



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 7.6.2011
SEC(2011) 818 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al programa nacional de reforma de Bulgaria para 2011

y por la que se emite un dictamen del Consejo

sobre el programa de convergencia actualizado de Bulgaria (2011-2014)

{SEC(2011) 711 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al programa nacional de reforma de Bulgaria para 2011

y por la que se emite un dictamen del Consejo

sobre el programa de convergencia actualizado de Bulgaria (2011-2014)

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 económicas¹, y, en particular, su artículo 9, apartado 3,

Vista la recomendación de la Comisión Europea²,

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 el periodo 2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros³, 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.

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² DO C de , p. .

³ Que se mantienen para 2011 conforme a la Decisión 2011/308 UE del Consejo, de 19 de mayo de 2011.

- (3) El 12 de enero de 2011, la Comisión adoptó el primer Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, iniciando así un nuevo ciclo de gobernanza económica en la UE y el primer Semestre Europeo de coordinación integrada *ex ante* de las políticas económicas, en el marco de la Estrategia Europa 2020.
- (4) El 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para el saneamiento fiscal y la reforma estructural (conforme a las conclusiones del Consejo de 15 de febrero y 7 de marzo de 2011 y en la línea del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión). El Consejo Europeo subrayó la necesidad de conceder prioridad al restablecimiento de unos presupuestos sólidos y de la sostenibilidad de las finanzas públicas, reduciendo el desempleo mediante reformas del mercado de trabajo y realizando nuevos esfuerzos para fomentar el crecimiento, y pidió a los Estados miembros plasmar estas prioridades en medidas concretas que habrían de incluir en sus programas de estabilidad o de convergencia y en sus programas nacionales de reforma.
- (5) El 25 de marzo de 2011, el Consejo Europeo también invitó 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.
- (6) El 15 de abril de 2011, Bulgaria presentó la actualización de 2011 de su programa de convergencia relativa al periodo 2011-2014, y su programa nacional de reforma de 2011. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (7) La crisis económica interrumpió un periodo de fuerte crecimiento impulsado por las considerables entradas de inversiones extranjeras directas y la expansión del crédito. El PIB volvió a crecer en el segundo trimestre de 2010, tras haber experimentado un descenso global de un 7,1 % de su nivel máximo a su nivel mínimo, de lo que se deriva un PIB real prácticamente estable para el año 2010 en su conjunto. Los principales motores del crecimiento fueron el acusado aumento de las exportaciones y la reposición de las existencias. El saldo de las administraciones públicas pasó del superávit anterior a la crisis a un déficit del 4,7 % del PIB en 2009 y del 3,3 % del PIB en 2010. La producción y el empleo en los sectores dirigidos a la exportación aumentaron, si bien la moderada actividad de los sectores inmobiliario, minorista y de la construcción limitaron la recuperación durante el año pasado. La corrección de la producción afectó ante todo al empleo, sector en el que se han perdido aproximadamente 358 000 puestos de trabajo desde el pico que se registró en 2008. Como consecuencia de ello, el desempleo se incrementó varios puntos porcentuales hasta llegar a un 10,2 % en 2010 y no se espera que recupere su nivel anterior a la crisis a medio plazo.
- (8) Sobre la base de la evaluación del programa de convergencia actualizado con arreglo al Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, el Consejo considera que las hipótesis macroeconómicas a partir de las que se han elaborado las previsiones presupuestarias se sustentan en previsiones de crecimiento más optimistas que las que manejan los servicios de la Comisión. Tras un ajuste presupuestario considerable y concentrado de más de dos puntos porcentuales en términos estructurales en 2010, en 2011 el nivel de esfuerzo fiscal se halla muy por debajo del ajuste recomendado del 0,75 % del PIB como mínimo. Con todo, el programa de convergencia actualizado prevé una

corrección del excesivo déficit de las administraciones públicas en 2011, de acuerdo con la Recomendación del Consejo, seguida de nuevas reducciones. No obstante, la actualización no ofrece detalles suficientes sobre las medidas presupuestarias previstas para alcanzar los objetivos presupuestarios en 2012-14. El objetivo a medio plazo revisado a la baja de déficit estructural del 0,6 % del PIB, previsto para 2014, sigue siendo más ambicioso que el nivel mínimo requerido. Refleja los objetivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y está previsto alcanzarlo al final del periodo de programación (2014). Cabe señalar, empero, que el esfuerzo fiscal estructural medio anual previsto para 2012-14, una vez efectuada la corrección programada del déficit excesivo en 2011, está muy por debajo de la mejora estructural anual mínima del 0,5 % del PIB recomendada. Teniendo en cuenta la mejora gradual de las perspectivas económicas, el programa debería prever progresos más rápidos hacia el logro del objetivo a medio plazo. Si se compara con una estimación prudente del crecimiento potencial de la producción a medio plazo, el aumento previsto del gasto presupuestario en 2012-13 parece un tanto optimista y supone un riesgo para la situación presupuestaria estructural a medio plazo.

- (9) La corrección del déficit excesivo prevista para finales de 2011 permitirá recobrar la confianza y reforzar la credibilidad de las políticas gubernamentales. A medio plazo, es importante lograr un reducido déficit estructural del 0,6 % del PIB para garantizar que la política presupuestaria respalda el régimen monetario vigente. Con todo, el saneamiento fiscal se ve obstaculizado por la escasa eficiencia del sector público, que puede ejercer una presión considerable sobre el gasto, siendo también probable que los ingresos presupuestarios sean estructuralmente inferiores a los obtenidos en los años de auge económico anteriores a la crisis. Así pues, se imponen ambiciosas reformas de las finanzas públicas para poder proceder al ajuste presupuestario requerido y conseguir financiación para la aplicación de las reformas estructurales necesarias, en particular la cofinanciación exigida para los proyectos apoyados por la UE.
- (10) Los resultados presupuestarios de Bulgaria fueron relativamente positivos en el contexto económico favorable anterior a la crisis. Se lograron sistemáticamente los objetivos fiscales y se acumularon considerables reservas presupuestarias. En 2009, de resultados de la crisis económica, el presupuesto arrojó un déficit por primera vez en muchos años y se incumplió la norma de mantener un presupuesto equilibrado o con superávit y un gasto público por debajo del 40 % del PIB. Esta situación puede achacarse en parte a las deficiencias en materia de programación y control del gasto. También debe atribuirse al hecho de que los ingresos imprevistos derivados de la boyante actividad económica anterior a la crisis se destinaron a financiar aumentos relativamente elevados de gastos especiales y recortes de las cotizaciones a la seguridad social. Para hacer frente a estos problemas, las autoridades adoptaron varias iniciativas para controlar de forma más rigurosa el gasto y los sistemas de supervisión y notificación, entre las que destacan la adopción de un amplio conjunto de medidas legislativas que refuerzan las reglas presupuestarias y el marco presupuestario a medio plazo. Se espera que todo ello contribuya a aumentar la disciplina fiscal y la previsibilidad de las políticas, a reducir la inestabilidad macroeconómica y a garantizar una política fiscal menos procíclica.
- (11) En los años de bonanza anteriores a la crisis se observaron una considerable rigidez en el mercado de trabajo y una importante subida salarial superior al aumento de la productividad. El crecimiento salarial alcanzó una tasa anual máxima cercana al 20 % en el cuarto trimestre de 2007. A raíz de la recesión, los salarios sufrieron una

desaceleración, si bien el crecimiento salarial se mantuvo relativamente elevado, cifrándose en cerca de un 10 % en 2010 en el caso de los empleados con contratos de trabajo (que representan en torno al 65 % de la mano de obra). Adecuar el aumento de los salarios al crecimiento de la productividad facilitará la reestructuración interna de la economía y su orientación hacia sectores productivos y dirigidos a la exportación.

- (12) Los obstáculos a la participación en el mercado laboral son en parte reflejo de la escasez de políticas activas del mercado de trabajo debidamente orientadas y adaptadas, así como de servicios públicos de empleo poco eficaces y con insuficiente financiación. La calidad de los servicios públicos en los ámbitos de la activación, la ayuda en la búsqueda de empleo y el reciclaje es baja, como también lo es el gasto público. Asimismo, la cobertura de las políticas activas del mercado de trabajo es limitada, pues tan solo el 12 % de los solicitantes de empleo participa en medidas de activación. La introducción de más programas de empleo por regiones y de programas de formación a gran escala de los Fondos Estructurales europeos tendrá efectos positivos a corto plazo. No obstante, la elaboración de políticas se ve frenada por las escasas capacidades existentes para supervisar y evaluar los resultados de los programas. Como señala un reciente informe encargado por el Servicio Público de Empleo («Evaluación de los efectos netos de las políticas activas del mercado de trabajo en Bulgaria»), unos servicios más personalizados y de mayor calidad y una infraestructura de oficinas de empleo más racional ayudarían más eficazmente a los desempleados a encontrar un trabajo.
- (13) La crisis económica sigue influyendo en el mercado de trabajo. La tasa de desempleo se incrementó de un 5,4 % en 2008 a un 10,2 % en 2010, y, en el caso de los jóvenes (de 15 a 24 años), llegó a un 23,2 % en 2010. La crisis se cebó en las personas escasamente cualificadas (incluida una gran parte de la minoría romaní), que representan casi el 70 % de los desempleados. El porcentaje correspondiente al paro de larga duración (un 46 % en 2010) es superior a la media de la UE (un 40 % en 2010) y existe el riesgo de que pase a tener carácter estructural. La tasa de actividad de los jóvenes se mantiene desde hace tiempo en un nivel inferior a los dos tercios de la media de la UE (2009: 29,5 %; UE: 43,8 %). La tasa de empleo de los jóvenes fue de un 24,8 % en 2009 (UE: 35,2 %). Bulgaria posee asimismo la mayor proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan (el 19,5 % de las personas de 15 a 24 años). Uno de los principales obstáculos a la incorporación de los jóvenes al mercado laboral es la escasez de oportunidades de combinar estudios y trabajo, en particular a través de periodos de prácticas y aprendizaje profesional en su ámbito de estudio, actividades que facilitan la transición al mercado laboral.
- (14) A pesar de un nivel educativo superior a la media, Bulgaria cuenta con más de un 40 % de estudiantes con rendimiento insatisfactorio en lectura, escritura y cálculo, lo cual muestra que es preciso mejorar el sistema educativo para adaptarlo mejor a las necesidades del mercado laboral. Sobre la base de los positivos resultados de la reciente reforma en favor de la descentralización de la enseñanza, la Ley sobre enseñanza preescolar y escolar, de próxima promulgación, deberá aportar algunas soluciones, que podrán reforzarse posteriormente, con respecto a la autonomía financiera, las tasas de participación en la educación preescolar y la evaluación externa, al tiempo que garantiza la rendición de cuentas. La tasa de abandono prematuro del sistema educativo (un 14,7 % en 2009) se acerca a la media de la UE, si bien es especialmente elevada entre los romaníes (estimada en un 43 % en 2008). La tasa de personas que han completado estudios superiores (un 27,9 % en 2009) se

mantiene por debajo de la media de la UE (32,2 %). Bulgaria ha retrasado considerablemente la reforma de su sistema de enseñanza superior. La nueva Ley de educación superior, presentada en 2010 y posteriormente retirada, constituiría un instrumento útil para hacer frente a las necesidades de reforma.

- (15) La reforma del sistema de pensiones decidida en 2010 no está vinculada a la esperanza de vida ni a la situación del sistema sanitario y de asistencia de larga duración. El periodo de ejecución se desarrolla entre 2011 y 2026, si bien la mayor parte de las medidas surtirá efecto en la segunda mitad del periodo, lo cual podría poner en riesgo la aplicación y la viabilidad del primer pilar del sistema de pensiones.
- (16) El grado de pobreza de los ciudadanos búlgaros es superior a la media de la UE (el 41,9 % de la población sufre privaciones materiales graves, frente al 8,1 % que las sufre en la UE). Aproximadamente el 66 % de las personas de edad avanzada corren el riesgo de caer en la pobreza, siendo ese porcentaje muy superior a la media de la UE. Hay indicios de que las condiciones de vida han empeorado en los dos últimos años. Dada la situación demográfica, el logro de los objetivos del programa nacional de reforma en materia de reducción de la pobreza depende en gran medida de una concepción adecuada de políticas dirigidas a los trabajadores de mayor edad y a las personas desfavorecidas, así como de unas transferencias sociales apropiadas. El programa nacional de reforma anuncia la elaboración de una estrategia operativa para la integración de los romaníes (que suponen, según las estimaciones, el 10 % de la población) con el fin de abordar en un plan global único los múltiples obstáculos existentes en los ámbitos del empleo, la educación, la salud y la vivienda.
- (17) La baja eficiencia de los servicios públicos sigue siendo una rémora para el crecimiento. Pese a las recientes medidas de racionalización, la reforma de la administración pública no se ha centrado ni en la mejora de la calidad del personal ni en las funciones fundamentales. El porcentaje de penetración de la banda ancha fija en Bulgaria no solo es exiguo (un 14,9 %), sino que es el segundo más bajo de la UE, lo cual también limita la incorporación de los servicios prestados por vía electrónica.
- (18) El porcentaje de irregularidades en la contratación pública se eleva al 60 % de todos los procedimientos verificados y es todavía más alto en el caso de los grandes proyectos de infraestructuras públicas, respecto de los que las autoridades están obligadas a practicar un control previo. La capacidad de la Agencia de Inspección Financiera Pública se ha reducido considerablemente y, como consecuencia de ello, dicha Agencia solo efectuó controles *a posteriori* del 12 % de todos los procedimientos de contratación pública en 2009.
- (19) La intensidad energética de la economía búlgara es una de las más altas de la UE. Un ejemplo notable de ello lo constituye la calefacción doméstica, sector en el que el deficiente mantenimiento de los edificios de pisos supone el principal problema. La reciente modificación de las normas de subvencionabilidad abre la posibilidad de recurrir a los Fondos Estructurales de la UE para financiar inversiones en eficiencia energética. Se han efectuado pocas inversiones, mientras que los ingresos derivados de los impuestos que gravan la energía y el transporte han disminuido en relación con el PIB y con los impuestos sobre las rentas del trabajo, que son notablemente superiores a la media de la UE. El acceso al mercado de la energía se ve entorpecido por la escasa competencia y los opacos mecanismos de fijación de precios.

- (20) Bulgaria ha contraído una serie de compromisos en el marco del Pacto por el Euro Plus⁴. Desde el punto de vista presupuestario, los compromisos indican que la viabilidad de las finanzas públicas se logrará a través de medidas de reforma de las pensiones, medidas para garantizar salarios basados en las prestaciones en el sector público mediante la congelación de pensiones y sueldos hasta 2013 y la consolidación del marco presupuestario nacional a través de la adopción de un pacto de estabilidad financiera que incluya normas presupuestarias numéricas nacionales vinculantes. A fin de fomentar el empleo, se tomarán medidas para reducir la proporción de trabajo no declarado y aumentar la participación laboral. Las medidas para estimular la competitividad se centran en la reducción de la carga administrativa y el aumento de la gobernanza electrónica, un mayor acceso a la educación y la mejora de los resultados del sistema educativo. Los anteriores compromisos corresponden a tres de las cuatro áreas del Pacto, dejando al margen el sector financiero. Dan continuidad al plan de reforma más amplio presentado en los programas de convergencia y reforma nacional, y respaldan los proyectos de reforma en curso en los campos de la gobernanza fiscal, la administración pública y la educación. En las recomendaciones se han evaluado y tomado en consideración los compromisos del Pacto por el Euro Plus.
- (21) La Comisión ha evaluado el programa de convergencia y el programa nacional de reforma de Bulgaria, incluidos los compromisos contraídos por ese país en el marco del Pacto por el Euro Plus⁵, y ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de Bulgaria, sino también su cumplimiento de 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. Estima que, tras el notable y concentrado ajuste presupuestario al que se procedió en 2010, los planes de saneamiento fiscal para 2011 se deberán aplicar conforme a lo previsto y el déficit se deberá reducir por debajo del valor de referencia del 3 %, de acuerdo con la Recomendación del Consejo. La actualización no detalla suficientemente las medidas presupuestarias previstas para alcanzar los objetivos fiscales en 2012-14 y podría haberse procurado avanzar más rápidamente hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. La consolidación del marco presupuestario nacional asegurará la disciplina fiscal y conferirá previsibilidad y credibilidad a la política gubernamental va medio plazo. Asimismo, será conveniente adoptar nuevas medidas para aumentar la competitividad, ayudar a los ciudadanos a encontrar empleo, proteger a los grupos más vulnerables y expuestos a múltiples obstáculos, aumentar la capacidad de la administración pública y las autoridades reguladoras, incrementar la eficiencia de los recursos y ofrecer más posibilidades de inversión y crecimiento.
- (22) A la luz de la presente evaluación, y teniendo en cuenta la recomendación formulada por el Consejo el 2 de junio de 2010 en virtud del artículo 126, apartado 7, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo ha examinado la actualización de 2011 del programa de convergencia de Bulgaria y su dictamen⁶ se refleja particularmente en sus recomendaciones (1) y (2) recogidas a continuación. Teniendo

⁴ Para más detalles sobre los compromisos contraídos en el marco del Pacto por el Euro Plus, véase SEC(2011) 711.

⁵ SEC(2011) 711.

⁶ Previsto en el artículo 9, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo.

en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011, el Consejo ha examinado el programa nacional de reforma de Bulgaria.

RECOMIENDA que Bulgaria adopte las siguientes medidas en el periodo 2011-2012 a fin de:

- (1) Proceder a una ejecución eficiente del presupuesto de modo que el déficit excesivo quede corregido en 2011. Especificar las medidas que sustentan la estrategia presupuestaria para 2012-2014 y aprovechar la recuperación económica en curso para agilizar el ajuste fiscal con miras a alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo, para lo cual será preciso ante todo mantener el crecimiento del gasto acorde con el crecimiento potencial a medio plazo, incrementando al mismo tiempo la proporción de gasto público que favorezca el crecimiento.
- (2) Garantizar una mayor previsibilidad de la planificación presupuestaria y su ejecución, en particular reforzando la gobernanza fiscal. A tal fin, elaborar y aplicar normas fiscales vinculantes y un marco presupuestario a medio plazo bien definido que garantice la transparencia en todos los niveles de la Administración. Introducir medidas para que los informes presupuestarios sigan el principio del devengo.
- (3) Agilizar la reforma del sistema de pensiones en curso y reforzar las medidas de ayuda para que los trabajadores de mayor edad permanezcan en su puesto durante más tiempo.
- (4) Promover, en consulta con los interlocutores sociales y de acuerdo con las prácticas nacionales, políticas que garanticen que el incremento salarial refleja de forma más realista la evolución de la productividad y potencia la competitividad.
- (5) Luchar contra la pobreza y promover la inclusión social, especialmente de los grupos vulnerables y expuestos a múltiples obstáculos, mediante la ampliación del mercado de proveedores de servicios privados de empleo, la modernización de los servicios públicos de empleo incrementando su capacidad para adecuar los perfiles profesionales a la demanda del mercado de trabajo, y la concentración de las ayudas en los jóvenes poco cualificados. Impulsar la reforma educativa mediante la adopción de una Ley sobre enseñanza preescolar y escolar, y de una nueva Ley sobre enseñanza superior a mediados de 2012.
- (6) Poner mayor empeño en aumentar la capacidad administrativa en las funciones clave del Estado y las autoridades reguladoras para que los servicios públicos puedan responder con mayor eficacia a las necesidades de los ciudadanos y las empresas. Introducir medidas de control de la contratación pública sobre la base de evaluaciones del riesgo, reforzar la capacidad de las autoridades en materia de prevención y penalización de irregularidades a fin de garantizar una mayor calidad y rentabilidad en la utilización de los fondos públicos.

- (7) Suprimir obstáculos de acceso, acuerdos de beneficios garantizados y controles de precios, así como garantizar la plena independencia de la autoridad reguladora búlgara del sector de la energía, al objeto de impulsar la competencia en los mercados del gas y la electricidad. Ofrecer incentivos para mejorar la eficiencia energética de los edificios.

Hecho en Bruselas,

*Por el Consejo
El Presidente*