

Bruxelles, 13 iunie 2016
(OR. en)

9225/16

ECOFIN 465
UEM 211
SOC 329
EMPL 225
COMPET 299
ENV 344
EDUC 200
RECH 191
ENER 207
JAI 455

NOTĂ

Sursă:	Secretariatul General al Consiliului
Destinatar:	Comitetul Reprezentanților Permanenți / Consiliul
Nr. doc. Csie:	9139/16 ECOFIN 430 UEM 180 SOC 294 EMPL 190 COMPET 267 ENV 311 EDUC 167 RECH 159 ENER 172 JAI 417 - COM(2016) 342 final
Subiect:	Recomandare de RECOMANDARE A CONSILIULUI privind Programul național de reformă al Portugaliei pentru 2016 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Portugaliei pentru 2016

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor proiectul de recomandare a Consiliului sus-menționat, astfel cum a fost revizuit și convenit de diferite comitete ale Consiliului, pe baza propunerii COM(2016) 342 final a Comisiei.

RECOMANDAREA CONSILIULUI

din ...

privind Programul național de reformă al Portugaliei pentru 2016

**și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Portugaliei pentru
2016**

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,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European,

având în vedere concluziile Consiliului European,

¹ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306, 23.11.2011, p. 25.

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 noiembrie 2015, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii, care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice pentru 2016. Prioritățile analizei anuale a creșterii au fost aprobate de Consiliul European din 17-18 martie 2016. La 26 noiembrie 2015, Comisia a adoptat, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă, în care a identificat Portugalia ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să fie efectuat un bilanț aprofundat. În aceeași zi, Comisia a adoptat, de asemenea, o recomandare de recomandare a Consiliului privind politica economică a zonei euro. Această recomandare a fost aprobată de Consiliul European din 18-19 februarie 2016 și a fost adoptată de Consiliu la 8 martie 2016³. În calitate de țară a cărei monedă este euro și având în vedere legăturile strânse dintre economii în cadrul uniunii economice și monetare, Portugalia ar trebui să asigure punerea în aplicare integrală și în timp util a recomandării.

³ JO C 96, 11.3.2016, p. 1.

- (2) Raportul de țară privind Portugalia pentru 2016 a fost publicat la 26 februarie 2016. Acesta a evaluat progresele realizate de Portugalia în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate de Consiliu la 14 iulie 2015 și cele realizate în direcția îndeplinirii obiectivelor naționale din cadrul Strategiei Europa 2020. De asemenea, acesta a inclus un bilanț aprofundat în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011. La 8 martie 2016, Comisia a prezentat rezultatele bilanțului aprofundat. În urma acestei analize, Comisia a concluzionat că Portugalia se confruntă cu dezechilibre macroeconomice excesive. În special, nivelurile ridicate ale datoriei externe nete, ale datoriei private și publice și procentul mare de credite neperformante constituie vulnerabilități în contextul unei rate înalte a șomajului. Persistă lacune în materie de politici în ceea ce privește piețele produselor și serviciilor, restructurarea datoriilor societăților comerciale, aspectele fiscal-bugetare și anumite domenii ale pieței forței de muncă.
- (3) La 29 aprilie 2016, Portugalia și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2016, precum și Programul de stabilitate pentru 2016. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp. Programul național de reformă al Portugaliei indică un nivel suficient de ambiție pentru a aborda dezechilibrele excesive, descrie măsuri relevante de promovare a competitivității și de reducere a datoriei private și abordează provocările identificate în raportul de țară pentru 2016 și în recomandările pentru zona euro care se axează pe necesitatea de a relansa investițiile și de a asigura sustenabilitatea finanțelor publice. Dacă sunt puse în aplicare integral și cu celeritate, aceste măsuri vor contribui la soluționarea dezechilibrelor macroeconomice ale Portugaliei. Pe baza evaluării angajamentelor de politică pe care și le-a asumat Portugalia, în acest stadiu nu este necesar să se accelereze procedura privind dezechilibrele macroeconomice.

- (4) Recomandările specifice fiecărei țări relevante au fost abordate în cadrul programării fondurilor structurale și de investiții europene pentru perioada 2014-2020. Astfel cum se prevede la articolul 23 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului ⁴, în cazul în care acest lucru este necesar pentru a sprijini punerea în aplicare a recomandărilor relevante ale Consiliului, Comisia poate solicita unui stat membru să își revizuiască acordul de parteneriat și programele relevante și să propună modificări la acestea. Comisia a furnizat detalii suplimentare referitoare la modul în care va utiliza această dispoziție în Orientările privind aplicarea măsurilor de corelare între eficacitatea fondurilor structurale și de investiții europene și buna guvernare economică.

⁴ Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

- (5) [În prezent, Portugalia face obiectul componentei corective a Pactului de stabilitate și de creștere. Aceasta nu a corectat deficitul excesiv în termenul prevăzut, respectiv până în 2015, și nu a realizat efortul bugetar recomandat de Consiliu în 2015. În Programul de stabilitate pentru 2016, guvernul prevede corectarea deficitului excesiv și atingerea unui deficit global de 2,2 % din PIB în 2016. Odată ce deficitul excesiv va fi fost corectat în mod durabil, Portugalia se va încadra în componenta preventivă și va face obiectul regulii tranzitorii privind datoria. Se estimează că soldul structural (recalculat ⁵) se va îmbunătăți doar cu aproximativ 0,35 % din PIB pe an, sub nivelul necesar de 0,6 % din PIB în perioada 2016-2020, și că obiectivul bugetar pe termen mediu – un excedent structural de 0,25 % din PIB – nu va fi realizat în orizontul de timp al programului. În conformitate cu Programul de stabilitate, se estimează că ponderea datoriei publice în PIB va scădea la 124,8 % în 2016 și va continua să scadă la 110,3 % în 2020. Scenariul macroeconomic pe care se întemeiază aceste proiecții bugetare este mai degrabă optimist. De asemenea, măsurile necesare pentru sprijinirea, începând cu 2017, a țintelor de deficit preconizate nu au fost suficient detaliate. Pe baza previziunilor de primăvară ale Comisiei din 2016, se preconizează că deficitul public va atinge nivelul de 2,7 % din PIB în 2016, sub valoarea de referință de 3 % din PIB prevăzută de tratat, și, respectiv, de 2,3 % din PIB în 2017. În condițiile în care, conform proiecțiilor, deficitul structural va crește ușor în 2016 și 2017, efortul bugetar nu respectă cerințele Pactului de stabilitate și de creștere. De asemenea, nu se preconizează că Portugalia va respecta regula tranzitorie privind datoria în 2017. Pe baza evaluării sale a Programului de stabilitate și ținând seama de previziunile Comisiei din primăvara anului 2016, Consiliul consideră că există riscul ca Portugalia să nu respecte dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere. Prin urmare, vor fi necesare măsuri suplimentare pentru asigurarea conformității în 2016 și în 2017.
- (6) În temeiul articolului 10 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97, Comisia va monitoriza constant punerea în aplicare a acțiunilor întreprinse de Portugalia ca răspuns la recomandarea Consiliului din 21 iunie 2013 în temeiul articolului 126 alineatul (7) din TFUE: prin urmare, Comisia va recomanda Consiliului măsurile adecvate care trebuie luate în cadrul procedurii aplicabile deficitelor excesive.]

⁵ Soldul structural, astfel cum a fost recalculat de Comisie pe baza informațiilor din Programul de stabilitate, urmând metodologia stabilită de comun acord.

- (7) Aplicarea în timp util și riguroasă a Legii privind cadrul bugetar reformat, a Legii privind controlul angajamentelor și îmbunătățirea în continuare a colectării veniturilor și a controlului cheltuielilor pot contribui în mod semnificativ la realizarea ajustării fiscal-bugetare necesare. Portugalia se confruntă cu o dublă provocare, și anume realizarea sustenabilității fiscale pe termen lung a sistemului de sănătate, concomitent cu menținerea nivelului de acces la sănătate prin îmbunătățirea eficienței sistemului. Deși în prezent Portugalia înregistrează una dintre cele mai mici ponderi ale cheltuielilor publice în totalul cheltuielilor cu sănătatea din Uniune, creșterea preconizată a cheltuielilor totale ale sistemului public de sănătate cu 2,5 % din PIB până în anul 2060 este cea mai mare. În vederea abordării provocărilor legate de sustenabilitatea pe termen lung din sectorul sănătății, nu s-au luat deocamdată măsuri cuprinzătoare cu scopul de a promova prevenirea bolilor și politicile de sănătate publică, precum și de a furniza servicii de sănătate primare într-o etapă timpurie și mai puțin costisitoare. Pe termen scurt, planificarea și execuția atentă a bugetului în spitale cu scopul de a asigura lichidarea arieratelor rămâne o provocare importantă. Dacă sustenabilitatea pe termen lung a sistemului de pensii a fost abordată prin reformele recente, în schimb provocările legate de sustenabilitatea pe termen scurt și mediu nu au fost soluționate. Sistemul public de pensii este caracterizat de dependența mare de transferurile bugetare și de inegalități între generații. Întârzierile în materie de executare și lacunele de politică afectează în continuare sustenabilitatea fiscală a întreprinderilor deținute de stat, în special în sectorul transporturilor. Consolidarea măsurilor de ameliorare a eficienței în planurile lor de restructurare rămâne esențială pentru realizarea economiilor bugetare.
- (8) S-au depus eforturi considerabile pentru reducerea evaziunii fiscale prin îmbunătățirea în continuare a eficienței administrației fiscale. Se iau măsuri de combatere a fraudei fiscale, de îmbunătățire a schimbului de informații cu instituțiile financiare și de consolidare a cadrului de combatere a spălării banilor. În ciuda progreselor înregistrate, consolidarea respectării normelor fiscale poate fi îmbunătățită în continuare. Reformarea administrației fiscale, astfel încât să devină mai eficientă, ar contribui, de asemenea, la stimularea investițiilor.

- (9) Evoluția globală a salariilor a fost moderată, în concordanță cu o rată ridicată a șomajului, cu necesitatea de a promova reechilibrarea externă, precum și cu creșterea productivității pe termen mediu. Negocierile colective la nivel sectorial au fost favorabile acestei tendințe, deși caracteristicile sistemului de negociere colectivă limitează în continuare sfera ajustării la nivel de firmă. În contextul unei inflații reduse și a unei rate ridicate a șomajului, salariul minim a fost majorat în ianuarie 2016 de la 505 EUR la 530 EUR pe lună și se preconizează majorarea treptată a acestuia până la 600 EUR pe lună în 2019 (plătit de 14 ori pe an). În clasamentul UE al salariilor minime ca procent din salariul mediu, Portugalia este la mijlocul clasamentului, însă se situează printre țările cu cel mai ridicat salariu minim ca procent din salariul median. Acest lucru sugerează că distribuția salariilor din Portugalia favorizează puternic salariile mai mici și că majorarea ulterioară a salariului minim ar putea extinde rapid proporția lucrătorilor vizați, care în 2016 este de aproape un sfert din totalul angajaților. Aceste măsuri ar putea contribui la reducerea intensității sărăciei persoanelor încadrate în muncă, însă conduc, de asemenea, la o mai mare comprimare a structurii salariale, ceea ce exercită o presiune de creștere a salariilor în general. În cazul în care creșterile salariale nu sunt corelate cu creșterea productivității, aceasta riscă să prejudicieze perspectivele privind ocuparea forței de muncă și competitivitatea, în special în cazul industriilor care utilizează intensiv forță de muncă. De asemenea, riscă să reducă stimulentele pentru investițiile în competențe.
- (10) În 2014 și 2015, piața muncii din Portugalia a continuat să se redreseze și s-au depus importante eforturi de reformare a politicilor de activare, de modernizare a serviciului public de ocupare a forței de muncă și de extindere a sferei acțiunilor la tinerii neînregistrați, însă persistă unele provocări legate de punerea în aplicare. Având în vedere recenta deteriorare a situației sociale, mai ales în ceea ce privește creșterea nivelului de sărăcie în rândul copiilor, s-au luat, de asemenea, măsuri importante în vederea consolidării asistenței sociale, în special în domeniul sistemului de garantare a unui venit minim, al alocațiilor pentru copii și al pensiilor mici. Impactul acestor măsuri asupra reducerii intensității sărăciei trebuie evaluat. Cu toate acestea, absorbția numărului mare de șomeri de lungă durată rămâne o provocare, ceea ce afectează creșterea economică și situația socială. Se pot lua măsuri suplimentare de activare a șomerilor de lungă durată, prin intermediul unor politici bine definite privind piața muncii și prin consolidarea coordonării între serviciile de ocupare a forței de muncă și cele sociale. Odată cu redresarea economică, numărul locurilor de muncă pe durată nedeterminată a crescut, însă piața muncii este în continuare foarte segmentată. Pondere angajaților pe durată determinată este în continuare una dintre cele mai ridicate din Europa, iar rata de trecere de la contractele pe durată determinată la cele pe durată nedeterminată este scăzută.

(11) Nivelul ridicat de îndatorare a sectorului privat constituie în continuare o vulnerabilitate importantă pentru economia portugheză, iar întreprinderile mici și mijlocii au dificultăți în a obține finanțare, din cauza condițiilor impuse. S-au înregistrat unele progrese în reducerea îndatorării excesive a întreprinderilor și în facilitarea reducerii datoriei sectorului privat, însă sectorul privat din Portugalia este în continuare printre cele mai îndatorate din Uniune. Acesta este un impediment considerabil în calea investițiilor și a creșterii potențiale a producției. Societățile nefinanciare își ajustează bilanțurile, dar într-o măsură mai mică decât gospodăriile. Nivelul ridicat și în creștere al creditelor neperformante din sectorul întreprinderilor afectează atât bilanțurile sectorului nefinanciar, cât și pe cele ale sectorului financiar și reprezintă un obstacol major în calea investițiilor. S-au luat măsuri la diferite niveluri pentru a aborda gradul de îndatorare a întreprinderilor, dar rezultatele nu au fost notabile. Favorizarea îndatorării în cadrul sistemului de impozitare a societăților se menține la un nivel ridicat. În ultimii ani, guvernul a încercat să soluționeze această problemă prin introducerea unor norme de capitalizare redusă și a unei facilități pentru capitalurile proprii ale întreprinderilor. Cu toate acestea, în 2015, diferența în ceea ce privește costul capitalului (înainte și după impozitare) între investițiile finanțate prin îndatorare și cele finanțate prin capitaluri proprii a fost una dintre cele mai mari din Uniune. Accesul la credite este în continuare costisitor și dificil pentru întreprinderi, în special pentru întreprinderile mici și mijlocii și întreprinderile nou înființate. Sursele alternative de finanțare precum capitalul privat, capitalul de risc, finanțarea participativă și investitorii providențiali sunt în continuare marginale și foarte puțin dezvoltate.

- (12) În pofida progreselor înregistrate, barierele de reglementare și capacitatea instituțională redusă împiedică în continuare creșterea întreprinderilor, competitivitatea și investițiile. Eficiența sistemului judiciar din Portugalia rămâne scăzută, în special în ceea ce privește litigiile fiscale. Achizițiile publice sunt în mare parte transparente în Portugalia. Cu toate acestea, conform datelor platformei online specifice, și anume „BASE”, autoritățile contractante din Portugalia utilizează adesea procedura de atribuire directă care în perioada 2013-2015 a constituit, în medie, 87,3 % din toate contractele de achiziții publice, reprezentând 47 % din sumele totale contractate. Transparența rămâne o provocare în cazul contractelor de concesiune și a parteneriatelor public-privat, în special la nivel local și regional. Grupul de lucru pentru parteneriatele public-privat din cadrul Ministerului de Finanțe supraveghează unele parteneriate public-privat gestionate de administrația centrală, însă concesiunile și parteneriatele public-privat de la nivel regional și local nu intră în sfera monitorizării. Se înregistrează în continuare întârzieri în punerea în aplicare a reformelor în sectorul portuar și există în continuare obstacole care împiedică intrarea de noi actori în acest sector. S-a simplificat demersul de înregistrare a unei întreprinderi, dar obținerea autorizațiilor este anevoioasă, iar procedurile administrative complexe afectează încrederea investitorilor. Există în continuare probleme în ceea ce privește procedurile de acces la piața construcțiilor, obținerea unei autorizații de construcție și în ceea ce privește punerea în aplicare efectivă a normelor simplificate de acordare a autorizațiilor de mediu. Barierele de reglementare din anumite sectoare de servicii pentru întreprinderi nu permit alocarea eficientă a resurselor, în special în ceea ce privește serviciile juridice. Reglementările privind organismele profesionale, în special cele referitoare la statutul și regulamentul intern al acestora, sunt restrictive și pot împiedica atât persoanele fizice, cât și persoanele juridice să aibă acces la profesiile relevante. Acest lucru afectează mai ales profesiile juridice, în cazul cărora prevalează, printre altele, restricții în materie de publicitate și activități multidisciplinare.
- (13) Portugalia înregistrează rezultate slabe în cooperarea dintre cercetători și mediul de afaceri, precum și în comercializarea cunoștințelor. Obstacolele în calea cooperării între universități și sectorul de afaceri sunt ridicate, atât din cauza barierei de reglementare și a celor birocratice, cât și din cauza lipsei de stimulente pentru cooperare în sistemul academic. Acest lucru afectează capacitatea de inserție profesională a absolvenților, precum și inovarea. Lansarea noului ciclu de scurtă durată de cursuri tehnice de nivel superior (TeSP) a oferit noi oportunități de cooperare între institutele politehnice și actorii economici regionali, însă programele universitare rămân în afara procesului de modernizare.

- (14) 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 2016. 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 fiscal-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 UE prin oferirea unei contribuții la nivelul UE în cadrul deciziilor naționale viitoare. Recomandările formulate de Comisie în cadrul semestrului european se reflectă în recomandările 1-5 de mai jos.
- (15) În lumina evaluării respective, Consiliul a examinat Programul de stabilitate, iar avizul său ⁶ se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos.
- (16) În lumina bilanțului aprofundat realizat de Comisie și a acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul național de reformă și Programul de stabilitate. Recomandările sale, formulate în temeiul articolului 6 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, se reflectă în recomandările 1-5 de mai jos,

⁶ Emis în temeiul articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97.

RECOMANDĂ ca, în 2016 și în 2017, Portugalia să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. [Să asigure o corectare durabilă a deficitului excesiv până în 2016, reducând deficitul public la 2,3 % din PIB în 2016, prin luarea măsurilor structurale necesare și prin utilizarea tuturor câștigurilor excepționale pentru a reduce deficitul și datoria. Această acțiune este în concordanță cu o îmbunătățire a soldului structural de 0,25 % din PIB în 2016. Apoi, să realizeze o ajustare fiscal-bugetară anuală de cel puțin 0,6 % din PIB în 2017.] Să efectueze, până în februarie 2017, o analiză cuprinzătoare a cheltuielilor și să consolideze controlul cheltuielilor, eficiența costurilor și elaborarea corespunzătoare a bugetului la toate nivelurile administrației publice. Să asigure sustenabilitatea pe termen lung a sectorului sănătății, fără a compromite accesul la asistența medicală primară. Să reducă dependența sistemului de pensii de transferurile bugetare. Până la sfârșitul anului 2016, să redirecționeze planurile de restructurare a întreprinderilor de stat care sunt în derulare.
2. În consultare cu partenerii sociali, să se asigure că salariul minim este în concordanță cu obiectivele de promovare a ocupării forței de muncă și a competitivității în toate sectoarele.
3. Să asigure activarea eficace a șomerilor de lungă durată și să îmbunătățească coordonarea între serviciile de ocupare a forței de muncă și cele sociale. Să consolideze stimulentele pentru ca întreprinderile să efectueze angajările în baza unor contracte pe durată nedeterminată.
4. Să ia măsuri, până în octombrie 2016, pentru a facilita curățarea bilanțurilor instituțiilor de credit și să abordeze nivelul ridicat al creditelor neperformante. Să reducă stimulentele pentru îndatorare în cadrul sistemului de impozitare a societăților și să îmbunătățească accesul la finanțare al întreprinderilor nou înființate și întreprinderilor mici și mijlocii prin intermediul pieței de capital.
5. Să amelioreze transparența și eficiența achizițiilor publice în ceea ce privește parteneriatele public-privat și concesiunile. Până la sfârșitul anului 2016, să îmbunătățească și să accelereze procedurile administrative și de acordare a autorizațiilor, să accelereze tratarea cauzelor fiscale și să reducă barierele de reglementare, în special în cazul serviciilor pentru întreprinderi. Să stimuleze cooperarea dintre universități și mediul de afaceri.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu,
Președintele*
