



Bruxelas, 23.5.2018
COM(2018) 422 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas 2018 da Roménia

**e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência 2018 da
Roménia**

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas 2018 da Roménia

e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência 2018 da Roménia

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 Europeia²,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu³,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité da Proteção Social,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

- (1) Em 22 de novembro de 2017, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas de 2018. Tomou em devida consideração o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 22 de março de 2018. Em 22 de novembro de 2017, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou também o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, não tendo a Roménia sido identificada como um dos Estados-Membros que seriam objeto de uma apreciação aprofundada.
- (2) O relatório de 2018 relativo à Roménia⁴ foi publicado em 7 de março de 2018. Nele se avaliavam os progressos realizados pela Roménia em resposta às recomendações

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² COM(2018) 422 final.

³ P8_TA(2018)0077 e P8_TA(2018)0078.

⁴ SWD(2018) 221 final.

específicas por país adotadas pelo Conselho em 11 de julho de 2017, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados na consecução dos objetivos nacionais definidos no quadro da estratégia Europa 2020.

- (3) A Roménia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas 2018 em 10 de maio de 2018 e o seu Programa de Estabilidade 2018 em 14 de maio de 2018. A fim de atender às interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (4) Tomaram-se em consideração as recomendações específicas por país pertinentes na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período 2014-2020. Tal como previsto no artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho⁵, caso seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho, a Comissão pode solicitar a um Estado-Membro que reexamine e proponha alterações ao seu acordo de parceria e a programas pertinentes. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a esta disposição nas orientações relativas à aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a uma boa governação económica⁶.
- (5) A Roménia encontra-se atualmente na vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Convergência 2018, o Governo prevê um défice nominal de 2,95 % do PIB em 2018 e, posteriormente, a sua redução gradual para 1,45 % do PIB em 2021. Não se prevê que o objetivo orçamental de médio prazo, correspondente a um défice estrutural de 1 % do PIB, seja alcançado até 2021, ou seja, dentro do período abrangido pelo programa. O saldo estrutural recalculado deverá situar-se em -2,1 % do PIB em 2021. De acordo com o Programa de Convergência, o rácio relativo à dívida das administrações públicas/PIB deverá manter-se abaixo dos 40 % até 2021. O cenário macroeconómico subjacente a estas previsões orçamentais é favorável. Além disso, não foram suficientemente especificadas as medidas necessárias para apoiar os objetivos projetados em matéria de défice.
- (6) Em 16 de junho de 2017, o Conselho concluiu, nos termos do artigo 121.º, n.º 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE»), que existia na Roménia em 2016 um desvio significativo relativamente ao objetivo de médio prazo. Devido ao desvio significativo identificado, o Conselho, em 16 de junho de 2017, emitiu uma recomendação instando a Roménia a tomar as medidas necessárias para garantir que a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas⁷ não excedesse 3,3 % em 2017, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,5 % do PIB. Em 5 de dezembro de 2017, o Conselho concluiu que a Roménia não tinha tomado

⁵ 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 (UE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ As despesas públicas primárias líquidas incluem a despesa pública total, excluindo as despesas com juros, as despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas dos fundos da União e as alterações não discricionárias das despesas com subsídios de desemprego. A formação bruta de capital fixo financiada a nível nacional é repartida por um período de 4 anos. São tidas em conta as medidas discricionárias em matéria de receitas ou os aumentos das receitas impostos por lei. As medidas pontuais, tanto do lado da receita como da despesa, são compensadas.

medidas eficazes em resposta à recomendação do Conselho de 16 de junho de 2017 e emitiu uma recomendação revista. Nesta nova recomendação, o Conselho pediu à Roménia que tomasse as medidas necessárias para garantir que a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas não excedesse 3,3 % em 2018, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,8 % do PIB. Em XX de junho de 2018, o Conselho concluiu que a Roménia não tinha tomado medidas eficazes em resposta à recomendação do Conselho de 5 de dezembro de 2017. Com base nos dados da execução de 2017, considerou-se, ainda, que a Roménia registava um desvio significativo relativamente ao ajustamento recomendado em 2017. Em conformidade com o artigo 121.º, n.º 4, do TFUE e o artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, a Comissão dirigiu uma advertência à Roménia em 23 de maio de 2018 quanto ao facto de ter sido identificado em 2017 um desvio significativo relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Em XX junho de 2018, o Conselho adotou uma recomendação subsequente em que confirmava a necessidade de adoção por parte da Roménia das medidas necessárias para garantir que a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas não superasse 3,3 % em 2018, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,8 % do PIB. Com base nas previsões da primavera de 2018 apresentadas pela Comissão, existe um risco de desvio relativamente a essa recomendação em 2018.

- (7) Em XX de junho de 2018, o Conselho recomendou à Roménia que tome as medidas necessárias para garantir que, em 2019, a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas não exceda 5,1 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,8 % do PIB. Com base nas previsões da primavera de 2018 apresentadas pela Comissão, existe um risco de desvio relativamente a esse requisito em 2019. Além disso, as previsões da primavera de 2018 apresentadas pela Comissão projetam um défice das administrações públicas de 3,4 % e de 3,8 % do PIB em 2018 e 2019, respetivamente, o que excede o valor de referência de 3 % do PIB estabelecido no Tratado. De um modo geral, o Conselho considera que serão necessárias importantes medidas adicionais a partir de 2018 para respeitar as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento, no contexto de uma forte deterioração das perspetivas orçamentais, em conformidade com a recomendação dirigida à Roménia em xx de junho de 2018 com vista a corrigir o desvio significativo identificado relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo.
- (8) O planeamento orçamental da Roménia tem ignorado repetidamente as disposições do seu quadro orçamental, não obstante a necessidade de políticas orçamentais responsáveis. A lei romena da responsabilidade orçamental transpõe o Pacto Orçamental para a legislação nacional. As suas regras são bem concebidas, mas frequentemente ignoradas na prática. Em 2016, o défice estrutural aumentou, tendo ultrapassado o objetivo de médio prazo, infringindo assim a regra do défice. Tanto os orçamentos de 2017 como os de 2018 visavam um défice nominal de cerca de 3 % do PIB, o que pressupõe uma deterioração do saldo estrutural à luz da regra vigente. As duas alterações orçamentais realizadas em 2017 não eram conformes às normas que proíbem os aumentos dos limites máximos de défice nominal e primário e os aumentos de pessoal e despesa pública total durante o exercício orçamental em curso. Além disso, tal como em anos anteriores, em 2017 a atualização da estratégia orçamental foi apresentada ao Parlamento muito depois do prazo previsto por lei, não proporcionando, assim, uma perspetiva a mais longo prazo do planeamento orçamental.

- (9) O cumprimento das obrigações fiscais continua a ser reduzido, em especial para o imposto sobre o valor acrescentado. Durante o ano transato, a Roménia obteve progressos limitados na resposta à recomendação específica por país que lhe foi repetidamente dirigida no sentido de reforçar o cumprimento das obrigações fiscais e a cobrança de impostos. No que respeita ao imposto sobre o valor acrescentado, a diferença entre o valor previsto das receitas e aquele efetivamente cobrado continua a ser muito elevado. A fim de melhorar o cumprimento das obrigações fiscais, as autoridades introduziram um sistema de pagamento fracionado. Este sistema é facultativo, exceto para as empresas insolventes e os contribuintes com dívida fiscais importantes relativas ao imposto sobre o valor acrescentado. No entanto, a medida não produziu até à data resultados significativos. A introdução de caixas registadoras ligadas ao sistema informático da administração fiscal está ainda por realizar.
- (10) A situação do setor financeiro melhorou, mas alguns desenvolvimentos requerem acompanhamento. O setor bancário está bem capitalizado e a qualidade dos ativos melhorou. No entanto, estão em curso diversas iniciativas legislativas suscetíveis de afetar negativamente a cessão de crédito malparado, bem como o crédito e o investimento e que exigem um controlo rigoroso. A recente redução das contribuições para os fundos de pensões pré-financiados do segundo pilar amenizou as preocupações orçamentais a curto prazo, mas poderá ter implicações negativas para o desenvolvimento dos mercados de capitais.
- (11) Tem-se verificado uma retração do mercado de trabalho que resulta do crescimento do emprego e da redução da mão de obra devida ao envelhecimento demográfico e à emigração. Paralelamente, a Roménia dispõe de um potencial considerável de mão de obra não utilizada e de diversos grupos com dificuldades em aceder ao mercado de trabalho, entre os quais se contam os jovens, os ciganos, os desempregados de longa duração e as pessoas com deficiência. Durante o ano transato, a Roménia realizou progressos limitados na resposta à recomendação específica por país que lhe foi dirigida no sentido de reforçar as políticas ativas direcionadas e os serviços públicos integrados, centrando-se nos mais afastados do mercado de trabalho. Não obstante o reforço dos incentivos financeiros à mobilidade, a participação nas políticas ativas do mercado de trabalho continua a ser muito baixa e os encargos administrativos foram elevados. Os programas de trabalho públicos de interesse local pouco fizeram para proporcionar as competências adequadas e apoiar as transições para o emprego formal. Não existe qualquer sistema de gestão dos desempregados de longa duração e dos beneficiários da assistência social. A cooperação entre os serviços públicos de emprego e os prestadores de serviços sociais e de formação, bem como os prestadores externos tem sido limitada.
- (12) O risco de pobreza ou de exclusão social é muito elevado. As famílias com crianças, as pessoas com deficiência, os ciganos e a população rural têm sido particularmente afetados. Continua a verificar-se uma grande desigualdade de rendimentos, devida, em parte, ao reduzido impacto do sistema fiscal na atenuação das desigualdades de rendimentos no mercado de trabalho. O índice de referência social, que constitui o quadro de referência para o cálculo das prestações sociais mais importantes, não é atualizado desde 2008. A lei relativa ao rendimento mínimo de inserção, que deveria entrar em vigor em 2018, aumentaria a cobertura e adequação da assistência social. A sua entrada em vigor foi, no entanto, adiada por mais de um ano. A idade de reforma mais baixa para as mulheres traduz-se em pensões de montante mais reduzido, agravando a pobreza na velhice e a disparidade entre homens e mulheres empregados.

- (13) A participação dos parceiros sociais na conceção e aplicação das reformas económicas e sociais é muito limitada. Os seus pontos de vista são raramente tidos em conta, mesmo quando são convergentes. O quadro de negociação coletiva da Roménia não é propício ao bom funcionamento do sistema de concertação social. O diálogo social é caracterizado por um baixo nível de negociação coletiva, sobretudo a nível setorial, e reduzida filiação em organizações sindicais e patronais. Os elevados limiares de representatividade e a definição pouco precisa dos setores contam-se entre os principais obstáculos a um diálogo social mais eficaz. As alterações legislativas que visam melhorar este quadro pouco progrediram até à data.
- (14) Nos últimos anos, o salário mínimo foi aumentado várias vezes de forma discricionária. Desde 2015, o salário mínimo líquido aumentou mais de 60 %. Em 2017, cerca de 30 % dos trabalhadores ganhavam o salário mínimo, sinal de um leque salarial muito pouco alargado. Os parceiros sociais subscreveram uma proposta de aumento do salário mínimo com base num mecanismo objetivo, mas esta não foi aplicada pelo governo.
- (15) A oferta de competências não dá resposta às necessidades da economia. Os baixos níveis de competências básicas e digitais têm um impacto negativo sobre a competitividade, o emprego e a convergência. A participação no ensino para adultos é reduzida. Não existe ainda um mecanismo de adequação das políticas ativas do mercado de trabalho à procura de competências, sendo pouco significativa a capacidade de antecipação das necessidades de competências no futuro e de previsão do impacto das novas tecnologias. O ensino e formação profissionais continuam a ser a segunda escolha e não estão suficientemente alinhados com as necessidades do mercado de trabalho e as estratégias de especialização regional e setorial.
- (16) O mau desempenho do sistema educativo contribui para a desigualdade de oportunidades e de perspetivas de crescimento da Roménia a longo prazo. Facultar um ensino geral inclusivo e de qualidade e garantir o acesso, em especial dos ciganos e das crianças das zonas rurais, a este ensino continua a ser um desafio. Não foi ainda desenvolvido um método de acompanhamento que possa dar resposta à segregação escolar. A taxa de abandono precoce do ensino e formação profissional tem vindo a diminuir, mas continua a ser elevada. Está a ser desenvolvido um mecanismo de alerta precoce para identificar as crianças em risco de abandono escolar, mas tem-se investido pouco num ensino de qualidade. Apesar de terem sido tomadas algumas medidas, é difícil assegurar a qualidade do ensino escolar e superior. As taxas de conclusão do ensino superior são muito baixas. O investimento na educação é relativamente baixo e as escolas desfavorecidas, em particular, carecem de apoio adequado.
- (17) O estado de saúde da população melhorou, mas continua abaixo dos padrões da UE. Continua a ser difícil aceder aos cuidados de saúde, tendo esta situação um impacto negativo sobre o desenvolvimento da criança, a empregabilidade e o envelhecimento saudável. A escassez de financiamento e a utilização ineficiente de recursos limitam a eficácia do sistema de cuidados de saúde, que carece de médicos e de enfermeiros. O acesso aos cuidados de saúde é limitado pela prevalência dos pagamentos informais e pela distância das infraestruturas de saúde. A Roménia realizou alguns progressos em resposta à recomendação específica por país no sentido de reduzir os pagamentos informais, tendo criado um mecanismo de controlo, embora o seu impacto real continue por avaliar. A transição para os cuidados ambulatoriais, efetuada na sequência da recomendação específica por país, registou progressos limitados até à data. A

alteração das prioridades e uma má planificação do investimento têm comprometido a aplicação da estratégia nacional de saúde.

- (18) A conceção, aplicação e acompanhamento das políticas continua a ser insuficiente em termos de planeamento estratégico, do processo de consulta pública e da avaliação do impacto regulamentar. Esta situação compromete a qualidade e a previsibilidade da regulamentação. Além disso, as frequentes alterações da legislação, tais como as alterações introduzidas no código fiscal, têm consequências no contexto empresarial. A participação das partes interessadas na conceção e na execução das reformas é insuficiente, sendo raro um verdadeiro diálogo, embora estejam disponíveis as estruturas institucionais necessárias. O mecanismo de consideração dos pontos de vista das partes interessadas em consultas públicas não assegura o seu devido acompanhamento. Um exemplo recente: uma proposta de criação de um sistema objetivo de aumento do salário mínimo, apoiada pelos parceiros sociais, que foi ignorada e que teria permitido dar resposta a uma recomendação específica. As reformas da administração pública não produziram resultados concretos. A adoção de legislação pertinente relativa à gestão dos recursos humanos na administração pública foi adiada. O Secretariado-Geral do Governo tem um papel limitado no controlo de qualidade da conceção das políticas.
- (19) A má qualidade das infraestruturas, nomeadamente no setor dos transportes, resíduos e águas residuais, limita as perspetivas de crescimento da Roménia. O investimento público é caracterizado por uma baixa eficiência, em particular ao nível da elaboração de projetos e da definição de prioridades. O estado geral e a fiabilidade das infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e fluviais continuam a ser deficitários e a reforma do setor dos transportes tem progredido muito lentamente. Os progressos realizados na reforma da gestão de resíduos são igualmente lentos e os setores dos resíduos sólidos e das águas residuais enfrentam problemas semelhantes. O plano diretor dos transportes e o plano nacional de gestão de resíduos destinam-se a fornecer um roteiro estável para o investimento e a reforçar a capacidade administrativa nestes setores, mas a ligação entre a elaboração do projeto e o planeamento estratégico foi limitada até à data. A Roménia realizou progressos limitados em matéria de resposta a uma recomendação específica por país que lhe foi dirigida no sentido de reforçar a definição de prioridades e a preparação de projetos de investimento público.
- (20) Continua a ser fundamental uma contratação pública eficiente e transparente para que a Roménia possa responder aos principais desafios políticos, a saber, melhoria da eficiência da despesa pública, luta contra a corrupção e promoção da inovação e de um crescimento sustentável e inclusivo. A Roménia realizou alguns progressos em resposta à recomendação específica por país que lhe foi dirigida no sentido de aplicar a estratégia relativa aos contratos públicos, mas o plano não foi ainda aplicado na íntegra. Ao mesmo tempo, continua a ser um desafio aumentar a eficiência e a utilização estratégica dos contratos públicos e lograr um sistema eficaz de auditoria e controlo da fraude. A sustentabilidade das medidas tomadas e a irreversibilidade das reformas devem ser objeto de acompanhamento continuado. Os problemas de eficiência e de transparência na contratação pública dizem sobretudo respeito aos grandes investimentos em infraestruturas de saúde nos hospitais regionais de Cluj Iasi e Craiova.
- (21) As empresas públicas têm um papel determinante nos setores essenciais, como a energia e os transportes ferroviários. No entanto, o seu desempenho operacional e financeiro é inferior ao do setor privado. O governo das sociedades nas empresas públicas decaiu substancialmente nos últimos tempos, anulando os progressos

realizados em matéria de recomendações específicas por país entre 2015 e 2016. A nova legislação tem sido aplicada de forma titubeante, e tenta-se atualmente excluir várias empresas do seu âmbito de aplicação. Além disso, a publicação de dados financeiros sobre empresas públicas foi adiada. Consequentemente, deixam de cumprir-se certas condições essenciais à promoção da utilização eficiente dos recursos públicos, criando-se espaço para decisões equívocas em matéria de investimento. Em fevereiro de 2018, o Tribunal Constitucional instou o Parlamento a rever as isenções acima referidas.

- (22) Os desenvolvimentos do ano passado vieram pôr grandemente em causa a irreversibilidade e sustentabilidade dos progressos substanciais realizados pela Roménia em termos de reforma do sistema judicial e de luta contra a corrupção de alto nível. A independência judicial tem sido questionada e tem-se exercido pressão sobre as instituições judiciais e o quadro jurídico de luta contra a corrupção, ao mesmo tempo que não se verificam progressos na resolução dos problemas. A execução da estratégia nacional de luta contra a corrupção para 2016-2020, que adotou novas medidas para prevenir e combater a corrupção, está a avançar a nível técnico, mas é necessário um apoio político mais concreto, na medida em que a corrupção e os problemas de governação no setor público persistem a todos os níveis, contando-se entre as principais dificuldades com que se depara o ambiente empresarial.
- (23) No âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação, a Comissão continua a acompanhar a reforma judicial e a luta contra a corrupção na Roménia. Estas questões não são, portanto, abordadas nas recomendações específicas por país dirigidas à Roménia, mas são pertinentes para o desenvolvimento de um ambiente socioeconómico positivo no país.
- (24) No contexto do Semestre Europeu de 2018, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Roménia, que publicou no relatório de 2018 relativo a este país. A Comissão analisou também o Programa de Convergência 2018 e o Programa Nacional de Reformas 2018, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Roménia em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua pertinência para uma política orçamental e socioeconómica sustentável na Roménia, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante o contributo desta última para as futuras decisões nacionais.
- (25) À luz da presente avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência 2018, estando o seu parecer⁸ refletido, em especial, na recomendação 1 infra.

RECOMENDA que, em 2018 e 2019, a Roménia tome medidas no sentido de:

1. Assegurar a conformidade com a recomendação do Conselho de XX de junho de 2018 com vista a corrigir o desvio significativo identificado relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Garantir a plena aplicação do quadro orçamental. Reforçar o cumprimento das obrigações fiscais e a cobrança de impostos.
2. Completar a reforma do rendimento mínimo de inserção. Melhorar o funcionamento do diálogo social. Garantir a fixação de um salário mínimo com base em critérios objetivos. Melhorar a requalificação e o acesso a um ensino geral de qualidade, em

⁸ Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

especial dos ciganos e das crianças em zonas rurais. Melhorar o acesso aos cuidados de saúde, assegurando, nomeadamente, a transição para os cuidados ambulatoriais.

3. Aumentar a previsibilidade do processo decisório impondo a utilização sistemática e eficaz da avaliação do impacto regulamentar e a consulta e a participação das partes interessadas na conceção e na execução das reformas. Melhorar a preparação e definição de prioridades dos grandes projetos de infraestruturas e acelerar a sua realização, em particular nos setores dos transportes, resíduos e água. Melhorar a transparência e a eficiência da contratação pública. Reforçar a governação das sociedades nas empresas públicas.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*