RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 12 de Julho de 2011

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2011 da Bulgária e que emite o parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência actualizado da Bulgária para 2011-2014

(2011/C 209/02)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os artigos 121.º, n.º 2, e 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 3,

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,

Após consulta ao Comité Económico e Financeiro,

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, «Europa 2020», baseada numa maior coordenação das políticas económicas, a qual se centrará nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e competitividade.

(2) Em 13 de Julho de 2010, o Conselho adoptou 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 adoptou uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros [2], documentos que, juntos, formam as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a terem em conta as orientações integradas para as respectivas políticas económica e de emprego.

(3) Em 12 de Janeiro de 2011, a Comissão adoptou a primeira Análise Anual do Crescimento, assinalando-se assim o início de um novo ciclo de governação económica na UE e o primeiro Semestre Europeu de coordenação *ex ante* e integrada da política económica, baseado na estratégia Europa 2020.

(4) Em 25 de Março de 2011, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades para o processo de consolidação orçamental e de reformas estruturais (em consonância com as conclusões do Conselho de 15 de Fevereiro e 7 de Março de 2011 e na sequência da Análise Anual do Crescimento realizada pela Comissão). O Conselho Europeu realçou a necessidade de dar prioridade ao restabelecimento de orçamentos sólidos e da sustentabilidade orçamental, à redução da taxa de desemprego através de reformas do mercado de trabalho e à realização de novos esforços para aumentar o crescimento. Solicitou aos Estados-Membros que traduzissem estas prioridades em medidas concretas, a incluir nos respectivos Programas de Estabilidade ou de Convergência e nos Programas Nacionais de Reformas.

(5) Em 25 de Março de 2011, o Conselho Europeu convidou também os Estados-Membros que participam no Pacto para o Euro+ a apresentarem os seus compromissos a tempo de serem incluídos nos respectivos Programas de Estabilidade ou de Convergência e nos Programas Nacionais de Reformas.

(6) Em 15 de Abril de 2011, a Bulgária apresentou a actualização de 2011 do seu Programa de Convergência, que abrange o período 2011-2014, e o seu Programa Nacional de Reformas de 2011. Para ter em conta as interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

(7) A crise económica interrompeu um período de forte crescimento, alimentado por importantes afluxos de investimento estrangeiro directo e pela expansão do crédito. Após uma queda acumulada de 7,1 %, do pico ao mínimo, o PIB voltou a crescer no segundo trimestre de 2010, daí resultando um crescimento real nulo do PIB no conjunto do ano de 2010. Os principais factores de crescimento foram a forte aceleração das exportações e a reconstituição de existências. O saldo das administrações públicas passou de um excedente, antes da crise, para um défice de 4,7 % do PIB em 2009 e de 3,2 % do PIB em 2010. Embora a produção e o emprego nas indústrias exportadoras tenham aumentado, o abrandamento da actividade nos sectores imobiliário e da construção, assim como na venda a retalho, limitaram a recuperação durante o ano transacto. A queda da produção reflectiu-se ao nível do emprego, tendo sido perdidos cerca de 358 000 postos de trabalho desde o pico registado em 2008. Em consequência disso, em 2010 o desemprego subiu vários pontos percentuais, até 10,2 %, não se prevendo que, no médio prazo, a taxa de emprego volte a atingir o nível anterior à crise.

[1] JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

[2] Mantidas para 2011 pela Decisão 2011/308/UE do Conselho, de 19 de Maio de 2011, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (JO L 138 de 26.5.2011, p. 56).

(8) Com base na avaliação do Programa de Convergência actualizado, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1466/97, o Conselho entende que o cenário macroeconómico subjacente às projecções orçamentais se baseia em projecções de crescimento mais optimistas do que as previsões dos serviços da Comissão. O Programa de Convergência actualizado prevê uma correcção do défice global das administrações públicas em 2011 em conformidade com a recomendação do Conselho, de 13 de Julho de 2010, e reduções suplementares posteriores. Após um ajustamento orçamental considerável e imediato, estrutural, de mais de 2 pontos percentuais em 2010, o esforço orçamental em 2011 é bastante inferior ao ajustamento recomendado de, pelo menos, 0,75 % do PIB, mas em média, em todo o período do procedimento aplicável em caso de défice excessivo, o esforço orçamental mantém-se acima de 1 % do PIB. A actualização não é suficientemente elucidativa sobre as medidas orçamentais planeadas para alcançar os objectivos orçamentais de 2012--2014. O objectivo de médio prazo, revisto em baixa, de um défice estrutural correspondente a 0,6 % do PIB, previsto para 2014, é até mais ambicioso do que o mínimo exigido. Reflecte os objectivos do Pacto de Estabilidade e Crescimento e está previsto que seja alcançado até ao final do período do Programa de Convergência (2014). Contudo, a média anual do esforço orçamental estrutural previsto no período 2012-2014, após a correcção planeada do défice excessivo em 2011, está bem abaixo do mínimo anual recomendado de melhoria estrutural de 0,5 % do PIB. Tendo em conta a melhoria gradual das perspectivas económicas, o Programa de Convergência deverá visar um avanço mais rápido no sentido da consecução do objectivo de médio prazo. Quando avaliado face a uma estimativa prudente de crescimento potencial do produto a médio prazo, o aumento projectado das despesas orçamentais em 2012-2013 afigura-se optimista, pondo em risco a situação orçamental estrutural a médio prazo.

(9) A correcção do défice excessivo, como previsto, até finais de 2011 irá ajudar a reconquistar a confiança e reforçar a credibilidade das políticas governamentais. A médio prazo, é importante cumprir o objectivo de um pequeno défice estrutural de 0,6 % do PIB, para garantir que a política orçamental sustenta o regime monetário do país. Todavia, a consolidação orçamental é dificultada por ineficiências no sector público, que podem redundar numa pressão considerável sobre as despesas e também é de prever que as receitas orçamentais sejam estruturalmente inferiores às dos anos de expansão anteriores à crise. São, portanto, necessárias reformas ambiciosas em matéria de finanças públicas, para efectuar o ajustamento orçamental que se impõe e contribuir para assegurar o financiamento das reformas estruturais necessárias, incluindo o co-financiamento requerido dos projectos apoiados pela UE.

(10) A execução orçamental da Bulgária foi positiva no contexto económico favorável anterior à crise. Os objectivos orçamentais foram plenamente satisfeitos e foram acumuladas folgas orçamentais significativas. Em 2009, sob os efeitos da crise económica, o orçamento foi deficitário pela primeira vez em muitos anos e foram violadas as regras de manter o orçamento equilibrado ou excedentário e as despesas públicas abaixo de 40 % do PIB. Esta situação foi parcialmente devida a deficiências ao nível do planeamento e controlo das despesas. Reflectiu ainda o facto de as receitas excepcionais resultantes do dinamismo económico anterior à crise terem sido utilizadas para financiar aumentos relativamente elevados de despesas *ad hoc* e cortes nas taxas da segurança social. Para resolver estes problemas, as autoridades tomaram várias iniciativas tendentes a melhorar o controlo das despesas e os sistemas de fiscalização e de informação, incluindo a adopção de um vasto pacote legislativo, o reforço das regras orçamentais e o quadro orçamental de médio prazo. Espera-se que as medidas tomadas venham melhorar a disciplina orçamental e a previsibilidade das políticas, reduzir a instabilidade macroeconómica e assegurar uma política orçamental menos pró-cíclica. De acordo com a última avaliação da Comissão, os riscos relativos à sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo parecem ser médios.

(11) Nos anos de crescimento anteriores à crise assistiu-se a uma contracção considerável do mercado de trabalho e a um crescimento pronunciado dos salários, acima dos aumentos de produtividade. Esta situação conduziu ao aumento do nível salarial que se aproximou da média da UE. O crescimento salarial atingiu o seu máximo no quarto trimestre de 2007, com uma taxa anual próxima de 20 %. No seguimento da contracção económica, o aumento dos salários começou a desacelerar, embora se tenha mantido relativamente elevado (próximo dos 10 % em 2010) para os trabalhadores com contratos de trabalho (que representam cerca de 65 % da população activa).

(12) As barreiras à participação no mercado de trabalho reflectem a recente deterioração da situação do mercado de trabalho durante a crise e a insuficiência de políticas activas de mercado de trabalho. A qualidade dos serviços públicos de activação, de assistência na procura de emprego e de reconversão profissional é insuficiente. A fraca capacidade de acompanhamento da execução dos programas e de avaliação dos resultados deverá ser reforçada com vista a melhorar o processo de concepção das políticas. Como refere um relatório recente encomendado pelo serviço público de emprego («Avaliação do efeito líquido das políticas activas de mercado de trabalho na Bulgária»), serviços de melhor qualidade e mais individualizados e uma melhor rede de serviços de emprego ajudariam mais eficazmente os desempregados a encontrar um emprego.

(13) A crise económica continua a ter efeitos negativos no mercado de trabalho. A taxa de desemprego aumentou de 5,4 % em 2008 para 10,2 % em 2010, tendo atingido 23,2 % entre os jovens (com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos) em 2010. A crise afectou especialmente as pessoas com níveis de competências baixos

(incluindo uma grande parte da minoria cigana), que representam quase 70 % dos desempregados. A proporção de pessoas em situação de desemprego de longa duração (46 % em 2010) é mais elevada do que a média da UE (40 % em 2010), correndo-se o risco de que se torne estrutural. A taxa de actividade dos jovens tem sido sistematicamente inferior a dois terços da média da UE (2009: 29,5 %; UE: 43,8 %). Em 2009, a taxa de emprego dos jovens foi de 24,8 % (UE: 35,2 %). A Bulgária tem também a maior percentagem de jovens que não estudam nem trabalham (19,5 % das pessoas com idade entre os 15 e os 24 anos). Um dos principais obstáculos à participação dos jovens no mercado de trabalho é a falta de oportunidades que combinem ensino e trabalho, em especial mediante estágios ou períodos de aprendizagem na área de estudos respectiva, que facilitem a transição para o mercado do trabalho.

(14) Embora o nível de escolaridade na Bulgária esteja acima da média, o número de incompetentes em leitura, escrita e cálculo aritmético excede 40 %. Esta situação revela que há margem para melhorar a qualidade do sistema de ensino adaptando-o às necessidades do mercado de trabalho. Com base nos resultados positivos da recente reforma de descentralização escolar, espera-se que a futura lei do ensino pré-escolar e escolar traga várias soluções que possam ser ainda aperfeiçoadas, nomeadamente em matéria de autonomia financeira, de taxas de participação pré-escolar e de avaliação externa e que assegure a responsabilização A taxa de abandono escolar (14,7 % em 2009) aproxima-se da média da UE, mas é especialmente elevada na população cigana (a qual foi estimada em 43 % em 2008). As taxas de conclusão do nível terciário de ensino (27,9 % em 2009) continuam inferiores à média da UE (32,2 %). A Bulgária tem atrasado muito a sua reforma do ensino superior. A nova lei do ensino superior, apresentada em 2010 e mais tarde retirada, deverá constituir um elemento útil para efectuar as reformas necessárias.

(15) A reforma do sistema de pensões decidida em 2010 não está ligada à esperança de vida nem à situação do serviço de saúde e de cuidados de longa duração. A reforma será efectuada entre 2011 e 2026, produzindo a maior parte das medidas efeitos na segunda metade do período o que poderá pôr em risco o êxito da reforma e a sustentabilidade do primeiro pilar do sistema de pensões.

(16) Os índices de pobreza na Bulgária são superiores à média da UE (41,9 % da população sofre de graves privações materiais, comparativamente a 8,1 % na UE). Cerca de 66 % dos idosos correm o risco de pobreza, taxa consideravelmente mais elevada do que a média da UE. Há sinais de deterioração das condições de vida nos últimos dois anos. Dada a situação demográfica, a consecução dos objectivos de redução da pobreza consagrados no Programa Nacional de Reformas depende em grande medida da adopção de políticas adequadas para os trabalhadores menos jovens e para as pessoas desfavorecidas e da realização das transferências sociais apropriadas. O Programa Nacional de Reformas anuncia uma estratégia operacional para a integração dos ciganos [cerca de 10 % da população ([1])], que concentrará num plano global único as soluções adoptadas para eliminar as múltiplas barreiras com que aqueles se defrontam nos domínios do emprego, da educação, da saúde e da habitação.

(17) A baixa eficiência dos serviços públicos continua a ser um obstáculo ao crescimento. Apesar da racionalização recente, a reforma das administrações públicas não cobriu a melhoria da qualidade do pessoal nem das funções essenciais. A taxa de implantação da banda larga fixa na Bulgária é muito baixa (14,9 %, a segunda mais baixa da UE), o que também limita o acesso aos serviços prestados por via electrónica.

(18) Nos concursos públicos, a taxa de irregularidades atinge 60 % em todos os processos verificados é ainda mais elevada para os grandes projectos de infra-estruturas públicas, casos em que as autoridades têm obrigações de controlo *ex ante*. A capacidade do serviço de inspecção das Finanças foi substancialmente reduzida em 2006 e, em consequência, no período de 2007 a 2009 apenas 12 % dos concursos públicos foram sujeitos a acções de controlo *ex post* desses serviços. As recentes alterações da Lei sobre os concursos públicos e da Lei sobre a inspecção financeira pública foram aprovadas pelo Conselho de Ministros e submetidas ao procedimento parlamentar.

(19) A intensidade energética da economia búlgara é das mais elevadas da UE. Um exemplo importante é o do aquecimento doméstico, concentrando-se o essencial do problema nos edifícios de apartamentos com deficiências de manutenção. As alterações recentes das regras de elegibilidade vieram possibilitar o recurso aos fundos estruturais da UE para apoiar investimentos em eficiência energética. Poucos foram os investimentos realizados e as receitas dos impostos sobre a energia e os transportes diminuíram relativamente ao PIB e também em relação aos impostos sobre o trabalho, que excedem consideravelmente a média da UE. O acesso ao mercado da energia está dificultado pela falta de concorrência e pela opacidade dos mecanismos de fixação dos preços.

(20) A Bulgária assumiu uma série de compromissos no âmbito do Pacto para o Euro+. Os compromissos assumidos em termos orçamentais indicam que a sustentabilidade das finanças públicas será apoiada por medidas de reforma do sistema de pensões, por medidas destinadas a assegurar que as remunerações do sector público são baseadas no desempenho, através do congelamento das pensões e dos salários até 2013, e pelo reforço do quadro orçamental nacional através da adopção de um pacto de estabilidade financeira com regras orçamentais

([1]) Segundo estimativas do Conselho da Europa.

quantitativas de carácter vinculativo. Para promover o emprego, serão tomadas medidas destinadas a reduzir o trabalho não-declarado e a aumentar a participação no mercado de trabalho. No domínio da competitividade, as medidas visam reduzir o peso da administração e reforçar a administração pública em linha, melhorar o acesso ao ensino e aumentar a qualidade do sistema educativo. Os compromissos acima referidos dizem respeito a três dos quatro domínios do pacto, deixando de fora o sector financeiro. Dão continuidade à agenda mais ampla de reformas delineada no Programa de Convergência e no Programa Nacional de Reformas e intensificam os projectos de reforma em curso nas áreas da governação orçamental, da administração pública e do ensino. Os compromissos assumidos no âmbito do Pacto para o Euro+ foram avaliados e tidos em conta nas recomendações formuladas.

(21) A Comissão avaliou o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reformas, bem como os compromissos assumidos no âmbito do Pacto para o Euro+. Tomou em consideração, não só a importância desses programas e compromissos para a sustentabilidade da política socioeconómica e orçamental da Bulgária, mas também a conformidade com as normas e orientações da UE, dada a necessidade de consolidar a governação económica global da UE através de um contributo da UE para as futuras decisões nacionais. A Comissão considera que, após o ajustamento orçamental imediato e considerável em 2010, deverão ser executados os planos de consolidação orçamental para 2011 conforme previsto e o défice deverá ser reduzido para um nível inferior ao valor de referência de 3 %, em conformidade com a recomendação do Conselho de 13 de Julho de 2010. A actualização não fornece elementos suficientes sobre as medidas orçamentais planeadas para alcançar os objectivos orçamentais para 2012-2014 e poderia ter sido assegurada uma consecução mais acelerada do objectivo de médio prazo. O reforço do quadro orçamental nacional irá consolidar a disciplina orçamental e conferir previsibilidade e credibilidade à política governamental no médio prazo. Por outro lado, deverão ser tomadas medidas de reforço da competitividade, de apoio às pessoas na procura de emprego, de protecção dos grupos mais vulneráveis, que enfrentam uma multiplicidade de obstáculos, de melhoria das capacidades da administração pública e das entidades reguladoras, de aumento da eficiência na utilização dos recursos e com vista à criação de mais oportunidades de investimento e de crescimento.

(22) À luz desta avaliação, tomando também em consideração a recomendação do Conselho ao abrigo do artigo 126.º, n.º 7, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, de 13 de Julho de 2010, o Conselho examinou a actualização de 2011 do Programa de Convergência da Bulgária e o seu parecer [1] traduz-se, em especial, nas recomendações 1 e 2 *infra*. Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu de 25 de Março de 2011, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas da Bulgária,

RECOMENDA que a Bulgária tome medidas no período de 2011-2012 para:

1. Prosseguir a execução orçamental necessária para corrigir o défice excessivo em 2011, de acordo com a recomendação do Conselho, de 13 de Julho de 2010, ao abrigo do procedimento aplicável em caso de défice excessivo. Especificar as medidas subjacentes à estratégia orçamental para 2012--2014. Tirar partido da retoma económica em curso para assegurar progressos com vista à consecução do objectivo de médio prazo, em primeiro lugar mantendo um controlo apertado sobre o aumento da despesa e atribuindo prioridade às despesas públicas que promovem crescimento.

2. Melhorar a previsibilidade do planeamento e da execução orçamentais, incluindo segundo o princípio da especialização do exercício, nomeadamente mediante o reforço da governação orçamental. Para tal, conceber e instituir regras orçamentais vinculativas e um quadro orçamental a médio prazo bem definido, que garanta a transparência a todos os níveis do Estado.

3. Aplicar as medidas acordadas com os parceiros sociais no âmbito da reforma em curso do sistema de pensões, antecipar algumas das principais medidas que ajudariam a aumentar a idade efectiva da reforma e a reduzir as saídas antecipadas do mercado de trabalho, tal como através do aumento gradual da contabilização do período de contribuição para a segurança social, e reforçar as medidas que ajudem a manter os trabalhadores mais velhos no activo durante mais tempo.

4. Promover, em consulta com os parceiros sociais e de acordo com as práticas nacionais, políticas destinadas a garantir que o crescimento dos salários reflicta melhor a evolução da produtividade e salvaguarda a competitividade, tendo simultaneamente em conta a convergência em curso.

5. Fazer face ao desafio de combate à pobreza e de inclusão social, com especial atenção aos grupos vulneráveis, que enfrentam uma multiplicidade de obstáculos. Tomar medidas para modernizar os serviços públicos de emprego, de modo a reforçar a capacidade de pôr em correspondência os perfis de competências e a procura no mercado de trabalho; dar especial apoio aos jovens com poucas competências. Acelerar a reforma educativa mediante a adopção, até meados de 2012, da lei do ensino pré-escolar e escolar e de uma nova lei do ensino superior.

6. Intensificar os esforços tendentes a reforçar as capacidades administrativas ao nível das funções essenciais do Estado e das autoridades reguladoras, a fim de que os serviços públicos sejam mais eficazes na resposta às necessidades dos cidadãos e das empresas; introduzir e aplicar de modo efectivo medidas de fiscalização dos concursos públicos, com base em avaliações de risco, e reforçar a capacidade das autoridades de impedirem irregularidades e de sancionarem as irregularidades cometidas, a fim de melhorar a qualidade e a rentabilidade na utilização de dinheiros públicos.

[1] Previsto no artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

7. Abolir as barreiras à entrada no mercado, os convénios de garantia de lucros e o controlo dos preços e assegurar a plena independência da autoridade reguladora nacional do sector da energia, de modo a aumentar a concorrência nos mercados da electricidade e do gás. Introduzir incentivos à melhoria da eficiência energética dos edifícios.

Feito em Bruxelas, em 12 de Julho de 2011.

Pelo Conselho

O Presidente

J. VINCENT-ROSTOWSKI