



Bruxelas, 5.6.2019
COM(2019) 541 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO

Relatório da Comissão ao Conselho nos termos do artigo -11.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 sobre uma missão de supervisão reforçada na Roménia, em 14 e 15 de março de 2019

O presente relatório, relativo a uma missão de supervisão reforçada na Roménia, é transmitido ao Conselho nos termos do artigo -11.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1466/97¹. Como previsto no artigo -11.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1466/97, os resultados provisórios dessa missão foram previamente transmitidos à Roménia com vista a suscitar eventuais observações.

Roménia - Procedimento relativo aos desvios significativos
Missão de supervisão reforçada realizada em 14 e 15 de março de 2019

Relatório

1. Introdução

A Roménia é objeto de um procedimento relativo aos desvios significativos (PDS) desde a primavera de 2017, tendo sido o primeiro Estado-Membro a ser sujeito a um procedimento desse tipo. O primeiro PDS foi lançado na primavera de 2017, em consequência da ocorrência de um desvio significativo da Roménia relativamente ao seu objetivo orçamental de médio prazo (OMP) em 2016, quando o défice estrutural aumentou para 2,6 % do PIB, partindo de 0,6 % em 2015. Em 16 de junho de 2017, o Conselho emitiu uma recomendação instando a Roménia a efetuar um ajustamento estrutural equivalente a 0,5 % do PIB em 2017, o requisito decorrente da matriz da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento a aplicar em «condições normais». No outono de 2017, o Conselho concluiu que a Roménia não havia tomado medidas eficazes em resposta a essa recomendação, centrando-se os seus esforços unicamente em evitar ultrapassar o valor de referência para o défice nominal (3 % do PIB). Em dezembro de 2017, o Conselho emitiu uma recomendação revista no âmbito do PDS, na qual instava a Roménia a realizar um ajustamento estrutural equivalente a 0,8 % do PIB em 2018. Na primavera de 2018, o Conselho concluiu uma vez mais que a Roménia não tomara medidas eficazes. O Regulamento (CE) n.º 1466/97 não prevê uma nova recomendação revista no âmbito de um mesmo PDS. Consequentemente, em junho de 2018, o PDS em causa chegou ao seu termo.

Imediatamente a seguir, ainda em 2018, foi lançado um novo PDS em consequência do desvio significativo em 2017 da trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Na sua recomendação de 22 de junho de 2018, o Conselho instava a Roménia a adotar as medidas necessárias para assegurar que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não excedesse 3,3 % em 2018 e 5,1 % em 2019, correspondente a um ajustamento estrutural anual de 0,8 % do PIB, tanto em 2018 como em 2019. Em 4 de dezembro de 2018, o Conselho concluiu que as autoridades romenas não tencionavam cumprir essa recomendação, centrando-se os seus esforços unicamente em evitar ultrapassar o valor de referência para o défice nominal (3 % do PIB). Nessa base, o Conselho

¹ 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, JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

emitiu uma recomendação revista em que instava a Roménia a adotar as medidas necessárias para garantir que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não excedesse 4,5 % em 2018, correspondente a um ajustamento estrutural anual de 1,0 % do PIB em 2019. A Roménia foi convidada a apresentar ao Conselho, até 15 de abril de 2019, um relatório sobre as medidas tomadas, eventualmente no âmbito do seu Programa de Convergência. A análise pela Comissão do relatório enviado pela Roménia é publicada enquanto parte integrante do pacote do Semestre Europeu.

O presente relatório apresenta as conclusões da missão de supervisão reforçada realizada na Roménia em 14 e 15 de março de 2019. A missão foi realizada com base no artigo -11.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97. A equipa da missão reuniu-se com o ministro das Finanças, Eugen Teodorovici, com o governador do Banco Nacional da Roménia, Mugur Isărescu, e com o presidente do Conselho Orçamental da Roménia, Ionuț Dumitru, acompanhados dos respetivos colaboradores. Tal como nas missões anteriores do mesmo tipo, o objetivo era debater as medidas orçamentais previstas pelas autoridades, sublinhar a existência de riscos orçamentais e incentivar o cumprimento da recomendação no âmbito do PDS. O presente relatório baseia-se nas informações obtidas previamente à realização da missão e no decurso da mesma.

2. Conclusões da missão

O défice nominal em 2018 foi de cerca de 3 % do PIB, o que implica o incumprimento do requisito de consolidação orçamental nesse ano. O défice das administrações públicas em 2018 ascendeu a 2,9 % do PIB em termos de tesouraria, o que representa um ligeiro aumento em relação aos 2,8 % do PIB registados em 2017. A divulgação do défice em termos de contabilidade de exercício (SEC), que é o valor relevante no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento foi prevista para 23 de abril de 2019. Embora algumas rubricas da receita, como os «superdividendos» de empresas públicas ou os reembolsos (no final de 2018) de fundos da União para projetos levados a cabo antes de 2018, tenham melhorado as receitas de caixa em 2018, muito provavelmente não integrarão os valores da contabilidade de exercício em 2018. Por outro lado, os reembolsos do IVA foram anormalmente baixos em janeiro de 2019, o que teve um impacto positivo nas receitas de 2018 em termos de exercício (graças ao método de ajustamento mensal dos dados de tesouraria), mas tem um impacto negativo em 2019. Além disso, a diferença entre o equipamento militar pago e o que foi entregue deverá diminuir as despesas de 2018 em termos de exercício. O Ministério das Finanças parece estar seguro de que o défice de 2018 em termos de exercício será ligeiramente inferior a 3 % do PIB, enquanto o Conselho Orçamental salientou o risco de este vir a ultrapassar ligeiramente esse limiar.

As autoridades visam um ajustamento estrutural marginal em 2019, pelo que não tencionam tomar medidas no seguimento da recomendação formulada no âmbito do PDS. O ministro das Finanças confirmou que o Governo não tenciona dar cumprimento à recomendação do Conselho de 4 de dezembro de 2018. As autoridades continuam focadas na manutenção do défice nominal abaixo do limiar de 3 % do PIB previsto no Tratado, a fim de

evitar a vertente corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O Parlamento adotou o orçamento de 2019 e a estratégia orçamental plurianual com um atraso substancial, mais concretamente em 14 de março de 2019. O orçamento visa um défice de tesouraria de 2,76 % do PIB, acima do objetivo inicialmente proposto pelo Governo (2,55 %), devido à decisão do Parlamento de aumentar as despesas sociais (abono de família) sem que sejam adotadas quaisquer medidas compensatórias. O objetivo correspondente para o défice na contabilidade de exercício está próximo de 2,8 % do PIB. Com base nas estimativas do próprio Governo aquando da realização da missão, esse défice nominal implicaria um ajustamento estrutural de cerca de 0,1 % em comparação com 2018, significativamente abaixo da recomendação do Conselho (ajustamento estrutural de 1 % do PIB).

Existem riscos para a consecução do objetivo orçamental de 2019. O ministro das Finanças declarou que a administração fiscal (ANAF) anunciaria em breve as medidas subjacentes às projeções quanto às receitas fiscais do orçamento de 2019. Segundo o ministro, o Governo está a trabalhar em medidas relativas ao controlo aduaneiro e aos preços de transferência, do lado da receita, e a um maior controlo das despesas mensais das entidades públicas, do lado da despesa. A equipa da missão recordou ao ministro que o relatório sobre as medidas adotadas, a apresentar até 15 de abril de 2019, deveria conter informações pormenorizadas sobre as medidas previstas e a quantificação do impacto fiscal previsto de cada medida, incluindo as destinadas a melhorar o cumprimento das obrigações fiscais. Segundo o Conselho Orçamental, os pressupostos macroeconómicos relativos ao mercado laboral (número de trabalhadores e dinâmica dos salários brutos no setor privado) afiguram-se muito otimistas, sugerindo uma eventual sobrestimação das receitas provenientes das contribuições para a segurança social. Além disso, o orçamento pressupõe uma melhoria significativa do cumprimento das obrigações em matéria de IVA, mas não prevê qualquer medida específica que promova essa melhoria. O Conselho Orçamental acrescentou ainda que, do lado da despesa, as pensões e a contribuição para a UE parecem ter sido subestimadas. Por outro lado, o orçamento não contempla as receitas provenientes do novo imposto sobre os ativos bancários nem a reafetação das contribuições para a segurança social a partir do segundo pilar do sistema de pensões. O Conselho Orçamental alegou que, sem uma alteração das políticas fiscal e orçamental, haveria um sério risco de se atingirem défices muito superiores aos previstos pelo Governo e consideravelmente superiores ao valor de referência de 3 % do PIB consagrado no Tratado.

A nova lei relativa às pensões de reforma gera riscos significativos de agravamento do défice orçamental em 2020 e nos anos subsequentes. O ministro das Finanças declarou que o Governo pretende proceder a um ajustamento orçamental em 2020 e nos anos seguintes. A estratégia orçamental plurianual que acompanha o orçamento de 2019 visa um défice nominal de 2,3 % do PIB em 2020 e de 2,0 % do PIB em 2021. O Conselho Orçamental manifestou, contudo, alguma preocupação quanto ao impacto orçamental da lei relativa às pensões adotada no final de 2018. A referida lei aumenta a pontuação das pensões (o principal parâmetro utilizado na indexação das pensões) em 15 % em setembro de 2019 e em 40 % em setembro de 2020. A lei revê igualmente em alta outros parâmetros das pensões, a partir de

2021. Nessa conformidade, o Conselho Orçamental prevê que o défice nominal aumente para cerca de 4 % do PIB em 2020 e para um valor superior a 5 % do PIB em 2021, uma tendência semelhante à prevista pela Comissão e que contrasta com os objetivos do Ministério das Finanças no sentido de proceder a um ajustamento orçamental durante esses anos.

As autoridades estão a ponderar introduzir alterações no novo imposto sobre os ativos bancários. Em finais de dezembro de 2018, o Governo adotou um decreto de emergência (DGE n.º 114/2018), que contempla várias medidas orçamentais, nomeadamente a criação de um imposto sobre os ativos bancários, alterações substanciais ao segundo pilar do sistema de pensões e impostos sobre as empresas de energia e telecomunicações. O novo imposto sobre os ativos bancários (apelidado pelo Governo de «imposto sobre a cobiça») incide sobre a totalidade dos ativos e está associado ao nível da taxa de juro interbancária (ROBOR). A missão manifestou preocupação pelo facto de o imposto poder afetar a estabilidade financeira, reduzir a intermediação do setor bancário e, indiretamente, afetar a aplicação normal e harmoniosa da política monetária. O ministro das Finanças informou a missão de que, na sequência de discussões com as partes interessadas, o imposto sobre os ativos bancários seria alterado antes do final de março. O Banco Nacional da Roménia partilhou as preocupações da Comissão quanto a este imposto, tendo confirmado que o mesmo poderia ser objeto de alterações suscetíveis de atenuar os seus efeitos negativos.

O Governo poderá alterar as recentes medidas que enfraquecem o segundo pilar do sistema de pensões. Com base na reforma sistémica introduzida em 2008, uma parte das contribuições para a segurança social é canalizada para contas individuais (regime de contribuições definidas) em fundos de pensões geridos pelo setor privado (segundo pilar do sistema de pensões). As contribuições para o segundo pilar, que, nos termos da reforma inicial, deveriam ser aumentadas gradualmente para 6 % dos salários brutos até 2016, elevaram-se apenas a 5,1 % até 2017, tendo sido reduzidas para 3,75 % em 2018. O DGE n.º 114/2018 introduziu, além disso, outras alterações com forte impacto. Tornou o segundo pilar facultativo, passando os trabalhadores a poder optar por não participar após cinco anos de contribuições para o segundo pilar e a transferir as futuras contribuições para o primeiro pilar. As empresas da construção civil podem isentar totalmente os seus trabalhadores do segundo pilar do regime de pensões. O referido diploma também aumentou significativamente os requisitos de capital mínimo para as sociedades gestoras de fundos de pensões, para valores muito superiores aos dos outros Estados-Membros, tendo reduzido a taxa administrativa cobrada sobre as contribuições brutas. Estas alterações tornaram altamente imprevisíveis as condições em que estas sociedades operam, afetando negativamente os seus resultados financeiros. As sete sociedades que gerem fundos de pensões na Roménia indicaram, todas elas, em diferentes alturas, que ponderam abandonar o mercado. Durante a missão, o ministro das Finanças declarou que o Governo tem debatido com as partes interessadas e que as novas taxas e requisitos de capital podem vir a ser alterados. A missão sublinhou a importância da previsibilidade na elaboração das políticas.

O Governo tem feito avançar o seu plano para criar um Fundo Soberano para o Desenvolvimento e o Investimento (FSDI). Em 8 de março de 2019, o Governo adotou a

decisão que cria o FSDI. Este disporá de uma combinação de capitais e de participações em algumas das empresas públicas mais rentáveis da Roménia, com o objetivo declarado de gerar receitas para ajudar a financiar o investimento interno. A missão reiterou as preocupações da Comissão quanto ao FSDI, nomeadamente: i) a medida em que as regras de governo das sociedades se aplicarão ao próprio FSDI e às empresas públicas da sua carteira; ii) a falta de uma estratégia de investimento clara; e iii) os riscos para o orçamento do Estado. A missão recordou que, caso o FSDI seja classificado fora do setor das administrações públicas, o saldo destas diminuirá em virtude da perda de dividendos transferidos das empresas públicas para o FSDI (que se elevam a 0,4-0,5 % do PIB anualmente). O ministro esclareceu que o FSDI não será criado antes de meados de 2019, pelo que a perda de rendimentos ficará aquém desses valores no que respeita ao défice de 2019.