RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 11 de julio de 2017

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de Bulgaria y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2017 de Bulgaria

(2017/C 261/02)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ([1]), y en particular su artículo 9, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos ([2]), y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

(1) El 16 de noviembre de 2016, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2017 para la coordinación de las políticas económicas. Las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento fueron ratificadas por el Consejo Europeo de 9 y 10 de marzo de 2017. El 16 de noviembre de 2016, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a Bulgaria como uno de los Estados miembros que serían objeto de un examen exhaustivo.

(2) El 22 de febrero de 2017 se publicó el informe específico de 2017 sobre Bulgaria. En él se evalúan los avances realizados por Bulgaria de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 12 de julio de 2016, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Bulgaria hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. También se incluye un examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados se publicaron también el 22 de febrero de 2017. El análisis de la Comisión le llevó a concluir que Bulgaria está experimentando desequilibrios macroeconómicos excesivos. En particular, Bulgaria sigue experimentando desequilibrios relacionados con las fragilidades persistentes en el sector financiero y con el alto endeudamiento de las empresas en un contexto de elevadas tasas de desempleo de larga duración.

(3) Bulgaria presentó su Programa Nacional de Reformas de 2017 y su Programa de Convergencia de 2017 el 17 de mayo de 2017, fuera de plazo.

([1]) DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
([2]) DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

(4) En los programas relativos a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para el período 2014-2020 se han atendido las correspondientes recomendaciones específicas por país. Según lo previsto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ([1]), cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de las recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión puede solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones a su acuerdo de asociación y programas correspondientes. La Comisión ha facilitado detalles suplementarios sobre cómo se debe emplear esa disposición en las directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica.

(5) Bulgaria está actualmente sujeta al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Convergencia de 2017, el Gobierno, partiendo de una situación presupuestaria equilibrada en 2016, prevé un déficit global del 0,6 % del PIB en 2017. Se espera que el déficit global mejore ligeramente hasta el 0,5 % del PIB en 2018 y se convierta en un pequeño superávit posteriormente. Está previsto alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo(déficit estructural del 1 % del PIB) con un margen a lo largo de todo el período del programa. Según el Programa de Convergencia de 2017, se espera que la ratio deuda pública/PIB descienda gradualmente del 29,5 % del PIB en 2016 al 23,8 % en 2020. El escenario macroeconómico en el que se basan esas previsiones presupuestarias es verosímil.

(6) El 12 de julio de 2016, el Consejo recomendó a Bulgaria que lograra, para 2017, un ajuste presupuestario anual del 0,5 % del PIB hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. Los datos de ejecución presupuestaria indican que Bulgaria ya había superado su objetivo presupuestario a medio plazo en 2016. Las previsiones de primavera de 2017 de la Comisión hacen prever que el saldo estructural se invertirá de un superávit del 0,1 % del PIB en 2016 a un déficit del 0,4 % del PIB en 2017 y del 0,3 % del PIB en 2018, partiendo de la hipótesis de que no se producirán modificaciones de las políticas existentes. A pesar de este deterioro, se prevé que el saldo estructural permanezca por encima del objetivo presupuestario a medio plazo en ambos ejercicios. De forma global, el Consejo estima que, conforme a las previsiones, Bulgaria cumplirá con las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2017 y 2018.

(7) Se están realizando esfuerzos para mejorar la recaudación de impuestos. A pesar de ciertas mejoras, hacer cumplir las obligaciones tributarias sigue siendo un reto. La economía sumergida y el trabajo no declarado se mantienen en niveles elevados. Se ha reducido la carga administrativa tributaria, aunque sigue siendo significativa. Las medidas encaminadas a reducir los trámites burocráticos no han producido hasta la fecha sino resultados limitados, y no hay indicios de grandes mejoras en el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Dadas estas circunstancias, la aplicación efectiva de las normas resulta esencial tanto para realizar los controles como para reforzar la prevención del incumplimiento tributario. El Plan de Acción de la Estrategia Nacional Única 2015-2017 para aumentar la recaudación de impuestos, luchar contra la economía sumergida y reducir los costes de cumplimiento está resultando una herramienta útil, especialmente a la hora de evaluar y mejorar la coordinación y la eficiencia de una serie de organismos administrativos que actúan en el ámbito fiscal. El análisis ex post de las repercusiones de las medidas específicas podría contribuir a la evaluación, planificación y orientación adecuadas de futuras medidas de cumplimiento de las obligaciones tributarias. Estas medidas se incluirán en una estrategia nacional única general que sustituirá a la estrategia actual, la cual expira a finales de 2017.

(8) Las autoridades búlgaras, en consulta y cooperación con los organismos europeos competentes, llevaron a cabo evaluaciones de la calidad de los activos y pruebas de resistencia de los sectores bancario y de seguros, además de una revisión de los activos de los fondos de pensiones privados. Si bien los resultados confirmaron la solidez de esos sectores en términos agregados, se confirmó la existencia de bolsas de vulnerabilidad, incluso en algunas instituciones de importancia sistémica. Dado que aún no se ha dado plena aplicación a las medidas incluidas en las recomendaciones, perdura esa fuente de vulnerabilidad. Por otra parte, los tres estudios no abordaron exhaustivamente determinadas cuestiones, entre las que figura la valoración de instrumentos y activos financieros no líquidos. Las autoridades de supervisión podrían adoptar un enfoque más prudente a la hora de hacer frente estas cuestiones. Los asuntos pendientes en el sector de seguros incluyen también el tratamiento de determinados contratos de reaseguro, algunos títulos de crédito nacidos de seguros y la supervisión a nivel de grupo.

(9) Para evitar la posibilidad de que vuelvan a surgir desequilibrios similares en el futuro, es preciso ultimar las medidas destinadas a mejorar la supervisión bancaria y realizar nuevos esfuerzos para mejorar la supervisión no bancaria. Las autoridades siguen teniendo ante sí el fuerte reto de luchar contra los activos de difícil valoración y las prácticas comerciales dudosas, incluidos los préstamos a y entre partes vinculadas. El Banco Nacional de Bulgaria ha puesto en

([1]) Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

marcha un plan de reforma y desarrollo de la supervisión bancaria, para el que se ha basado, entre otras referencias, en los resultados del Banco Mundial y del FMI. Este plan, que está siendo aplicado actualmente, podrá requerir modificaciones con arreglo a las conclusiones del programa de evaluación del sector financiero. Las deficiencias de supervisión evidenciadas por los estudios de los seguros y los fondos de pensiones ponen de relieve la necesidad de que la Comisión de Supervisión Financiera desarrolle y aplique un plan integral de refuerzo de la supervisión que deberá empezar por mejorar su gobernanza y su funcionamiento internos. Para gozar de plena credibilidad, el plan habrá de inspirarse en las mejores prácticas internacionales en ese ámbito y ser elaborado y ejecutado en estrecha cooperación con los organismos europeos pertinentes, incorporando aportaciones de terceros proveedores de servicios en la medida necesaria.

(10) La deuda de las empresas sigue siendo elevada (considerablemente superior a la de países similares), lo que supone una carga para los balances de las empresas y puede limitar la demanda de crédito y la inversión a medio plazo. Para reducir el nivel —todavía elevado— de los préstamos no productivos a empresas, las autoridades búlgaras deben facilitar el proceso de renegociación de los bancos mediante la utilización de un conjunto completo de herramientas. Por ejemplo, la aceleración de la reforma del marco de insolvencia podría mejorar la estructura jurídica del tratamiento de las deudas incobrables y ofrecer oportunidades de reestructuración extrajudicial. Además del marco de insolvencia, el conjunto de herramientas podría incluir pautas en materia de supervisión destinadas a los bancos con niveles particularmente elevados de préstamos no productivos. También podría incluir medidas para conferir una mayor transparencia a los datos sobre la calidad de los activos a fin de contribuir a ampliar el mercado secundario de préstamos no productivos.

(11) La evolución reciente del mercado laboral ha sido positiva, pero persisten problemas estructurales. La mano de obra sigue contrayéndose debido al envejecimiento de la población, combinado con la emigración. En la medida en que la economía está experimentando cambios estructurales, resulta esencial aprovechar el potencial de la mano de obra no utilizada. En la actualidad, el mercado de trabajo se caracteriza por una proporción elevada de desempleados de larga duración en desempleo total y una elevada tasa de inactividad, una limitada inclusión de los jóvenes en el mercado laboral y déficits y desajustes de capacidades. Aunque en 2015 la tasa de desempleo cayó por debajo de la media de la Unión, la proporción de desempleados de larga duración, el porcentaje de jóvenes que ni trabajan ni siguen estudios o formación y los bajos índices de empleo de las personas poco cualificadas siguen siendo grandes retos. Ante ellos, las políticas activas del mercado de trabajo están insuficientemente orientadas a los grupos desfavorecidos (y a sus necesidades), dificultando su empleabilidad. Además, la insuficiente integración de los servicios sociales y los de empleo para los beneficiarios de prestaciones sociales puede limitar su participación en el mercado de trabajo.

(12) La mejora de los resultados educativos y el refuerzo de una enseñanza general inclusiva y de calidad sigue siendo un reto, con posibles consecuencias para la pobreza. Si bien es verdad que el riesgo de pobreza o exclusión social de los niños ha disminuido ligeramente, sigue siendo uno de los más altos de la Unión y está estrechamente vinculado al nivel educativo de los progenitores. Los resultados en las capacidades básicas, medidos con arreglo al Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE de 2015, ponen de manifiesto que la proporción de estudiantes con competencias insuficientes en lectura, matemáticas y ciencias sigue siendo una de las más elevadas de la Unión. La metodología prevista para mejorar la financiación escolar sigue pendiente de desarrollo. Su objetivo es fomentar resultados más equitativos mediante un apoyo adicional a las escuelas de bajo rendimiento. Los niños de familias de menor nivel socioeconómico, particularmente las gitanas, no disfrutan de igualdad de oportunidades educativas *de facto*, ni siquiera en la primera infancia. La enseñanza y la formación profesionales están en vías de reforma, pero su calidad y la cooperación con las empresas y los interlocutores sociales son insuficientes. Prosigue el despliegue de la educación dual. En cuanto a la educación superior, se pretende mejorar su calidad y adecuación al mercado laboral mediante una financiación basada en los resultados.

(13) Los principales retos del sistema de asistencia sanitaria siguen siendo su limitada accesibilidad, su escasa financiación, la emigración de los profesionales y los deficientes resultados sanitarios. La escasa cobertura del seguro sanitario, que se caracteriza por una baja cobertura pública de servicios médicos ambulatorios y cuantiosos desembolsos directos, dificultan a algunas personas el acceso a la asistencia sanitaria. De aplicarse plenamente, algunas medidas recientes, como la contratación selectiva de servicios hospitalarios con arreglo al mapa de salud nacional, podrían mejorar el acceso a la atención sanitaria y los niveles de equidad.

(14) El nivel del salario mínimo de Bulgaria, aunque sigue siendo el más bajo de la Unión, ha aumentado significativamente desde 2011. A pesar de que la patronal y los sindicatos están de acuerdo en cuanto a los criterios, el establecimiento de un mecanismo objetivo ha avanzado de forma limitada. La ausencia de un mecanismo transparente que tenga en cuenta criterios económicos y sociales, las condiciones del mercado laboral y la dimensión institucional de su aplicación puede poner en peligro el equilibrio adecuado entre los objetivos de fomentar el empleo y la competitividad y de preservar las rentas del trabajo. A pesar de algunas tensiones entre los interlocutores sociales durante las negociaciones fallidas sobre los umbrales mínimos de las cotizaciones a la seguridad social para 2017, el diálogo social en el país sigue en pie.

(15) La alta proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social permanece como importante reto económico y social. Bulgaria sigue siendo el Estado miembro más pobre de la Unión, situación que afecta desproporcionadamente a los grupos desfavorecidos, como los gitanos, los niños, los ancianos y los habitantes de las zonas rurales. Tras varios años de constantes mejoras, la tasa de riesgo de pobreza de las personas de edad avanzada ha sufrido un importante deterioro. Las mujeres de edad avanzada corren un riesgo particularmente alto de caer en la pobreza o la exclusión social debido a su período habitualmente más breve de cotización para la pensión. Si bien la situación de pobreza relativa de los niños ha mejorado, los niveles de pobreza en este grupo siguen siendo muy elevados. La desinstitucionalización de los niños mantiene su ritmo merced a la adopción del nuevo plan de acción. No obstante, el proceso mantiene su retraso en lo que respecta a los adultos y las personas con discapacidad. La desigualdad de ingresos constituye un importante y creciente problema. La ratio de los ingresos del 20 % más rico de los hogares y los del 20 % más pobre aumentó de 6,1 en 2012 a 7,1 en 2015 y es una de las más elevadas de la Unión. En Bulgaria, la diferencia entre la desigualdad de renta antes y después de los impuestos y las transferencias sociales es una de las más pequeñas de la Unión. El sistema de protección social, que incluye un régimen de renta mínima general, no ofrece un nivel suficiente de apoyo. La cobertura de los beneficiarios de las prestaciones sociales sigue siendo baja debido a las restrictivas condiciones de acceso a las mismas. El nivel de los ingresos mínimos se mantiene bajo, no se ha actualizado desde 2009 y carece de un mecanismo de ajuste transparente.

(16) Se han puesto en marcha medidas para mejorar el sistema de contratación pública, pero su valor añadido concreto está aún por determinar. Es preciso asegurar una ejecución apropiada y eficiente del nuevo sistema de control *ex ante* basado en el riesgo. La aplicación de las recomendaciones formuladas en la revisión del sistema de recurso sigue suponiendo todo un reto, ya que la existencia de vías de recurso eficaces es fundamental para la ejecución de los proyectos importantes. Una vez evaluada, la capacidad administrativa de la Agencia de Contratación Pública tendrá que sufrir ajustes para reflejar las funciones de la Agencia. Además, deberá ampliarse la capacidad administrativa de los órganos de contratación, para lo que se recurrirá, entre otros medios, a la ayuda metodológica facilitada por la Agencia de Contratación Pública y a las actividades de compra auxiliares o centralizadas ofrecidas por las centrales de compras para la Administración central, los municipios y el sector sanitario. Es preciso ultimar las medidas de introducción de la contratación pública electrónica para impulsar la transparencia de la contratación pública. La salvaguarda de la imparcialidad de las licitaciones públicas y la prevención de los posibles conflictos de intereses siguen siendo fuentes importantes de preocupación. A pesar de las recientes reformas destinadas a modernizar la Administración pública, la eficacia y la eficiencia de las instituciones públicas siguen siendo limitadas. En 2016 culminó una serie de modificaciones de la legislación destinadas a establecer el marco jurídico apropiado, pero su puesta en aplicación y su ejecución de forma eficiente y sistemática suponen no pocas dificultades.

(17) En 2016, Bulgaria adoptó importantes reformas para hacer frente a las persistentes dudas sobre la independencia y la calidad de su sistema judicial. Sin embargo, el carácter reciente de su adopción impide por el momento evaluar su impacto. Se necesitan nuevas medidas en toda una serie de ámbitos. La corrupción sigue siendo un reto importante en Bulgaria y continúa lastrando la inversión, tanto a nivel nacional como local. En 2015, las autoridades presentaron una ambiciosa estrategia de lucha contra la corrupción, pero su puesta en práctica todavía se encuentra en una fase incipiente. La política búlgara de lucha contra la corrupción sigue dificultada por la debilidad y la fragmentación de las instituciones, el mediocre historial de enjuiciamiento de asuntos de alto nivel y el titubeante apoyo parlamentario a la reforma. Con arreglo al Mecanismo de Cooperación y Verificación ([1]), Bulgaria recibe recomendaciones sobre la reforma judicial y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. Por tanto, esos ámbitos no están cubiertos en las recomendaciones específicas por país para Bulgaria.

(18) En el contexto del Semestre Europeo de 2017, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Bulgaria y lo ha publicado en el informe específico de 2017. Asimismo, ha evaluado las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Bulgaria en años anteriores.

(19) A la luz de esta evaluación, el Consejo estima que cabe esperar que Bulgaria cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(20) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, las recomendaciones formuladas por el Consejo en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 se reflejan en las recomendaciones 2 y 3 que figuran a continuación.

RECOMIENDA que Bulgaria tome medidas en 2017 y 2018 con el fin de:

([1]) Decisión 2006/929/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Bulgaria para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial, lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada (DO L 354 de 14.12.2006, p. 58).

1. Seguir mejorando la recaudación de impuestos y el cumplimiento de las obligaciones tributarias, recurriendo entre otros medios a un conjunto completo de medidas a partir de 2017. Intensificar la aplicación de las medidas dirigidas a reducir la incidencia de la economía informal, en particular el trabajo no declarado.

2. Adoptar medidas complementarias de las evaluaciones del sector financiero, en particular en lo que respecta a los contratos de reaseguro, la supervisión a nivel de grupo, los activos de difícil valoración y las exposiciones de las partes vinculadas. Mejorar la supervisión bancaria y no bancaria mediante la aplicación de planes de acción integrales, en estrecha cooperación con los organismos europeos. Facilitar la reducción del todavía elevado volumen de préstamos no productivos a empresas, recurriendo para ello a una panoplia completa de herramientas entre las que se incluyen la aceleración de la reforma del marco de insolvencia y el fomento de un mercado secundario activo de préstamos no productivos.

3. Afinar el enfoque de las políticas activas del mercado laboral y la integración entre los servicios sociales y los de empleo para los grupos desfavorecidos. Aumentar la oferta de educación general de calidad, en particular para la población gitana. Aumentar la cobertura del seguro sanitario, reducir los desembolsos directos y solventar la escasez de profesionales de la salud. En consulta con los interlocutores sociales, establecer un mecanismo transparente de fijación del salario mínimo. Aumentar la cobertura y la cuantía del régimen de renta mínima.

4. Garantizar una aplicación eficaz de la Estrategia de Contratación Pública Nacional 2014-2020.

Hecho en Bruselas, el 11 de julio de 2017.

Por el Consejo

El Presidente

T. TÕNISTE