COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 30.5.2012
COM(2012) 302 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Bulgária para 2012 e à emissão de um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Bulgária para 2012-2015

{SWD(2012) 302 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Bulgária para 2012 e à emissão de um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Bulgária para 2012-2015

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 5.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,

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 Europeia de lançar uma nova estratégia para o emprego e o crescimento, «Europa 2020», baseada numa maior coordenação das políticas económicas, que incidirá nos domínios fundamentais em que são necessárias medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e de competitividade

(2) Em 13 de julho de 2010, o Conselho adotou 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, adotou uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros[5], documentos que, juntos, formam as

---

1 JO L 209 de 02.08.1997, p. 1.
2 JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
3 COM(2012) 302 final
4 P7_TA (2012) 0048 e P7_TA (2012) 0047
5 Decisão 2012/238/UE do Conselho de 26 de abril de 2012.

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

(3) Em 12 de julho de 2011, o Conselho adotou uma recomendação sobre o programa nacional de reformas da Bulgária para 2011 e emitiu o seu parecer sobre o programa de convergência atualizado da Bulgária para 2011-2014.

(4) Em 23 de novembro de 2011, a Comissão adotou a segunda Análise Anual do Crescimento que marca o início do segundo Semestre Europeu de coordenação *ex ante* e integrada da política económica, consagrado na estratégia Europa 2020. Em 14 de fevereiro de 2012, a Comissão, com base no Regulamento (CE) n.º 1176/2011, adotou o Relatório sobre o mecanismo de alerta[6], que considerava a Bulgária um dos Estados-Membros a exigir uma apreciação aprofundada.

(5) Em 2 de março de 2012, o Conselho Europeu aprovou as prioridades de estabilidade financeira, consolidação orçamental e as medidas para promover o crescimento (em conformidade com as conclusões do Conselho de 9 de dezembro de 2011 e na sequência da Análise Anual do Crescimento da Comissão). Salientou a necessidade de prosseguir a consolidação orçamental, diferenciada e favorável ao crescimento para restabelecer as condições normais de concessão de crédito à economia, a fim de promover o crescimento e a competitividade, combater o desemprego e as consequências sociais da crise e modernizar a administração pública.

(6) Em 2 de março de 2012, o Conselho Europeu convidou também os Estados-Membros participantes no Pacto paro o Euro+ a apresentarem os seus compromissos a tempo de serem incluídos nos seus programas de estabilidade ou de convergência, assim como nos respetivos programas nacionais de reforma.

(7) Em 13 de abril de 2012, a Bulgária apresentou o seu programa de convergência para 2012-2015 e o programa nacional de reformas para 2012. A fim de ter em conta as suas interligações, os dois programas foram avaliados em simultâneo. A Comissão também avaliou, no quadro de uma análise aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, se a Bulgária é afetada por desequilíbrios macroeconómicos. Na sua apreciação aprofundada[7], a Comissão concluiu que a Bulgária apresenta um desequilíbrio macroeconómico interno, embora não excessivo.

(8) De acordo com a primeira notificação de 2012 feita pela Bulgária dos dados relativos ao défice e à dívida para o período 2008-2011 para efeitos de aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (PDE), em 2011, o défice das administrações públicas foi inferior ao valor de referência de 3% do PIB previsto no Tratado. Além disso, segundo as previsões da primavera de 2012 dos serviços da Comissão, o défice das administrações públicas deverá manter-se abaixo do valor de referência do Tratado, registando nova redução durante o período de previsão. Consequentemente, e em conformidade com as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento, em 30 de maio, a Comissão adotou uma recomendação de decisão do Conselho que revoga a decisão relativa à existência de um défice excessivo, de acordo com o artigo 126.º, n.º 12 do Tratado.

---

6 COM(2012) 68 final.

7 DTC (2012) 151 final

(9) Com base na avaliação do programa de convergência de 2012, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1466/97, o Conselho considera que o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do programa é otimista para o período 2012-2013, devendo o crescimento anual situar-se em 1,4% em 2012 e 2,5% em 2013. As previsões da primavera de 2012 dos serviços da Comissão apontam para um crescimento do PIB de 0,5% em 2012 e de 1,9% em 2013. Após a correção do défice excessivo em 2011, o objetivo da estratégia orçamental descrita no programa é alcançar uma situação orçamental próxima do equilíbrio, tanto em termos de saldo estrutural como do saldo orçamental global, até ao final do período de programação. O objetivo orçamental de médio prazo (OMP), definido em termos estruturais, foi ligeiramente revisto, passando de um défice de 0,6% do PIB para 0,5% do PIB. O novo OMP contempla adequadamente os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Com base no défice estrutural (recalculado)[8], a Bulgária tenciona atingir o seu OMP durante o período de programação. Em 2012-14, a taxa de crescimento das despesas públicas, tendo em conta as medidas discricionárias relativas às receitas, deverá observar o parâmetro de referência das despesas do Pacto de Estabilidade e Crescimento, embora o ultrapasse em 2015. A consolidação orçamental projetada enfrenta importantes riscos decorrentes de (i) um nível de receitas mais baixo, dado o cenário macroeconómico otimista, bem como de uma estrutura de crescimento menos baseada nas receitas fiscais e (ii) das deficiências do setor público, em especial em matéria de cuidados de saúde e de educação, o que pode provocar grandes pressões sobre a despesa. O rácio da dívida pública é inferior a 60% do PIB e, segundo o programa, em 2012 espera-se um máximo próximo dos 20% do PIB para, de seguida, diminuir durante o período de programação. No que respeita ao cumprimento fiscal, parece haver bastante terreno para melhorarias e os progressos nesta área deverão permitir à Bulgária suportar maiores despesas, a fim de promover o crescimento. Foi adotada uma alteração à lei orgânica do orçamento para cumprir a exigência de manter o défice orçamental abaixo dos 2% e de limitar as despesas públicas a 40% do PIB e, por conseguinte, reforçar o caráter obrigatório do quadro orçamental e aumentar a previsibilidade do planeamento orçamental. Subsistem, no entanto, alguns problemas no que respeita a melhorar o conteúdo do quadro orçamental de médio prazo e a reforçar a comunicação de informações sobre a contabilidade de exercício.

(10) O Governo búlgaro realizou progressos consideráveis na execução de algumas reformas do sistema de pensões, nomeadamente a idade da reforma para os homens e as mulheres e a duração do tempo de serviço para o pessoal das forças armadas e da polícia. Contudo, a abordagem das deficiências observadas na adequação dos regimes de pensões continua a ser um desafio crucial a médio prazo. As alterações não preveem medidas para uniformizar a idade legal de passagem à reforma entre homens e mulheres. Também se revelam insuficientes no que respeita à redução das opções de reforma antecipada dos trabalhadores. A inclusão das pessoas que não pagam as contribuições continua a ser um grande desafio, tal como a instauração de controlos e critérios mais rigorosos para a atribuição das pensões de invalidez.

(11) A Bulgária apresenta a taxa mais elevada da UE de pessoas em risco de privação material grave, especialmente entre os idosos e as crianças. Por conseguinte, há que

[8] Saldo corrigido de variações cíclicas, líquido de medidas extraordinárias e temporárias, recalculado pelos serviços da Comissão com base nas informações facultadas no programa, aplicando a metodologia acordada.

tomar medidas abrangentes, dando prioridade a uma maior eficácia das transferências sociais. Apenas metade da população cigana economicamente ativa está empregada. A estratégia nacional recentemente adotada para a integração dos ciganos visa eliminar as múltiplas barreiras com que estes se confrontam, mas precisa de ser apoiada por um plano de ação pormenorizado, para funcionar entre 2015-2020.

(12) A crise teve um impacto particularmente forte nos trabalhadores pouco qualificados (que representam quase 70% dos desempregados) e provocou um grande aumento do desemprego entre os jovens. Além disso, a partir de 2009, o desemprego de longa duração tem vindo a subir mais rapidamente do que no resto da UE, refletindo uma inadequação cada vez maior das competências e um aumento dos desequilíbrios geográficos, uma vez que a diminuição do emprego atingiu principalmente o segmento de mão-de-obra menos qualificado. Há que realizar uma análise do sistema que estabelece os limiares mínimos das contribuições para a segurança social, a fim de equilibrar a necessidade de reduzir o trabalho não declarado e assegurar que os trabalhadores menos qualificados não são ejetados do mercado. As medidas adotadas pelo Governo para congelar os salários dos funcionários públicos em 2010-2012, constituíram uma resposta justa e adequada e também contribuíram para aproximar os custos da mão-de-obra dos níveis de produtividade. Foi lançada uma iniciativa nacional para resolver de forma consequente a integração dos jovens no mercado de trabalho. Os serviços públicos de emprego ainda são de qualidade relativamente fraca, havendo que melhorar a formação dos seus efetivos, em especial os que lidam com a população de etnia cigana. São necessárias medidas suplementares para melhorar os serviços relacionadas com a ativação, procura de emprego, seleção de candidatos, ações de reciclagem e serviços especializados para a mão-de-obra menos qualificada.

(13) A Bulgária tem a taxa mais baixa da UE de alunos com fraco aproveitamento em leitura, matemática e ciências (de acordo com o PISA 2009), o que denota a existência de obstáculos estruturais consideráveis a uma educação de qualidade. O baixo sucesso escolar prende-se com as dificuldades de acesso dos grupos desfavorecidos à educação, nomeadamente a população cigana, a insuficiente autonomia das escolas, a falta de incentivos a um melhor desempenho, um sistema de avaliação nacional deficiente e uma responsabilização pouco consequente. No ensino superior, os progressos continuam a ser muito limitados, apesar de terem sido envidados recentemente alguns esforços promissores. O projeto de alteração à lei do ensino superior tem de ser executado como prioridade absoluta para o crescimento e ser acompanhado de uma correta governação, investimentos adequados e determinação política.

(14) A Bulgária apresenta um baixo nível de investigação e inovação (R&I). Importa aumentar este nível, a fim de atingir as metas de 2020, devendo ser definida para o efeito uma estratégia adequada. A administração responsável pela R&I na Bulgária encontra-se dispersa por vários serviços. A Bulgária necessita de desenvolver as suas universidades e de definir uma estratégia para envolver os estabelecimentos de ensino superior em atividades de inovação. Não existem convénios para promover a colaboração entre as universidades e o setor privado; as verbas têm de ser afetadas de forma transparente, competitiva e baseada no mérito. Continuam a existir entraves ao arranque das empresas e para as PME inovadoras que pretendam obter financiamento bancário. Os mecanismos de financiamento público e de garantias para as empresas jovens e inovadoras não são suficientemente eficazes para ajudar as PME a

candidatar-se aos fundos estruturais da UE e a garantir o cofinanciamento de que necessitam através de empréstimos bancários.

(15) Atualmente, a capacidade administrativa da Bulgária é insuficiente para gerir e manter corretamente os projetos de infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e hídricas. A reforma administrativa incidiu principalmente na redução do número de funcionários públicos, mas foram feitas poucas tentativas para eliminar os outros focos de ineficácia. A taxa de utilização dos fundos da UE continua a ser reduzida, não obstante os progressos significativos realizados nos últimos dois anos. A principal razão é a burocracia administrativa e as dificuldades das empresas em garantir o cofinanciamento. Também persistem importantes desafios no que respeita à melhoria do ambiente regulamentar e empresarial e à realização de progressos para aumentar a capacidade administrativa do setor público. A implementação da e-governação (administração em linha) tem sido várias vezes adiada. O sistema fiscal na Bulgária caracteriza-se por importantes fugas ao fisco e pouca eficiência administrativa. As despesas administrativas da cobrança dos impostos são elevadas, assim como os custos do cumprimento das obrigações fiscais para as empresas.

(16) A nova legislação em matéria de contratos públicos representa um passo importante na via de um melhor sistema de vigilância, prevenção e sanção das irregularidades. Estes esforços devem ser completados em duas vertentes: i) as sanções previstas devem ser efetivamente aplicadas e (ii) as competências *ex officio* devem ser confiadas ao organismo responsável pelos contratos públicos e à agência estatal de controlo financeiro.

(17) Apesar das reformas iniciadas, a Bulgária mantém ainda algumas restrições à entrada nos setores de rede, como os transportes, as telecomunicações e a energia. O funcionamento dos mercados da energia, grossista e retalhista, continua a ser problemático. As áreas que suscitam especial preocupação e a exigir uma melhoria incluem a ausência de bolsas da eletricidade e do gás e de um mercado da equilibração funcional, assim como preços regulamentados para os consumidores. Além disso, a Bulgária deve garantir a independência regulamentar do sistema de transportes. A Bulgária é fortemente dependente de uma única via de aprovisionamento de energia e seu mercado nacional da energia não funciona corretamente, expondo-a assim a elevados riscos de choques de aprovisionamento. As medidas em vigor para combater a dependência energética têm de ser aperfeiçoadas. Até à data, a construção de novas infraestruturas de gás tem sido demasiado lenta. Embora algumas das reformas previstas tenham sido formalmente adotadas e a produção de energias renováveis tenha aumentado em 2011, a sua aplicação continua a ser insatisfatória, devido ao processo de adjudicação dos contratos públicos, ao controlo das políticas públicas por interesses privados e à má gestão das empresas públicas do setor da energia.

(18) A Bulgária assumiu uma série de compromissos no âmbito do Pacto para o Euro+. Estes compromissos, e a execução dos compromissos apresentados em 2011, dizem respeito à melhoria da sustentabilidade das finanças públicas, à promoção do emprego, ao reforço da competitividade do setor público e à consolidação da estabilidade financeira. A Comissão avaliou a execução dos compromissos assumidos no quadro do Pacto para o Euro+, cujos resultados foram tidos em conta nas recomendações.

(19) No contexto da Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise global da política económica da Bulgária, tendo apreciado o seu programa de convergência e o

programa nacional de reformas e apresentado uma apreciação aprofundada. A Comissão 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 União Europeia através de um contributo da UE para as futuras decisões nacionais. As suas recomendações ao abrigo do Semestre Europeu estão patentes nas recomendações 1 a 7 *infra*.

(20) À luz desta avaliação, o Conselho examinou o programa de convergência da Bulgária, e o seu parecer é refletido[9], em especial, na recomendação 1 *infra*.

(21) À luz da análise aprofundada da Comissão e desta avaliação, o Conselho examinou o programa nacional de reformas da Bulgária para 2012 e o seu programa de convergência. As suas recomendações, formuladas ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º de 1176/2011, estão refletidas, em especial, nas recomendações 3 e 5 *infra*,

RECOMENDA que a Bulgária tome medidas no período 2012-2013 com vista a:

1. Prosseguir políticas orçamentais sólidas para alcançar o objetivo orçamental de médio prazo até 2012. Para o efeito, terá de executar a estratégia orçamental como previsto, para assegurar o cumprimento do valor de referência das despesas, e estar preparada para tomar medidas suplementares caso os riscos que pesam sobre o cenário orçamental se concretizarem. Intensificar os esforços para melhorar a qualidade das despesas públicas, nomeadamente nos setores da educação e da saúde, e implementar uma estratégia global para melhorar o cumprimento fiscal e assim aumentar a receita fiscal e resolver o problema da economia paralela. Continuar a melhorar o conteúdo do quadro orçamental de médio prazo e a qualidade do sistema de notificação.

2. Tomar medidas que reduzam os riscos para a sustentabilidade e melhorar a adequação do sistema de pensões, limitando o acesso à reforma antecipada, uniformizando a idade de passagem à reforma para os homens e as mulheres que tenham contribuído para a segurança social ao longo das suas carreiras. Aplicar critérios e controlos mais rigorosos à atribuição das pensões de invalidez.

3. Acelerar a implementação da iniciativa nacional para a promoção do emprego entre os jovens. Assegurar que os limiares mínimos para as contribuições da segurança social não desencorajam o trabalho declarado. Intensificar os esforços para melhorar o desempenho dos serviços públicos de emprego. Reduzir os níveis de pobreza, melhorar a eficácia das transferências sociais e o acesso a serviços sociais de qualidade por parte das crianças e dos idosos e implementar a estratégia nacional para a inclusão dos ciganos.

4. Acelerar o ritmo da reforma das legislações pertinentes sobre os estabelecimentos de ensino e o ensino superior, assim como das medidas de acompanhamento com destaque para a modernização dos *curricula*, melhoria da formação dos professores e garantir o acesso os grupos desfavorecidos à educação. Melhorar o acesso das PME

[9] Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

em fase de arranque ao financiamento, em especial as que desenvolvem atividades inovadoras.

5. Intensificar os esforços para promover a capacidade administrativa e as reformas, reduzindo a burocracia e os custos associados aos pagamentos e à cobrança de impostos e melhorar ainda mais a absorção dos fundos da UE, nomeadamente no domínio dos transportes rodoviário e ferroviário e da gestão dos recursos hídricos. Melhorar a qualidade e a independência do sistema judicial e acelerar a introdução da e-governação. Reforçar as capacidades administrativas nos principais setores de transporte e entidades reguladoras.

6. Garantir a correta aplicação da legislação em matéria de contratos públicos. Reforçar a prevenção de irregularidades e aplicar efetivamente as sanções previstas na legislação relativa aos contratos públicos e em matéria de conflitos de interesse.

7. Adotar medidas para eliminar os entraves de acesso ao mercado, os acordos de lucro assegurado e os controlos de preços. Assegurar a independência dos operadores das redes de transportes e de distribuição; concluir a organização do mercado, em particular das bolsas de energia e dos mercados de equilibração, melhorar as conexões de gás e eletricidade, promover a eficiência energética e aumentar a capacidade de fazer face às interrupções do serviço.

Feito em Bruxelas, em 30.5.2012

Pelo Conselho
O Presidente