

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 9 de julho de 2013

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2013 da Roménia e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Roménia para 2012-2016

(2013/C 217/17)

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 a recomendação da Comissão Europeia,

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 de 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 intitulada «Europa 2020», baseada numa maior coordenação das políticas económicas, centrada nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e de competitividade.
- (2) Em 13 de julho de 2010, o Conselho adotou 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 ⁽²⁾, documentos que, no seu conjunto, formam as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta as orientações integradas nas respetivas políticas económicas e de emprego.
- (3) Em 29 de junho de 2012, os Chefes de Estado ou de Governo acordaram um «Pacto para o Crescimento e o Emprego», que estabelece um quadro coerente de intervenção a nível nacional, da UE e da área do euro, recorrendo para o efeito a todos os meios, instrumentos e

medidas possíveis. Decidiram as ações a empreender a nível dos Estados-Membros, tendo nomeadamente manifestado o seu pleno empenhamento em alcançar os objetivos da estratégia Europa 2020 e em aplicar as recomendações específicas por país.

- (4) Em 10 de julho de 2012, o Conselho adotou uma recomendação ⁽³⁾ relativa ao Programa Nacional de Reformas da Roménia para 2012 e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Convergência da Roménia para 2012-2015.
- (5) Em 28 de novembro de 2012, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando assim o início do Semestre Europeu de coordenação da política económica de 2013. Na mesma data, a Comissão, com base no 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 ⁽⁴⁾, adotou o relatório sobre o mecanismo de alerta, não tendo a Roménia sido identificada neste âmbito como um dos Estados-Membros a ser objeto de uma análise aprofundada.
- (6) O Parlamento Europeu tem participado de forma adequada no Semestre Europeu, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1466/97 e, em 7 de fevereiro de 2013, adotou uma resolução sobre o emprego e aspetos sociais na Análise Anual do Crescimento para 2013 e uma resolução sobre a contribuição para a Análise Anual do Crescimento para 2013.
- (7) Em 14 de março de 2012, o Conselho Europeu subcreveu as prioridades destinadas a assegurar a estabilidade financeira, a consolidação orçamental e ações para estimular o crescimento. Salientou a necessidade de prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada e geradora de crescimento, de restabelecer condições normais de concessão de crédito à economia, de dinamizar o crescimento e a competitividade, de combater o desemprego e as consequências sociais da crise, e de modernizar a administração pública.
- (8) Em 30 de abril de 2013, a Roménia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2013 e o seu Programa de Convergência para o período de 2012-2016. A fim de ter em conta a respetiva interligação, ambos os programas foram avaliados em simultâneo.
- (9) Com base na avaliação do Programa de Convergência nos termos do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, o Conselho considera que o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do programa é plausível, sendo consentâneo com a análise constante das

⁽¹⁾ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Orientações mantidas para 2013 pela Decisão 2013/208/UE do Conselho, de 22 de abril de 2013, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (JO L 118 de 30.4.2013, p. 21).

⁽³⁾ JO C 219 de 24.7.2012, p. 72.

⁽⁴⁾ JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

previsões da primavera de 2013 dos serviços da Comissão. Devido a substanciais esforços de consolidação e em sintonia com a recomendação do Conselho, a Roménia reduziu o seu défice das administrações públicas para níveis inferiores a 3 % em 2012. O programa de convergência visa alcançar um objetivo orçamental a médio prazo (OMP) de -1 % do PIB (contra -0,7 % do PIB anteriormente), o que se coaduna com os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O Programa delinea uma estratégia orçamental que visa alcançar o OMP até 2014 o que, quando recalculado pela Comissão com base na metodologia acordada em comum, corresponde a atingir o OMP até 2015. Os progressos em termos estruturais em direção ao OMP são superiores a 0,5 % do PIB em 2013 e correspondem a cerca de 0,4 % em 2014. Foi respeitado o parâmetro de referência em matéria de despesas do Pacto de Estabilidade e Crescimento ao longo do período abrangido pelo programa. O ajustamento é ambicioso em 2013, com diversas medidas destinadas a reforçar as receitas, nomeadamente diminuição das deduções fiscais, melhoria da tributação do setor agrícola, introdução de um imposto excecional na sequência da desregulamentação dos preços do gás e introdução de um imposto especial sobre a transmissão do gás e da eletricidade. Os principais riscos associados ao Programa de Convergência prendem-se com outras correções financeiras eventuais relacionadas com a absorção dos fundos da UE ou o financiamento de projetos prioritários a partir do orçamento nacional, nova acumulação de pagamentos em atraso, nomeadamente a nível da administração local, e progressos limitados no que respeita à reestruturação das empresas públicas. A dívida pública da Roménia mantém-se a níveis relativamente baixos, tendo ascendido a 37,8 % do PIB em 2012. Prevê-se que aumente para 38,6 % em 2014, mas continuará a situar-se muito abaixo do limiar de 60 % do PIB ao longo do período abrangido pelo programa.

- (10) Na sequência do pedido formulado pela Roménia em 17 de fevereiro de 2011, a Comissão e o FMI negociaram com as autoridades romenas um programa de ajustamento económico, a título preventivo. No contexto desta assistência concedida a título preventivo pela União, a Roménia comprometeu-se a aplicar um programa abrangente de políticas económicas, sendo a tónica nomeadamente colocada nas medidas de reforma estrutural destinadas a melhorar o funcionamento do mercado de trabalho e do mercado do produto e a reforçar a capacidade de resistência e o potencial de crescimento da economia romena. Paralelamente, o programa assegurou a prossecução da consolidação orçamental, a melhoria da gestão e do controlo das finanças públicas, bem como a execução de reformas a nível das políticas externa e monetária, bem como nos domínios da estabilidade financeira e dos mercados financeiros. Em março de 2013, a Roménia solicitou formalmente que o programa do FMI fosse prorrogado por três meses. Muito embora a possibilidade de concessão de fundos ao abrigo do programa da UE tenha cessado no final de março de 2013, a avaliação final do programa será assegurada no final de junho de 2013.
- (11) A situação orçamental da Roménia tem vindo a melhorar, tendo o défice orçamental diminuído para níveis inferiores a 3 % em 2012, prevendo-se que a consolidação orçamental prossiga em 2013. O reduzido cumprimento das obrigações fiscais constitui um desafio de

relevo para o sistema tributário romeno, nomeadamente nos domínios do IVA e da tributação do fator trabalho. Os impostos ambientais situam-se abaixo da média da UE. Apesar de a Roménia não enfrentar quaisquer riscos de pressão orçamental a curto ou a médio prazo, depara-se com riscos médios a longo prazo devido às despesas relacionadas com o envelhecimento da população. Prevalencem preocupações quanto à sustentabilidade e à adequação do sistema de pensões de reforma em virtude do reduzido rácio de contribuintes ativos face ao número de pessoas que beneficiam de pensões. A Roménia é atualmente um dos dois Estados-Membros que não decidiram ainda alinhar a idade de reforma dos homens e das mulheres, senda a taxa de emprego dos trabalhadores mais idosos (41,4 % em 2012) substancialmente inferior à média da UE. O Governo Romeno decidiu continuar a reforma das pensões e associar os parceiros sociais na conceção da mesma, tornando-a mais participativa.

- (12) O setor da saúde na Roménia denota grandes disparidades em termos de acesso e qualidade dos serviços prestados, o que se deve, nomeadamente, a uma afetação ineficiente dos recursos e à sua má gestão. Iniciaram-se reformas para melhorar a eficiência do setor dos cuidados de saúde, mas impõe-se a prossecução dos esforços neste domínio. A relação custo-eficácia do sistema poderia ser melhorada através da redução do recurso excessivo aos cuidados hospitalares, bem como do reforço dos cuidados primários e dos sistemas de orientação dos doentes.
- (13) A Roménia continua a apresentar uma taxa de emprego reduzida (63,8 %) em 2012, apesar de ter sido registada uma ligeira melhoria em relação ao ano transato, no qual atingia 62,8 %. O objetivo de 70 % atribuído ao país no âmbito da estratégia Europa 2020 continua a ser um desafio. A produtividade dos trabalhadores romenos continua a ser das mais baixas na UE. A qualidade das medidas ativas públicas para promover o emprego, bem como dos serviços no domínio da procura de emprego e de formação profissional, continua a ser relativamente fraca. A capacidade administrativa limitada não permite a aplicação eficiente de políticas ativas no mercado do trabalho através de serviços personalizados de qualidade, nem uma melhor articulação entre as políticas ativas e passivas do mercado do trabalho. A participação dos adultos na aprendizagem ao longo da vida continua a rondar níveis muito reduzidos que, correspondendo a 1,6 % em 2011, são significativamente inferiores à média da UE que se situa em 8,9 %. As taxas de emprego e de atividade dos jovens situaram-se entre as mais baixas da União em 2012 (23,9 % e 30,9 %, respetivamente), enquanto o desemprego dos jovens atingiu níveis elevados, ascendendo a 22,7 % em 2012. A Roménia regista uma percentagem elevada e crescente de jovens que não se encontram quer numa situação de emprego, quer no ensino ou na formação (16,8 % em 2012).
- (14) A redução da pobreza continua a constituir um desafio fundamental. Em 2011, 40,3 % da população enfrentava o risco de pobreza e exclusão social, o que representa cerca de dois terços mais do que a média da UE de 24,2 %. As crianças são particularmente afetadas (49,1 %). O impacto das transferências sociais (excluindo as pensões) na redução da pobreza continua a ser significativamente inferior à eficiência média das transferências na União, tanto para a população no seu conjunto

(23,7 % na Roménia contra 37,5 % para a União em 2011) como para as crianças (22 % comparativamente a 42,8 % para a União). A reduzida assimilação, cobertura e adequação das prestações sociais compromete a eficiência da segurança social na redução da pobreza. No domínio da assistência social, foram adotados diversos diplomas legislativos em 2012, no seguimento das reformas empreendidas em 2011. A adoção da restante legislação representará um passo importante em direção à conclusão da reforma. No entanto, o vínculo com as medidas de ativação poderia ser reforçado em maior grau. A execução da estratégia nacional de integração dos ciganos iniciou-se em 2012, mas os resultados são modestos. Impõe-se uma melhor coordenação entre as diferentes partes interessadas para a aplicação eficaz da referida estratégia, nomeadamente no que respeita à afeção do financiamento.

- (15) A lei sobre a educação de 2011, uma reforma importante que estabelecia um programa a longo prazo para a melhoria da qualidade da educação a todos os níveis, não se encontra ainda plenamente operacional. A fim de assegurar o êxito da reforma da educação, impõe-se consagrar os recursos financeiros e humanos necessários à consolidação da capacidade administrativa e à definição das políticas estratégicas neste domínio. A Roménia enfrenta um desafio substancial em termos de melhoria do seu sistema de educação e formação. O abandono escolar precoce constitui um desafio significativo; tendo atingido 17,4 % em 2012, a taxa de abandono escolar precoce na Roménia situa-se muito acima tanto da média da UE de 13,5 %, como do objetivo nacional de 11,3 %. Persistem nomeadamente problemas nas zonas rurais e periféricas e no que respeita aos ciganos. A Roménia também não dispõe de um mecanismo adequado de recolha de dados sobre os jovens que abandonam prematuramente o sistema de ensino, pelo que uma estratégia abrangente, a ser adotada este ano, deverá contribuir para suprir os problemas neste contexto. O acesso das crianças em idade pré-escolar aos cuidados e ao ensino infantil de qualidade e a preços acessíveis continua a ser problemático. Uma grande proporção dos programas de ensino superior e de formação profissional caracteriza-se pelos desfasamentos entre as competências adquiridas e a procura do mercado do trabalho, constituindo o baixo nível das competências profissionais um desafio específico neste contexto. A elevada taxa de desemprego entre os licenciados e o nível de sobrequalificação tornam um maior alinhamento do ensino superior com o mercado do trabalho uma prioridade importante. Registaram-se progressos positivos, mas morosos, no processo de transição da prestação de cuidados institucionais para cuidados alternativos a favor das crianças privadas de cuidados parentais, mas impõe-se redobrar esforços neste domínio.
- (16) A fraca capacidade administrativa é uma importante fonte de preocupação na Roménia. A administração pública caracteriza-se por um quadro jurídico incoerente, pelo recurso frequente a decretos de urgência, por baixos níveis de cooperação interministerial e por uma burocracia excessiva. É igualmente comprometida pela falta de competências, pela ausência de transparência no recrutamento de pessoal e pela elevada taxa de rotação dos quadros. A fraca capacidade administrativa contribui para uma reduzida absorção dos fundos da UE. O objetivo de absorção para o final de 2012, acordado ao abrigo do programa de assistência financeira da UE,

não foi atingido por uma margem elevada. A absorção cumulativa no final de 2012 ascendia a 5,53 mil milhões de EUR, ou seja, a 20,2 % da totalidade dos fundos estruturais, de coesão e agrícolas disponíveis. Para atingir a meta fixada pelo programa de 8 mil milhões de EUR no final de 2012, faltavam assim 2,47 mil milhões de EUR. A taxa de absorção dos fundos estruturais e de coesão subiu de 7,5 % no final de abril de 2012 para 15,2 % no final de maio de 2013. Para continuar a melhorar a absorção e reduzir o risco de anulação em 2013, as autoridades romenas têm de se concentrar, nomeadamente, em medidas que tornem mais eficazes a gestão dos fundos da UE e os sistemas de controlo e que reforcem a capacidade administrativa do sistema de adjudicação dos contratos públicos.

- (17) A Roménia enfrenta uma série de desafios em termos de competitividade económica, uma vez que a produtividade nos setores industrial e dos serviços continua a ser diminuta. Os desafios principais prendem-se com um quadro pouco favorável às empresas e o reduzido apoio à investigação e ao desenvolvimento (I&D). As melhorias a introduzir no quadro empresarial devem ser integradas numa estratégia de administração pública em linha mais lata e coerente, que promova uma cultura administrativa de transparência e segurança jurídica, bem como a prestação de melhores serviços públicos em linha. A Roménia deve igualmente envidar esforços para facilitar o acesso ao financiamento e reduzir a carga administrativa que recai sobre as pequenas e médias empresas (PME). A intensidade de I&D é extremamente reduzida (0,48 % em 2011) e a eficiência e a eficácia do investimento precisam de ser substancialmente melhoradas. Os investidores no domínio da I&D devem atribuir prioridade às atividades que apresentam o potencial de atrair investimentos privados. A Roménia deve igualmente reforçar o quadro relativo aos direitos de propriedade intelectual, com vista a melhorar a comercialização dos resultados da investigação.
- (18) A Roménia denota um baixo grau de concorrência e eficiência nos setores da energia e dos transportes. A ineficiência e a falta de transparência no governo das sociedades pertencentes ao Estado nestes setores suscitam um desafio significativo. A melhoria da eficiência energética dos edifícios, do aquecimento urbano, do setor industrial e dos transportes constitui outro desafio importante. A Roménia é a terceira maior economia intensiva em termos energéticos na União, sendo a sua intensidade energética 2,5 vezes mais alta do que a média da União. É igualmente a terceira economia mais intensiva em termos de consumo de carbono na UE. O consumo energético dos imóveis para habitação na Roménia é oito vezes superior à média da UE-15, em virtude de um sistema de aquecimento urbano ineficiente e do facto de os imóveis não disporem de um isolamento adequado. A integração dos mercados romenos de gás e eletricidade nos mercados da UE continua a ser incompleta, devendo ainda ser asseguradas ligações transfronteiras no domínio do gás.
- (19) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão realizou uma análise aprofundada da política económica romena. Avaliou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Convergência. Teve em conta não só a sua importância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável na Roménia, mas igualmente a sua conformidade

com as regras e as orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União, assegurando para o efeito a participação da UE no quadro das futuras decisões nacionais. As suas recomendações no âmbito do Semestre Europeu refletem-se nas recomendações n.ºs 1 a 8, *infra*.

- (20) À luz desta avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência, estando o seu parecer⁽¹⁾ refletido, nomeadamente, na recomendação n.º 1, *infra*,

RECOMENDA QUE a Roménia atue no período 2013-2014 no sentido de:

1. Concluir o programa de assistência financeira da UE/FMI.
2. Assegurar uma consolidação orçamental favorável ao crescimento e aplicar a estratégia orçamental relativamente a 2013 e ao período subsequente conforme previsto, garantindo assim a consecução do OMP até 2015. Melhorar a cobrança de impostos mediante a aplicação de uma estratégia abrangente quanto ao cumprimento das obrigações fiscais e lutar contra o trabalho não declarado. Paralelamente, explorar formas de os impostos ambientais se tornarem uma maior fonte de receitas. Prosseguir a reforma das pensões iniciada em 2010, alinhando a idade de reforma dos homens e das mulheres e promovendo a empregabilidade dos trabalhadores mais idosos.
3. Prosseguir as reformas no setor da saúde, a fim de aumentar a sua eficiência, qualidade e acessibilidade, nomeadamente a favor das pessoas desfavorecidas e das comunidades em regiões periféricas e isoladas. Reduzir o recurso excessivo aos cuidados hospitalares, nomeadamente através do reforço dos cuidados ambulatoriais.
4. Melhorar a participação no mercado do trabalho, bem como a empregabilidade e a produtividade da mão-de-obra, mediante o reexame e o reforço de políticas ativas no mercado do trabalho com vista a assegurar a formação e serviços individualizados, bem como a promoção da aprendizagem ao longo da vida. Reforçar a capacidade da Agência Nacional de Emprego com vista a aumentar a qualidade e a cobertura dos seus serviços. A fim de combater o desemprego dos jovens, executar rapidamente o Plano Nacional de Emprego para os Jovens, incluindo, por exemplo, através de uma Garantia da Juventude. Para atenuar a pobreza, melhorar a eficácia e a eficiência das transferências sociais, com particular destaque para as crianças. Concluir a reforma da assistência social mediante a adoção da legislação pertinente e o reforço dos seus vínculos com as medidas de ativação. Assegurar a execução na prática da estratégia nacional de integração dos ciganos.
5. Acelerar a reforma no domínio da educação, nomeadamente através da consolidação da capacidade administrativa tanto a nível central como local e da avaliação do impacto das reformas. Acelerar as reformas nos domínios do ensino e

da formação profissional. Alinhar em maior grau o ensino superior com as necessidades do mercado do trabalho e melhorar o acesso por parte das pessoas desfavorecidas. Aplicar uma estratégia nacional relativa ao abandono escolar precoce, sendo atribuída ênfase à melhoria do acesso a uma educação infantil de qualidade por parte das crianças em idade pré-escolar, nomeadamente dos ciganos. Acelerar o processo de transição da prestação de cuidados institucionais para cuidados alternativos a favor das crianças privadas de cuidados parentais.

6. Reforçar a governação e a qualidade das instituições e da administração pública, nomeadamente através da melhoria da capacidade de planeamento estratégico e orçamental, de um maior profissionalismo do serviço público com base numa melhor gestão dos recursos humanos, e do reforço dos mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis da administração pública. Melhorar significativamente a qualidade da regulamentação através do recurso a avaliações de impacto e a avaliações sistemáticas. Redobrar os esforços para acelerar a absorção dos fundos da UE, nomeadamente através do reforço dos sistemas de gestão e controlo e de uma melhor adjudicação dos contratos públicos.
7. Melhorar e simplificar o quadro empresarial, nomeadamente mediante a redução da carga administrativa que recai sobre as PME e a aplicação de uma estratégia de administração pública em linha coerente. Facilitar e diversificar o acesso ao financiamento por parte das PME. Assegurar uma articulação mais estreita entre a investigação, a inovação e o setor industrial, atribuindo nomeadamente prioridade às atividades de investigação e desenvolvimento que apresentam o potencial de atrair o investimento privado. Redobrar esforços para melhorar a qualidade, a independência e a eficiência do sistema judicial no quadro da tramitação dos processos e combater a corrupção de forma mais eficaz.
8. Promover a concorrência e a eficiência das indústrias de rede, assegurando para o efeito a independência e a capacidade das autoridades nacionais de regulamentação, e prosseguindo as reformas no domínio do governo das sociedades no que respeita às empresas públicas nos setores da energia e dos transportes. Adotar um plano abrangente e a longo prazo no domínio dos transportes e melhorar a infraestrutura de banda larga. Prosseguir a eliminação dos preços regulamentados no domínio do gás e da eletricidade e melhorar a eficiência energética. Melhorar a integração transfronteiras das redes de energia e acelerar a execução dos projetos de interligação de gás.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2013.

Pelo Conselho
O Presidente
R. ŠADŽIUS

⁽¹⁾ Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.