RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 11 de julho de 2017

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Bulgária para 2017 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Bulgária para 2017

(2017/C 261/02)

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 o 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 ([2]), nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

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,

Considerando o seguinte:

(1) Em 16 de novembro de 2016, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas de 2017. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 9 e 10 de março de 2017. Em 16 de novembro de 2016, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a Bulgária como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada.

(2) O relatório de 2017 relativo à Bulgária foi publicado em 22 de fevereiro de 2017. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Bulgária em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 12 de julho de 2016, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da Europa 2020. O relatório incluiu igualmente uma apreciação aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 22 de fevereiro de 2017. A análise da Comissão levou-a a concluir que a Bulgária regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos. Em especial, a Bulgária continua a padecer de desequilíbrios associados às fragilidades remanescentes no setor financeiro e a um grande endividamento das empresas num contexto de elevado desemprego.

(3) A Bulgária apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2017 e o seu Programa de Convergência para 2017 em 17 de maio de 2017, depois de expirado o prazo.

([1]) JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
([2]) JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

(4) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para o período de 2014-2020. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ([1]), 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 mais detalhes sobre a forma como tenciona fazer uso dessa disposição nas orientações para a aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos FEEI a uma boa governação económica.

(5) A Bulgária encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Convergência para 2017, o Governo, partindo de uma posição orçamental equilibrada em 2016, prevê um défice nominal de 0,6 % do PIB em 2017. Prevê-se uma ligeira melhoria do défice nominal, para 0,5 % do PIB, em 2018, devendo, em anos subsequentes, tornar-se num pequeno excedente. Espera-se que o objetivo orçamental de médio prazo — um défice estrutural de 1 % do PIB — seja atingido com uma margem ao longo de todo o período de programação. De acordo com o Programa de Convergência para 2017, o rácio dívida pública/PIB deverá descer gradualmente de 29,5 % do PIB em 2016 para 23,8 % do PIB em 2020. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível.

(6) Em 12 de julho de 2016, o Conselho recomendou à Bulgária que fizesse um ajustamento orçamental anual de 0,5 % do PIB para poder cumprir a meta orçamental de médio prazo. Os dados relativos à execução indicam que a Bulgária já ultrapassou a sua meta orçamental de médio prazo em 2016. Com base nas previsões da primavera de 2017 apresentadas pela Comissão, o saldo estrutural deverá sofrer uma inversão, passando de um excedente de 0,1 % do PIB em 2016 para um défice de 0,4 % do PIB em 2017 e de 0,3 % do PIB em 2018, num pressuposto de políticas inalteradas. Não obstante esta deterioração, prevê-se que o saldo estrutural se mantenha acima da meta orçamental de médio prazo em ambos os anos. Em termos gerais, o Conselho considera que a Bulgária deverá cumprir o disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2017 e 2018.

(7) Estão em curso esforços para melhorar a cobrança de impostos. Apesar das melhorias registadas, o cumprimento das obrigações fiscais continua a ser um desafio. A economia paralela e o trabalho não declarado continuam a ser elevados. Os encargos administrativos em matéria fiscal foram reduzidos mas continuam a ser significativos. As medidas destinadas a reduzir a burocracia parece terem produzido resultados limitados até à data e não há indicações de melhorias importantes no cumprimento voluntário das obrigações fiscais. Nestas circunstâncias, a aplicação efetiva das regras parece ser essencial não só para a realização de controlos, mas também para o reforço da prevenção do não cumprimento das obrigações fiscais. O plano de ação da estratégia nacional única para 2015--2017 para a melhoria da cobrança de impostos, que visa dar resposta ao problema da economia paralela e reduzir os custos de conformidade, parece ser um instrumento útil, em especial para avaliar e melhorar a coordenação e a eficiência de vários órgãos administrativos que operam no domínio fiscal. Uma análise *ex post* do impacto das medidas específicas poderá contribuir para uma avaliação, planificação e orientação adequadas de futuras medidas em matéria de cumprimento das obrigações fiscais. Estas medidas serão incluídas numa única estratégia nacional abrangente destinada a substituir a atual estratégia, que chega ao termo no final de 2017.

(8) As autoridades búlgaras, em consulta e cooperação com os organismos europeus competentes, realizaram análises da qualidade dos ativos e testes de esforço dos setores da banca e dos seguros, assim como uma análise dos ativos dos fundos de pensões. Embora os resultados tenham reiterado, de um modo geral, a solidez destes setores, foram confirmados focos de vulnerabilidades, nomeadamente em algumas instituições importantes do ponto de vista sistémico. Como as medidas de seguimento não foram ainda totalmente implementadas, persiste a fonte de vulnerabilidade. Além disso, alguns problemas, designadamente a valorização dos instrumentos financeiros ilíquidos e dos ativos, bem como as exposições a partes relacionadas, não foram totalmente equacionados nas três análises. As autoridades de supervisão poderiam adotar uma abordagem mais conservadora na abordagem destas questões. Problemas pendentes no setor dos seguros incluem também o tratamento de determinados contratos de resseguro, alguns créditos e supervisão a nível dos grupos.

(9) Para fazer face à possibilidade de reemergência de desequilíbrios semelhantes no futuro, é necessário concluir as medidas destinadas a melhorar a supervisão bancária e continuar a desenvolver esforços para melhorar a supervisão do setor não bancário. Os ativos de difícil avaliação e as práticas empresariais antiéticas, incluindo os empréstimos a partes relacionadas e entidades associadas, continuam a ser os principais desafios para as autoridades. O Banco

([1]) 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, e 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).

Nacional da Bulgária lançou um plano para reformar e desenvolver a supervisão bancária, com base, nomeadamente, nas conclusões do Banco Mundial e do FMI. Este plano está atualmente a ser implementado, mas poderá ter de ser alterado à luz das conclusões do programa de avaliação do setor financeiro. As deficiências na supervisão evidenciadas pelas análises do setor dos seguros e dos fundos de pensões destacam a necessidade de a Comissão de Supervisão Financeira desenvolver e aplicar um plano global de reforço da supervisão, nomeadamente mediante a melhoria da sua governação interna e funcionamento. A fim de assegurar a plena credibilidade, um plano deste tipo deverá assentar nas melhores práticas internacionais neste domínio e ser elaborado e implementado em estreita cooperação com as instituições europeias pertinentes e, se for necessário, com o contributo de terceiros prestadores de serviços.

(10) O endividamento das empresas continua a ser elevado (muito superior ao de países análogos), pesando nos balanços das empresas e restringindo potencialmente a procura de crédito e o investimento a médio prazo. Para reduzir o nível ainda elevado de crédito em incumprimento das empresas, as autoridades búlgaras deverão facilitar o processo de saneamento dos bancos, recorrendo a um conjunto de vários instrumentos. Poderão fazê-lo, a título de exemplo, mediante a intensificação da reforma do quadro da insolvência, que deverá melhorar o contexto jurídico para solucionar o problema da dívida incobrável e proporcionar oportunidades de reestruturação extrajudicial. Para além do quadro de insolvência, o conjunto de instrumentos poderá incluir orientações de supervisão destinadas aos bancos com níveis particularmente elevados de empréstimos de má qualidade. Poderá também incluir medidas destinadas a reforçar a transparência dos dados sobre a qualidade dos ativos, a fim de ajudar a aprofundar o mercado secundário de crédito em incumprimento.

(11) A evolução recente do mercado de trabalho tem sido positiva, mas persistem problemas estruturais. O mercado de trabalho continua em retração em virtude do envelhecimento demográfico conjugado com a emigração. Porque a economia está a passar por mudanças estruturais, é fundamental explorar o potencial de mão de obra não utilizada. Atualmente, o mercado de trabalho caracteriza-se por uma forte proporção de desempregados de longa duração entre a população desempregada, bem como por uma elevada taxa de inatividade, pela limitada inclusão dos jovens no mercado de trabalho e pela escassez e inadequação de competências. Embora a taxa de desemprego tenha caído para níveis inferiores à média da União em 2015, a proporção de desempregados de longa duração e a taxa de jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem qualquer formação, associadas a uma modesta taxa de emprego das pessoas pouco qualificadas, continuam a constituir problemas importantes. Face a estes desafios, as políticas ativas do mercado de trabalho não se focalizam suficientemente nos grupos desfavorecidos e respetivas necessidades, o que dificulta a sua empregabilidade. Além disso, a insuficiente integração dos serviços sociais e de emprego pode restringir a participação dos beneficiários de prestações sociais no mercado de trabalho.

(12) A melhoria dos resultados escolares e o reforço da oferta de um ensino geral inclusivo e de qualidade continuam a constituir desafios, com potenciais consequências em termos de pobreza. Ainda que o risco de pobreza ou exclusão social das crianças tenha diminuído ligeiramente, continua a ser um dos mais elevados na União e está fortemente associado ao nível de habilitações dos pais. Segundo o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) da OCDE de 2015, que avalia a proficiência em competências básicas, a proporção de casos de insucesso em leitura, matemática e ciências continua a ser uma das mais elevadas da União. A metodologia preconizada para melhorar o financiamento das escolas, e que visa favorecer resultados mais equitativos através de apoios adicionais a escolas com fracos desempenhos, está ainda por desenvolver. As crianças de famílias com estatuto socioeconómico mais baixo, nomeadamente famílias ciganas, não beneficiam, na prática, de oportunidades educativas iguais, nomeadamente na pequena infância. O sistema de educação e formação profissionais está a ser objeto de reforma, mas peca pela falta de qualidade e cooperação com as empresas e os parceiros sociais. O ensino dual continua a ser desenvolvido. No ensino superior, optou-se pelo financiamento baseado no desempenho para melhorar a qualidade e a relevância para o mercado de trabalho.

(13) No que respeita ao sistema de saúde, a limitada acessibilidade, o escasso financiamento, a emigração de profissionais e os fracos resultados em matéria de saúde continuam a ser os principais desafios. A reduzida cobertura dos seguros de saúde, incluindo a insuficiente cobertura pública de serviços ambulatórios e os avultados pagamentos diretos, dificultam o acesso de algumas pessoas aos cuidados de saúde. Certas medidas adotadas recentemente, tais como contratação seletiva de serviços hospitalares com base no mapa nacional de saúde, podem, se aplicadas com rigor, melhorar o acesso aos cuidados de saúde.

(14) O salário mínimo na Bulgária, sendo ainda o mais baixo da União, aumentou substancialmente desde 2011. Pese embora um acordo entre os parceiros sociais relativamente aos critérios para a criação de um mecanismo objetivo, os progressos nessa frente são limitados. A ausência de um mecanismo transparente, que tenha em conta critérios económicos e sociais, as condições do mercado de trabalho e a dimensão institucional na sua aplicação, pode pôr em risco o desejado equilíbrio entre os objetivos de apoiar o emprego e a competitividade e de salvaguardar os rendimentos do trabalho. Apesar de algumas tensões entre os parceiros sociais durante as negociações — fracassadas — sobre os limiares mínimos de segurança social para 2017, o diálogo social no país continua a funcionar.

(15) A elevada percentagem de pessoas que vivem em risco de pobreza ou de exclusão social continua a ser um grande desafio económico e social. A Bulgária continua a ser o Estado-Membro da União com maior índice de pobreza que atinge de forma desproporcionada os grupos mais desfavorecidos, como os ciganos, as crianças, os idosos e as pessoas que vivem em zonas rurais. Após vários anos de melhorias sustentadas, a taxa de risco de pobreza dos idosos deteriorou-se substancialmente. As mulheres idosas correm um risco particularmente elevado de pobreza ou exclusão social em virtude de o seu período de contribuição para o regime de pensões ser, de um modo geral, mais curto. Embora a situação da pobreza relativa das crianças tenha melhorado, os níveis de pobreza neste grupo mantêm-se muito elevados. A dinâmica de desinstitucionalização das crianças mantém-se, não obstante a adoção do novo plano de ação. O processo ainda está atrasado no caso dos adultos e das pessoas com deficiência. As desigualdades de rendimento constituem um importante problema que assume proporções crescentes. O rácio entre o rendimento dos 20 % dos agregados familiares mais ricos e dos 20 % mais pobres aumentou de 6,1 em 2012 para 7,1 em 2015 e é um dos mais elevados na União. A diferença entre a desigualdade de rendimentos antes e depois de impostos e transferências sociais na Bulgária é das menores na União. O sistema de proteção social, incluindo o regime geral de rendimento mínimo, não assegura um nível adequado de assistência. A cobertura das pessoas beneficiárias de prestações sociais continua a ser reduzida, facto que fica a dever-se a critérios de elegibilidade muito restritivos. O nível do rendimento mínimo continua a ser baixo e não é atualizado desde 2009, não havendo um mecanismo transparente de ajustamento.

(16) As medidas destinadas a melhorar o sistema de contratação pública foram postas em prática, mas o seu valor acrescentado ainda não é visível. É necessário assegurar uma aplicação eficaz do novo sistema de controlo *ex ante* baseado nos riscos. A adoção das recomendações formuladas na revisão do sistema de recursos continua a ser um desafio, uma vez que a existência de vias de recurso eficazes é fundamental para a execução de projetos importantes. Uma vez avaliada, a capacidade administrativa do organismo responsável pelos contratos públicos terá de ser ajustada de modo a refletir as suas funções. Acresce que a capacidade administrativa das autoridades adjudicantes deve ser reforçada, aproveitando nomeadamente o apoio metodológico prestado pelo organismo responsável pelos contratos públicos, bem como as atividades de aquisição centralizadas e/ou auxiliares realizadas pelas centrais de compras para a administração central, os municípios e o setor da saúde. É também necessário concluir o trabalho desenvolvido com vista à introdução da contratação pública eletrónica, a fim de aumentar a transparência na adjudicação dos contratos públicos. A salvaguarda da imparcialidade dos concursos públicos e a prevenção de eventuais conflitos de interesses continuam a ser motivo de preocupação. Apesar das recentes reformas destinadas a modernizar a administração pública, a eficácia e a eficiência das instituições públicas continuam a ser deficientes. Em 2016, foram concluídas várias alterações de ordem jurídica para instituir um quadro normativo adequado, mas a sua execução e aplicação de forma eficaz e sistemática constitui um desafio.

(17) Em 2016, a Bulgária adotou reformas significativas para dar resposta às preocupações quanto à independência e à qualidade do seu sistema judicial. No entanto, dado o caráter recente destas reformas, é demasiadamente cedo para avaliar o seu impacto. É necessário continuar a envidar esforços em várias áreas. A corrupção também continua a ser um grande desafio na Bulgária, com repercussões negativas no investimento, tanto a nível nacional como local. Em 2015, as autoridades apresentaram uma estratégia ambiciosa de luta contra a corrupção, mas a sua aplicação encontra-se ainda numa fase inicial. A estratégia de luta contra a corrupção continua a ser dificultada pela fragilidade e a fragmentação das instituições, por um historial pouco significativo de processos penais em casos de grande visibilidade e pela perda de apoio parlamentar às reformas. No âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação ([1]), a Bulgária é objeto de recomendações relativas à reforma judiciária e à luta contra a corrupção e a criminalidade organizada. Consequentemente, estes domínios não são abrangidos pelas recomendações específicas por país destinadas à Bulgária.

(18) No contexto do Semestre Europeu de 2017, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Bulgária, que publicou no relatório de 2017 relativo ao país. Avaliou igualmente o seguimento dado às recomendações dirigidas à Bulgária em anos anteriores.

(19) Tendo em conta esta avaliação, o Conselho considera que a Bulgária deverá cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

(20) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e desta avaliação, as recomendações do Conselho formuladas ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 2 e 3 abaixo,

RECOMENDA que, em 2017 e 2018, a Bulgária tome medidas no sentido de:

([1]) Decisão 2006/929/EC da Comissão, de 13 de dezembro de 2006, que estabelece um mecanismo de cooperação e de verificação dos progressos realizados na Bulgária relativamente a objetivos de referência específicos nos domínios da reforma judiciária e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada (JO L 354 de 14.12.2006, p. 58).

1. Continuar a melhorar a cobrança de impostos e o cumprimento das obrigações fiscais, nomeadamente através de um vasto conjunto de medidas a adotar depois de 2017. Intensificar a aplicação de medidas para reduzir a dimensão da economia informal, em especial o trabalho não declarado.

2. Dar seguimento às análises do setor financeiro com a adoção de medidas concretas, nomeadamente no que se refere aos contratos de resseguro, à supervisão a nível de grupo, aos ativos de difícil avaliação e às exposições a partes relacionadas. Melhorar a supervisão bancária e não bancária, através da implementação de planos de ação abrangentes, em estreita cooperação com as instituições europeias. Facilitar a redução do ainda elevado volume de empréstimos em incumprimento das empresas, recorrendo a um conjunto abrangente de instrumentos dos quais se destacam a intensificação da reforma do quadro de insolvência e a promoção de um mercado secundário de empréstimos de cobrança duvidosa.

3. Melhorar o direcionamento das políticas ativas do mercado de trabalho e a integração entre os serviços sociais e de emprego para os grupos desfavorecidos. Aumentar a oferta de ensino geral de qualidade, em especial para a comunidade cigana. Aumentar a cobertura dos seguros de saúde, reduzir os pagamentos diretos e solucionar o problema da escassez de profissionais de saúde. Definir, em consulta com os parceiros sociais, um mecanismo transparente para a fixação do salário mínimo. Melhorar a cobertura e a adequação do regime de rendimento mínimo.

4. Garantir a eficaz aplicação da Estratégia Nacional de Compras Públicas para o período de 2014-2020.

Feito em Bruxelas, em 11 de julho de 2017.

Pelo Conselho

O Presidente

T. TÕNISTE