

Bruselas, 18.5.2016
COM(2016) 323 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de Bulgaria

**y por la que se emite un Dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de
2016 de Bulgaria**

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de Bulgaria

y por la que se emite un Dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2016 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) n.º 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 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 macroeconómicos², y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea³,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo⁴,

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 noviembre de 2015, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento⁵, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2016 para la coordinación de las políticas económicas. Las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento fueron ratificadas por el Consejo Europeo de los días 17 y 18 de marzo de 2016. El 26 de noviembre de 2015, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta⁶,

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2016) 323 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059, y P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

en el que se señalaba a Bulgaria como uno de los Estados miembros que serían objeto de un examen exhaustivo.

- (2) El informe específico de 2016 sobre Bulgaria⁷ se publicó el 26 de febrero de 2016. En él se evaluaron los avances realizados por Bulgaria de cara a poner en práctica las recomendaciones específicas adoptadas por el Consejo el 14 de julio de 2015 y el progreso de Bulgaria hacia sus objetivos nacionales de la Estrategia Europa 2020. El informe también incluyó el examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011. El 8 de marzo de 2016, la Comisión adoptó una Comunicación⁸ en la que presentaba los resultados del examen exhaustivo. Del análisis de la Comisión se desprende que Bulgaria se enfrenta a desequilibrios macroeconómicos excesivos. En particular, la economía se caracteriza por las deficiencias que siguen existiendo en el sector financiero y el alto endeudamiento de las empresas en un contexto de elevado desempleo.
- (3) El 15 de abril de 2016, Bulgaria presentó su Programa Nacional de Reformas de 2016 y su Programa de Convergencia de 2016. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (4) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para el período 2014-2020 se han formulado recomendaciones específicas por país. Según lo previsto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión puede solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su acuerdo de asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre cómo utilizaría esa disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a una buena gobernanza económica⁹.
- (5) Bulgaria está actualmente sujeta al componente preventivo del Pacto de estabilidad y crecimiento. En su Programa de Convergencia de 2016, el Gobierno prevé una mejora gradual del saldo presupuestario hasta el -1,9 % del PIB en 2016 y el -0,2 % del PIB en 2019. Está previsto alcanzar en 2017 el objetivo presupuestario a medio plazo, a saber, un déficit estructural del 1 % del PIB. Según el Programa de Convergencia, se espera que la ratio de deuda pública sobre el PIB alcance un máximo del 31,8 % en 2018 y disminuya hasta el 30,8 % en 2019. El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias es moderadamente favorable. No se han concretado suficientemente las medidas necesarias para contribuir a alcanzar los objetivos de déficit previstos de 2017 en adelante. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión, y si no se producen cambios en las políticas, existe un cierto riesgo de desviación de la trayectoria de ajuste hacia los objetivos presupuestarios a medio plazo de 2016 y 2017. Sobre la base de su evaluación del Programa de Convergencia, y teniendo en cuenta las previsiones de la primavera de 2016 de la Comisión, el Consejo considera que cabe pensar que, en rasgos generales, Bulgaria cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Con todo, será preciso adoptar nuevas medidas para garantizar que se sigan cumpliendo en 2016 y en 2017.

⁷ SWD(2016) 72 final.

⁸ COM(2016) 95 final.

⁹ COM(2014) 494 final.

- (6) Bulgaria ha realizado ciertos progresos respecto a las recomendaciones del año pasado en el sentido de hacer más productivo el gasto sanitario, en particular mediante la realización de un mapa sanitario que permitiría que los gastos de carácter médico se planificaran con arreglo a criterios territoriales sobre la base de las necesidades de la población. El sistema sanitario búlgaro se enfrenta a importantes dificultades, entre ellas la limitación del acceso al mismo, la escasez de fondos y unos resultados decepcionantes desde el punto de vista sanitario. A pesar de los esfuerzos realizados recientemente para mejorar la recaudación fiscal, la economía sumergida sigue siendo un reto importante que menoscaba los ingresos del Estado. El trabajo no declarado, junto con la remuneración infradeclarada y la evasión de las cotizaciones de la seguridad social, distorsionan el mercado del trabajo y reducen los ingresos fiscales.
- (7) Las prácticas económicas imprudentes en todo el sistema financiero, unidas a una supervisión ineficiente, han creado un entorno en el que los desequilibrios se acumulan. La consecución, de forma transparente y conforme con las mejores prácticas internacionales, de una serie de medidas lanzadas recientemente (verificación del sector bancario, de los seguros y de los fondos de pensiones), y de las medidas de seguimiento correspondientes, contribuirá a aumentar la confianza en el sector financiero. Por otro lado, la continuidad de los esfuerzos para mejorar la supervisión financiera, tanto en el sector bancario como no bancario, será determinante para el fortalecimiento del sistema financiero, que se encontrará en una mejor posición para sostener la naciente recuperación macroeconómica.
- (8) El mercado de trabajo ha experimentado una modesta recuperación, pero persisten algunas deficiencias que lastran el crecimiento y limitan la capacidad de ajuste de la economía. El ajuste del mercado laboral se ve obstaculizado por el carácter estructural del desempleo de larga duración, la reducción y envejecimiento de la mano de obra, la baja participación en el mercado laboral y la falta de adecuación de las cualificaciones. Aunque el desempleo está disminuyendo paulatinamente, aún quedan importantes retos por afrontar, por ejemplo en lo que atañe al desempleo de larga duración y a los jóvenes que carecen de empleo, estudios o formación. Políticas activas del mercado de trabajo podrían desempeñar una función más importante para ayudar a estos grupos a acceder al mercado laboral. La activación de las personas beneficiarias de prestaciones sociales tropieza con la fragmentación y la falta de cooperación de las distintas agencias encargadas de suministrar las prestaciones sociales y los servicios de integración en el mercado laboral. Se han creado unos centros de empleo y asistencia social que combinan los cometidos de las agencias de empleo y de asistencia social, pero aún no se ha adoptado decisión alguna sobre un eventual desarrollo del proyecto a una escala mayor antes de que su vigencia expire en diciembre de 2016.
- (9) Aunque el salario mínimo de Bulgaria sigue siendo el más bajo de la UE, su incremento desde 2011 ha sido sustancial, y la falta de criterios objetivos respecto a su fijación es fuente de incertidumbre. A pesar del esfuerzo del gobierno y los interlocutores sociales en este campo, Bulgaria sigue sin tener unas directrices claras ni unos criterios transparentes para la fijación del salario mínimo, unos criterios que tengan en cuenta el impacto sobre la creación de empleo, las condiciones sociales y la competitividad.
- (10) Bulgaria sigue registrando niveles muy altos «de riesgo de pobreza o exclusión social» y de desigualdad. Los avances en la lucha contra la pobreza y la exclusión social se ven dificultados por los continuos desafíos para integrar la población

romaní en el mercado laboral, facilitar la transición de la escuela al trabajo y mejorar la cobertura y eficacia de las políticas social, sanitaria y laboral. El régimen general de renta mínima ofrece niveles muy limitados de apoyo y cobertura a la población. Las prestaciones se encuentran por debajo del límite de pobreza y no han aumentado en los últimos años de forma proporcional a los salarios medios o mínimos. Las estimaciones de la cobertura muestran que una gran parte de los beneficiarios potenciales no reciben prestación alguna. Ampliar la población beneficiaria para incluir más colectivos potenciales, sin descuidar por ello la disciplina presupuestaria, serviría para aliviar la pobreza.

- (11) El sistema educativo tiene una escasa capacidad para integrar a los grupos vulnerables y proporcionar a los estudiantes unas cualificaciones productivas. Los grupos vulnerables, como romaníes y estudiantes de familias pobres, siguen teniendo grandes dificultades para acceder a la educación y finalizar sus estudios. El nivel de escolarización de los romaníes en todos los niveles de la educación es considerablemente inferior al del resto. El índice de abandono escolar prematuro sigue aumentando y es particularmente elevado en las zonas rurales y en las regiones menos desarrolladas. Es preciso eliminar las barreras que dificultan la participación de los niños más desfavorecidos en las primeras fases de la educación con el fin de mejorar los resultados e impedir los abandonos. En septiembre de 2015 el Parlamento adoptó una nueva Ley de educación preescolar y escolar que constituye un importante primer paso para una reforma integral del sistema de educación primaria. La puesta en práctica de esta normativa, junto con medidas específicas para superar las barreras no legislativas que impiden la plena participación de grupos desfavorecidos en la educación, contribuirá a mejorar el potencial de crecimiento de la economía búlgara y la cohesión social a largo plazo. Los índices de inscripción y graduación en la educación superior están aumentando y el índice de empleo de los titulados recientes se está recuperando lentamente, aunque sigue estando muy por debajo de la media de la UE.
- (12) Los riesgos derivados de la elevada deuda de las empresas y las barreras al desapalancamiento siguen siendo importantes. El actual marco de insolvencia ofrece poco margen para un eficaz proceso de renegociación de la deuda y no contribuye a resolver el elevado nivel de endeudamiento de las empresas. Las reformas destinadas a facilitar los procedimientos de insolvencia de empresas mejorarían el desapalancamiento y abrirían el camino a la concesión de nuevos préstamos y a la inversión.
- (13) El sistema de contratación pública en Bulgaria sigue adoleciendo de deficiencias estructurales, como por ejemplo irregularidades sistemáticas en los procedimientos de contratación pública, falta de capacidad administrativa y mecanismos de control deficientes, combinados con recursos judiciales sistemáticos que a menudo retrasan los trabajos sobre el terreno. La transición a un sistema de contratación plenamente electrónico solo ha logrado avances limitados. Las deficiencias del sistema de contratación pública búlgaro han conducido a la interrupción de los pagos y a correcciones financieras en los programas de financiación de la UE y también afectan al entorno empresarial en general.
- (14) Las políticas inestables y la falta de confianza en instituciones públicas fundamentales, tales como el poder judicial, constituyen importantes elementos de disuasión de la inversión en la economía búlgara. La lentitud en la aplicación de las reformas de la administración pública y de las reformas en sectores específicos, tales como la investigación, la innovación y la energía, obstaculizan los avances en la

mejora del clima inversor. Aunque Bulgaria ha adoptado un marco estratégico para reformar y modernizar su administración pública, el avance es lento y su aplicación a menudo aplazada. La nueva legislación no está sometida a una evaluación sistemática del impacto, aunque ha habido algunos esfuerzos para cambiar esta situación. Los cambios frecuentes del marco jurídico crean incertidumbre y afectan al entorno empresarial. La corrupción sigue siendo una lacra importante y la respuesta de las autoridades nacionales a este problema sigue viéndose obstaculizada por la debilidad y la fragmentación de las instituciones. En virtud del Mecanismo de Cooperación y Verificación, Bulgaria recibe recomendaciones sobre la reforma judicial y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. Aunque estos ámbitos revisten una importancia crucial para el entorno empresarial general, no están cubiertos en las recomendaciones específicas por países dirigidas a Bulgaria.

- (15) 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 2016. 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 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 4 que figuran a continuación.
- (16) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia, y su Dictamen¹⁰ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (17) 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) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 4 que figuran a continuación.

RECOMIENDA que Bulgaria tome medidas en 2016 y 2017 a fin de:

- 1. Lograr un ajuste presupuestario anual del 0,5 % del PIB al objeto de alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo en 2016 y en 2017. Seguir mejorando la recaudación de impuestos y adoptar medidas para reducir la incidencia de la economía informal, incluido el trabajo no declarado.
- 2. A más tardar a finales de 2016, finalizar el análisis de la calidad de los activos y las pruebas de resistencia de los bancos. A más tardar a finales de 2016, completar la revisión de los balances y las pruebas de resistencia de las compañías de seguros y la revisión de los activos de los fondos de pensiones privados. Adoptar las medidas de seguimiento necesarias en los tres sectores y seguir mejorando la supervisión bancaria y no bancaria.
- 3. Fortalecer e integrar los servicios sociales y las políticas activas del mercado de trabajo, en particular respecto a los desempleados de larga duración y los jóvenes que carecen de empleo, estudios o formación. Aumentar la prestación de una enseñanza

¹⁰ Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

de calidad a los grupos desfavorecidos, en particular la población romaní. Incrementar la eficiencia del sistema sanitario gracias a una mejora del acceso y la financiación, e impulsar los resultados en materia de salud. Previa consulta con los interlocutores sociales, establecer orientaciones y criterios para la fijación del salario mínimo. Aumentar la cobertura y la suficiencia del régimen de renta mínima.

4. Reformar el marco de insolvencia para acelerar los procedimientos de rescate y resolución y mejorar su eficacia y transparencia. Aumentar la capacidad de los tribunales en relación con los procedimientos de insolvencia. Intensificar la capacidad de la Agencia de contratación pública y de los órganos de contratación y mejorar la concepción y el control de los procedimientos de licitación pública. Acelerar la implantación de la contratación pública electrónica.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente