



Bruxelas, 2.6.2014
COM(2014) 403 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2014 da Bulgária

**e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Bulgária
para 2014**

{SWD(2014) 403 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2014 da Bulgária

e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Bulgária para 2014

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 económicas¹, 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 macroeconómicos², nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia³,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu⁴,

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 crescimento e o emprego, intitulada «Europa 2020», que se baseia numa coordenação reforçada das políticas económicas e incidirá nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para impulsionar o potencial da Europa em matéria 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 Estados-Membros e da União (de 2010 a 2014), e, em 21 de outubro de 2010, uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros,

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2014) 404 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 e P7_TA(2014)0129.

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

- (3) Em 29 de junho de 2012, os Chefes de Estado e de Governo decidiram estabelecer um Pacto para o Crescimento e o Emprego, que proporciona um quadro coerente de ação a nível nacional, da UE e da área do euro, recorrendo a todos os instrumentos, alavancas e políticas possíveis. Decidiram as medidas a adotar ao nível dos Estados-Membros, manifestando, em especial, total empenhamento em cumprir os objetivos da Estratégia Europa 2020 e executar as recomendações específicas por país.
- (4) Em 9 de julho de 2013, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas de 2013 da Bulgária e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Convergência atualizado da Bulgária para 2012-2016.
- (5) Em 13 de novembro de 2013, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento⁵, assinalando o início do Semestre Europeu de 2014 para a coordenação da política económica. Na mesma data, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o relatório sobre o mecanismo de alerta⁶, em que identificou a Bulgária como sendo um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada.
- (6) Em 20 de dezembro de 2013, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades destinadas a garantir a estabilidade financeira, a consolidação orçamental e a adoção de medidas de impulso do crescimento. Saliu a necessidade de prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento, de restabelecer as condições normais de concessão de crédito à economia, de promover o crescimento e a competitividade, de combater o desemprego e as consequências sociais da crise e de modernizar a administração pública.
- (7) Em 5 de março de 2013, a Comissão publicou os resultados da sua apreciação aprofundada sobre a Bulgária⁷, nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. A análise da Comissão levou-a a concluir que a Bulgária continua a apresentar desequilíbrios macroeconómicos que requerem acompanhamento e a adoção de medidas. Em especial, o ajustamento prolongado do mercado de trabalho requer a adoção de medidas, embora a correção da posição externa e o desendividamento das empresas estejam a avançar a bom ritmo.
- (8) Em 17 de abril de 2014, a Bulgária apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2014 e o seu Programa de Convergência de 2014. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (9) O objetivo da estratégia orçamental delineada no Programa de Convergência de 2014 é alcançar o objetivo de médio prazo de um défice estrutural de - 1 % do PIB em 2016. O objetivo de médio prazo é mais rigoroso do que o exigido pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. A Bulgária beneficiou da possibilidade de um desvio temporário do objetivo de médio prazo de 0,6 % do PIB em 2013 e de 0,1 % do PIB em 2014, autorizado para projetos financiados conjuntamente. O Programa prevê uma deterioração do saldo estrutural (recalculado) de 0,3 % do PIB em 2014, para -1,3 % do PIB, e uma melhoria de 0,3 % do PIB, em 2015, para - 1,0 % do PIB, assegurando o regresso ao objetivo de médio prazo. A taxa de crescimento da

⁵ COM(2013) 800 final.

⁶ COM(2013) 790 final.

⁷ SWD(2014) 76 final.

despesa pública não ultrapassará o parâmetro de referência das despesas de médio prazo relevante para o período 2014-2015. Por conseguinte, os planos orçamentais estão em consonância com os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O rácio da dívida situa-se bastante abaixo de 60 % do PIB e, segundo o Programa de Convergência, prevê-se que só registre um ligeiro aumento para 20,6 % do PIB até ao final do período de programação. O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do Programa de Convergência é otimista para o período 2014-2015, prevendo um crescimento anual de 2,1 % em 2014 e 2,6 % em 2015, em vez de 1,7 % em 2014 e de 2,0 % em 2015, respetivamente, constantes das previsões da primavera de 2014 da Comissão. De acordo com as previsões da Comissão, o desvio da Bulgária relativamente ao objetivo de médio prazo em 2014 é maior do que o autorizado com base no desvio temporário autorizado para projetos financiados conjuntamente, e o regresso exigido ao objetivo de médio prazo não seria alcançado em 2015. Com base na avaliação do Programa de Convergência de 2014 e nas previsões da Comissão, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1466/97, o Conselho considera que existe um risco de desvio em relação ao objetivo de médio prazo em 2014-2015.

- (10) O cumprimento das obrigações fiscais e a qualidade da administração fiscal continuam a constituir desafios fulcrais na Bulgária. As estimativas disponíveis apontam para a existência de uma economia paralela considerável, o que é confirmado pelos dados relativos ao trabalho não declarado na Bulgária. Os custos administrativos ligados à cobrança de receitas e ao cumprimento das obrigações fiscais são relativamente elevados. Apesar das diversas medidas tomadas para dar resposta a estes problemas, a Bulgária continua a não dispor de uma verdadeira estratégia em matéria de respeito das obrigações fiscais, que cubra o trabalho de todas as autoridades de cobrança fiscal e inclua uma análise prévia dos riscos mais significativos para a cobrança de impostos, bem como uma avaliação das medidas já em vigor, incluindo as medidas de simplificação e o melhoramento dos controlos.
- (11) Em 2013, a Bulgária registou um retrocesso relativamente aos compromissos assumidos no domínio da reforma das pensões. Foram introduzidos regimes de reforma antecipada adicionais e o aumento anual da idade legal de reforma previsto foi adiado. Não se registaram progressos no que diz respeito à harmonização da idade de reforma dos homens e das mulheres nem foram tomadas medidas no sentido de reforçar os critérios de elegibilidade e os controlos para limitar os abusos na atribuição das pensões de invalidez. O envelhecimento demográfico na Bulgária é um dos mais rápidos da UE, o que tem consequências negativas para o mercado de trabalho, para o potencial de crescimento da economia e para o financiamento do sistema de pensões do país. A Bulgária deve, por conseguinte, prosseguir a reforma do seu sistema de pensões. A Bulgária enfrenta também grandes desafios em matéria de racionalização e gestão do setor hospitalar, incluindo a falta de transparência no financiamento dos hospitais e serviços insuficientemente desenvolvidos a nível dos cuidados ambulatoriais. Além disso, o nível elevado dos pagamentos formais e informais suportados diretamente pelo doente exclui efetivamente certos segmentos da população do acesso aos cuidados de saúde. Os indicadores sobre a situação em matéria de saúde são fracos em comparação com outros Estados-Membros, o que indica que no futuro poderão ser necessárias despesas públicas com cuidados de saúde estruturalmente mais elevadas.
- (12) O mercado de trabalho tem tido um desempenho insatisfatório nos últimos anos, limitando assim a capacidade de ajustamento da economia e comprometendo o seu

potencial de crescimento. O desemprego estabilizou em 2013, mas o número de jovens sem emprego e de desempregados de longa duração continuou a aumentar. A Bulgária enfrenta uma das mais elevadas percentagens de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação, o que implica um grave subaproveitamento e um subdesenvolvimento do capital humano. Registaram-se progressos muito limitados em matéria de reforço das capacidades do serviço nacional de emprego. É igualmente necessário alargar a cobertura e a eficácia de políticas ativas do mercado de trabalho. Na Bulgária não existem medidas eficazes que permitam identificar os jovens não inscritos nos serviços de emprego, incluindo os ciganos, em consonância com os objetivos de uma garantia para a juventude. Uma percentagem significativa dos desempregados não é abrangida pelas redes de segurança normais (prestações de desemprego e assistência social), contando com a solidariedade da família ou recorrendo ao trabalho informal. Os búlgaros correm um dos riscos de pobreza e de exclusão social mais elevados da UE. A existência de limites mínimos para o pagamento de contribuições para a segurança social poderá impedir as pessoas pouco qualificadas de participarem plenamente na economia formal. Foram realizadas algumas análises para avaliar o possível impacto, as quais terão de ser examinadas e acompanhadas de medidas políticas adequadas. Não existem orientações claras para a fixação de um salário mínimo transparente na Bulgária. Os salários mínimos legais aumentaram substancialmente em 2013, facto que poderá ter um impacto negativo sobre o emprego e deve, por conseguinte, ser objeto de acompanhamento.

- (13) A Bulgária ainda não adotou a lei da educação escolar que proporcionaria um quadro para implementar as necessárias reformas abrangentes do sistema de ensino, incluindo a modernização dos currículos e a melhoria da formação dos professores. É necessário melhorar a qualidade do ensino e da formação profissionais na Bulgária e integrá-los melhor nas estruturas educativas gerais, a fim de permitir a flexibilidade dos percursos, reduzir o abandono escolar precoce e melhorar o acesso à aprendizagem ao longo da vida. Por sua vez, o ensino superior enfrenta desafios persistentes para dar uma melhor resposta às necessidades do mercado de trabalho. O baixo nível da certificação da qualidade contribui para um fraco desempenho. Está a ser discutida uma nova estratégia para o ensino superior, que apela à reestruturação da gestão universitária através da participação direta das partes interessadas, como empresas e estudantes, a consolidação das universidades, e uma abordagem baseada no desempenho, de modo a adaptar melhor os resultados educativos às necessidades do mercado de trabalho. Um desafio constante diz respeito ao acesso das crianças de meios desfavorecidos ao ensino, em especial as crianças ciganas. Os dois anos de ensino pré-escolar obrigatórios são uma medida essencial que vai na direção certa e deve ser aplicada rigorosamente, a par de medidas destinadas a prevenir o abandono escolar precoce. É necessário intensificar as iniciativas existentes para melhorar a formação dos professores e reduzir, *de facto*, a segregação nas escolas. As regras que condicionam a concessão do abono por filho à escolarização ainda não são aplicadas eficazmente.
- (14) Os esforços mais amplos para modernizar a administração pública tiveram um impacto limitado devido a uma abordagem fragmentada e ao empenhamento insuficiente no sentido de introduzir reformas profundas. A Bulgária precisa de uma estratégia coordenada para a reforma da administração pública, a fim de reforçar o profissionalismo e a independência da administração pública e das suas agências reguladoras, incluindo um sistema de nomeações e de progressão na carreira dos funcionários públicos com base no mérito e estruturas eficazes para fazer face ao

risco de corrupção. São necessários esforços constantes para melhorar o enquadramento geral das empresas. Entre os desafios contam-se os procedimentos de obtenção de licenças e de registo das empresas. A resolução das insolvências leva três anos, em média, e a taxa de recuperação é baixa. As novas regras em matéria de pagamentos em atraso adotadas em 2013 devem ser aplicadas. O desenvolvimento da administração pública em linha estagnou, e a coordenação para assegurar a interoperabilidade dos sistemas e criar um ponto de contacto único é insuficiente, limitando, assim, os esforços no sentido de aumentar a transparência e reduzir os encargos administrativos. No domínio dos contratos públicos, falta um quadro jurídico simples e codificado, situação que dá origem a um quadro jurídico e regulamentar de incerteza para os operadores. A independência do poder judicial continua a ser um dos grandes problemas que afetam o enquadramento empresarial na Bulgária. A Bulgária tomou algumas medidas para combater a corrupção, mas, em geral, os progressos foram limitados e continuam frágeis, apelando a controlos mais coerentes e sanções dissuasivas para os conflitos de interesses. É igualmente necessário assegurar uma melhor coordenação entre as instituições de luta contra a corrupção e assegurar a sua proteção da influência política.

- (15) A concorrência nos setores da eletricidade e do gás continua a ser limitada. As áreas que suscitam especial preocupação e apelam à melhoria do funcionamento dos mercados da energia incluem a ausência de bolsas da eletricidade e do gás e de um mercado grossista transparente. O mercado livre da eletricidade é dominado por um único fornecedor cuja dimensão limitada impede a concorrência de desempenhar a sua função e garantir uma boa relação custo/eficácia. A independência e a eficácia da entidade reguladora nacional continuam a ser limitadas. A dependência de um número limitado de fornecedores para as importações e a ausência de desenvolvimento das infraestruturas expõem o país a um risco de choques de aprovisionamento. Foi proposto para financiamento da UE no novo período de programação 2014-2020 um pacote global de medidas destinadas a melhorar a eficiência energética.
- (16) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Bulgária. Avaliou o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reformas. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica na Bulgária, mas também a sua conformidade com as normas e orientações da UE, dada a necessidade de consolidar a governação económica global da União Europeia, proporcionando um contributo da UE para as futuras decisões nacionais. As suas recomendações formuladas no contexto do Semestre Europeu refletem-se nas recomendações 1 a 6 abaixo.
- (17) À luz desta avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência da Bulgária, e o seu parecer⁸ está refletido, em especial, na recomendação 1 abaixo.
- (18) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e dessa avaliação, o Conselho examinou 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 3, 4 e 5 abaixo,

⁸ Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDA que, no período 2014-2015, a Bulgária atue no sentido de:

1. Reforçar as medidas orçamentais para 2014 à luz da diferença em relação aos requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em 2015, reforçar a estratégia orçamental a fim de assegurar a consecução do objetivo de médio prazo e a sua manutenção após essa data. Assegurar a capacidade do novo Conselho Orçamental para cumprir o respetivo mandato. Aplicar uma estratégia fiscal global para reforçar a cobrança de impostos, lutar contra a economia paralela e reduzir os custos de conformidade.
2. Adotar uma estratégia de longo prazo para o sistema de pensões, prosseguindo o aumento anual da idade legal de reforma previsto e estabelecendo um mecanismo de ligação entre a idade legal de reforma e a esperança de vida, a longo prazo, suprimindo progressivamente ao mesmo tempo as opções de reforma antecipada e harmonizando a idade legal de reforma de homens e mulheres. Reforçar os critérios de elegibilidade e os procedimentos para a atribuição das pensões de invalidez, por exemplo através de uma melhor avaliação da capacidade de trabalho remanescente dos requerentes. Garantir a prestação eficaz de cuidados de saúde, incluindo através do melhoramento da transparência no financiamento dos hospitais, otimizando a rede hospitalar e desenvolvendo o setor dos cuidados ambulatoriais.
3. Melhorar a eficiência da agência de emprego através do desenvolvimento de um sistema de acompanhamento do desempenho e de uma melhor orientação das pessoas mais vulneráveis, como os trabalhadores pouco qualificados e os mais idosos, os desempregados de longa duração e os ciganos. Alargar a cobertura e a eficácia das políticas ativas do mercado de trabalho para fazer corresponder os perfis dos candidatos a emprego e chegar aos jovens não inscritos nos serviços de emprego que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação, em consonância com os objetivos de uma garantia para a juventude. Melhorar a cobertura efetiva das prestações de desemprego e de assistência social e as suas ligações com as medidas de ativação. Proceder à revisão global dos limiares das contribuições mínimas para a segurança social, a fim de assegurar que o sistema não afasta os trabalhadores menos qualificados do mercado de trabalho. Estabelecer, em consulta com os parceiros sociais, orientações transparentes para o ajustamento dos salários mínimos legais, tendo em conta o impacto sobre o emprego e a competitividade. Melhorar a acessibilidade e a eficácia dos serviços sociais e das transferências no que respeita às crianças e aos idosos, a fim de lutar contra a pobreza.
4. Adotar a lei da educação escolar e prosseguir as reformas da formação profissional e do ensino superior a fim de aumentar o nível e a pertinência das qualificações adquiridas em todos os níveis de ensino, fomentando ao mesmo tempo parcerias entre os estabelecimentos de ensino e as empresas com vista a adaptar melhor os resultados às necessidades do mercado de trabalho. Reforçar a qualidade dos estabelecimentos de ensino e de formação profissionais e melhorar o acesso à aprendizagem ao longo da vida. Intensificar os esforços para melhorar o acesso a um ensino pré-escolar e escolar inclusivo e de qualidade das crianças desfavorecidas, nomeadamente das crianças de etnia cigana, e aplicar de forma estrita as regras que condicionam a concessão do abono por filho à escolarização.
5. Continuar a melhorar o ambiente empresarial, em especial para as PME mediante a redução da burocracia, a promoção da administração pública em linha, a racionalização dos procedimentos de insolvência e a aplicação da legislação sobre os pagamentos em atraso. Melhorar o sistema de contratos públicos através do reforço

da capacidade administrativa e dos controlos *ex ante* realizados pelo organismo responsável pelos contratos públicos, bem como da adoção de medidas concretas para implementar a contratação pública eletrónica. Reforçar a qualidade e a independência do sistema judiciário e intensificar a luta contra a corrupção.

6. Prosseguir a reforma do setor da energia a fim de aumentar a concorrência, a eficiência e a transparência do mercado e a eficiência energética, nomeadamente através da remoção das barreiras de mercado, da redução do peso do segmento regulado, da intensificação dos esforços para criar um mercado grossista da eletricidade e do gás transparente, da eliminação progressiva das quotas, e do reforço da independência e da capacidade administrativa da autoridade reguladora da energia. Acelerar os projetos de interconexão com os Estados-Membros e os países candidatos vizinhos e aumentar a capacidade de reação às interrupções do serviço.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente