



Bruselas, 13 de junio de 2022
(OR. fr, en)

9738/22

ECOFIN 538
UEM 141
SOC 328
EMPL 214
COMPET 429
ENV 527
EDUC 204
RECH 322
ENER 241
JAI 793
GENDER 78
ANTIDISCRIM 58
JEUN 88
SAN 332

NOTA

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. Ción.:	9401/22 - COM(2022) 603 final
Asunto:	Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Bulgaria y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2022 de Bulgaria

Adjunto se remite a las delegaciones la versión revisada y aprobada por varios comités del Consejo del proyecto de Recomendación del Consejo de referencia, que se basa en la propuesta COM(2022) 603 final de la Comisión.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de ...

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Bulgaria y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2022 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,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las resoluciones del Parlamento Europeo,

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 DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

- (1) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo², por el que se estableció el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Dicho Mecanismo proporciona ayuda financiera a la realización de reformas y a la inversión, lo que supone un impulso presupuestario financiado por la Unión. El Mecanismo contribuye a la recuperación económica y a la realización de inversiones y reformas sostenibles y favorables al crecimiento, en particular para promover las transiciones ecológica y digital, al mismo tiempo que refuerza la resiliencia y el crecimiento potencial de las economías de los Estados miembros. También contribuye a reforzar la sostenibilidad de las finanzas públicas e impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo. La contribución financiera máxima por Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se actualizará en junio de 2022, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241.

² Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

- (2) El 24 de noviembre de 2021, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible, lo que marcó el inicio del Semestre Europeo de 2022 para la coordinación de las políticas económicas. La Comisión tuvo debidamente en cuenta el Compromiso Social de Oporto suscrito el 7 de mayo de 2021 con el fin de impulsar la aplicación del pilar europeo de derechos sociales proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. El 25 de marzo de 2022, el Consejo Europeo refrendó las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. El 24 de noviembre de 2021, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo³, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que no se señalaba a Bulgaria como uno de los Estados miembros para los cuales sería necesario un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también la propuesta de Informe Conjunto sobre el Empleo de 2022, en el que se analiza la aplicación de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales. El Informe Conjunto sobre el Empleo fue adoptado por el Consejo el 14 de marzo de 2022.

³ 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 macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

- (3) La invasión de Ucrania por parte de Rusia, tras la pandemia mundial, ha alterado significativamente el contexto geopolítico y económico. Los efectos de la invasión en las economías de los Estados miembros se han dejado sentir, por ejemplo, a través del aumento de los precios de la energía, de los alimentos y de las materias primas, y del debilitamiento de las perspectivas de crecimiento. El aumento de los precios de la energía afecta de manera especialmente grave a los hogares más vulnerables confrontados a una situación de pobreza energética o en riesgo de caer en dicha situación, así como a las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía. La Unión está experimentando también una afluencia sin precedentes de personas que huyen de Ucrania. Los efectos económicos derivados de la guerra de agresión de Rusia han tenido un efecto asimétrico en los Estados miembros. En este contexto, el 4 de marzo de 2022 se activó por primera vez la Directiva 2001/55/CE del Consejo⁴ mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo⁵, por la que se concede a las personas desplazadas procedentes de Ucrania el derecho a permanecer de forma legal en la Unión, así como el acceso a la educación y la formación, al mercado de trabajo, a la asistencia sanitaria, a la vivienda y a las prestaciones sociales. Se concede a Bulgaria ayuda excepcional en el marco de la iniciativa de Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE) y a través de prefinanciación adicional en el marco del programa de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) con el fin de atender urgentemente las necesidades de acogida e integración de las personas que huyen de Ucrania.

⁴ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO L 212 de 7.8.2001, p. 12).

⁵ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (DO L 71 de 4.3.2022, p. 1).

- (4) Teniendo en cuenta la rápida evolución de la situación económica y geopolítica, el Semestre Europeo reanuda su amplio ejercicio de coordinación de las políticas económicas y de empleo en 2022, mientras evoluciona en consonancia con los requisitos de ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, como se indica en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. La ejecución de los planes de recuperación y resiliencia adoptados es esencial para la consecución de las prioridades de actuación en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes abordan la totalidad o una parte significativa de las recomendaciones específicas por país formuladas en los ciclos del Semestre Europeo de 2019 y 2020. Las recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020 siguen siendo igualmente pertinentes para los planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del Reglamento (UE) 2021/241, además de las recomendaciones específicas por país formuladas hasta la fecha de presentación de tales planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados.
- (5) La cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha estado activa desde marzo de 2020. En su Comunicación, de 3 de marzo de 2021, titulada «Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria», la Comisión expuso su opinión de que la decisión relativa a la desactivación o el mantenimiento de la cláusula general de salvaguardia debe basarse en una evaluación global de la situación de la economía, utilizando como criterio cuantitativo clave la comparación del nivel de actividad económica en la Unión o en la zona del euro con los niveles anteriores a la crisis (finales de 2019). La mayor incertidumbre y los importantes riesgos a la baja de las perspectivas económicas en el contexto de la guerra en Europa, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y las continuas perturbaciones de la cadena de abastecimiento justifican la prórroga de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento durante 2023.

- (6) Siguiendo el enfoque de la Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021⁶, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2021 de Bulgaria, actualmente la orientación presupuestaria global se mide mejor mediante la variación del gasto primario (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos y las medidas de emergencia temporales relativas a la crisis de la COVID-19), aunque incluidos los gastos financiados por ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión, en relación con el crecimiento potencial a medio plazo⁷. Más allá de la orientación presupuestaria global, con el fin de evaluar si la política presupuestaria nacional es prudente y su composición es favorable a una recuperación sostenible compatible con las transiciones ecológica y digital, también se presta atención a la evolución de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional⁸ (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos y las medidas de emergencia temporales relativas a la crisis de la COVID-19) y a la inversión.

⁶ Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2021 de Bulgaria (DO C 304 de 29.7.2021, p. 6).

⁷ Las estimaciones de la orientación presupuestaria y de sus componentes incluidas en la presente Recomendación son estimaciones de la Comisión basadas en las hipótesis subyacentes a las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022. Las previsiones de crecimiento potencial a medio plazo de la Comisión no incluyen el efecto positivo de las reformas que forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia y pueden impulsar el crecimiento potencial.

⁸ No financiados mediante subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia o de otros fondos de la Unión.

- (7) El 2 de marzo de 2022, la Comisión adoptó una Comunicación en la que proporcionaba orientaciones generales para la política presupuestaria en 2023 (en lo sucesivo, «orientaciones presupuestarias») encaminadas a respaldar la elaboración de los programas de estabilidad y de convergencia de los Estados miembros, reforzando de esta forma la coordinación de las políticas. La Comisión observó, sobre la base de las perspectivas macroeconómicas de las previsiones del invierno de 2022, que en 2023 sería apropiado pasar de una orientación presupuestaria agregada expansionista en 2020-2022 a una orientación presupuestaria agregada globalmente neutra, manteniendo en cualquier caso la disposición a reaccionar en función de la cambiante situación económica. La Comisión anunció que las recomendaciones presupuestarias para 2023 deberían seguir distinguiendo entre Estados miembros y teniendo en cuenta posibles contagios de los efectos entre países. La Comisión invitó a los Estados miembros a reflejar las orientaciones en sus programas de estabilidad o de convergencia. La Comisión se comprometió a realizar un estrecho seguimiento de la evolución económica y a ajustar sus orientaciones según fuera necesario y, a más tardar, en su paquete de primavera del Semestre Europeo de finales de mayo de 2022.
- (8) Con respecto a las orientaciones presupuestarias, las recomendaciones presupuestarias para 2023 tienen en cuenta el deterioro de las perspectivas económicas, la mayor incertidumbre y los nuevos riesgos a la baja y la mayor inflación en comparación con las previsiones de la Comisión del invierno de 2022. A la luz de estas consideraciones, la respuesta presupuestaria tiene que impulsar la inversión pública en relación con las transiciones ecológica y digital y la seguridad energética, y sostener el poder adquisitivo de los hogares más vulnerables con objeto de amortiguar los efectos de la subida de los precios de la energía y contribuir a limitar las presiones inflacionistas derivadas de efectos inducidos a través de medidas selectivas y temporales. La política presupuestaria ha de seguir siendo ágil con el fin de ajustarse a las circunstancias rápidamente cambiantes, incluidos los retos derivados de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania en materia de defensa y seguridad, y tiene que distinguir entre Estados miembros atendiendo a su situación presupuestaria y económica específica, también en lo que respecta a su exposición a la crisis y la entrada de personas desplazadas procedentes de Ucrania.

- (9) El 15 de octubre de 2021, Bulgaria presentó su Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia a la Comisión, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241. En virtud del artículo 19 de dicho Reglamento, la Comisión ha evaluado la pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia del Plan de Recuperación y Resiliencia, de conformidad con las directrices de evaluación establecidas en el anexo V del citado Reglamento. El 4 de mayo de 2022, el Consejo adoptó su Decisión de Ejecución relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de Bulgaria⁹. El desembolso de tramos está supeditado a la adopción de una decisión de la Comisión de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, por la que se establezca que Bulgaria ha cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos establecidos en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se haya retrocedido en los avances ya realizados hacia el logro de hitos y objetivos precedentes.
- (10) El 29 de abril de 2022, Bulgaria presentó su Programa Nacional de Reformas de 2022 y, el 29 de abril de 2022, su Programa de Convergencia de 2022, de conformidad con los plazos establecidos en el artículo 8 del Reglamento (CE) n.º 1466/97. Para tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado conjuntamente.
- (11) La Comisión publicó el informe por país de 2022 correspondiente a Bulgaria el 23 de mayo de 2022. En él se evalúan los avances realizados por Bulgaria para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas por el Consejo en 2019, 2020 y 2021, y se hace balance de su Plan de Recuperación y Resiliencia, basándose en el cuadro de indicadores de la recuperación y la resiliencia. Partiendo de este análisis, el informe sobre Bulgaria detectó deficiencias en relación con retos que no se abordan o se abordan solo parcialmente en el Plan de Recuperación y Resiliencia, así como retos nuevos y emergentes, como los derivados de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Asimismo, evaluó los avances de Bulgaria en la ejecución del pilar europeo de derechos sociales y en el logro de los objetivos principales de la Unión en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como los avances hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

⁹ ST 8091/2022, ST 8091/2022 ADD 1.

- (12) El 23 de mayo de 2022, la Comisión emitió un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del Tratado. En él se trataba la situación presupuestaria de Bulgaria, ya que el déficit público rebasó en 2021 el valor de referencia del 3 % del producto interior bruto (PIB) establecido en el Tratado. El informe concluía que no se cumplía el criterio de déficit. En consonancia con la Comunicación de 2 de marzo de 2022, la Comisión no propuso iniciar nuevos procedimientos de déficit excesivo en la primavera de 2022 y volverá a evaluar la necesidad de proponer que se inicien en el otoño de 2022.
- (13) En su Recomendación de 20 de julio de 2020¹⁰, el Consejo recomendó a Bulgaria que adoptara en 2020 y 2021 todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia, para combatir la pandemia de COVID-19, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Asimismo, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitan, aplique políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que fomentan la inversión. Según los datos validados por Eurostat, el déficit público de Bulgaria aumentó del 4,0 % del PIB en 2020 al 4,1 % en 2021. La respuesta de política presupuestaria de Bulgaria respaldó la recuperación económica en 2021, mientras que las medidas de emergencia temporales aumentaron del 2,9 % del PIB en 2020 al 4,3 % en 2021. Las medidas adoptadas por Bulgaria en 2021 se ajustaron a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 en su mayoría eran temporales o estaban contrarrestadas por medidas compensatorias. Según los datos validados por Eurostat, la deuda de las Administraciones Públicas aumentó del 24,7 % del PIB en 2020 al 25,1 % del PIB en 2021.

¹⁰ Recomendación del Consejo, de 20 de julio de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de Bulgaria y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2020 de Bulgaria (DO C 282 de 26.8.2020, p. 8).

- (14) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias del Programa de Convergencia de 2022 es favorable para 2022 y realista para años posteriores. El Gobierno prevé que el PIB real aumente un 2,6 % en 2022 y un 2,8 % en 2023. En comparación, las previsiones de la primavera de 2022 de la Comisión prevén un menor crecimiento del PIB real del 2,1 % en 2022 y un mayor crecimiento del PIB real del 3,1 % en 2023, debido principalmente a las distintas previsiones sobre el empleo y el crecimiento de la inversión. En su Programa de Convergencia de 2022, el Gobierno prevé que el déficit global aumente hasta el 5,3 % del PIB en 2022 y que posteriormente caiga al 2,9 % del PIB en 2023. El aumento del déficit en 2022, amortiguado por la eliminación gradual de algunas de las medidas de emergencia relacionadas con la COVID-19, es principalmente el reflejo del fuerte aumento del consumo intermedio, de las medidas energéticas y de apoyo a las empresas, y de los cambios en el sistema de pensiones. De acuerdo con el Programa de Convergencia de 2022, se espera que la ratio deuda pública/PIB aumente hasta situarse en el 25,5 % en 2022 y en el 27,7 % en 2023. Sobre la base de las medidas conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 contemplan para 2022 y 2023 un déficit público del 3,7 % del PIB y el 2,4 % del PIB, respectivamente. Esto es considerablemente inferior al déficit previsto para 2022 en el Programa de Convergencia de 2022, debido principalmente a las diferentes previsiones macroeconómicas, al menor crecimiento del consumo intermedio y al aumento de la recaudación de impuestos sobre la producción y las importaciones en 2022. En las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 se indica una ratio deuda pública/PIB más baja, del 25,3 % en 2022 y del 25,6 % en 2023. La diferencia se debe a unos déficits inferiores en ambos años y a la previsión de un crecimiento económico mayor en 2023. Sobre la base de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022, el crecimiento potencial de la producción a medio plazo (media de 10 años) se estima en el 1,8 %. Sin embargo, esta estimación no incluye los efectos de las reformas que forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia y pueden impulsar el crecimiento potencial de Bulgaria.

- (15) En 2022, el Gobierno suprimió gradualmente la mayoría de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis de la COVID-19, como las medidas de emergencia temporales, que se prevé pasen de representar el 4,3 % del PIB en 2021 a representar el 1,8 % en 2022. El déficit público se ve afectado por las medidas adoptadas para contrarrestar las repercusiones económicas y sociales de la subida de los precios de la energía, que las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 estiman en el 0,9 % del PIB en 2022 y el 0,0 % del PIB en 2023¹¹. Estas medidas consisten principalmente en programas de ayuda para los servicios públicos, los consumidores industriales finales de electricidad y los consumidores domésticos de gas, y en su mayoría se han presentado como temporales. Sin embargo, algunas de estas medidas podrían proseguirse en caso de que los precios de la energía se mantengan elevados en 2023. Algunas de estas medidas no son selectivas, en particular la moratoria sobre los precios de la energía para los hogares. El déficit público también se ve afectado por el coste que supone ofrecer protección temporal a personas desplazadas procedentes de Ucrania, que en las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 se estima en el 0,1 % del PIB en 2022 y el 0,2 % del PIB en 2023¹².

¹¹ Estas cifras representan los costes presupuestarios anuales de las medidas tomadas desde el otoño de 2021, entre las que se incluyen medidas de ingresos y gastos corrientes, así como, en su caso, medidas relacionadas con los gastos de capital.

¹² Se estima que al final de 2022 el número total de personas desplazadas procedentes de Ucrania que habrán entrado en la Unión alcanzará gradualmente los seis millones, y su distribución geográfica se calcula en función del volumen de la diáspora existente, de la población relativa del Estado miembro de acogida y de la distribución en la Unión de las personas desplazadas procedentes de Ucrania observada en marzo de 2022. En cuanto a los costes presupuestarios por persona, las estimaciones se basan en el modelo de microsimulación Euromod del Centro Común de Investigación de la Comisión, teniendo en cuenta las transferencias en efectivo que pueden recibir las personas desplazadas, así como prestaciones en especie, por ejemplo en los ámbitos educativo y sanitario.

- (16) En su Recomendación de 18 de junio de 2021, el Consejo recomendó a Bulgaria que mantuviera en 2022 una orientación presupuestaria expansionista, en particular a través del impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y que preservara la inversión financiada a nivel nacional. El Consejo también recomendó a Bulgaria que mantuviera bajo control el aumento del gasto corriente financiado a nivel nacional. Asimismo, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitiesen, aplicase una política presupuestaria destinada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo y, al mismo tiempo, fomentase la inversión para impulsar el potencial de crecimiento.

(17) En 2022, según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 e incluyendo la información incorporada en el Programa de Convergencia de 2022 de Bulgaria, se prevé que la orientación presupuestaria sea expansionista en un – 3,4 % del PIB, según lo recomendado por el Consejo¹³. Bulgaria tiene previsto proporcionar un apoyo continuo a la recuperación utilizando el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales conforme a lo recomendado por el Consejo. Se prevé que la contribución positiva a la actividad económica de los gastos financiados por subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión aumente en 1,1 puntos porcentuales del PIB respecto de 2021. Se prevé que la inversión financiada a nivel nacional proporcione una contribución expansionista a la orientación presupuestaria equivalente a 1,1 puntos porcentuales del PIB en 2022¹⁴. Por consiguiente, Bulgaria se propone preservar la inversión financiada a nivel nacional, según lo recomendado por el Consejo. Al mismo tiempo, se prevé que en 2022 el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas de ingresos) proporcione una contribución expansionista de 1,4 puntos porcentuales a la orientación presupuestaria global. Este importante efecto expansionista incluye el impacto adicional de las medidas para hacer frente al impacto económico y social del aumento de los precios de la energía (0,2 puntos porcentuales del PIB), así como los costes de la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania (0,1 puntos porcentuales del PIB). Al mismo tiempo, se espera que los cambios en el sistema de pensiones (0,6 % del PIB) y los aumentos salariales (0,3 % del PIB) también contribuyan al crecimiento del gasto corriente neto. Por lo tanto, sobre la base de las actuales estimaciones de la Comisión, Bulgaria no está controlando de manera suficiente el crecimiento de los gastos corrientes financiados a nivel nacional en 2022.

¹³ Un signo negativo en el indicador indica un exceso en el incremento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política presupuestaria expansionista.

¹⁴ Se prevé que los otros gastos de capital financiados a nivel nacional proporcionen una contribución contraccionista de 0,1 puntos porcentuales del PIB.

- (18) Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022, en 2023 el efecto de la orientación presupuestaria equivaldría al -1,3 % del PIB, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica¹⁵. Se prevé que Bulgaria siga utilizando en 2023 las subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación. Se prevé que la contribución positiva a la actividad económica de los gastos financiados por subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión aumente en 0,7 puntos porcentuales del PIB respecto de 2022. Asimismo, se prevé que la inversión financiada a nivel nacional tenga un efecto expansionista equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB en 2023¹⁶. Al mismo tiempo, se prevé que en 2023 el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas de ingresos) proporcione una contribución expansionista de 0,5 puntos porcentuales a la orientación presupuestaria global. Esto incluye el impacto de la eliminación gradual de las medidas que abordan el aumento de los precios de la energía (0,9 % del PIB), mientras que se prevé que el aumento de las transferencias sociales y los aumentos salariales contribuyan al crecimiento del gasto corriente neto.
- (19) En el Programa de Convergencia de 2022 se espera que el déficit público disminuya gradualmente al 2,8 % del PIB en 2024 y al 2,4 % del PIB en 2025. Por tanto, se prevé que el déficit público se mantenga por debajo del 3 % del PIB durante el período cubierto por el programa. Estas previsiones contemplan un aumento de los ingresos procedentes de los impuestos directos y las cotizaciones sociales gracias al aumento de la renta de los hogares y de las transferencias de capital en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Según el Programa de Convergencia de 2022, se espera que la ratio deuda pública/PIB aumente de aquí a 2025, concretamente hasta el 29,1 % en 2024 y el 30,4 % en 2025. Según el análisis de la Comisión, los riesgos para la sostenibilidad de la deuda parecen medios a medio plazo.

¹⁵ Un signo negativo en el indicador indica un exceso en el incremento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política presupuestaria expansionista.

¹⁶ Se prevé que los otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan un efecto neutro de 0,0 puntos porcentuales del PIB.

(20) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2021/241 y el criterio 2.2 de su anexo V, el Plan de Recuperación y Resiliencia incluye un amplio conjunto de inversiones y reformas que se refuerzan mutuamente y que han de llevarse a cabo con arreglo a un calendario indicativo de realización cuyo plazo finaliza el 31 de agosto de 2026. Estas contribuyen a abordar la totalidad o una parte significativa de los retos económicos y sociales descritos en las recomendaciones dirigidas por el Consejo a Bulgaria en el marco del Semestre Europeo de 2019 y 2020, además de en cualquier otra recomendación dirigida a Bulgaria hasta la fecha de adopción de un Plan de Recuperación y Resiliencia. En particular, el Plan de Recuperación y Resiliencia aborda las recomendaciones específicas por país en el ámbito social con medidas para mejorar la inclusión social, que se espera mejoren la adecuación y la cobertura del régimen de renta mínima, así como con medidas para avanzar en la integración del empleo y los servicios sociales. Otras medidas que abordan las recomendaciones específicas por país se centran en la adquisición de capacidades, en particular las digitales, así como en aumentar la pertinencia para el mercado laboral de los sistemas de educación y aprendizaje permanente y en ampliar la oferta de servicios sanitarios en toda Bulgaria. Estas medidas pueden ayudar a alcanzar los objetivos y seguir avanzando en el pilar europeo de derechos sociales y su plan de acción de aquí a 2030. Además, el Plan de Recuperación y Resiliencia aborda las recomendaciones específicas por país a través de la descarbonización del sector energético, el aumento de la eficiencia energética general y la aplicación de medidas sobre transporte sostenible e infraestructuras y servicios digitales. Asimismo, el plan incluye medidas de gran alcance para mejorar la eficiencia de la Administración Pública y del sistema judicial, prevenir, detectar y corregir la corrupción, mejorar el entorno empresarial, fomentar la inversión y mejorar el sistema de investigación e innovación. Todo ello también ayudará a Bulgaria a abordar los problemas y observaciones planteados en el marco del mecanismo del Estado de Derecho.

- (21) Se espera que la aplicación del Plan de Recuperación y Resiliencia de Bulgaria contribuya a impulsar las transiciones ecológica y digital. Las medidas que respaldan objetivos climáticos en Bulgaria representan el 58,9 % de la dotación total del Plan de Recuperación y Resiliencia, y las medidas que respaldan objetivos digitales, el 25,8 %. La aplicación completa del Plan de Recuperación y Resiliencia, conforme a los hitos y objetivos pertinentes, ayudará a Bulgaria a recuperarse rápidamente de las repercusiones de la crisis de la COVID-19, al mismo tiempo que refuerza su resiliencia. A la vez, los esfuerzos adicionales para hacer pleno uso de los servicios públicos de empleo y proporcionar un apoyo social y de empleo integrado ayudarán a mitigar el impacto del cambio demográfico previsto y a respaldar unas transiciones ecológica y digital justas. La participación sistemática de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo importante para la aplicación fructífera del Plan de Recuperación y Resiliencia, y de otras políticas económicas y de empleo que van más allá de él, con el fin de garantizar una amplia asunción del programa de políticas en su conjunto.

- (22) Bulgaria presentó el acuerdo de asociación previsto en el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁷ el 11 de mayo de 2022, pero no ha presentado todavía los demás programas de la política de cohesión. De conformidad con dicho Reglamento, Bulgaria debe tener en cuenta las recomendaciones que se le han dirigido en la programación de los fondos de la política de cohesión 2021–2027. Esto constituye una condición previa para mejorar la eficacia y maximizar el valor añadido de la ayuda financiera que se ha de recibir de los fondos de la política de cohesión, al mismo tiempo que se fomenta la coordinación, la complementariedad y la coherencia entre dichos fondos de cohesión y otros instrumentos y fondos de la Unión. La aplicación fructífera del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los programas de la política de cohesión también depende de la eliminación de los obstáculos a la inversión para respaldar las transiciones ecológica y digital y un desarrollo territorial equilibrado.
- (23) En respuesta al mandato de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión establecido en la Declaración de Versalles, la propuesta de la Comisión de un plan REPowerEU se propone eliminar la dependencia de la Unión respecto de la importación de combustibles fósiles de Rusia lo más pronto posible. Con este objetivo, la Comisión se propone determinar, por medio de un diálogo con los Estados miembros, los proyectos, inversiones y reformas a nivel nacional, regional y de la Unión que se consideran más adecuados. En el contexto de la crisis energética y de conformidad con el mandato otorgado por el Consejo Europeo en marzo de 2022, la Comisión y los Estados miembros han creado una plataforma energética de la UE para la compra común de gas, GNL e hidrógeno, con carácter voluntario. Estas medidas están encaminadas a reducir la dependencia global respecto de los combustibles fósiles y a cambiar el origen de las importaciones de combustibles fósiles que hasta la fecha procedían de Rusia.

¹⁷ Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

(24) Bulgaria tiene la economía más intensiva en carbono de la Unión, con una intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero más de cuatro veces superior a la media de la Unión. La cuota actual de combustibles fósiles en la combinación energética de Bulgaria es del 61,5 %, mientras que la energía nuclear representa un 24 % y las energías renovables un 14,5 % (por debajo de la media de energías renovables de la Unión, que se sitúa en el 19 %). El país dependía de forma significativa del gas natural de Rusia hasta abril de 2022¹⁸. En 2020, el 75 % del gas natural se importó de Rusia, por encima de la media de la Unión, que se sitúa en el 43,2 %. Sin embargo, su cuota en la combinación energética fue solo del 13,9 %, inferior a la media de la Unión del 24,4 %. La industria sigue siendo el mayor consumidor de gas, con una cuota del 40 %, incluidos los usos no energéticos, mientras que la cuota del sector eléctrico ha disminuido desde 2010, pasando del 30 % al 25 % en 2019. La calefacción urbana depende del gas natural con poco margen de mejora, ya que los sistemas de calefacción urbana no pueden sustituirse por fuentes alternativas. Si bien el Plan de Recuperación y Resiliencia estudia el potencial de la energía geotérmica para la calefacción, podrían preverse inversiones adicionales para apoyar la instalación de bombas de calor a gran escala. La producción de electricidad a partir de carbón está totalmente cubierta por la producción nacional de lignito, y Bulgaria importa pequeñas cantidades de carbón de Rusia para uso industrial (0,56 millones de toneladas, lo que representa el 85 % del total de las importaciones de carbón). Por otra parte, Bulgaria depende de Rusia para el petróleo crudo (el 63 % de su petróleo crudo procede de Rusia¹⁹, muy por encima de la media de la Unión del 26 %) e importa el 22 % de sus productos refinados del petróleo de Rusia, lo cual se sitúa por debajo de la media de la Unión del 35 %. En conjunto, la cuota del petróleo en la combinación energética fue del 23,9 % en 2020, por debajo de la media de la Unión del 32,7 %. El Plan de Recuperación y Resiliencia búlgaro incluye la adopción de una hoja de ruta hacia la neutralidad climática. Esta prevé medidas para completar la eliminación progresiva del carbón y el lignito a más tardar en 2038, así como inversiones y reformas considerables para acelerar el despliegue de las energías renovables, al tiempo que se requerirán esfuerzos adicionales para alcanzar los objetivos de la transición climática y energética.

¹⁸ Desde abril de 2022, tras la suspensión unilateral del suministro de gas de Gazprom, Bulgaria ya no recibe gas de Rusia.

¹⁹ Para los datos de importación de Bulgaria se hace referencia a los datos de Eurostat de 2019. Los datos sobre importaciones de 2020 no son informativos, ya que grandes cantidades de las importaciones de crudo se habían clasificado como procedentes de socios comerciales «no especificados». La media de la UE se refiere al porcentaje de las importaciones procedentes de Rusia respecto del total de las importaciones de fuera de la EU-27, en relación con el petróleo crudo y los productos refinados del petróleo, respectivamente.

En cuanto a las energías renovables, Bulgaria se ha comprometido a añadir al menos 3 500 MW de nueva capacidad procedente de fuentes de energía renovables (eólica y solar) y a crear las condiciones técnicas para integrar 4 500 MW adicionales en el sistema eléctrico de aquí a 2026. Además, el plan incluye una reforma para eliminar los principales obstáculos al desarrollo de cadenas de valor y tecnologías de hidrógeno renovable, así como inversiones para apoyar el desarrollo de proyectos piloto destinados a producir hidrógeno renovable y biogás sostenible. También se prevén medidas para ayudar a los hogares a instalar sistemas de calefacción solar de agua y sistemas solares fotovoltaicos. El plan también definirá la pobreza energética. Conviene señalar que, a fin de ajustarse al paquete de medidas «Objetivo 55», será preciso que Bulgaria se fije unos objetivos más ambiciosos en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de fomento de las energías renovables y la eficiencia energética.

- (25) Al mismo tiempo, el Plan de Recuperación y Resiliencia búlgaro prevé más de 1 000 millones EUR de inversiones en medidas de eficiencia energética destinadas al parque inmobiliario público y privado. Esto se ve reforzado por reformas para abordar los obstáculos a las inversiones en eficiencia energética y reducir la carga administrativa asociada a la renovación. No obstante, Bulgaria debe aspirar a seguir reduciendo el consumo de energía y la dependencia de los combustibles fósiles a fin de alcanzar los objetivos fijados en su estrategia a largo plazo para la renovación del parque inmobiliario. El fondo nacional de descarbonización que se creará en 2023 podría respaldar esta medida. Paralelamente, Bulgaria debe garantizar interconexiones energéticas con una capacidad suficiente, también con los países vecinos. Al concluir las inversiones en curso, Bulgaria podrá aprovechar las ventajas del mercado único, garantizar la seguridad del suministro y acelerar la diversificación de las rutas de suministro de gas. Se recomienda que las nuevas infraestructuras relacionadas con el gas estén preparadas para el futuro, en la medida de lo posible, con el fin de facilitar su sostenibilidad a largo plazo mediante su readaptación futura a los combustibles sostenibles.

- (26) Aunque la aceleración de la transición hacia la neutralidad desde el punto de vista climático y el abandono progresivo de los combustibles fósiles crearán unos costes de reestructuración significativos en varios sectores, Bulgaria puede utilizar el Mecanismo para una Transición Justa en el contexto de la política de cohesión con objeto de disminuir el impacto socioeconómico de la transición en las regiones más afectadas. Bulgaria puede además aprovechar el Fondo Social Europeo Plus, establecido por el Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁰, para mejorar las oportunidades de empleo y reforzar la cohesión social.
- (27) A la luz de la valoración de la Comisión, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2022, y su dictamen²¹ se refleja en la recomendación 1.
- (28) El 10 de julio de 2020, la leva búlgara se incluyó en el mecanismo europeo de tipos de cambio II (MTC II) como paso preparatorio hacia la adopción del euro. Para preservar la estabilidad económica y financiera y lograr un alto grado de convergencia económica sostenible, las autoridades búlgaras se han comprometido a aplicar medidas políticas específicas para garantizar la sostenibilidad del sector financiero no bancario y reforzar la gobernanza de las empresas públicas, así como los marcos de insolvencia y de lucha contra el blanqueo de capitales. Los avances de Bulgaria en el cumplimiento de los requisitos necesarios para la adopción del euro serán evaluados en los informes de convergencia de 2022 de la Comisión Europea y del Banco Central Europeo.

²⁰ Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013 (DO L 231 de 30.6.2021, p. 21).

²¹ Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMIENDA a Bulgaria que tome medidas en 2022 y 2023 con el fin de:

1. Garantizar que, en 2023, el aumento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional se ajuste a una orientación general neutra de la política presupuestaria, teniendo en cuenta la continuación del apoyo temporal y específico a los hogares y las empresas más vulnerables frente a las subidas de los precios de la energía y a las personas que huyen de Ucrania. Estar dispuesta a ajustar sus gastos corrientes a la cambiante situación. Aumentar la inversión pública en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital y de la seguridad energética teniendo en cuenta la iniciativa REPowerEU, utilizando también el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión. Para el período posterior a 2023, aplicar una política presupuestaria destinada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo.
2. Proceder a la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia, de conformidad con los hitos y objetivos incluidos en la Decisión de Ejecución del Consejo de 4 de mayo de 2022. Presentar los documentos de programación de la política de cohesión 2021—2027 con vistas a finalizar las negociaciones con la Comisión y, seguidamente, iniciar su aplicación.
3. Reducir la dependencia global de los combustibles fósiles y de las importaciones de combustibles fósiles acelerando el desarrollo de las energías renovables, y diversificar las fuentes y rutas de suministro de gas mediante el aumento de las interconexiones con los países vecinos. Intensificar los esfuerzos para reducir la demanda energética mediante el aumento de la eficiencia energética en la industria y en el parque inmobiliario privado y público. Promover nuevas soluciones sostenibles en la calefacción urbana centralizada.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo

La Presidenta / El Presidente
