivitate al Europei.

(2) La 13 iulie 2010, Consiliul a adoptat, pe baza propunerilor Comisiei, o recomandare privind orientările generale pentru politicile economice ale statelor membre și ale Uniunii (2010-2014), iar la 21 octombrie 2010 a adoptat o decizie privind orientările

[1] JO L 209, 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306, 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 271.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre. Împreună, acestea formează „orientările integrate” de care statele membre au fost invitate să țină seama în politicile lor economice și de ocupare a forței de muncă de la nivel național.

(3) La 8 iulie 2014, Consiliul a adoptat o recomandare privind Programul național de reformă al Portugaliei pentru 2014 și a emis avizul cu privire la Programul de stabilitate actualizat al Portugaliei pentru 2014. La 28 noiembrie 2014, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 473/2013[5], Comisia a prezentat avizul său privind proiectul de plan bugetar al Portugaliei pentru 2015[6].

(4) La 28 noiembrie 2014, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii[7], care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice pentru 2015. În aceeași zi, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Comisia a adoptat Raportul privind mecanismul de alertă[8], în care a identificat Portugalia ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să fie efectuat un bilanț aprofundat.

(5) La 18 decembrie 2014, Consiliul European a aprobat prioritățile pentru stimularea investițiilor, accelerarea reformelor structurale și continuarea unei consolidări bugetare responsabile și favorabile creșterii.

(6) La 26 februarie 2015, Comisia a publicat Raportul de țară privind Portugalia pentru 2015[9], în care a evaluat progresele realizate de Portugalia în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate la 8 iulie 2014. Raportul de țară include, de asemenea, rezultatele bilanțului aprofundat în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011. În urma analizei sale, Comisia concluzionează că Portugalia se confruntă cu dezechilibre macroeconomice excesive care necesită măsuri de politică decisive și monitorizare specifică. Este adevărat că, prin programul de ajustare, s-au înregistrat progrese considerabile atât în ceea ce privește politicile, cât și ajustarea economică. Totuși, există în continuare riscuri importante legate de nivelurile ridicate ale îndatorării interne și externe, în diferite sectoare, iar acestea merită o atenție deosebită. De asemenea, există numeroase presiuni legate de reducerea efectului de levier în contextul creșterii economice scăzute, al inflației reduse și al șomajului ridicat.

(7) La 28 aprilie 2015, Portugalia și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2015, precum și Programul de stabilitate pentru 2015. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.

(8) În prezent, Portugalia face obiectul componentei corective a Pactului de stabilitate și de creștere. Potrivit Programului de stabilitate pentru 2015, guvernul intenționează să corecteze deficitul excesiv până în 2015, în conformitate cu termenul stabilit de Consiliu. Guvernul își propune să reducă deficitul global la 2,7 % din PIB în 2015 și apoi, treptat, la 0,6 % din PIB în 2018. Potrivit Programului de stabilitate, guvernul dorește să atingă în 2016 obiectivul pe termen mediu, și anume un deficit structural de 0,5 % din PIB. Se estimează că ponderea datoriei guvernamentale în PIB va scădea la 124,2 % în 2015 și apoi, la aproximativ 112,1 % în 2018. Scenariul macroeconomic care stă la baza proiecțiilor bugetare este plauzibil pentru 2015 și 2016, însă mai degrabă optimist pentru 2017 și 2018, perioadă în privința căreia

[5] JO L 140, 27.5.2013, p. 11.
[6] C(2014) 8812 final.
[7] COM(2014) 902.
[8] COM(2014) 904.
[9] SWD(2015) 41 final.

Consiliul Finanțelor Publice al Portugaliei a identificat, de asemenea, unele riscuri. Potrivit previziunilor Comisiei din primăvara anului 2015, corectarea la timp și durabilă a deficitului excesiv până în 2015, nu este încă asigurată, dar este posibilă. Totodată, efortul bugetar se situează sub nivelul recomandat de Consiliu. Presupunând că deficitul excesiv este corectat, Portugalia ar face obiectul componentei preventive a pactului, începând cu 2016. Măsurile de ameliorare a soldului bugetar care au scopul de a susține țintele de deficit planificate începând cu 2016 nu au fost specificate într-o măsură suficientă și par a fi insuficiente ca amploare. Așadar, se pare că există riscul unei abateri semnificative de la ajustarea necesară în vederea atingerii în 2016 a obiectivului pe termen mediu și vor fi necesare măsuri structurale suplimentare. Pe baza evaluării sale a Programului de stabilitate și ținând seama de previziunile Comisiei din primăvara anului 2015, Consiliul este de părere că există riscul ca Portugalia să nu respecte dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere.

(9) Consolidarea bugetară trebuie să fie susținută de o creștere a eficienței și calității cheltuielilor publice la toate nivelurile administrației publice și de reforme suplimentare ale sistemului de gestionare a finanțelor publice. În special, sunt necesare eforturi suplimentare pentru asigurarea unui control strict al cheltuielilor prin asigurarea respectării legii privind controlul angajamentelor și prin consolidarea răspunderii. În septembrie 2014, s-a publicat legea privind grila unică de salarizare care a fost pusă în aplicare începând cu ianuarie 2015; este în curs de pregătire punerea în aplicare a decretului de lege privind grila unică pentru suplimentele salariale. Procesul de restructurare a întreprinderilor de stat nu s-a finalizat. În cadrul reformei în curs a sistemului de pensii s-au înregistrat progrese limitate în elaborarea de noi măsuri cuprinzătoare. În ultimii doi ani, Portugalia a întreprins o reformă cuprinzătoare a sistemului său fiscal, vizând impozitul pe profit, impozitul pe venit și taxele de mediu. Impactul global al acestei reforme ar trebui evaluat. Există un potențial amplu de continuare a reformelor de modernizare a administrării veniturilor și de ameliorare suplimentară a gradului de respectare a normelor de către contribuabili.

(10) Sistemul de negociere colectivă a făcut recent obiectul mai multor reforme, deși nu toate reformele promovează alinierea salariilor la productivitate la nivel de sector și întreprindere. Provocarea sistemului este de a permite întreprinderilor să se adapteze la circumstanțe specifice. Aceasta include recurgerea efectivă la dispozițiile existente în temeiul cărora întreprinderile pot să deroge de la contractele colective sectoriale în circumstanțe precise. În pofida înghețării din ultimii ani, începând cu 2008 salariul minim a crescut mult mai rapid decât salariul mediu în termeni nominali (cu 18,5 % față de 3,5 % între 2008 și 2014), iar ponderea lucrătorilor remunerați cu salariul minim a crescut de la 5 % în 2005 la 12,9 % în 2014.

(11) S-au înregistrat progrese semnificative în ceea ce privește aplicarea politicilor active în domeniul pieței forței de muncă și reforma serviciilor publice de ocupare a forței de muncă. Totuși, există încă provocări în ceea ce privește măsurile destinate tinerilor care nu sunt încadrați profesional și nici nu urmează un program educațional sau de formare. Este necesar să se mărească gradul de digitalizare a serviciilor cu atribuții în corelarea cererii și a ofertei pe piața forței de muncă. Asigurarea acoperirii adecvate a asistenței sociale, inclusiv sistemul de garantare a unui venit minim, continuă, de asemenea, să rămână o provocare majoră. S-au înregistrat unele progrese în ceea ce privește îmbunătățirea calității și a relevanței educației pentru piața muncii. În vederea îmbunătățirii calității educației, Portugalia a reformat

programele de învățământ și statutul cadrelor didactice. Utilizarea instrumentului de monitorizare și diversificarea parcursurilor cu noi programe de învățământ profesional și tehnic ar trebui să combată abandonul școlar timpuriu și să contribuie la îmbunătățirea nivelurilor de performanță. Reformele recente au scopul de a moderniza sistemul de învățământ profesional și tehnic, iar provocarea este de a le face mai atractive pentru cei care urmează astfel de cursuri. O altă provocare este încurajarea transferului de cunoștințe între instituțiile de învățământ superior, întreprinderile din sectorul privat și organizațiile de cercetare.

(12) Datoriile ridicate ale întreprinderilor portugheze afectează încă performanța lor și îngrădesc noile investiții, iar gradul de îndatorare a gospodăriilor a scăzut în mod semnificativ. În urma exercițiului de evaluare cuprinzătoare, banca centrală și-a intensificat activitatea de monitorizare a poziției de lichiditate și de capital a băncilor și a analizat, de asemenea, planurile de redresare ale băncilor. Rata creditelor neperformante acordate firmelor se menține la un nivel ridicat (peste 18 %) și reprezintă o povară pentru bilanțurile băncilor. Reforma impozitului pe profit, inițiată în 2014, consolidează limitele de deductibilitate a cheltuielilor financiare nete, însă tendința puternică de favorizare a îndatorării în cadrul sistemului de impozitare a societăților ar putea fi combătută în mai mare măsură. Platformele/procedurile de restructurare a societăților, PER și SIREVE, sunt regândite, punându-se un accent mai mare pe sprijinirea întreprinderilor, astfel încât acestea să rămână în activitate, mai degrabă decât să intre în lichidare. Cifrele pentru 2014 privind reducerea efectului de levier indică progrese semnificative în punerea în aplicare a măsurilor de reducere a nivelului de îndatorare excesivă a întreprinderilor. Planul strategic pentru restructurarea datoriilor întreprinderilor, publicat în mai 2014, se conturează treptat în legislație prin diverse măsuri. Se înregistrează, de asemenea, progrese în extinderea gamei de alternative de finanțare disponibile societăților nefinanciare, prin încurajarea investițiilor de capital. Instituția de finanțare a dezvoltării, instituită în mod oficial în septembrie 2014, urmărește să abordeze disfuncționalitățile pieței care afectează accesul IMM-urilor la finanțare.

(13) Există posibilitatea de a consolida măsurile de creștere a eficienței și a calității sistemului judiciar, în special în ceea ce privește evaluarea activităților instanțelor și utilizarea instrumentelor online, precum și de a efectua anchete de opinie în rândul justițiabililor sau al profesioniștilor din domeniul juridic. Potrivit tabloului de bord al UE privind justiția pentru 2015, procedurile în cauzele civile și comerciale sunt în continuare îndelungate (386 de zile). Numărul cauzelor de executare a hotărârilor continuă să scadă ușor, în timp ce durata lichidării stocului de cauze pendinte este în continuare însemnată (1 045 de zile în 2014). Reformele privind instanțele administrative și fiscale se desfășoară într-un ritm mai lent comparativ cu alte reforme judiciare. Creșterea numărului de cazuri de insolvență a evidențiat necesitatea de a intensifica resursele și formarea instanțelor de prim grad de jurisdicție din acest domeniu. Lichiditatea întreprinderilor este în continuare agravată de mari întârzieri la plată, în special de către sectorul public. Nu s-au luat măsuri noi sau angajamente în vederea combaterii acestor plăți întârziate. Gradul de transparență este insuficient în ceea ce privește parteneriatele public-privat la nivelul administrațiilor locale și regionale și în ceea ce privește concesionările la toate nivelurile. Demersurile de prevenire a corupției sunt îngreunate de aplicarea ineficientă a cadrului juridic existent, fiind necesar să se îmbunătățească monitorizarea, punerea în aplicare și executarea sancțiunilor.

(14) Noua autoritate de reglementare în domeniul transporturilor nu este încă funcțională. Măsurile de liberalizare în domeniul concesiunilor portuare, al transportului feroviar și metropolitan public sunt lente, nereușind astfel să stimuleze investițiile. S-au înregistrat progrese limitate în ceea ce privește punerea în aplicare a planului pe termen lung în domeniul transporturilor, precum și în ceea ce privește calendarul de reformă a sectorului portuar. S-au înregistrat întârzieri în concesiunile de transport pentru zonele metropolitane Lisabona și Porto. De asemenea, s-au înregistrat progrese limitate în renegocierea concesiunilor portuare și în sectorul feroviar. Fuziunea dintre operatorii de infrastructură feroviară (REFER) și rutieră (EP) având scopul de a îmbunătăți sustenabilitatea financiară a noului organism de gestionare a infrastructurii rutiere și feroviare este încă în curs. În întreprinderile de stat din sectorul transporturilor, efectivele de personal s-au redus.

(15) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Portugaliei, pe care a publicat-o în raportul de țară pentru 2015. De asemenea, a evaluat Programul de stabilitate, Programul național de reformă și măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate Portugaliei în anii precedenți. Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestora pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în Portugalia, ci și de conformitatea acestora cu normele și orientările UE, având în vedere necesitatea de a consolida guvernanța economică globală a Uniunii Europene prin oferirea unei contribuții a UE la deciziile naționale viitoare. Recomandările Comisiei în cadrul semestrului european sunt reflectate în recomandările 1-5 de mai jos.

(16) În lumina acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul de stabilitate al Portugaliei, iar avizul său[10] se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos.

(17) Având în vedere bilanțul aprofundat realizat de Comisie și evaluarea sus-menționată, Consiliul a examinat Programul național de reformă și Programul de stabilitate. Recomandările sale emise în temeiul articolului 6 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 sunt reflectate în recomandările 1-4 de mai jos.

(18) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat și o analiză a politicii economice a zonei euro în ansamblul său. Pe baza acestei analize, Consiliul a emis recomandări specifice adresate statelor membre a căror monedă este euro. De asemenea, Portugalia ar trebui să vegheze la punerea în aplicare integrală și în timp util a acestor recomandări,

RECOMANDĂ ca, în 2015 și în 2016, Portugalia să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să asigure o corectare durabilă a deficitului excesiv în 2015, prin luarea măsurilor necesare. Să realizeze o ajustare bugetară de 0,6 % din PIB în vederea atingerii obiectivului pe termen mediu în 2016. Să asigure punerea în aplicare a legii privind controlul angajamentelor pentru a controla mai bine cheltuielile. Să îmbunătățească sustenabilitatea pe termen mediu a sistemului de pensii. Să garanteze sustenabilitatea financiară a întreprinderilor de stat. Să îmbunătățească în continuare conformitatea fiscală și eficiența administrației fiscale.

2. Să promoveze alinierea între salarii și productivitate, în consultare cu partenerii sociali și în conformitate cu practicile naționale, luând în considerare diferențele în ceea ce privește competențele și condițiile pieței locale a muncii, precum și divergențele în rezultatele economice dintre regiuni, sectoare și întreprinderi. Să se

[10] Emis în temeiul articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.

asigure că evoluțiile privind salariul minim sunt consecvente cu obiectivele de promovare a ocupării forței de muncă și a competitivității.

3. Să îmbunătățească eficiența serviciilor publice de ocupare a forței de muncă, în special prin vizarea, într-o mai mare măsură, a tinerilor neînregistrați. Să asigure activarea eficace a beneficiarilor de prestații sociale și acoperirea corespunzătoare a sistemului de venit minim.

4. Să adopte măsuri pentru a reduce îndatorarea excesivă a întreprinderilor, pentru a găsi soluții în ceea ce privește rata creditelor neperformante acordate de bănci întreprinderilor și pentru a reduce tendința de favorizare a îndatorării întreprinderilor în temeiul dispozițiilor fiscale. Să îmbunătățească eficiența instrumentelor de restructurare a datoriei pentru întreprinderile viabile, prin introducerea de stimulente astfel încât băncile și debitorii să se implice în procesele de restructurare într-un stadiu incipient.

5. Să accelereze ritmul măsurilor și să mărească transparența în ceea ce privește concesiunile, inclusiv în sectorul transporturilor, și parteneriatele public-privat la nivel local și regional.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu,
Președintele