



Bruxelas, 30 de junho de 2023  
(OR. en)

11131/23

**ECOFIN 657**  
**UEM 191**  
**SOC 483**  
**EMPL 334**  
**COMPET 678**  
**ENV 757**  
**EDUC 270**  
**RECH 302**  
**ENER 393**  
**JAI 903**  
**GENDER 134**  
**ANTIDISCRIM 128**  
**JEUN 172**  
**SAN 409**

**NOTA**

---

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. ant.:	9823/1/23 REV 1
n.º doc. Com.:	COM(2023) 602 final
Assunto:	RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas da Bulgária para 2023 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Bulgária para 2023

---

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, tal como discutido pelo Conselho e pelo Conselho Europeu, com base na recomendação da Comissão COM(2023) 602 final.

## RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

**relativa ao Programa Nacional de Reformas da Bulgária para 2023 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Bulgária para 2023**

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º, n.º 2, e o artigo 148.º, n.º 4,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas<sup>1</sup>, nomeadamente o artigo 9.º, n.º 2,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité da Proteção Social,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

---

<sup>1</sup> JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

- (1) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>2</sup>, que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência ("Mecanismo"), entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O Mecanismo presta apoio financeiro aos Estados-Membros para a execução de reformas e investimentos, correspondendo a um estímulo orçamental financiado pela União. Em consonância com as prioridades do Semestre Europeu, o Mecanismo contribui para uma recuperação económica e inclusiva e para a execução de reformas e investimentos sustentáveis e favoráveis ao crescimento, em especial reformas e investimentos para promover as transições ecológica e digital e para tornar mais resilientes as economias dos Estados-Membros. Contribui igualmente para reforçar as finanças públicas e estimular o crescimento e a criação de emprego a médio e longo prazo, melhorar a coesão territorial na União e apoiar a prossecução da execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. A contribuição financeira máxima por Estado-Membro ao abrigo do Mecanismo foi atualizada em 30 de junho de 2022, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241.

---

<sup>2</sup> Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

- (2) Em 22 de novembro de 2022, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2023, que marca o início do Semestre Europeu de 2023 para a coordenação das políticas económicas. Em 23 de março de 2023, o Conselho Europeu aprovou as prioridades da Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2023, que se centram nas quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. Em 22 de novembro de 2022, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>3</sup>, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2023, no qual não identificou a Bulgária como um dos Estados-Membros que podem ser afetados ou correr o risco de ser afetados por desequilíbrios. Desse modo, não seria necessária uma apreciação aprofundada. A Comissão adotou ainda uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro e uma proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2023, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro<sup>4</sup> em 16 de maio de 2023 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego em 13 de março de 2023.
- (3) Embora as economias da União estejam a mostrar uma resiliência notável, o contexto geopolítico continua a ter um impacto negativo. Mantendo-se firme no seu apoio à Ucrânia, a União tem centrado as suas políticas económicas e sociais na redução dos impactos negativos dos choques energéticos para os agregados familiares e empresas vulneráveis no curto prazo, bem como na prossecução dos esforços para concretizar as transições ecológica e digital, apoiar o crescimento sustentável e inclusivo, salvaguardar a estabilidade macroeconómica e aumentar a resiliência a médio prazo. A União atribui além disso uma forte prioridade ao aumento da sua competitividade e produtividade.

---

<sup>3</sup> Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos (JO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

<sup>4</sup> Recomendação do Conselho de 16 de maio de 2023, sobre a política económica da área do euro (JO C 180 de 23.5.2023, p. 1).

- (4) Em 1 de fevereiro de 2023, a Comissão publicou uma comunicação intitulada "Plano Industrial do Pacto Ecológico para a Era do Impacto Zero" ("Plano Industrial do Pacto Ecológico"). O Plano Industrial do Pacto Ecológico tem por objetivo promover a competitividade da indústria de impacto zero da União e apoiar uma rápida transição para a neutralidade climática. O Plano complementa os esforços em curso no âmbito do Pacto Ecológico Europeu e do REPowerEU. O Plano visa igualmente proporcionar um ambiente mais favorável ao aumento da capacidade de produção da União no que respeita às tecnologias e produtos de impacto zero necessários para cumprir as ambiciosas metas climáticas da União, bem como assegurar o acesso às matérias-primas críticas relevantes, nomeadamente diversificando o aprovisionamento, explorando adequadamente os recursos geológicos nos Estados-Membros e maximizando a reciclagem de matérias-primas. O Plano Industrial do Pacto Ecológico baseia-se em quatro pilares: um quadro regulamentar previsível e simplificado, um acesso mais rápido ao financiamento, a melhoria das competências e um comércio aberto para cadeias de abastecimento resilientes. Em 16 de março de 2023, a Comissão publicou uma comunicação intitulada "Competitividade da UE a longo prazo: visão além de 2030", articulada em torno de nove vetores que se reforçam mutuamente com o objetivo de contribuir para um quadro regulamentar favorável ao crescimento. A comunicação define prioridades estratégicas destinadas a assegurar ativamente melhorias estruturais, investimentos bem orientados e medidas regulamentares que fomentem a competitividade a longo prazo da União e dos Estados-Membros. As recomendações a seguir apresentadas contribuem para a concretização dessas prioridades.

- (5) Em 2023, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a evoluir em consonância com a execução do Mecanismo. A plena execução dos planos de recuperação e resiliência continua a ser essencial para a realização das prioridades estratégicas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos respondem à totalidade ou a uma parte significativa das recomendações específicas por país pertinentes formuladas nos últimos anos. As recomendações específicas por país relativas a 2019, 2020 e 2022 continuam a ser igualmente pertinentes para os planos de recuperação e resiliência revistos, atualizados ou alterados em conformidade com os artigos 14.º, 18.º e 21.º do Regulamento (UE) 2021/241.
- (6) O Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>5</sup> ("Regulamento REPowerEU"), que foi adotado em 27 de fevereiro de 2023, visa eliminar progressiva e rapidamente a dependência da União das importações de combustíveis fósseis russos, contribuindo assim para a segurança energética e a diversificação do aprovisionamento energético da União e aumentando, ao mesmo tempo, a utilização das energias renováveis, as capacidades de armazenamento de energia e a eficiência energética. Ao abrigo do Regulamento REPowerEU, os Estados-Membros podem acrescentar um novo capítulo REPowerEU aos seus planos nacionais de recuperação e resiliência, a fim de financiar reformas e investimentos essenciais que contribuam para a consecução dos objetivos REPowerEU. Essas reformas e investimentos contribuirão igualmente para promover a competitividade da indústria de impacto zero da União, conforme descrito no Plano Industrial do Pacto Ecológico, bem como para dar resposta às recomendações específicas por país em matéria de energia dirigidas aos Estados-Membros em 2022 e, se for caso disso, em 2023. O Regulamento REPowerEU introduz uma nova categoria de apoio financeiro não reembolsável, disponibilizado aos Estados-Membros a fim de financiar novas reformas e investimentos relacionados com a energia no âmbito dos seus planos de recuperação e resiliência.

---

<sup>5</sup> Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de fevereiro de 2023, que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755 e a Diretiva 2003/87/CE (JO L 63 de 28.2.2023, p. 1).

- (7) Em 8 de março de 2023, a Comissão adotou uma Comunicação que formula orientações em matéria de política orçamental para 2024 ("Comunicação de 8 de março de 2023").
- A referida comunicação tem por objetivo apoiar a preparação dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros, reforçando assim a coordenação das políticas.
- A Comissão recordou nesse contexto que a cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento será desativada no final de 2023. Para 2023-2024, apelou à adoção de políticas orçamentais que permitam assegurar a sustentabilidade da dívida no médio prazo e aumentar o crescimento potencial de forma sustentável, e convidou os Estados-Membros a indicar, nos respetivos programas de estabilidade e convergência para 2023, de que forma os seus planos orçamentais assegurarão o respeito do valor de referência do Tratado de 3 % do produto interno bruto (PIB) e assegurarão uma redução plausível e continuada da dívida, ou a sua manutenção em níveis prudentes no médio prazo.
- A Comissão convidou igualmente os Estados-Membros a eliminarem progressivamente as medidas orçamentais nacionais introduzidas para proteger os agregados familiares e as empresas do choque dos preços da energia, começando pelas medidas de carácter mais generalizado. Indicou que, caso seja necessária uma prorrogação das medidas de apoio devido a novas pressões sobre os preços da energia, os Estados-Membros deverão orientar melhor essas medidas em benefício dos agregados familiares e empresas vulneráveis.
- A Comissão indicou que as recomendações orçamentais seriam quantificadas e diferenciadas. Além disso, tal como proposto na sua Comunicação de 9 de novembro de 2022, sobre as orientações para uma reforma do quadro de governação económica da UE, as recomendações orçamentais seriam formuladas com base na despesa primária líquida.
- A Comissão recomendou que todos os Estados-Membros continuassem a proteger o investimento financiado a nível nacional e a assegurar a utilização eficaz do Mecanismo e dos outros fundos da União, em especial tendo em conta os objetivos relativos às transições ecológica e digital e os objetivos em matéria de resiliência. A Comissão indicou ainda que irá propor ao Conselho a abertura de procedimentos por défice excessivo baseados no défice na primavera de 2024 com base nos dados de execução relativos a 2023, em conformidade com as disposições jurídicas em vigor.

- (8) Em 26 de abril de 2023, a Comissão apresentou propostas legislativas para executar uma reforma abrangente das regras de governação económica da União. O objetivo central destas propostas consiste em reforçar a sustentabilidade da dívida pública e em promover um crescimento sustentável e inclusivo em todos os Estados-Membros através de reformas e investimentos. Nas suas propostas, a Comissão visa melhorar a apropriação nacional, simplificar o quadro e avançar para uma maior incidência no médio prazo, combinada com uma aplicação eficaz e mais coerente. De acordo com as Conclusões do Conselho de 14 de março de 2023, sobre as orientações para uma reforma do quadro de governação económica da UE, o objetivo é concluir o trabalho legislativo em 2023.
- (9) Em 15 de outubro de 2021, a Bulgária apresentou à Comissão o seu plano nacional de recuperação e resiliência, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/241. Nos termos do artigo 19.º do Regulamento (UE) 2021/241, a Comissão avaliou a relevância, eficácia, eficiência e coerência do plano de recuperação e resiliência, em conformidade com as orientações de avaliação constantes do anexo V do mesmo regulamento. Em 4 de maio de 2022, o Conselho adotou a sua decisão de execução relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Bulgária<sup>6</sup>. A disponibilização das parcelas está subordinada à adoção de uma decisão da Comissão, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, que indique que a Bulgária cumpriu de forma satisfatória os marcos e metas pertinentes estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos marcos e metas anteriores.
- (10) Em 5 de maio de 2023, a Bulgária apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2023 e o seu Programa de Convergência para 2023, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1466/97. A fim de atender às interligações entre os dois programas, estes foram avaliados em conjunto. Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas para 2023 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados pela Bulgária sobre os progressos realizados na concretização do seu plano de recuperação e resiliência.

---

<sup>6</sup> ST 8091/2022 INIT; ST 8091/2022 ADD 1.

- (11) Em 24 de maio de 2023, a Comissão publicou o relatório específico de 2023 relativo à Bulgária. Nesse relatório avaliou os progressos realizados pela Bulgária em resposta às recomendações específicas por país pertinentes adotadas pelo Conselho entre 2019 e 2022 e fez o balanço da execução, pela Bulgária, do seu plano de recuperação e resiliência. Tendo por base essa análise, o relatório por país identificou lacunas relativas aos desafios que não são abordados, ou apenas o são parcialmente, pelo plano de recuperação e resiliência, bem como a desafios novos e emergentes. O relatório avaliou igualmente os progressos realizados pela Bulgária na execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução das grandes metas da União em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.
- (12) De acordo com os dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Bulgária diminuiu de 3,9 % do PIB em 2021 para 2,8 % em 2022, enquanto a dívida das administrações públicas caiu de 23,9 % do PIB no final de 2021 para 22,9 % no final de 2022. Em 24 de maio de 2023, a Comissão publicou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do Tratado. Esse relatório analisava a situação orçamental da Bulgária, uma vez que o seu défice das administrações públicas em 2023 deverá ser superior a 3 % do PIB. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido. Em conformidade com a sua Comunicação de 8 de março de 2023, a Comissão não propôs a abertura de novos procedimentos por défice excessivo na primavera de 2023. Subsequentemente, a Comissão declarou que irá propor ao Conselho a abertura de procedimentos por défice excessivo baseados no défice na primavera de 2024 com base nos dados de execução relativos a 2023. A Bulgária deverá ter em conta este facto na discussão e execução do seu orçamento de 2023 e na elaboração do seu orçamento para 2024.

- (13) O saldo das administrações públicas foi afetado pelas medidas de política orçamental tomadas para atenuar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia. Em 2022, as medidas de política orçamental com efeito de redução da receita incluíram taxas reduzidas de imposto sobre o valor acrescentado para o aquecimento e o gás e uma redução do imposto especial de consumo sobre a eletricidade e o gás natural e líquido, enquanto as medidas de política orçamental com efeito de aumento da despesa incluíram subsídios aos consumidores não domésticos e aos operadores das redes de distribuição de eletricidade para o consumo de eletricidade, aos agregados familiares para o consumo de gás natural, bem como às empresas de aquecimento urbano. O custo dessas medidas foi parcialmente compensado por novos impostos sobre os lucros extraordinários dos produtores e fornecedores de energia, concretamente uma taxa temporária sobre as empresas públicas do setor da energia. A Comissão estima o custo orçamental líquido destas medidas em 1,5 % do PIB em 2022. O saldo das administrações públicas foi igualmente afetado pelo custo orçamental da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia, estimado em 0,1 % do PIB em 2022. Ao mesmo tempo, o custo estimado das medidas temporárias de emergência relacionadas com a crise da COVID-19 diminuiu para 1,0 % do PIB em 2022, partindo de 3,7 % em 2021.
- (14) Em 18 de junho de 2021, o Conselho recomendou que, em 2022, a Bulgária<sup>7</sup> prosseguisse uma orientação orçamental favorável, inclusive graças ao estímulo proporcionado pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, e preservasse os investimentos financiados a nível nacional. Além disso, o Conselho recomendou que a Bulgária mantivesse sob controlo o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional.

---

<sup>7</sup> Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Bulgária para 2021 (JO C 304 de 29.7.2021, p. 6).

(15) De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental<sup>8</sup> em 2022 foi favorável, situando-se em -1,2 % do PIB, tal como recomendado pelo Conselho. Tal como recomendado pelo Conselho, a Bulgária continuou a apoiar a recuperação através de investimentos a financiar pelo Mecanismo e por outros fundos da União. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo e outros fundos da União ascenderam a 0,8 % do PIB em 2022 (0,9 % do PIB em 2021). O investimento financiado a nível nacional teve um contributo expansionista para a orientação orçamental de 0,5 pontos percentuais<sup>9</sup>. A Bulgária preservou, portanto, o investimento financiado a nível nacional, tal como recomendado pelo Conselho. Ao mesmo tempo, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) teve um contributo expansionista equivalente a 0,8 pontos percentuais para a orientação orçamental. Esse contributo expansionista incluiu o impacto adicional das medidas de política orçamental tomadas para mitigar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia (custo orçamental líquido adicional de 0,9 % do PIB), bem como o custo da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia (0,1 % do PIB). Por conseguinte, a Bulgária assegurou um controlo suficiente do crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional.

---

<sup>8</sup> A orientação orçamental é dada pela variação das despesas primárias (líquidas de medidas discricionárias do lado das receitas), excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19 mas incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) no âmbito do Mecanismo e de outros fundos da União, em relação ao crescimento potencial a médio prazo. Para mais pormenores, ver a caixa 1 dos quadros estatísticos orçamentais.

<sup>9</sup> As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão dar, de acordo com as projeções, um contributo neutro, equivalente a zero pontos percentuais do PIB.

- (16) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do Programa de Convergência para 2023 é mais favorável do que as previsões da Comissão da primavera de 2023 para 2023 e depois desse ano. O Governo prevê que o PIB real cresça 1,8 % em 2023 e 3,3 % em 2024. Em comparação, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um menor crescimento do PIB real, de 1,5 % em 2023 e 2,4 % em 2024, principalmente devido a um pressuposto mais negativo sobre a evolução das existências nas previsões da Comissão da primavera de 2023 e apesar da sua projeção mais favorável quanto às exportações e importações em 2023. Para 2024, o menor crescimento do PIB real nas previsões da Comissão da primavera de 2023 deve-se principalmente a grandes diferenças negativas nos contributos do consumo privado, do investimento e das exportações.
- (17) No seu Programa de Convergência para 2023, o Governo prevê que o défice das administrações públicas aumente para 6,1 % do PIB em 2023. De acordo com o Programa de Convergência para 2023, o aumento do défice em 2023 reflete principalmente as medidas adotadas para aumentar as pensões e os salários, o impacto da indexação das pensões à inflação e ao salário médio, o aumento das despesas com a política social, de saúde e de educação e o aumento das despesas nacionais com o investimento público. O programa não inclui quaisquer outras medidas de alteração ou consolidação das políticas, uma vez que o orçamento de 2023, que poderia incluir medidas de política orçamental desse tipo, ainda não tinha sido adotado aquando da apresentação do Programa de Convergência. De acordo com o Programa de Convergência para 2023, o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar de 22,9 % no final de 2022 para 26,6 % no final de 2023. As previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um défice das administrações públicas de 4,8 % do PIB em 2023. Este valor é inferior ao défice projetado no Programa de Convergência para 2023, principalmente devido a uma diminuição prevista do investimento público e a receitas mais elevadas provenientes tanto dos impostos como da União. As previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um rácio dívida pública/PIB mais baixo, de 25 % no final de 2023. A diferença deve-se a um défice projetado mais baixo e a diferentes pressupostos sobre a execução e os pagamentos do Mecanismo.

- (18) Em 2023, o saldo da administração pública deverá continuar a ser afetado pelas medidas orçamentais tomadas para atenuar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia. Em causa está a prorrogação de algumas medidas que já vigoravam em 2022, em particular os subsídios aos consumidores não domésticos. O custo dessas medidas continua a ser parcialmente compensado por impostos sobre os lucros extraordinários dos fornecedores de energia, concretamente uma contribuição de solidariedade ao abrigo do Regulamento (UE) 2022/1854 do Conselho<sup>10</sup>. Tendo em conta essas receitas, as previsões da Comissão da primavera de 2023 projetam um custo orçamental líquido das medidas de apoio equivalente a 0,8 % do PIB em 2023<sup>11</sup>. As medidas para 2023 não parecem direcionadas para os agregados familiares ou empresas mais vulneráveis e não preservam plenamente os sinais de preço para reduzir a procura de energia e aumentar a eficiência energética. Por último, o saldo das administrações públicas em 2023 deverá beneficiar da eliminação progressiva das medidas de emergência temporárias relacionadas com a COVID-19, que estão estimadas em 1,0 % do PIB.
- (19) Na sua Recomendação de 12 de julho de 2022<sup>12</sup>, o Conselho recomendou que a Bulgária tomasse medidas para assegurar, em 2023, que o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional seja conforme com uma orientação política globalmente neutra<sup>13</sup>, tendo em conta a continuação dos apoios temporários e específicos dirigidos aos agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia e às pessoas que fogem da Ucrânia. Ao mesmo tempo, a Bulgária deveria estar pronta para poder ajustar as despesas correntes em função da evolução da situação. Foi igualmente recomendado que a Bulgária aumentasse o investimento público com vista a assegurar as transições ecológica e digital e a segurança energética, tendo em conta a iniciativa REPowerEU, nomeadamente recorrendo ao Mecanismo e a outros fundos da União.

---

<sup>10</sup> Regulamento (UE) 2022/1854 do Conselho, de 6 de outubro de 2022, relativo a uma intervenção de emergência para fazer face aos elevados preços da energia (JO L 2611 de 7.10.2022, p. 1).

<sup>11</sup> Este valor representa o nível dos custos orçamentais anuais dessas medidas, incluindo as receitas e despesas correntes, bem como – quando for o caso – as medidas ligadas às despesas de capital.

<sup>12</sup> Recomendação do Conselho, de 12 de julho de 2022, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Bulgária para 2022 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Bulgária para 2022 (JO C 334 de 1.9.2022, p. 11).

<sup>13</sup> Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2023, o crescimento do produto potencial a médio prazo (média de 10 anos) da Bulgária, utilizado para medir a orientação orçamental, é estimado em 12,9 % em termos nominais.

- (20) Em 2023, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para uma orientação orçamental expansionista (-3,1 % do PIB), num contexto de elevada inflação. Esta situação surge na sequência de uma orientação orçamental expansionista (-1,2 % do PIB) em 2022. Além disso, prevê-se que, em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) dê um contributo expansionista, equivalente a 1,9 % do PIB, para a orientação orçamental. O contributo expansionista das despesas correntes primárias líquidas financiadas a nível nacional não se deve aos apoios orientados para os agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia e para as pessoas que fogem da Ucrânia. Em suma, o crescimento projetado das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional não está em consonância com a Recomendação do Conselho de 12 de julho de 2022. A Bulgária deverá financiar investimentos adicionais através do Mecanismo e de outros fundos da União, bem como preservar o investimento financiado a nível nacional. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo e por outros fundos da União deverão ascender a 1,9 % do PIB em 2023, enquanto o investimento financiado a nível nacional deverá dar um contributo expansionista para a orientação orçamental de 0,1 pontos percentuais<sup>14</sup>.
- (21) De acordo com o Programa de Convergência para 2023, o défice das administrações públicas deverá diminuir para 4,7 % do PIB em 2024. A diminuição em 2024 reflete principalmente o aumento das receitas provenientes da União e a eliminação progressiva das medidas de apoio à energia. De acordo com o Programa de Convergência para 2023, o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar para 30,7 % no final de 2024. Com base nas medidas políticas já conhecidas à data de finalização das previsões, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um défice das administrações públicas de 4,8 % do PIB em 2024. Este valor está globalmente em consonância com o défice projetado no Programa de Convergência para 2023. As previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um rácio dívida pública/PIB mais baixo, de 28,1 % no final de 2024.

---

<sup>14</sup> As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão dar, de acordo com as projeções, um contributo contracionista equivalente a 0,1 pontos percentuais do PIB.

- (22) O Programa de Convergência para 2023 prevê a eliminação progressiva da maior parte das medidas de apoio à energia até 2024. A Comissão parte atualmente do princípio de que as medidas de apoio à energia terão um custo líquido de 0,1 % do PIB em 2024, em comparação com 0,8 % em 2023. Estas estimativas assentam no pressuposto de que não surgirão novos aumentos dos preços da energia. As medidas de apoio à energia que, segundo atualmente previsto, se deverão manter em vigor em 2024 não parecem direcionadas para as empresas ou agregados familiares vulneráveis, e não preservam plenamente os sinais de preço para reduzir a procura de energia e aumentar a eficiência energética.
- (23) O Regulamento (CE) n.º 1466/97 apela a uma melhoria anual do saldo orçamental estrutural em direção ao objetivo orçamental de médio prazo, tendo 0,5 % do PIB como valor de referência<sup>15</sup>. Tendo em conta considerações de sustentabilidade orçamental e a necessidade de reduzir o défice para um nível inferior ao valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado, importará melhorar o saldo estrutural em pelo menos 0,5 % do PIB, de acordo com a Comissão. A fim de assegurar essa melhoria e em consonância com a metodologia da Comissão, o crescimento das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional<sup>16</sup> não deverá exceder 4,6 % em 2024, tal como refletido na presente recomendação. Ao mesmo tempo, as restantes medidas de apoio à energia (atualmente estimadas pela Comissão em 0,8 % do PIB em 2023) deverão ser progressivamente eliminadas, se a evolução do mercado da energia assim o permitir, começando pelas medidas de carácter mais generalizado, e as poupanças conexas deverão ser utilizadas para reduzir o défice público. De acordo com as estimativas da Comissão, esse processo conduzirá a um crescimento das despesas primárias líquidas abaixo da taxa de crescimento máxima recomendada para 2024. Além disso, de acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2023, o crescimento das despesas correntes primárias líquidas financiadas a nível nacional em 2023 não está em consonância com a Recomendação do Conselho de 12 de julho de 2022. Se tal se confirmar, importará garantir um menor crescimento das despesas primárias líquidas em 2024.

---

<sup>15</sup> O artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97 exige igualmente um ajustamento superior a 0,5 % do PIB para os Estados-Membros com uma dívida pública superior a 60 % do PIB ou com riscos mais acentuados em matéria de sustentabilidade da dívida.

<sup>16</sup> A despesa primária líquida é definida como a despesa financiada a nível nacional líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as despesas com juros e as despesas cíclicas com o desemprego.

- (24) No pressuposto de políticas inalteradas, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um crescimento das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional de 5,4 % em 2024, valor que é superior à taxa de crescimento recomendada. O ajustamento projetado nas previsões da Comissão da primavera de 2023 é inferior às poupanças resultantes da eliminação total das medidas de apoio à energia, o que se deve principalmente ao impacto anualizado dos aumentos das pensões e aos aumentos previstos de alguns salários do setor público, que mais do que compensam o impacto positivo da eliminação progressiva das medidas de apoio à energia.
- (25) De acordo com o Programa de Convergência para 2023, o investimento público deverá aumentar de 4 % do PIB em 2023 para 4,6 % do PIB em 2024. Esse aumento reflete o aumento do investimento financiado a nível nacional e do investimento financiado pela União, concretamente através do Mecanismo.
- (26) O Programa de Convergência para 2023 define uma trajetória orçamental de médio prazo até 2026. De acordo com o Programa de Convergência para 2023, o défice das administrações públicas deverá aumentar para 4,9 % do PIB em 2025 e para 5 % até 2026. O défice das administrações públicas não deverá, portanto, regressar a um nível inferior a 3 % do PIB no período abrangido pelo programa. De acordo com o Programa de Convergência para 2023, o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar de 30,7 % no final de 2024 para 37,1 % no final de 2026.

(27) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), e com o critério 2.2 do anexo V do Regulamento (UE) 2021/241, o plano de recuperação e resiliência inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a executar até 2026. A execução do plano de recuperação e resiliência da Bulgária está em curso, mas o risco de atrasos tem vindo a aumentar. A Bulgária apresentou um pedido de pagamento correspondente a 22 marcos e metas do plano e que resultou num desembolso global de 1,37 mil milhões de EUR. Um elevado nível de instabilidade governamental conduziu a atrasos nas principais reformas legislativas, como as relativas aos contratos públicos, à luta contra a corrupção e à responsabilização do procurador-geral. A falta de estabilidade política e de capacidade administrativa também se traduziu num abrandamento do trabalho de execução de vários investimentos importantes nos setores da energia e dos transportes e veio pôr em causa aspetos fundamentais do plano, concretamente no que respeita à descarbonização do setor da energia. O segundo pedido de pagamento foi adiado e está agora previsto para setembro de 2023. No entanto, existe um risco significativo de que vários marcos e metas relacionados com reformas essenciais não estejam cumpridos no momento da apresentação do pedido. Estão em curso os trabalhos sobre a adenda ao plano e o capítulo REPowerEU. O calendário para a finalização desses trabalhos ainda não é claro, devido à situação política. A rápida inclusão do novo capítulo REPowerEU no plano de recuperação e resiliência permitirá o financiamento de reformas e investimentos adicionais em apoio dos objetivos estratégicos da Bulgária nos domínios da energia e da transição ecológica. A participação sistemática e efetiva das autoridades locais e regionais, dos parceiros sociais e de outras partes interessadas pertinentes continua a ser importante para o êxito da execução do plano de recuperação e resiliência, bem como de outras políticas económicas e de emprego que vão além do plano, a fim de assegurar uma apropriação alargada da agenda política geral.

- (28) A Comissão aprovou todos os documentos de programação da política de coesão da Bulgária em 2022, com exceção da prioridade relativa ao Fundo para uma Transição Justa e dos planos territoriais de transição justa, que serão cruciais para atenuar o impacto da transição nas regiões carboníferas. A adoção dos programas da política de coesão e a rápida execução desses programas, em complementaridade e sinergia com o plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, serão essenciais para concretizar as transições ecológica e digital, aumentar a resiliência económica e social e assegurar um desenvolvimento territorial equilibrado na Bulgária.
- (29) Além dos desafios económicos e sociais abordados no plano de recuperação e resiliência e nos programas da política de coesão, a Bulgária enfrenta uma série de desafios adicionais relacionados com a descarbonização da economia e da produção de energia.
- (30) A Bulgária continua a ser a economia com maior intensidade carbónica na União, com uma intensidade de gases com efeito de estufa mais de quatro vezes superior à média da União. Em 2021, a quota-parte de combustíveis fósseis na matriz energética da Bulgária foi de 63 %, representando o carvão 26 %, a energia nuclear 22 % e as energias renováveis 15 % (abaixo da média da União, de 18 % de energias renováveis). O plano de recuperação e resiliência da Bulgária prevê uma reforma do quadro estratégico para a descarbonização da economia, em especial do setor da energia, que inclui a preparação de cenários e recomendações pela Comissão para a Transição Energética e a subsequente adoção pela Assembleia Nacional de um roteiro para a neutralidade climática, com um prazo-limite para a eliminação progressiva do carvão/lenhite o mais tardar até 2038. Embora a Comissão para a Transição Energética tenha sido criada em 2022, a apresentação das respetivas recomendações foi adiada. Além disso, em janeiro de 2023, a Assembleia Nacional adotou uma resolução que obriga o Governo a renegociar os compromissos de descarbonização da Bulgária, incluindo um investimento no armazenamento de eletricidade, no âmbito do seu plano de recuperação e resiliência.

(31) A Bulgária demonstrou um elevado nível de segurança do aprovisionamento de gás face a circunstâncias difíceis, em especial quando confrontada com o corte do seu aprovisionamento de gás proveniente da Rússia pouco tempo após a invasão da Ucrânia. A Bulgária conseguiu firmar contratos a curto prazo para o fornecimento de gás natural liquefeito (GNL) através da Grécia. A interligação de gás entre a Grécia e a Bulgária (IGB) entrou em funcionamento em outubro de 2022, o que permitiu à Bulgária receber a totalidade dos fornecimentos contratados a partir do Azerbaijão (mil milhões de m<sup>3</sup>/ano, representando cerca de 30 % do consumo interno). A quota do gás na matriz energética foi de 14 %, inferior à média da União de 23 %. A indústria continua a ser o maior consumidor de gás, com uma quota de 42 %, incluindo as utilizações não energéticas. Os sistemas de aquecimento urbano nas principais cidades, Sófia e Plovdiv, dependem do gás natural, representando cerca de um terço do consumo total de gás natural da Bulgária. O consumo de gás natural da Bulgária diminuiu 22 % no período compreendido entre agosto de 2022 e março de 2023, em comparação com o consumo médio de gás durante o mesmo período nos cinco anos anteriores, ultrapassando a meta de redução, que é de 15 %, estabelecida no Regulamento (UE) 2022/1369 do Conselho<sup>17</sup>. A Bulgária é incentivada a continuar a envidar esforços para reduzir temporariamente a procura de gás até 31 de março de 2024, nos termos do Regulamento (UE) 2023/706 do Conselho<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Regulamento (UE) 2022/1369 do Conselho, de 5 de agosto de 2022, relativo a medidas coordenadas de redução da procura de gás (JO L 206 de 8.8.2022, p. 1).

<sup>18</sup> Regulamento (UE) 2023/706 do Conselho, de 30 de março de 2023, que altera o Regulamento (UE) 2022/1369 no respeitante à prorrogação do período de redução da procura para as medidas de redução da procura de gás e ao reforço da comunicação de informações e da monitorização da aplicação dessas medidas (JO L 93 de 31.3.2023, p. 1).

- (32) No que respeita às energias renováveis, a Bulgária ainda não eliminou os obstáculos à construção de instalações de energias renováveis e à sua ligação à rede, no âmbito de um compromisso assumido no quadro do seu plano de recuperação e resiliência. Em janeiro de 2023, a Comissão intentou uma ação contra a Bulgária junto do Tribunal de Justiça da União Europeia, ao abrigo do artigo 260.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, por este país não ter transposto a Diretiva (UE) 2018/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>19</sup> para o direito nacional. Uma maior ênfase no armazenamento de energia contribuiria para acelerar a implantação das energias renováveis à escala da rede na Bulgária. Além disso, a melhoria da gestão da rede, com vista a aumentar a sua flexibilidade, poderia facilitar a integração de mais instalações de energias renováveis. Ao mesmo tempo, a Bulgária deverá continuar a desenvolver interligações energéticas com capacidade suficiente com os países vizinhos. O investimento em infraestruturas de combustíveis fósseis deverá limitar-se ao estritamente necessário e ser concebido a pensar no futuro, de modo a evitar a dependência de tecnologias que não sejam coerentes com os objetivos em matéria climática ou que resultem num aumento dos custos da transição energética.
- (33) O plano de recuperação e resiliência da Bulgária inclui mais de mil milhões de EUR de investimentos destinados a melhorar a eficiência energética nos edifícios públicos e privados, com convites à apresentação de propostas para a realização de projetos no terreno. A criação do fundo nacional de descarbonização, prevista para 2023, será crucial para a consecução da estratégia de renovação do parque imobiliário da Bulgária a longo prazo, bem como para atrair mais investimento privado, adaptando a sua abordagem aos programas de renovação. São necessários esforços adicionais para combater estruturalmente a pobreza energética, em especial através de regimes específicos e de assistência técnica e administrativa para refletir as necessidades dos grupos vulneráveis. Para que a Bulgária esteja em consonância com os objetivos do pacote "Objetivo 55", será necessária uma maior ambição para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e aumentar as metas de energias renováveis e de eficiência energética.

---

<sup>19</sup> Diretiva (UE) 2018/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, relativa à promoção da utilização de energia de fontes renováveis (JO L 328 de 21.12.2018, p. 82).

- (34) Entre 2005 e 2021, as emissões de gases com efeito de estufa provenientes do transporte interno, com exceção da aviação, aumentaram 19,5 % na Bulgária, ao passo que, em média, diminuíram 7,5 % na União. Este setor representa cerca de um quarto das emissões nacionais de gases com efeito de estufa. A adoção de automóveis de passageiros com emissões nulas é baixa, tal como a densidade da rede de pontos de carregamento elétrico públicos na Bulgária. O desenvolvimento da parte búlgara da rede transeuropeia de transportes tem registado atrasos, especialmente no que respeita à infraestrutura ferroviária: esta situação inibe a multimodalidade e limita as possibilidades de melhorar a eficiência e a sustentabilidade dos transportes. A poluição atmosférica constitui um risco significativo para a saúde da população búlgara.
- (35) A escassez de mão de obra e de competências em setores e profissões essenciais para a transição ecológica, incluindo a produção, implantação e manutenção de tecnologias de impacto zero, está a criar estrangulamentos na transição para uma economia de impacto zero. Para reduzir a escassez de competências e promover a inclusão e a reafetação da mão de obra, é crucial dispor de sistemas de educação e formação de elevada qualidade, que deem resposta à evolução das necessidades do mercado laboral, bem como de medidas específicas de melhoria de competências e de requalificação. A fim de aproveitar a oferta de mão de obra não utilizada, essas medidas deverão ser acessíveis, em particular para os indivíduos e nos setores e regiões mais afetados pela transição ecológica. Em 2022, registou-se uma escassez de mão de obra na Bulgária relativamente a uma série de profissões que exigem competências ou conhecimentos especificamente necessários para a transição ecológica<sup>20</sup>. O Fundo Social Europeu Mais afetou 152 milhões de EUR a medidas de promoção das competências e empregos verdes para o período de 2021-2027. O Fundo para uma Transição Justa proporciona também uma oportunidade para abordar a dimensão social da transição ecológica nas três regiões elegíveis do país.
- (36) À luz da avaliação da Comissão, o Conselho examinou o Programa de Convergência para 2023, estando o seu parecer<sup>21</sup> refletido nas recomendações 1, 2 e 3,

---

<sup>20</sup> *Labour shortages report 2022* (Relatório sobre a escassez de mão de obra 2022) – Autoridade Europeia do Trabalho.

<sup>21</sup> Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDA QUE a Bulgária tome medidas em 2023 e 2024 no sentido de:

1. Eliminar progressivamente as medidas de apoio de emergência à energia em vigor, utilizando as correspondentes poupanças para reduzir o défice público, o mais rapidamente possível em 2023 e 2024. Se novos aumentos dos preços da energia exigirem medidas de apoio novas ou continuadas, garantir que tais medidas de apoio sejam orientadas para a proteção dos agregados familiares e empresas vulneráveis, tenham um custo acessível do ponto de vista orçamental e preservem os incentivos à poupança de energia.

Assegurar uma política orçamental prudente, em especial limitando o aumento nominal das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional em 2024 a um máximo de 4,6 %<sup>22</sup>.

Preservar o investimento público financiado a nível nacional e assegurar a absorção efetiva das subvenções ao abrigo do Mecanismo e de outros fundos da União, em especial para promover as transições ecológica e digital.

Para o período pós-2024, continuar a seguir uma estratégia orçamental de consolidação gradual e sustentável no médio prazo, combinada com investimentos e reformas conducentes a um maior crescimento sustentável, a fim de alcançar uma situação orçamental prudente a médio prazo.

2. Assegurar uma estrutura de governação eficaz e reforçar a capacidade administrativa a fim de permitir uma execução rápida e constante do seu plano de recuperação e resiliência. Finalizar rapidamente o capítulo REPowerEU, com vista a iniciar rapidamente a sua execução. Proceder à rápida execução dos programas da política de coesão, em estreita complementaridade e sinergia com o plano de recuperação e resiliência.

---

<sup>22</sup> Valor que se estima corresponder a uma melhoria anual do saldo orçamental estrutural de pelo menos 0,5 % do PIB em 2024, conforme descrito no considerando 23.

3. Reduzir a dependência dos combustíveis fósseis e acelerar a transição energética através de uma implantação mais rápida de fontes de energia renováveis, assegurando ao mesmo tempo capacidades de armazenamento para melhorar a flexibilidade do sistema energético. Reforçar a infraestrutura da rede elétrica e melhorar a gestão da mesma, racionalizando os procedimentos de ligação e introduzindo componentes de rede inteligentes. Prosseguir os esforços para aumentar a interligação com os países vizinhos. Acelerar a renovação de edifícios a fim de incentivar a eficiência energética e combater a pobreza energética. Promover novas soluções orientadas para o futuro no domínio do aquecimento urbano e dos transportes urbanos sustentáveis, e acelerar o desenvolvimento da infraestrutura ferroviária. Intensificar os esforços estratégicos destinados a proporcionar e assegurar a aquisição das aptidões e competências necessárias para a transição ecológica.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho*

*O Presidente/A Presidente*

---