COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 30.5.2012

COM(2012) 302 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al programa nacional de reforma de 2012 de Bulgaria

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de convergencia de Bulgaria para 2012-2015

{SWD(2012) 302 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al programa nacional de reforma de 2012 de Bulgaria

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de convergencia de Bulgaria para 2012-2015

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° 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 5, 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,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

Considerando lo siguiente:

(1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión Europea de iniciar una nueva estrategia para el empleo y el crecimiento —Estrategia Europa 2020—, que se basa en una mayor coordinación de las políticas económicas y se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de la economía europea.

(2) El 13 de julio de 2010, el Consejo aprobó una recomendación sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para

---

1 DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
2 DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
3 COM(2012)302 final.
4 P7_TA(2012)0048 y P7_TA(2012)0047.

el período 2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros[5], que juntas forman las «orientaciones integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.

(3) El 12 de julio de 2011, el Consejo aprobó una recomendación relativa al programa nacional de reforma de Bulgaria para 2011 y emitió su dictamen sobre el programa de convergencia actualizado de Bulgaria para 2011-2014.

(4) El 23 de noviembre de 2011, la Comisión adoptó el segundo Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, iniciando así el segundo Semestre Europeo de coordinación integrada *ex ante* de las políticas económicas, en el marco de la Estrategia Europa 2020. El 14 de febrero de 2012, la Comisión adoptó, sobre la base del Reglamento (UE) nº 1176/2011, el informe sobre el mecanismo de alerta[6], en el que se señalaba a Bulgaria como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.

(5) El 2 de marzo de 2012, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para garantizar la estabilidad financiera y el saneamiento presupuestario junto con medidas dirigidas a fomentar el crecimiento (en consonancia con las conclusiones del Consejo de 9 de diciembre de 2011 y con el Estudio Prospectivo Anual de la Comisión). El Consejo Europeo hizo hincapié en la necesidad de proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado y favorable al crecimiento, restablecer la normalidad en la concesión de crédito, promover el crecimiento y la competitividad, combatir el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la administración pública.

(6) El 2 de marzo de 2012, el Consejo Europeo invitó asimismo a los Estados miembros participantes en el Pacto por el Euro Plus a presentar sus compromisos con la debida antelación para su inclusión en sus programas de estabilidad o de convergencia y en sus programas nacionales de reforma.

(7) El 13 de abril de 2012, Bulgaria presentó su programa de convergencia para el período 2012-2015 y su programa nacional de reforma para 2012. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo. La Comisión ha evaluado también, en un examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1176/2011, si Bulgaria presenta desequilibrios macroeconómicos. En ese examen, la Comisión ha llegado a la conclusión[7] de que Bulgaria presenta un desequilibrio macroeconómico interno que, empero, no puede calificarse de excesivo.

(8) Según la primera notificación de las cifras de déficit y deuda efectuada por Bulgaria en 2012 con respecto a 2008-2011 a los efectos de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo (PDE), el déficit de las administraciones públicas se situó en 2011 por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. Además, de acuerdo con las previsiones presentadas en la primavera de 2012 por la Comisión, el déficit de las administraciones públicas se mantendrá por debajo del valor de referencia establecido en el Tratado y disminuirá aún más a lo largo del período de

---

5 Decisión 2012/238/UE del Consejo, de 26 de abril de 2012.
6 COM(2012) 68 final.
7 SWD(2012) 151 final.

referencia. Como consecuencia de ello y en consonancia con las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el 30 de mayo la Comisión adoptó una recomendación de Decisión del Consejo por la que se derogaba la Decisión sobre la existencia de un déficit excesivo en virtud del artículo 126, apartado 12, del Tratado.

(9) Basándose en la evaluación del programa de convergencia para 2012 conforme al Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, el Consejo considera que las hipótesis macroeconómicas en que se basan las proyecciones presupuestarias del programa son optimistas para el período 2012-2013, en el que se prevé que el crecimiento anual alcanzará un 1,4 % en 2012 y un 2,5 % en 2013. Según las previsiones presentadas en la primavera de 2012 por la Comisión, el PIB se incrementará un 0,5 % en 2012 y un 1,9 % en 2013. Tras la corrección del déficit excesivo en 2011, el objetivo de la estrategia presupuestaria expuesta en el programa es lograr una situación presupuestaria próxima al equilibrio, tanto en lo que respecta a los saldos estructurales como a los saldos globales, al final del período cubierto por el programa. El objetivo presupuestario a medio plazo, definido en términos estructurales, se ha revisado marginalmente, pasando el déficit de un 0,6 % a un 0,5 % del PIB. El nuevo objetivo presupuestario a medio plazo refleja de forma adecuada los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sobre la base del déficit estructural (recalculado)[8], Bulgaria tiene previsto conseguir su objetivo presupuestario a medio plazo durante el período cubierto por el programa. Se prevé que en 2012-2014 la tasa de incremento del gasto público, teniendo en cuenta las medidas discrecionales previstas en relación con los ingresos, será conforme al valor de referencia para el gasto contenido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, si bien incumplirá dicho valor en 2015. El saneamiento presupuestario previsto entraña importantes riesgos derivados de i) unos ingresos inferiores, habida cuenta de las optimistas hipótesis macroeconómicas y de un contexto de crecimiento de la economía con menor componente tributario, y ii) la escasa eficiencia del sector público, especialmente en los sectores de la asistencia sanitaria y la educación, que puede ejercer una considerable presión sobre el gasto. El ratio de deuda se sitúa por debajo del 60 % del PIB y, según el programa, se prevé que alcanzará un máximo cercano al 20 % del PIB en 2012, para ir disminuyendo a continuación en el resto del período cubierto por el programa. El grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales podría registrar una notable mejora y avanzar por esta senda permitiría a Bulgaria aumentar los gastos favorables al crecimiento. Se aprobó una enmienda a la Ley orgánica de presupuestos por la que se introducía la obligación de mantener el déficit presupuestario por debajo de un 2 % y se limitaba el gasto público al 40 % del PIB, merced a lo cual se consolida el carácter vinculante del marco presupuestario y aumenta la previsibilidad de la planificación presupuestaria. Con todo, quedan problemas por resolver a fin de mejorar el contenido del marco presupuestario a medio plazo y reforzar los sistemas de notificación conforme al principio del devengo.

(10) El Gobierno búlgaro ha conseguido notables avances en lo que se refiere a algunas medidas de reforma de las pensiones, entre ellas las correspondientes a la edad de jubilación para hombres y mujeres y a la duración de la carrera profesional de los miembros del ejército y la policía. No obstante, resolver las deficiencias que presentan

[8] Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, tras deducir las medidas excepcionales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por los servicios de la Comisión de acuerdo con la metodología comúnmente aceptada sobre la base de la información presentada en el programa.

los sistemas de pensiones seguirá constituyendo un desafío esencial a medio plazo. En los cambios previstos no se contemplan medidas para establecer la misma edad legal de jubilación para hombres y mujeres. Tampoco se logra reducir las posibilidades de jubilación anticipada en el caso de los trabajadores asalariados. Otros objetivos primordiales seguirán siendo garantizar la inclusión de las personas que no cotizan y reforzar controles y criterios para la concesión de las pensiones de invalidez.

(11) Bulgaria posee el porcentaje más elevado de toda la UE de personas, especialmente ancianos y niños, que corren el riesgo de padecer privaciones materiales graves. Son necesarias medidas globales. Convendría centrarse en lograr unas transferencias sociales más efectivas. Solamente la mitad de los romaníes económicamente activos tiene un empleo asalariado. La estrategia nacional de integración de los romaníes, recientemente adoptada, tiene como objetivo superar numerosos obstáculos, si bien queda por elaborar un plan de acción detallado que la respalde y haga posible su aplicación a lo largo del período 2015-2020.

(12) La crisis se ha cebado en los trabajadores poco cualificados (que representan casi el 70 % de los desempleados) y ha aumentado significativamente la tasa de desempleo juvenil. Por otra parte, desde 2009 el desempleo de larga duración ha registrado un aumento considerablemente más rápido que en el resto de la UE, reflejando ante todo un aumento de la inadecuación de las cualificaciones y los desequilibrios geográficos, concentrándose las pérdidas de empleo en el segmento de los trabajadores poco cualificados. Sería conveniente revisar el sistema que establece umbrales mínimos para las cotizaciones de la seguridad social con el fin de lograr un equilibrio entre la necesidad de reducir el trabajo no declarado y la de velar por que los trabajadores poco cualificados no queden excluidos. Las medidas adoptadas por el Gobierno para congelar la masa salarial del sector público en 2010-2012 han constituido una respuesta oportuna y apropiada, contribuyendo asimismo a aproximar los costes laborales a los niveles de productividad. Se ha adoptado una iniciativa nacional para impulsar de forma global la integración de los jóvenes en el mercado laboral. La calidad de los servicios públicos de empleo sigue siendo relativamente escasa y convendría intensificar las actividades de formación de personal, en particular de los «mediadores romaníes». Son precisas nuevas medidas para mejorar los servicios dedicados a la activación, la búsqueda de empleo, la adecuación de capacidades y puestos de trabajo, el reciclaje, así como los servicios individualizados para los trabajadores poco cualificados.

(13) Bulgaria posee el porcentaje más alto de toda la UE de estudiantes con rendimiento insatisfactorio en lectura, matemáticas y ciencias (según el estudio PISA de 2009), lo cual pone de manifiesto la existencia de obstáculos estructurales de peso que impiden garantizar una educación de calidad. Cabe achacar los pobres resultados educativos al difícil acceso a la educación de los grupos desfavorecidos, en particular la población romaní, a la escasa autonomía de los centros educativos, a la falta de incentivos que inciten a mejorar los resultados, a un sistema nacional de evaluación insatisfactorio y a una rendición de cuentas insuficiente. En la enseñanza superior los progresos han sido muy limitados, aun cuando recientemente se han observado algunos esfuerzos prometedores. En aras del crecimiento, reviste importancia primordial llevar a la práctica las modificaciones que se prevé introducir en la Ley de educación superior, con el nivel adecuado de gobernanza, inversiones y determinación política.

(14) Bulgaria posee un bajo nivel en materia de investigación e innovación (I+i). Es necesario aumentar las inversiones en I+i si se quiere alcanzar el objetivo fijado para 2020 y a tal fin debe elaborarse una estrategia de innovación apropiada. La administración responsable de I+i en Bulgaria está fragmentada. Bulgaria debe reforzar sus universidades y desarrollar una estrategia para que los centros de enseñanza superior emprendan actividades innovadoras. No existen marcos que propicien la colaboración entre las universidades y el sector privado, y la financiación debería concederse de forma competitiva, basada en los méritos y transparente. A las empresas de nueva creación y las PYME innovadoras les sigue costando encontrar financiación bancaria. Los instrumentos y garantías financieros públicos para empresas jóvenes e innovadoras no son lo suficientemente eficaces para ayudar a las PYME a cumplir los requisitos de los Fondos Estructurales de la UE y conseguir la cofinanciación necesaria mediante préstamos bancarios.

(15) Actualmente, la capacidad administrativa de Bulgaria es insuficiente para gestionar y mantener debidamente los proyectos de infraestructuras viarias, ferroviarias e hídricas. La reforma administrativa se ha centrado ante todo en la reducción del personal del sector público, siendo limitados los esfuerzos dedicados a eliminar otras fuentes de ineficacia. Sigue recurriéndose poco a los Fondos de la UE, pese a los constantes avances logrados en los dos últimos años. Esta situación se debe principalmente a la existencia de engorrosos procedimientos administrativos y a lo difícil que les resulta a las empresas conseguir cofinanciación. Quedan aún por superar importantes dificultades para mejorar el entorno empresarial y reglamentario y aumentar la capacidad administrativa del sector público. La implantación de la administración electrónica se ha retrasado en numerosas ocasiones. El régimen tributario búlgaro se caracteriza por una significativa evasión fiscal y una escasa eficiencia administrativa. Destacan los elevados costes administrativos que genera la recaudación tributaria y el mucho tiempo que han de invertir las empresas en el pago de impuestos.

(16) La nueva normativa sobre contratación pública es un paso importante con miras a un sistema más adecuado para supervisar, prevenir y sancionar las irregularidades. Estos esfuerzos se han de completar en dos frentes: i) las sanciones previstas deben aplicarse efectivamente, y ii) las competencias de oficio se deberían confiar a la Agencia de Contratación Pública y a la Agencia Estatal de Inspección Financiera.

(17) A pesar de las reformas iniciadas, Bulgaria mantiene aún ciertas restricciones a la entrada en sectores de red tales como el transporte ferroviario, las telecomunicaciones y la energía. El funcionamiento de los mercados energéticos mayoristas y minoristas sigue siendo problemático. Las principales dificultades que deben resolverse son la falta de intercambios de gas y electricidad y de un mercado de ajustes efectivo, así como de tarifas reguladas para los consumidores. Además, Bulgaria debería garantizar la independencia reguladora de la red de transporte de energía. Este país depende en gran medida de una única ruta de suministro y su mercado energético interior no funciona correctamente, exponiéndolo a importantes problemas de suministro. Las medidas que actualmente se aplican para corregir la dependencia energética deben mejorarse. Hasta la fecha, la construcción de la nueva infraestructura de gas se ha desarrollado con excesiva lentitud. Aunque formalmente se adoptaron ciertas reformas positivas y la parte correspondiente a las energías renovables se incrementó en 2011, su aplicación sigue siendo insatisfactoria debido a problemas de contratación, al sometimiento de las políticas públicas a los intereses privados y a la mala gestión de las empresas energéticas estatales.

(18) Bulgaria ha contraído una serie de compromisos en el marco del Pacto por el Euro Plus. Estos compromisos, y la ejecución de los compromisos presentados en 2011, se refieren a una mayor viabilidad de la hacienda pública, al fomento del empleo, al impulso de la competitividad del sector público y a la consolidación de la estabilidad financiera. La Comisión ha evaluado la ejecución de los compromisos del Pacto por el Euro Plus. Los resultados de dicha evaluación se han tenido en cuenta en las recomendaciones.

(19) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica búlgara, ha evaluado el programa de convergencia y el programa nacional de reforma y ha presentado un examen exhaustivo. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de Bulgaria, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la Unión Europea incluyendo aportaciones a nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 7 que figuran a continuación.

(20) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el programa de convergencia de Bulgaria y su dictamen[9] se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

(21) A la luz de los resultados del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el programa nacional de reforma de Bulgaria para 2012 y su programa de convergencia. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) nº 1176/2011, se reflejan, en particular, en las recomendaciones 3 y 5 que figuran a continuación.

RECOMIENDA que Bulgaria tome medidas en el período 2012-2013 a fin de:

1. Seguir aplicando políticas presupuestarias sólidas al objeto de alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo en 2012. Para ello, aplicar la estrategia presupuestaria prevista, velando por el cumplimiento del valor de referencia del gasto, y estar preparada para adoptar medidas adicionales en caso de que se hagan reales los riesgos que planean sobre las hipótesis presupuestarias. Redoblar esfuerzos para mejorar la calidad del gasto público, especialmente en los sectores educativo y sanitario, y aplicar una estrategia global en pro del cumplimiento de las obligaciones tributarias para aumentar los ingresos fiscales y luchar contra la economía sumergida. Mejorar aún más el contenido del marco presupuestario a medio plazo y la calidad del sistema de notificación.

2. Adoptar medidas que reduzcan los riesgos que pesan sobre la viabilidad y adecuación del régimen de pensiones, restringiendo el acceso a la jubilación anticipada y estableciendo la misma edad legal de jubilación para hombres y mujeres que hayan cotizado durante toda su carrera profesional. Establecer criterios y controles más rigurosos para la concesión de las pensiones de invalidez.

3. Agilizar la aplicación de la iniciativa nacional en favor del empleo juvenil. Velar por que los umbrales mínimos para las cotizaciones de la seguridad social no desalienten

[9] De conformidad con el artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo.

el trabajo declarado. Poner mayor empeño en mejorar los resultados de los servicios públicos de empleo. Reducir la pobreza, aumentar la eficacia de las transferencias sociales, ampliar el acceso de niños y ancianos a unos servicios sociales de calidad y aplicar la estrategia nacional de integración de los romaníes.

4. Agilizar la reforma de la legislación pertinente sobre centros de enseñanza y educación superior y de las medidas complementarias, prestando especial atención a la modernización de los programas educativos, mejorando la formación del profesorado y garantizando el acceso a la educación a los grupos desfavorecidos. Facilitar el acceso a la financiación a las empresas de nueva creación y las PYME, especialmente las que emprenden actividades innovadoras.

5. Realizar mayores esfuerzos para aumentar la capacidad administrativa e impulsar reformas, reduciendo los trámites burocráticos y los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias y recaudación de impuestos, y aumentar la utilización de los Fondos de la UE, en especial en los sectores del transporte viario y ferroviario y de la gestión de los recursos hidráulicos. Aumentar la calidad e independencia del sistema judicial y acelerar la implantación de la administración electrónica. Reforzar la capacidad administrativa pública en los sectores de transporte esenciales y las autoridades reguladoras.

6. Velar por la correcta aplicación de la legislación sobre contratación pública. Reforzar las actividades de prevención de irregularidades y aplicar realmente las sanciones impuestas en virtud de la Ley sobre contratación pública y de la Ley sobre conflicto de intereses.

7. Adoptar medidas para eliminar los obstáculos de mercado, los acuerdos de beneficio garantizado y los controles de precios. Garantizar la independencia de los gestores de las redes de transporte y distribución; completar el diseño del mercado, en especial los intercambios de energía y los mercados de ajustes. Mejorar las conexiones de gas y electricidad, promover la eficiencia energética y ampliar las capacidades para hacer frente a las interrupciones del suministro.

Hecho en Bruselas, el 30.5.2012

Por el Consejo
El Presidente