COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 13.5.2015
COM(2015) 253 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Bulgária de 2015

e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Bulgária de 2015

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Bulgária de 2015

e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Bulgária de 2015

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[3],

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu[4],

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 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão de lançar uma nova estratégia para o emprego e o crescimento, intitulada «Europa 2020», baseada numa maior coordenação das políticas económicas. A referida estratégia centra-se nos domínios essenciais em que são necessárias medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e competitividade.

(2) Em 13 de julho de 2010, o Conselho adotou, com base nas propostas da Comissão, uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos

[1] JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 253.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

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, que, em conjunto, constituem as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta estas orientações nas respetivas políticas económicas e de emprego.

(3) Em 8 de julho de 2014, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas da Bulgária de 2014 e formulou o seu parecer sobre o Programa de Convergência atualizado da Bulgária de 2014.

(4) Em 28 de novembro de 2014, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento[5], assinalando o início do Semestre Europeupara a coordenação das políticas económicas de 2015 . Na mesma data, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, adotou o relatório sobre o mecanismo de alerta[6], em que identificava a Bulgária como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada.

(5) Em 18 de dezembro de 2014, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades destinadas a estimular o investimento, acelerar as reformas estruturais e prosseguir uma consolidação orçamental responsável e favorável ao crescimento.

(6) Em 26 de fevereiro de 2015, a Comissão publicou o seu relatório relativo à Bulgária de 2015[7]. Nesse relatório eram avaliados os progressos alcançados pela Bulgária para dar resposta às recomendações específicas por país adotadas em 8 de julho de 2014. O relatório incluía ainda os resultados da apreciação aprofundada realizada de acordo com o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. Essa apreciação levou a Comissão a concluir que a Bulgária regista desequilíbrios macroeconómicos. Concretamente, a turbulência que afetou o setor financeiro em 2014 suscitou preocupações quanto à aplicação nos estabelecimentos bancários nacionais de práticas que poderão ter implicações consideráveis para o setor financeiro e a estabilidade macroeconómica global. Além disso, o facto de a situação das contas externas ser ainda negativa, embora tenha registado algumas melhorias, o endividamento excessivo das empresas e a rigidez do mercado laboral continuam a representar riscos macroeconómicos e a merecer uma atenção especial.

(7) Em 30 de abril de 2015, a Bulgária apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2015 e o seu Programa de Convergência de 2015. Para ter em conta conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

(8) A Bulgária encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Convergência de 2015, o Governo prevê a manutenção do défice nominal em 2,8 % do PIB em 2015. A partir dessa base, o Governo anuncia a sua intenção de reduzir gradualmente o défice por forma a atingir um nível de 1,3 % do PIB em 2018. De acordo com o Programa de Convergência, o Governo prevê atingir o objetivo de médio prazo - um défice estrutural de 1 % do PIB – em 2018. O rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB deverá aumentar ao longo do período do programa, atingindo quase 31 % em 2018. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível. No entanto, as medidas destinadas a apoiar os objetivos para

[5] COM(2014) 902
[6] COM(2014) 904
[7] Documento de trabalho dos serviços da Comissão, SWD(2015) 22.

o défice a partir de 2016 não foram suficientemente especificadas. Com base nas previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2015, o crescimento da despesa líquida deverá atingir o valor de referência em 2015. Tendo em conta a deterioração do saldo estrutural (1,7 % do PIB em 2014), existe o risco de um certo desvio em relação ao objetivo para o período 2014-2015. Em 2016, existe o risco de um desvio significativo, com o crescimento das despesas a ultrapassar o valor de referência em 0,9 % do PIB. Por conseguinte, será necessário adotar medidas estruturais adicionais em ambos os anos. Com base na sua avaliação do Programa de Convergência e tendo em conta as previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2015, o Conselho considera que existe um risco de a Bulgária não cumprir o disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

(9) O cumprimento das obrigações fiscais continua a constituir um grande desafio na Bulgária. É necessária uma estratégia global para assegurar o cumprimento das obrigações fiscais, com base numa análise exaustiva dos riscos, numa avaliação sistemática do impacto das medidas já tomadas e numa estreita coordenação entre as várias entidades responsáveis pela cobrança dos impostos.

(10) O sistema de saúde da Bulgária enfrenta sérios desafios, incluindo uma situação sanitária deficiente, problemas de financiamento e problemas de ineficácia na utilização dos recursos. A esperança de vida é consideravelmente inferior à média da UE e a esperança de vida à nascença é das mais baixas da UE. O sistema continua a basear-se num setor hospitalar sobredimensionado. Embora o financiamento dos cuidados primários e ambulatórios tenha vindo a ganhar importância em termos nominais nos últimos anos, continua a ser bastante limitado. O fundo de cuidados de saúde está contratualmente obrigado a reembolsar os hospitais pelos tratamentos segundo tabelas pré-definidas, o que incentiva esses mesmos hospitais a prestarem cuidados médicos que nem sempre são os ideais. Em 2014 foi adotada uma Estratégia Nacional de Saúde, que ainda carece porém de um plano de execução claramente especificado.

(11) A turbulência no setor bancário no verão de 2014 revelou deficiências institucionais e de supervisão. A incapacidade do organismo de supervisão para detetar problemas significativos no quarto maior banco do país, o *Corporate Commercial Bank* (KTB), aponta para insuficiências nas práticas de supervisão do setor financeiro e na fiscalização dos riscos de concentração. Esta situação prejudicou a credibilidade da supervisão bancária, suscitando ainda dúvidas sobre o estado de outras áreas do setor financeiro. A crise de liquidez durante o verão de 2014 evidenciou um défice de capitais próprios que conduziu à revogação da licença bancária do KTB. Os depósitos garantidos, que ascendiam a cerca de 5 % do PIB, foram pagos com um atraso significativo.

(12) Não existem políticas ativas do mercado de trabalho suficientemente desenvolvidas, tanto em termos de cobertura como de população-alvo. A proliferação de agências representa um grande desafio para o pagamento das prestações sociais e a prestação dos necessários serviços aos desempregados e inativos. A coordenação entre os serviços de emprego e a direção da assistência social não está orientada para uma aplicação eficiente e integrada de medidas de auxílio aos mais vulneráveis. A Bulgária tem uma elevada percentagem de jovens que não estão nem empregados nem no ensino ou em formação e que não se encontram em contacto com os serviços de emprego, pelo que ficarão excluídos das medidas que proporcionam normalmente a entrada no mercado de trabalho. A maior parte do desemprego na Bulgária é de longo prazo, indicação de que se trata de uma situação mais estrutural do que

propriamente cíclica. Embora o salário mínimo seja o mais baixo da UE em termos nominais, aumentou substancialmente desde 2011, e o Governo prevê novos aumentos significativos nos próximos anos. Essas fortes alterações discricionárias da política salarial pelo Estado poderão ser um fator de distorção do mercado de trabalho. Além disso, não existem orientações claras para a fixação do salário mínimo, pelo que o sistema cria uma situação de incerteza quanto ao justo equilíbrio entre o apoio ao emprego e à competitividade, por um lado, e a salvaguarda dos rendimentos do trabalho, por outro. A pobreza e a exclusão social continuam a ser um problema, uma vez que o país regista as taxas de privação material mais elevadas da União. A população cigana confronta-se com níveis particularmente elevados de pobreza e exclusão social. A maioria dos jovens ciganos não estão empregados nem integrados nos sistemas de ensino ou formação. As inscrições de crianças ciganas em jardins de infância e na educação pré-escolar são baixas, com quase um quarto dos indivíduos entre os 7 e os 15 anos a ficarem de fora do sistema de ensino.

(13) A baixa qualidade dos sistemas de ensino e de formação e a sua limitada pertinência para o mercado de trabalho prejudicam a disponibilidade de uma mão de obra devidamente qualificada para a economia. A taxa de participação dos adultos na aprendizagem ao longo da vida é uma das mais baixas da UE. Após anos de atrasos, a Bulgária ainda não adotou a reforma da Lei da Educação Escolar e a execução da estratégia para o combate ao abandono escolar precoce está ainda numa fase inicial. A estratégia nacional de ensino e formação profissionais foi alterada e uma nova estratégia para o ensino superior foi adotada em 2014. A aplicação destas estratégias deverá contribuir para melhorar o sistema de ensino, torná-lo mais relevante para a economia e promover a inovação e a criação de emprego.

(14) Na primavera de 2015, o Governo apresentou uma proposta de reforma do sistema de pensões. A adequação e a sustentabilidade do sistema de pensões depende de reformas que incentivem e apoiem uma vida ativa mais longa, com menos interrupções. Em 2013, verificou-se que 1,2 milhões de reformados recebiam pensões abaixo do limiar nacional de pobreza. Os principais fatores que resultam em pensões reduzidas são as reformas antecipadas e os curtos períodos de contribuição. O rápido envelhecimento da sociedade búlgara poderá agravar ainda mais essa situação no futuro. A Bulgária deverá portanto prosseguir no caminho de contenção do crescimento das despesas ligadas ao envelhecimento, a fim de contribuir para a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, nomeadamente por via da aplicação de reformas abrangentes do sistema de pensões.

(15) A independência, qualidade e eficácia do sistema judicial e a existência de mecanismos eficazes de luta contra a corrupção são elementos essenciais para um ambiente empresarial favorável aos investidores. Os principais desafios que se colocam neste domínio incluem uma falta de coordenação global, carências institucionais e um fraco registo em matéria de condenações transitadas em julgado. Estes importantes domínios de intervenção serão abrangidos pelo Mecanismo de Cooperação e de Verificação.

(16) O quadro jurídico da Bulgária para as insolvências não é eficaz, o que aumenta a incerteza entre os participantes no mercado e reduz a atratividade do país para os investidores. Os processos de insolvência são mais demorados do que noutros países comparáveis e a taxa de recuperação dos créditos é baixa. A necessidade de um quadro eficiente para o tratamento das insolvências deverá também ser analisada à luz do elevado nível de endividamento das sociedades não financeiras na Bulgária e

do papel que esse endividamento poderá desempenhar no processo de desalavancagem.

(17) Em 2014 foram adotadas estratégias para a reforma da administração pública e a introdução da administração em linha. A sua aplicação exigirá uma forte linha de conduta e coordenação políticas. Apesar dos esforços já desenvolvidos, a qualidade dos serviços públicos continua a ser má. O desenvolvimento insuficiente da administração pública em linha entrava os esforços para aumentar a transparência e reduzir os encargos administrativos. Os procedimentos de adjudicação de contratos públicos apresentam problemas específicos, uma vez que são dificultados por um quadro jurídico em constante mutação e capacidades administrativas insuficientes. A verificação *ex ante* dos procedimentos de concurso é frequentemente efetuada apenas por formalismo. Ao mesmo tempo, os procedimentos de adjudicação são objeto de múltiplos controlos *ex post*, por vezes com conclusões divergentes. A falta de transparência no processo de apresentação das propostas deve-se igualmente à incapacidade para completar a instalação das plataformas de contratação pública eletrónica. As irregularidades nos procedimentos de adjudicação de contratos públicos atrasam significativamente a execução dos programas de financiamento da UE, têm impactos negativos sobre o ambiente empresarial e entravam a muito necessária modernização das infraestruturas. Uma estratégia plurianual adotada em julho de 2014 com o objetivo de solucionar as deficiências fundamentais do sistema de contratos públicos estabeleceu um calendário claro, com medidas concretas a tomar em 2015 e 2016. Essa estratégia deve agora ser posta em prática.

(18) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Bulgária, que publicou no relatório relativo à Bulgária de 2015. Avaliou igualmente o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Bulgária em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica da Bulgária, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia graças ao seu contributo para as futuras decisões nacionais. As recomendações formuladas no contexto do Semestre Europeu traduzem-se nas recomendações 1 a 5 *infra*.

(19) À luz desta avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência da Bulgária, estando o seu parecer[8] refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*.

(20) À luz dos resultados da apreciação aprofundada realizada pela Comissão e da referida avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Convergência. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1, 3 e 5 *infra*,

RECOMENDA que, em 2015 e 2016, a Bulgária tome medidas no sentido de:

1. Evitar uma deterioração estrutural das finanças públicas em 2015 e conseguir um ajustamento equivalente a 0,5 % do PIB em 2016. Adotar medidas decisivas para melhorar a cobrança de impostos e combater a economia paralela, com base numa análise exaustiva dos riscos e na avaliação das medidas já adotadas. Melhorar a relação custo/eficácia do sistema de cuidados de saúde, em particular reformulando a

[8] Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

definição dos preços dos cuidados de saúde e reforçando os cuidados ambulatórios e primários.

2. Até dezembro de 2015, assegurar uma análise independente da qualidade dos ativos em todo o sistema bancário e um teste de esforço do setor bancário, da base para o topo, em estreita cooperação com as instituições europeias. Realizar uma análise das carteiras dos fundos de pensões e do setor dos seguros. Rever e consolidar a supervisão dos setores financeiros, bancários ou não bancários, nomeadamente através do reforço dos quadros de resolução bancária e de garantia de depósitos. Melhorar a governação das sociedades intermediárias financeiras, nomeadamente resolvendo os riscos de concentração e as posições em risco perante partes relacionadas.

3. Desenvolver uma abordagem integrada dos grupos à margem do mercado de trabalho, em especial os trabalhadores mais velhos e os jovens que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação. Em consulta com os parceiros sociais e de acordo com as práticas nacionais, estabelecer um mecanismo transparente de fixação do salário mínimo e das contribuições mínimas para a segurança social à luz do respetivo impacto sobre as situações de pobreza no trabalho, a criação de emprego e a competitividade.

4. Adotar a reforma da Lei da Educação Escolar e aumentar a escolarização das crianças desfavorecidas, nomeadamente das crianças de etnia cigana, melhorando o acesso a um ensino pré-escolar de qualidade.

5. Com vista a melhorar o clima de investimento, preparar uma reforma global do quadro jurídico para as insolvências com base nas melhores práticas e conhecimentos especializados internacionais, em especial para melhorar os mecanismos de reestruturação extrajudicial e de pré-insolvência.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente