



Bruxelas, 13 de junho de 2016
(OR. en)

9226/16

ECOFIN 466
UEM 212
SOC 330
EMPL 226
COMPET 300
ENV 345
EDUC 201
RECH 192
ENER 208
JAI 456

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	9140/16 ECOFIN 431 UEM 181 SOC 295 EMPL 191 COMPET 268 ENV 312 EDUC 168 RECH 160 ENER 173 JAI 418 – COM(2016) 343 final
Assunto:	Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas da Roménia para 2016 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Roménia para 2016

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, revisto e aprovado por vários comités do Conselho, com base na proposta da Comissão COM(2016) 343 final.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Roménia para 2016

e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Roménia para 2016

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º, n.º 2, e o artigo 148.º, n.º 4,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas¹, nomeadamente o artigo 9.º, n.º 2,

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,

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

Considerando o seguinte:

- (1) Em 26 de novembro de 2015, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2016 para a coordenação das políticas económicas. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu de 17 e 18 de março de 2016. Em 26 de novembro de 2015, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho², a Comissão adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, no qual identificou a Roménia como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada.
- (2) O relatório de 2016 relativo à Roménia foi publicado em 26 de fevereiro de 2016. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Roménia em resposta às recomendações específicas por país que lhe foram dirigidas, adotadas pelo Conselho em 14 de julho de 2015, e os progressos alcançados na consecução dos seus objetivos nacionais no âmbito da estratégia Europa 2020. O relatório também incluía a apreciação aprofundada prevista no artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. Em 8 de março de 2016, a Comissão apresentou os resultados da apreciação aprofundada. A análise da Comissão levou-a a concluir que a Roménia não regista desequilíbrios macroeconómicos.
- (3) Em 28 de abril de 2016, a Roménia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2016 e o seu Programa de Convergência para 2016. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

² 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 (JO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

- (4) As recomendações específicas por país foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período de 2014-2020. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho³, 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 esta disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas que associam a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a uma boa governação económica.
- (5) O terceiro programa de assistência financeira à balança de pagamentos (2013-2015) terminou em setembro de 2015, sem que tivesse sido realizada a sua apreciação. A terceira missão de análise formal (16-30 de junho de 2015) para avaliar a implementação das condições do programa não foi concluída. Embora tenham sido realizados progressos em vários domínios, os resultados atuais e passados do programa viram-se comprometidos em domínios estratégicos fundamentais. A supervisão pós-programa teve início em 1 de outubro de 2015 e continuará até que sejam reembolsados pelo menos 70 % do empréstimo concedido ao abrigo do primeiro programa de apoio à balança de pagamentos, ou seja, pelo menos até à primavera de 2018.

³ 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).

- (6) A Roménia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Convergência para 2016, o Governo prevê uma deterioração do saldo nominal de -0,7 % do PIB em 2015 para -2,9 % do PIB em 2016 e 2017. O saldo estrutural também deverá sofrer uma deterioração. O programa prevê um afastamento do objetivo orçamental a médio prazo – um défice estrutural de 1 % do PIB – atingido em 2014 e 2015, não estando previsto um retorno a esse objetivo durante o período do programa. De acordo com o Programa de Convergência, o rácio dívida pública/PIB deverá manter-se abaixo de 40 % no decurso do programa. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível para 2016 e ligeiramente favorável para 2017. Com base nas previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, existe um risco de desvio significativo em 2016 e, num cenário de políticas inalteradas, em 2017. Além disso, as previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão projetam um défice das administrações públicas de 3,4 % do PIB em 2017, o que excede o valor de referência de 3 % do PIB estabelecido no Tratado. Com base na sua avaliação do Programa de Convergência e tendo em conta as previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, o Conselho é de opinião de que há o risco de a Roménia não cumprir o disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Por conseguinte, será necessário adotar medidas adicionais para garantir o seu cumprimento em 2016 e 2017.
- (7) O quadro orçamental na Roménia contém disposições sólidas, mas que, na prática, não são aplicadas de forma eficaz. Nenhuma das recentes medidas orçamentais que aumentam o défice foi iniciada e adotada como parte do processo orçamental normal. Em 2015, não foi cumprido o requisito de incluir uma avaliação de impacto verificada pelo ministério das Finanças para as novas iniciativas legislativas que aumentem as despesas públicas ou reduzam as receitas públicas, a fim de respeitar os limites de despesas e propor medidas de compensação para as reduções de receitas. Na prática, o Conselho Orçamental tem muito pouco tempo para reagir às propostas orçamentais e os seus pareceres e recomendações não são suficientemente tidos em consideração. A Lei do orçamento de 2016 visa um défice de 2,95 % do PIB, que conduzirá a um significativo desvio do objetivo a médio prazo e constitui um afastamento do quadro orçamental nacional.

- (8) Estão a ser aplicadas várias medidas para melhorar a cobrança dos impostos e reforçar o cumprimento das obrigações fiscais. As diversas medidas incluem a obrigação de caixas registadoras, regras reforçadas para os pagamentos em numerário, um novo processo de registo do IVA, a intensificação das auditorias pela autoridade fiscal (ANAF) e a reorganização da autoridade. Contudo, o elevado grau de evasão fiscal e o baixo nível de cumprimento das obrigações fiscais continuam a ser um desafio. O trabalho não declarado e os rendimentos subdeclarados continuam a pesar sobre as receitas fiscais e a distorcer a economia. A eficácia das medidas, incluindo as medidas da Inspeção do Trabalho, para reduzir o trabalho não declarado, continua a ser limitada.
- (9) A legislação em matéria de nivelamento das idades legais de reforma para homens e mulheres está pendente no Parlamento desde 2013. A sua adoção iria aumentar consideravelmente a participação no mercado de trabalho das mulheres mais velhas, reduzindo as disparidades em termos de pensão entre homens e mulheres e atenuando o risco de pobreza na velhice.
- (10) A situação no mercado de trabalho melhorou em 2015. O desemprego é baixo e a taxa de emprego tem vindo a aumentar. O desemprego de longa duração situa-se abaixo da média da UE. No entanto, subsistem importantes desafios, especialmente em relação à elevada taxa de jovens sem emprego, instrução ou formação, e há pouca sensibilização para os ativar eficazmente.
- (11) A Agência Nacional de Emprego está atrasada na oferta de serviços personalizados aos candidatos a emprego e dispõe de serviços limitados para os empregadores, apesar da obrigatoriedade da comunicação de vagas à Agência. Foi adotado um procedimento para oferecer apoio específico às diferentes categorias de desempregados, mas que ainda não foi posto em prática. A cooperação entre os serviços de emprego e os serviços sociais é muito limitada, o que torna ainda mais difícil a ativação de beneficiários de assistência social.
- (12) O salário mínimo, que é dos mais baixos da União, aumentou substancialmente desde 2013, e a ausência de critérios objetivos para a sua fixação gera incerteza. Foi criado um grupo de trabalho tripartido para se debruçar sobre a reforma da fixação do salário mínimo, mas continua a não haver orientações nem critérios claros que tenham em conta o seu impacto na criação de emprego, nas condições sociais e na competitividade. De um modo geral, o diálogo social continua a ser fraco.

- (13) A Roménia tem um dos maiores riscos de pobreza ou de exclusão social na União. A ativação no mercado de trabalho das pessoas que beneficiam de assistência social é muito limitada, especialmente nas zonas rurais. O índice de referência social em que se baseiam os montantes das prestações sociais não é atualizado regularmente em conformidade com o contexto económico, o que pode afetar a adequação das prestações ao longo do tempo. Foi enviada ao Parlamento para adoção a lei do rendimento mínimo de inserção, que deverá melhorar a orientação e a adequação das prestações e a ativação no mercado de trabalho de beneficiários do rendimento mínimo de inserção. No entanto, várias das medidas previstas no "pacote de combate à pobreza" do Governo visam resolver este problema, utilizando uma abordagem integrada (educação, saúde, habitação, proteção social, transportes).
- (14) A Roménia continua a confrontar-se com desafios a nível da educação. Várias estratégias abrangem a aprendizagem ao longo da vida, o ensino e formação profissional, o ensino superior e o abandono escolar precoce. No entanto, a taxa de abandono escolar precoce continua a ser muito superior à média da UE, devido, em parte, a atrasos significativos de execução da estratégia aprovada em 2015. Os programas de prevenção e corretivos são limitados. Os grupos vulneráveis, como a população cigana e as crianças de famílias pobres continuam a enfrentar obstáculos no acesso e na conclusão de um ensino de qualidade, especialmente nas zonas rurais. No que diz respeito à educação e aos cuidados na primeira infância, a Roménia tomou medidas para apoiar a participação dos alunos desfavorecidos no ensino pré-escolar (3-6 anos). A prestação de serviços dirigidos à infância para crianças entre os 0 e os 3 anos continua a ser limitada. A legislação recentemente aprovada no sentido de prorrogar as disposições em matéria de licença parental, juntamente com a insuficiência de incentivos ao trabalho, podem aumentar as barreiras à participação das mulheres no mercado de trabalho. A participação no ensino secundário profissional e na formação profissional está acima da média da UE, mas as taxas de abandono escolar continuam elevadas. A taxa de conclusão de estudos superiores está a aumentar, mas a qualidade e a pertinência do ensino superior para o mercado de trabalho são limitadas. A participação no ensino para adultos é muito baixa.
- (15) Os resultados em termos de saúde na Roménia são fracos. A esperança de vida à nascença é bastante inferior à média da UE, tanto para os homens como para as mulheres. O acesso aos cuidados de saúde e a confiança excessiva nos cuidados hospitalares continuam a ser motivos de grande preocupação. A generalização dos pagamentos informais reduz o acesso aos cuidados de saúde das pessoas com baixos rendimentos. A Roménia adotou medidas destinadas a melhorar o acesso aos cuidados de saúde para os pensionistas com baixo rendimento e as pessoas que vivem em localidades remotas e isoladas. Está a ser criada uma rede de mediadores sociais e de saúde, e foi proposto um projeto de lei sobre serviços comunitários. A desinstitucionalização das pessoas com deficiência continua a ser um desafio.

- (16) A Roménia tomou medidas para resolver os problemas do baixo financiamento do sistema de saúde e da utilização ineficaz dos recursos públicos. Estas reformas passavam por regularizar os pagamentos em atraso no setor da saúde, aumentar a sustentabilidade das despesas farmacêuticas, aplicar soluções de saúde em linha, melhorar o financiamento do sistema de saúde, elaborar uma estratégia para transferir recursos dos cuidados hospitalares para os cuidados primários e preventivos e procedimentos de aquisição centralizada. Contudo, a falta de capacidade administrativa está a atrasar a aplicação da estratégia nacional de saúde para o período de 2014-2020. Em especial, a eficiência do sistema de saúde é afetada por atrasos na racionalização do setor hospitalar e na mudança de cuidados em regime de internamento para cuidados ambulatoriais, mais eficazes em termos de custos.
- (17) Na Roménia, as principais disparidades de desenvolvimento verificam-se entre as zonas urbanas e rurais. Os resultados em termos sociais, de emprego, de saúde e em matéria de educação são mais fracos nas zonas rurais e as pessoas dispõem de muito menor acesso à educação, aos serviços médicos, aos serviços básicos e aos serviços públicos, devido a uma capacidade administrativa reduzida e fragmentada. Entretanto, o desenvolvimento socioeconómico das zonas rurais é limitado por infraestruturas de transporte subdesenvolvidas e por transportes públicos e privados escassos, conjugados com elevados custos de deslocação e com um acesso limitado às infraestruturas de banda larga. O baixo valor acrescentado na agricultura e a falta de diversificação económica nas zonas rurais condicionam o desenvolvimento de uma economia rural sustentável. Uma elevada proporção da mão de obra rural trabalha na agricultura de subsistência ou de semissubsistência, associada ao desemprego oculto ou ao trabalho familiar não remunerado, baixa produtividade e pobreza. Um pacote de combate à pobreza, que será financiado essencialmente com fundos da UE, prevê uma abordagem integrada da luta contra a pobreza, nomeadamente nas zonas rurais. Está prevista a criação de várias equipas comunitárias integradas, que proporcionarão diversos serviços integrados às comunidades mais desfavorecidas, mas estas equipas ainda estão por criar.

- (18) O quadro estratégico para a reforma da administração pública está em vigor desde 2014, mas a sua aplicação foi lenta em 2015. Em 2016, foram adotadas algumas iniciativas importantes para aumentar a transparência e a eficácia do funcionamento da administração pública. No entanto, os atrasos na adoção de uma gestão de recursos humanos geral e transparente, particularmente em matéria de recrutamento/nomeação, avaliação, salários, progressão na carreira em todas as categorias de pessoal e formação, deixam margem para uma abordagem arbitrária dos principais processos e decisões. Este facto, a par da instabilidade das estruturas organizativas, tem um impacto negativo sobre a independência e o profissionalismo da função pública e, por conseguinte, sobre a sua eficácia e eficiência. A complexidade dos procedimentos administrativos, a ineficácia do sistema de contratos públicos e a corrupção generalizada restringem a prestação de serviços (incluindo serviços de administração pública em linha), tanto ao público como às empresas. O planeamento estratégico, a orçamentação de programas, as práticas de consulta e a elaboração de políticas baseadas em elementos factuais continuam a ser subutilizados. Estes desafios dificultam a implementação de importantes políticas em numerosos domínios, incluindo a absorção eficaz dos fundos da UE disponíveis e de outras fontes de apoio financeiro.
- (19) As empresas públicas dominantes em setores económicos importantes tendem a ficar aquém dos desempenhos esperados. Estas empresas são especialmente predominantes nas principais indústrias de infraestruturas, representando 44 % do volume de negócios e 77 % do emprego no setor da energia e 24 % e 28 %, respetivamente, no setor dos transportes. O Despacho Governamental de Emergência 109/2011 relativo à governação empresarial das empresas públicas foi convertido em lei em 10 de maio de 2016 com alterações que melhor o adaptam às boas práticas internacionais. A Roménia retomou a contratação de gestores profissionais para substituir a gestão provisória em várias empresas públicas, mas os progressos foram mais lentos do que inicialmente anunciado. A transparência e a responsabilização das empresas públicas beneficiariam com a aceleração da aprovação dos orçamentos anuais e a aprovação e publicação das contas anuais auditadas. Está em fase de preparação uma nova lei da privatização. No entanto, esta poderá incluir disposições que entrem em conflito com a legislação em matéria de governação das sociedades. Particularmente preocupantes são as prováveis sobreposições das responsabilidades do administrador especial da privatização e dos corpos gerentes da empresa.

- (20) Apesar dos esforços das instituições judiciais para lutar contra a corrupção de alto nível, a corrupção continua a estar presente em inúmeros setores económicos e com a participação de funcionários nomeados ou eleitos, em todos os níveis de governo, bem como de funcionários e outros agentes das instituições públicas. Estão a ser postas em prática importantes reformas judiciais, mas subsistem preocupações quanto à elevada carga de trabalho nos tribunais, à previsibilidade e à correta execução das sentenças e à pressão externa exercida sobre o poder judicial. No âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação, a Roménia recebe recomendações nos domínios da reforma judicial e da luta contra a corrupção. Consequentemente, estes domínios não são abrangidos pelas recomendações específicas por país destinadas à Roménia.
- (21) Aumentou a solidez do setor financeiro. No entanto, o setor permanece vulnerável a iniciativas jurídicas nacionais. A lei recentemente adotada sobre o perdão da dívida com aplicação retroativa à carteira de empréstimos pode constituir um desafio para várias instituições de crédito e provocar a redução da atividade de crédito. A lei pode aumentar os riscos para a estabilidade do setor financeiro, com consequências para toda a economia. Outros desenvolvimentos que poderão ter um impacto negativo sobre os bancos são a proposta de converter os empréstimos em moeda estrangeira para empréstimos em moeda local e algumas decisões judiciais sobre cláusulas contratuais abusivas em contratos de empréstimo.
- (22) As infraestruturas insuficientes ou de baixa qualidade são dos fatores mais problemáticos para fazer negócio na Roménia e representam um obstáculo ao comércio e ao desenvolvimento económico. Apesar de uma ligeira melhoria recente, a Roménia ainda ocupa o último lugar entre os seus congéneres regionais na perceção da qualidade dos transportes e das infraestruturas de comunicação. A sua rede de estradas e autoestradas é pequena em comparação com as dos seus pares e tendo em conta a dimensão do país. A adoção do plano diretor dos transportes e a reforma do setor ferroviário têm sido constantemente adiadas.

- (23) O investimento público diminuiu desde 2008, apesar da ampla disponibilidade de financiamento, em particular proveniente dos fundos da UE. Esta tendência foi invertida em 2015, mas o investimento público deverá abrandar a partir de 2016, uma vez que o programa para 2014-2020 ainda não começou a ser plenamente executado e não existe uma reserva suficiente de projetos amadurecidos. A Roménia envidou e desenvolve atualmente esforços no sentido de reforçar a cooperação interministerial, reorganizar o sistema de contratos públicos e melhorar o planeamento e a execução de projetos de investimento. No entanto, a elaboração de projetos de investimento público ainda é insuficiente e continua a estar suscetível a influências externas. A seleção de projetos continua a ser entravada pela falta de planeamento e de prioridades estratégicas a médio e longo prazo, pela necessidade de alcançar um acordo entre um grande número de decisores, pelo reduzido poder de aplicação da Unidade de Avaliação do Investimento Público do Ministério das Finanças Públicas e pela ausência de critérios de seleção no programa nacional para o desenvolvimento local.
- (24) Apesar das melhorias significativas a nível da competitividade dos custos e do desempenho comercial, a competitividade da Roménia não baseada nos custos continua a ser um desafio. Há obstáculos estruturais que dificultam a transição para uma economia de maior valor acrescentado e limitam a capacidade da Roménia para promover o crescimento sustentável. A complexidade dos procedimentos administrativos, a volatilidade das políticas orçamentais e fiscais e o fraco ambiente empresarial continuam a pesar nas decisões de investimento. A evasão fiscal e o trabalho não declarado reduzem as receitas fiscais e distorcem a economia. O acesso das pequenas e médias empresas ao financiamento continua a ser limitado.

- (25) A Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Roménia no âmbito do Semestre Europeu, tendo-a publicado no respetivo relatório de 2016. Avaliou igualmente o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Roménia em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica da Roménia, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da UE mediante o contributo a nível da UE para as futuras decisões nacionais. As recomendações no âmbito do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 4 infra.
- (26) À luz da presente avaliação, o Conselho analisou o Programa de Convergência, estando o seu parecer⁴ refletido, em especial, na recomendação 1 infra.

⁴ Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDA QUE, em 2016 e 2017, a Roménia tome medidas no sentido de:

1. Limitar o desvio do objetivo orçamental a médio prazo em 2016 e alcançar um ajustamento orçamental anual de 0,5 % do PIB em 2017, a não ser que o objetivo orçamental a médio prazo seja respeitado com menor esforço. Garantir a aplicação do quadro orçamental e reforçar o cumprimento das obrigações fiscais e a cobrança fiscal. Assegurar que as iniciativas legislativas não prejudiquem a segurança jurídica nem ponham em risco a estabilidade financeira. Se necessário, tomar medidas para atenuar esses riscos.
2. Reforçar os serviços prestados pela Agência Nacional de Emprego a empregadores e candidatos a emprego, adaptando os serviços aos perfis dos candidatos a emprego, com melhor ligação à assistência social, inclusive os serviços sociais, e chegando aos jovens não inscritos. Estabelecer, em consulta com os parceiros sociais, critérios objetivos para a fixação do salário mínimo. Tomar medidas para prevenir o abandono escolar precoce e aumentar a oferta de um ensino de qualidade, em especial entre a população cigana. Adotar o nivelamento das idades legais de reforma para homens e mulheres.
3. Reduzir os pagamentos informais no sistema de saúde e aumentar a disponibilidade dos cuidados ambulatoriais. Reforçar a independência e a transparência da gestão dos recursos humanos na administração pública. Simplificar os procedimentos administrativos para as empresas e os cidadãos. Reforçar a governação das empresas públicas.
4. Melhorar o acesso a serviços públicos integrados, alargar as infraestruturas de base e promover a diversificação económica, em especial nas zonas rurais. Adotar e implementar o plano diretor para os transportes. Reforçar a definição de prioridades e a preparação dos projetos de investimento público.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente