



Bruxelas, 23.5.2018
COM(2018) 402 final

*Limited
Embargo until adoption*

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas 2018 da Bulgária

e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência 2018 da Bulgária

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas 2018 da Bulgária

e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência 2018 da Bulgária

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 22 de novembro de 2017, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas de 2018. A referida análise tomou devidamente em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 22 de março de 2018. Em 22 de novembro de 2017, a Comissão também adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, tendo identificado a Bulgária como um dos Estados-Membros a ser objeto de uma apreciação aprofundada.

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2018) 402 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 e P8_TA(2018)0078.

- (2) O relatório de 2018 relativo à Bulgária⁵ foi publicado em 7 de março de 2018. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Bulgária em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 11 de julho de 2017, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020. Incluía igualmente uma apreciação aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados também foram publicados em 7 de março de 2018⁶. A referida análise leva a Comissão a concluir que a Bulgária regista desequilíbrios macroeconómicos. As vulnerabilidades do setor financeiro são acompanhadas de elevados níveis de endividamento e de crédito malparado no setor empresarial, num contexto de ajustamento incompleto do mercado de trabalho.
- (3) Em 19 de abril de 2018, a Bulgária apresentou o seu Programa Nacional de Reformas 2018 e o seu Programa de Convergência 2018. Por forma a ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente. O Programa Nacional de Reformas da Bulgária contempla compromissos a satisfazer a curto e a médio prazo e abrange os desafios identificados no relatório por país de 2018. Em especial, anuncia medidas para reforçar a supervisão bancária e não bancária, melhorar o quadro de insolvência e reduzir as vulnerabilidades remanescentes identificadas nos testes de esforço de 2016. Contém ainda medidas para reforçar a cobrança de impostos e combater a economia paralela, melhorar a especificidade das políticas ativas do mercado de trabalho, melhorar a proteção social e abordar os vários desafios nos domínios da saúde e da educação. De um modo geral, a aplicação efetiva do Programa Nacional de Reformas serviria de base para a correção dos desequilíbrios.
- (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. Tal como previsto no artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho⁷, caso seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho, a Comissão pode solicitar a um Estado-Membro que reexamine e proponha alterações ao seu acordo de parceria e a programas pertinentes. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações para a aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a uma boa governação económica⁸.
- (5) A Bulgária encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Convergência 2018, o Governo búlgaro, partindo de um excedente nominal de 0,9 % do PIB em 2017, prevê atingir um equilíbrio orçamental em 2018 e um excedente de 0,3 % do PIB em 2019, 0,5 % em 2020 e 0,2 % em 2021. Projeta-se que o objetivo orçamental de médio prazo, ou seja, um défice estrutural de 1 % do PIB, seja amplamente respeitado ao longo de todo

⁵ SWD(2018) 201 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ 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, 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).

⁸ COM(2014) 494 final.

o período de programação. De acordo com o Programa de Convergência 2018, prevê-se uma diminuição gradual do rácio relativo à dívida das administrações públicas/PIB de 25,4 % do PIB em 2017 para 19,4 % em 2021. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível. Com base nas previsões da primavera de 2018 apresentadas pela Comissão, o saldo estrutural deverá permanecer excedentário, diminuindo, no entanto, de 0,9 % do PIB em 2017 para 0,6 % do PIB em 2018 e mantendo o mesmo nível em 2019. Prevê-se, portanto, que o saldo estrutural supere o objetivo orçamental de médio prazo em ambos os anos. De um modo geral, o Conselho entende que a Bulgária deverá cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2018 e 2019.

- (6) É absolutamente essencial aumentar a eficiência da política orçamental. As receitas fiscais e o cumprimento das obrigações fiscais estão a melhorar mas esta evolução decorre mais da melhoria das perspetivas económicas do que da melhoria da administração e da coleta fiscal. A eficiência das despesas públicas na Bulgária é muito baixa. Neste contexto, importa efetuar reformas no domínio da gestão das finanças públicas, sendo que as atuais condições económicas e orçamentais são particularmente favoráveis a estas reformas. O desempenho económico das empresas públicas é fraco em comparação com outros países da região e com o setor privado, sendo também uma fonte de incerteza e de risco para as finanças públicas, atendendo ao facto dos pagamentos em atraso dessas empresas representarem passivos contingentes. De um modo geral, o governo das sociedades nas empresas públicas continua a ser um desafio e não cumpre as normas internacionais. Além disso, as reformas neste domínio são muito importantes para o quadro empresarial.
- (7) A robustez do setor financeiro continuou a melhorar apesar de subsistirem vulnerabilidades. O crédito malparado das empresas ainda atinge um nível elevado, apesar de ter sido reduzido. Em média, as reservas de capital são confortáveis, havendo assim margem para um saneamento do balanço. Foram realizados progressos significativos na melhoria da supervisão do setor financeiro mas algumas medidas importantes ainda não foram totalmente aplicadas. É essencial mitigar os riscos remanescentes associados às posições em risco perante partes relacionadas, bem como melhorar a avaliação dos ativos, a fim de reforçar os balanços e intensificar a resiliência dos bancos e das seguradoras.
- (8) A ineficácia do quadro de insolvência tem abrandado a redução do endividamento do setor privado e a liquidação do crédito malparado. Os procedimentos são morosos e a taxa de recuperação é baixa. Continuam a faltar alguns elementos de um quadro funcional, em especial regras relativas ao perdão da dívida e à concessão de uma segunda oportunidade aos empresários num prazo razoável após a falência. A ausência de recolha de dados e de ferramentas de acompanhamento adequadas impede que seja avaliada a eficácia dos procedimentos, antigos como novos, incluindo no que se refere à reestruturação das empresas.
- (9) Os níveis de trabalho não declarado mantêm-se elevados, tendo implicações consideráveis para as receitas orçamentais, para as condições de trabalho e para a adequação dos rendimentos após a reforma. Recentemente, a Bulgária tomou uma série de medidas para melhorar esta situação, incluindo contratos de um dia na agricultura, uma melhor cooperação entre as autoridades orçamentais e laborais e a intensificação dos esforços de sensibilização sobre as consequências negativas para os trabalhadores. A eficácia destas medidas dependerá da sua aplicação efetiva. É essencial acelerar a transição para a economia formal, a fim de atingir um crescimento inclusivo e garantir condições de trabalho equitativas para todos.

- (10) O mercado de trabalho melhorou mas subsistem desafios. O emprego atingiu os níveis registados antes da crise e o desemprego é inferior à média da UE. No entanto, a evolução positiva do mercado de trabalho não beneficia toda a população ativa da mesma forma. Os desempregados de longa duração, os jovens inativos, os ciganos e os habitantes de regiões mais pobres e regiões rurais continuam a enfrentar dificuldades significativas na entrada ou reentrada no mercado de trabalho. O envelhecimento e o declínio demográficos, juntamente com uma taxa de atividade inferior à média da UE, conduz a uma escassez de mão de obra e de competências, prejudicando assim as perspetivas a longo prazo da economia. Por conseguinte, justificar-se-ia um reforço da ênfase dada à requalificação e formação profissionais. A participação no mercado de trabalho e a empregabilidade poderiam ser fomentadas através de uma combinação de medidas eficazes de sensibilização, de políticas ativas do mercado de trabalho e de serviços sociais.
- (11) A desigualdade de rendimentos e de acesso a serviços (educação, cuidados de saúde e habitação), bem como o risco de pobreza ou exclusão social, continuam a ser dos mais elevados da UE. Em 2016, dois quintos da população estavam em risco de pobreza ou de exclusão social, ao passo que o rendimento dos 20 % dos agregados familiares mais ricos era quase oito vezes superior ao dos 20 % mais pobres. As despesas com a proteção social são reduzidas, incluindo para o regime geral de rendimento mínimo, cuja cobertura e adequação são limitadas, bem como o seu impacto na redução da pobreza e das desigualdades. Verifica-se a falta de um mecanismo objetivo para rever o nível das prestações. Não obstante as melhorias recentes na adequação das prestações de assistência social e das pensões mínimas, o sistema de proteção social não proporciona um nível de apoio suficiente aos grupos mais vulneráveis ou desfavorecidos, tais como os ciganos, as crianças, os idosos, as pessoas com deficiência e os habitantes das zonas rurais. A prestação de serviços sociais continua a ser diminuta e a sua integração com o mercado de trabalho e outros serviços é incompleta.
- (12) O salário mínimo é fixado na ausência de um mecanismo claro e transparente, sendo que a percentagem de trabalhadores que o auferiu aumentou para mais do dobro nos últimos seis anos. A ausência de um tal mecanismo é suscetível de pôr em risco a obtenção de um bom equilíbrio entre os objetivos de apoiar o emprego e a competitividade e de salvaguardar os rendimentos do trabalho. Além disso, gera incerteza que pode afetar negativamente a previsibilidade das condições empresariais. O Governo búlgaro apresentou propostas para um mecanismo de fixação do salário mínimo que aborda este problema. No entanto, não existe um acordo entre os parceiros sociais sobre esta questão. Além disso, nas suas previsões orçamentais, o Governo búlgaro incluiu aumentos do salário mínimo até 2020. Em 2018, a Bulgária ratificou a Convenção da Organização Internacional do Trabalho relativa à Fixação dos Salários Mínimos, que poderá constituir uma boa base para a definição de um mecanismo objetivo.
- (13) O acesso limitado aos cuidados de saúde motivado pelo baixo nível de despesas públicas, pela repartição desigual de recursos limitados e pela baixa cobertura em termos de seguros de saúde, continua a ser um desafio significativo. O baixo nível de despesas públicas tem de ser compensado por um alto nível de despesas privadas, maioritariamente sob a forma de pagamentos diretos. A percentagem de cidadãos búlgaros sem seguro de saúde é elevada comparativamente à maioria dos Estados-Membros da UE. As diferenças a nível distrital na distribuição geográfica dos médicos e o reduzido número de enfermeiros continuam a ser aspetos problemáticos. Como

nota positiva, refira-se que o número de médicos que abandonam a Bulgária diminuiu recentemente. A Estratégia Nacional de Saúde e as medidas análogas devem ser usadas para fazer face a estes problemas.

- (14) Não obstante as recentes medidas de modernização do sistema educativo, os resultados escolares são fracos e fortemente influenciados pelo estatuto socioeconómico. As crianças de famílias desfavorecidas, sobretudo ciganas, não beneficiam da igualdade de oportunidades. Os elevados níveis de abandono escolar precoce têm consequências negativas para a futura empregabilidade e desempenho do mercado de trabalho. A disponibilidade de estruturas de acolhimento de crianças, escolas e turmas pluriétnicas continua a ser um desafio para a oferta de um ensino geral inclusivo e de qualidade. A reforma curricular visa melhorar os resultados escolares e as competências digitais. No entanto, o nível de competências digitais continua a ser um dos mais baixos da UE, variando entre os diferentes grupos socioeconómicos. Apesar das medidas recentemente tomadas, a pertinência do ensino e formação profissionais para o mercado de trabalho permanece insuficiente. A reforma do ensino superior está em curso, mas continua a ser difícil dar resposta à escassez de competências atendendo ao desequilíbrio dos perfis dos diplomados a nível de setores. A participação na educação de adultos é muito baixa, não obstante a necessidade de requalificação. Num contexto de envelhecimento acentuado dos professores, começaram a ser tomadas medidas para colmatar as futuras carências. Apesar das recentes melhorias, os programas de formação de professores devem continuar a ser reforçados.
- (15) Várias das medidas incluídas na estratégia nacional de contratação pública foram implementadas. Contudo, as autoridades nacionais devem envidar mais esforços para garantir uma aplicação eficaz. De acordo com as empresas e as organizações não governamentais, já começaram a ser registadas melhorias do quadro global da contratação pública, embora a transparência e a corrupção continuem a suscitar preocupações. O recurso crescente a adjudicações diretas e o elevado número de propostas únicas são suscetíveis de entravar de forma significativa a transparência e a eficácia do sistema. Está em curso a primeira avaliação independente das novas funções de controlo do organismo responsável pelos contratos públicos. Serão necessárias atualizações regulares para assegurar a otimização destas funções. Os problemas remanescentes em matéria de capacidade administrativa, incluindo a nível municipal, exigem esforços adicionais de profissionalização e normalização, bem como uma devida tomada em consideração das possibilidades oferecidas pelas centrais de compras. A agregação da procura também poderá melhorar a eficácia e o nível de poupança do sistema de contratação pública em matéria de saúde. É necessária uma reflexão mais aprofundada a fim de solucionar os atrasos a nível de projetos públicos importantes.
- (16) As insuficiências estruturais e o elevado nível de fragmentação do sistema de investigação, desenvolvimento e inovação limitam a sua contribuição para a produtividade e o crescimento. Os segmentos de mais baixa tecnologia continuam a prevalecer na indústria transformadora e o nível de inovação é muito baixo. O nível de despesas com investigação e desenvolvimento, tanto por parte do setor público como das empresas, é particularmente reduzido. A morosidade das reformas dificulta a transição para um sistema orientado para a inovação. Muito embora existam várias universidades e institutos de investigação, só alguns produzem resultados científicos de alta qualidade. A comercialização da investigação continua a ser uma das principais fragilidades do sistema. O sistema de financiamento da investigação carece de convites à apresentação de propostas, bem como de avaliação internacional e de

financiamento baseado no desempenho de institutos de investigação. A cooperação público-privada no domínio da investigação e desenvolvimento é insuficiente. O projeto emblemático «Sofia Tech Park» continua a enfrentar diversos obstáculos, incluindo uma governação ineficiente, uma gestão instável, uma infraestrutura científica subaproveitada e a falta de um compromisso financeiro a longo prazo por parte do Governo búlgaro. A transformação estrutural, associada a uma governação eficaz e a um nível estável de recursos públicos de investigação e inovação, permitirá maximizar o impacto na produtividade e no crescimento, bem como apoiar a transição da economia para atividades com maior valor acrescentado, em consonância com a estratégia de especialização inteligente.

- (17) O quadro empresarial deve ser aperfeiçoado. Muito embora tenham sido adotadas algumas reformas, a sua aplicação em termos práticos regista atrasos. As empresas continuam preocupadas com a corrupção, as insuficiências a nível institucional e a oferta insuficiente de mão de obra. O ritmo dos progressos a nível da administração pública e da administração pública em linha é lento. A governação no setor público beneficiaria com regras mais transparentes e claras e uma perspetiva a longo prazo. Além disso, o papel do diálogo social tem margem para evoluir, devendo ser facilitado, quando necessário, pelas autoridades públicas. As insuficiências a nível das infraestruturas refletem-se no baixo nível de eficácia e desempenho do setor dos transportes. O mercado de transporte ferroviário de passageiros tem vindo a sofrer de uma falta de concorrência efetiva. Não foram postas em prática medidas bem direcionadas e eficazes para reduzir a poluição do ar.
- (18) Em 2017, a Bulgária prosseguiu os seus esforços para reformar o sistema judiciário e colmatar as lacunas a nível da luta contra a corrupção e o crime organizado. As novas eleições para o Conselho Superior da Magistratura confirmaram o impacto positivo das reformas constitucionais e legislativas realizadas em 2015 e 2016. Foram adotadas reformas do código penal a fim de melhorar o sistema de ação penal nos casos de grande corrupção, estando a ser ponderadas novas reformas. No início de 2018, foi adotada uma lei que cria uma nova autoridade anticorrupção unificada para reforçar a prevenção e dissuasão da grande corrupção. No âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação, a Comissão continua a acompanhar a reforma judicial e a luta contra a corrupção e o crime organizado na Bulgária. Por conseguinte, estas questões não são abordadas nas recomendações específicas por país dirigidas à Bulgária, mas são pertinentes para o desenvolvimento de um quadro empresarial positivo no país.
- (19) No contexto do Semestre Europeu de 2018, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Bulgária, que publicou no relatório de 2018 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Convergência 2018 e o Programa Nacional de Reformas 2018 deste país, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Bulgária em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável na Bulgária, mas também a sua conformidade com as normas e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante o contributo desta última para as futuras decisões nacionais.
- (20) À luz da presente avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência de 2018 e considera que a Bulgária deverá cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (21) À luz dos resultados da apreciação aprofundada da Comissão e da presente avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de

Convergência. As suas recomendações formuladas nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 constam das recomendações 2 e 3 infra,

RECOMENDA que, em 2018 e 2019, a Bulgária tome medidas no sentido de:

1. Melhorar a cobrança de impostos e a eficiência das despesas públicas, inclusivamente através de uma execução reforçada das medidas destinadas a reduzir a dimensão da economia paralela. Melhorar o quadro do governo das sociedades nas empresas públicas, em conformidade com as boas práticas internacionais.
2. Tomar medidas no seguimento das análises do setor financeiro, bem como implementar planos de ação para reforçar a supervisão e a estabilidade do setor. Assegurar uma avaliação adequada dos ativos, incluindo garantias bancárias, através da melhoria dos processos de apreciação e auditoria. Concluir a reforma do quadro de insolvência e promover um mercado secundário para o crédito malparado.
3. Aumentar a empregabilidade dos grupos desfavorecidos mediante a requalificação e o reforço das medidas de ativação. Melhorar a oferta de um ensino geral inclusivo de qualidade, em especial para os ciganos e outros grupos desfavorecidos. Em consonância com a Estratégia Nacional de Saúde e o respetivo plano de ação, melhorar o acesso aos serviços de saúde, incluindo mediante a redução dos pagamentos diretos e a resolução do problema da escassez de profissionais de saúde. Introduzir um regime de revisão regular e transparente do rendimento mínimo e melhorar a sua cobertura e adequação.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*