COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 13.5.2015
COM(2015) 253 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de Bulgaria

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2015 de Bulgaria

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de Bulgaria

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2015 de Bulgaria

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) nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento 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) nº 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[3],

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo[4],

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 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de poner en marcha una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo, Europa 2020, basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centra en los ámbitos fundamentales en los que es necesario actuar para reforzar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa.

(2) El 13 de julio de 2010, basándose en las propuestas de la Comisión, el Consejo adoptó una Recomendación sobre las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el período 2010-2014) y, el

[1] DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 253.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

21 de octubre de 2010, una Decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, que juntas forman las «directrices integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las directrices integradas en sus políticas económicas y de empleo nacionales.

(3) El 8 de julio de 2014, el Consejo adoptó una Recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de Bulgaria y emitió su dictamen sobre el Programa de Convergencia actualizado de 2014 de Bulgaria.

(4) El 28 de noviembre de 2014, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento[5], marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2015 para la coordinación de las políticas económicas. Ese mismo día, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) nº 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta[6], en el que se señalaba a Bulgaria como uno de los Estados miembros que serían objeto de un examen exhaustivo.

(5) El 18 de diciembre de 2014, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para fomentar la inversión, acelerar las reformas estructurales y proseguir un saneamiento presupuestario responsable que propicie el crecimiento.

(6) El 26 de febrero de 2015, la Comisión publicó su informe específico de 2015 sobre Bulgaria[7]. En él se evaluaron los avances realizados por Bulgaria de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas el 8 de julio de 2014. El informe específico también incluye los resultados de un examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1176/2011. El análisis de la Comisión la lleva a concluir que Bulgaria se enfrenta a desequilibrios macroeconómicos. Más concretamente, las turbulencias del sector financiero registradas en 2014 han suscitado dudas sobre la existencia de prácticas bancarias por parte de las entidades búlgaras con consecuencias significativas para el sector financiero y la estabilidad macroeconómica en general. Además, la posición exterior, que pese a la mejoría registrada, sigue siendo negativa, el excesivo apalancamiento de las empresas y el débil ajuste del mercado laboral continúan planteando riesgos macroeconómicos y merecen especial atención.

(7) El 30 de abril de 2015, Bulgaria presentó su Programa Nacional de Reformas de 2015 y su Programa de Convergencia de 2015. Dadas sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.

(8) Bulgaria está actualmente sujeta al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Convergencia de 2015, el Gobierno prevé mantener el déficit global en el 2,8 % del PIB en 2015. Seguidamente, el Gobierno ha manifestado su intención de reducir gradualmente el déficit a fin de alcanzar un nivel del 1,3 % del PIB en 2018. Según el Programa de Convergencia, el Gobierno se propone cumplir el objetivo a medio plazo, que consiste en un déficit estructural del 1 % del PIB en 2018. Se estima que la ratio deuda pública /PIB aumentará durante el período de programación hasta alcanzar alrededor del 31 % del PIB en 2018. El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias es verosímil. No obstante, por el momento no se han concretado suficientemente las medidas de apoyo a los objetivos de déficit previsto a partir de 2016. Sobre la base

5 COM (2014) 902.
6 COM (2014) 904.
7 SWD (2015) 22.

de las previsiones de primavera de 2015 de la Comisión, se prevé que el crecimiento del gasto neto se ajuste al valor de referencia en 2015. Sin embargo, dado el deterioro del saldo estructural (1,7 % del PIB en 2014), existe un riesgo de cierta desviación respecto del requisito fijado a lo largo del período 2014-2015. En 2016, existe el riesgo de una desviación importante, dado que el crecimiento del gasto neto supera el valor de referencia del 0,9 % del PIB. Por lo tanto, será preciso adoptar nuevas medidas para ambos años. Sobre la base de su evaluación del Programa de Convergencia y teniendo en cuenta las previsiones de primavera de 2015 de la Comisión, el Consejo estima que cabe esperar que Bulgaria no cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(9) El cumplimiento de las obligaciones fiscales sigue siendo un reto importante en Bulgaria. Existe la necesidad de una estrategia global en favor del cumplimiento basado en un pormenorizado análisis de los riesgos, una evaluación sistemática del impacto de las medidas ya tomadas y una estrecha coordinación entre las distintas agencias tributarias.

(10) El sistema de asistencia sanitaria de Bulgaria se enfrenta a varios retos importantes, incluidos unos indicadores de salud deficientes, una baja financiación y graves problemas de eficacia en el uso de los recursos. La esperanza de vida es considerablemente inferior a la media de la UE y la esperanza de vida al nacer está entre las más bajas de la UE. El sistema sigue basándose en la sobredimensión del sector hospitalario. Aunque la financiación de la asistencia primaria y ambulatoria ha adquirido un peso ligeramente mayor en términos nominales en los últimos años, todavía es muy limitada. El fondo de asistencia sanitaria está obligado por contrato a reembolsar a los hospitales en concepto de tratamientos a unos precios predefinidos, lo que incentiva a los hospitales a prestar asistencia médica específica de manera inadecuada. En 2014 se adoptó una Estrategia Nacional de Salud, pero carece de un plan de aplicación claro.

(11) Las turbulencias del sector bancario en el verano de 2014 pusieron de manifiesto las deficiencias institucionales y de supervisión. El hecho de que el organismo de supervisión no detectara problemas significativos en el cuarto mayor banco del país, el Banco Comercial Corporativo (KTB), muestra las deficiencias en las prácticas de supervisión del sector financiero y de control del riesgo de concentración. Este hecho ha socavado la credibilidad de la supervisión bancaria, lo que ha planteado al mismo tiempo dudas sobre la salud de otros ámbitos del sector financiero. La crisis de liquidez durante el verano de 2014 puso de manifiesto la existencia de un déficit de capital que llevó a la revocación de la licencia bancaria de KTB. Los depósitos garantizados, equivalentes a aproximadamente el 5 % del PIB, se pagaron con un retraso significativo.

(12) Las políticas activas del mercado de trabajo no están suficientemente desarrolladas tanto en términos de cobertura como de orientación. La fragmentación de las agencias de colocación representa un reto de envergadura para llevar a cabo las prestaciones y los servicios que se ofrecen a los desempleados y a las personas inactivas. La coordinación entre las oficinas de empleo y la Dirección de Asistencia Social no se orienta a la realización eficiente e integrada de las medidas en favor de los más vulnerables. Bulgaria tiene una alta proporción de jóvenes sin empleo que no reciben además ninguna educación o formación y que no están en contacto con los servicios de empleo y que, por lo tanto, se encuentran fuera del ámbito de aplicación de las medidas clásicas de activación del mercado de trabajo. La mayor parte del desempleo de Bulgaria es de larga duración, lo que indica que es de carácter más

estructural que cíclico. Si bien el salario mínimo es el más bajo de la UE en términos nominales, se ha incrementado sensiblemente desde 2011 y el Gobierno prevé nuevos e importantes aumentos en los próximos años. Estos importantes cambios de carácter discrecional en la política salarial del Gobierno podría provocar falseamientos en el mercado laboral. Por otra parte, no existen directrices claras para fijar el salario mínimo, por lo que el sistema genera incertidumbres en cuanto a si se alcanzará un equilibrio adecuado entre el apoyo al empleo y la competitividad, por una parte, y la preservación de las rentas del trabajo, por otra. La pobreza y la exclusión social siguen siendo un motivo de preocupación, ya que el país tiene una de las tasas más altas de privación material en la Unión. La población gitana está expuesta a unos niveles especialmente elevados de pobreza y exclusión social. La mayoría de los jóvenes gitanos no tienen empleo, ni cursan estudios, ni reciben formación. El nivel de escolarización infantil y preescolar de los niños gitanos es bajo y casi una cuarta parte de la población de 7 a 15 años no está integrada en el sistema educativo.

(13) La baja calidad de los sistemas de educación y formación y su pertinencia limitada en relación con el mercado laboral obstaculizan la aportación de una mano de obra adecuadamente cualificada a la economía. La tasa de participación de los adultos en el aprendizaje permanente es una de las más bajas de la UE. Tras años de retraso, Bulgaria aún no ha adoptado la reforma de la Ley de Educación Escolar, y la aplicación de la estrategia sobre el abandono escolar prematuro se encuentra todavía en sus inicios. Se ha modificado la estrategia nacional de enseñanza y formación profesionales y en 2014 se adoptó una nueva estrategia sobre la enseñanza superior. La aplicación de estas estrategias debe contribuir a mejorar el sistema de enseñanza, hacerlo más adaptado a la economía y promover la innovación y la creación de empleo.

(14) En la primavera de 2015, el Gobierno presentó una propuesta de reforma del sistema de pensiones. La adecuación y la sostenibilidad del sistema depende de reformas que incentiven y apoyen unas vidas laborales más largas con menos interrupciones. En 2013, se descubrió que 1,2 millones de pensionistas recibían pensiones por debajo del umbral de pobreza nacional. Los principales factores de unos derechos de pensión reducidos son la jubilación anticipada y los breves períodos de cotización. El rápido envejecimiento de la sociedad búlgara puede agravar la situación en el futuro. Es conveniente, por lo tanto, que Bulgaria contenga el crecimiento de los gastos relacionados con el envejecimiento a fin de contribuir a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, y ello también mediante la aplicación de sólidas reformas en el sistema de pensiones.

(15) Un elemento clave para un entorno empresarial favorable para los inversores, es un sistema judicial eficiente, independiente y de alta calidad y unos mecanismos eficaces de lucha contra la corrupción. Los principales retos en este ámbito incluyen una falta de coordinación global, disfunciones institucionales y un deficiente historial a la hora de garantizar unas condenas firmes en los tribunales. Estas importantes políticas estarán cubiertas por el Mecanismo de Cooperación y Verificación.

(16) El marco de insolvencia en Bulgaria ha sido ineficaz, aumentando la incertidumbre de los agentes del mercado y reduciendo el atractivo del país en general para los inversores. Los procedimientos de insolvencia requieren más tiempo que en países comparables y el porcentaje de recuperación de los pagos es bajo. Debería considerarse asimismo la necesidad de un marco eficaz para el tratamiento de la insolvencia a la luz del alto nivel de endeudamiento de las empresas no financieras

en Bulgaria y el papel que podría jugar dicho marco a la hora de facilitar el proceso de desapalancamiento.

(17) En 2014 se adoptaron estrategias para la reforma de la administración pública y la implantación de la administración electrónica. Su aplicación requerirá coordinación y una sólida dirección política. A pesar de los esfuerzos del pasado, la calidad de los servicios públicos sigue siendo baja. El insuficiente desarrollo de la administración electrónica limita los esfuerzos encaminados a aumentar la transparencia y a reducir la carga administrativa. Un problema particular lo constituyen los procedimientos de contratación pública, que a menudo se ven obstaculizados por un marco jurídico cambiante y una capacidad administrativa insuficiente. La verificación *ex ante* de los procedimientos de licitación se realiza a menudo de una manera formalista. Al mismo tiempo, los procedimientos de adjudicación de contratos están sujetos a la superposición de controles *a posteriori*, lo que en ocasiones da lugar a resultados divergentes. La falta de transparencia en el proceso de licitación también se debe a que el establecimiento de toda la gama de plataformas de contratación electrónica todavía no se ha completado. La existencia de irregularidades en los procedimientos de contratación pública ha dado lugar a importantes retrasos en la aplicación de los programas de los fondos de la UE en el pasado, ha tenido un impacto negativo en el entorno de la actividad empresarial y obstaculiza las muy necesarias mejoras en las infraestructuras. Una estrategia plurianual adoptada en julio de 2014 para abordar los principales puntos débiles en el sistema de contratación pública establece un calendario claro de medidas concretas a adoptar en 2015 y 2016. Dicha estrategia está aún pendiente de aplicación.

(18) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Bulgaria y lo ha publicado en el informe específico de 2015. Asimismo, ha evaluado el Programa de Convergencia y el Programa Nacional de Reformas, y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Bulgaria en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Bulgaria, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión Europea mediante aportaciones a escala de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 5 que figuran a continuación.

(19) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de Bulgaria, y su dictamen[8] se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

(20) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Convergencia. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) nº 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 3 y 5 que figuran a continuación.

RECOMIENDA que Bulgaria tome medidas en 2015 y 2016 a fin de:

1. Evitar un deterioro estructural de las finanzas públicas en 2015 y lograr una corrección del 0,5 % del PIB en 2016. Adoptar medidas decisivas para mejorar la

[8] Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo.

recaudación de impuestos y luchar contra la economía sumergida, sobre la base de un análisis de riesgo general y una evaluación de las medidas ya aplicadas. Mejorar la relación coste/beneficios del sistema de salud, en particular mediante la revisión de los precios de la asistencia sanitaria y el refuerzo de la atención primaria y ambulatoria.

2. Ultimar, antes de diciembre de 2015, una revisión independiente de la calidad de los activos que abarque todo el sistema y una prueba de resistencia de abajo arriba del sector bancario, en estrecha cooperación con los organismos europeos. Realizar un examen de la cartera del sector de los fondos de pensiones y de los seguros. Revisar y reforzar la supervisión del sector financiero bancario y no bancario, incluido el fortalecimiento de los marcos de garantía de depósitos y de resolución bancaria. Mejorar la gobernanza empresarial entre los intermediarios financieros, en particular abordando el riesgo de concentración y las exposiciones de las partes vinculadas.

3. Desarrollar un enfoque integrado para los grupos al margen del mercado laboral, en particular los trabajadores de más edad y los jóvenes sin trabajo, estudios, ni formación. En consulta con los interlocutores sociales y ateniéndose a las prácticas nacionales, establecer un mecanismo transparente para la fijación del salario mínimo y un mínimo para las cotizaciones a la seguridad social, a la luz de su impacto sobre la pobreza de las personas con empleo, la creación de puestos de trabajo y la competitividad.

4. Adoptar la reforma de la Ley de educación y aumentar la participación en la educación de los niños desfavorecidos, en particular los niños de la etnia gitana, mejorando el acceso a la escolarización temprana de buena calidad.

5. Con el fin de mejorar el clima de inversión, preparar una reforma integral del marco de insolvencia basándose en las mejores prácticas y conocimientos especializados internacionales, en particular para mejorar los mecanismos de preinsolvencia y los procedimientos extrajudiciales de reestructuración.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente