COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 4.6.2025
COM(2025) 202 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre as políticas económicas, sociais, de emprego, estruturais e orçamentais da Bulgária

{SWD(2025) 202 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre as políticas económicas, sociais, de emprego, estruturais e orçamentais da Bulgária

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 (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho[1], nomeadamente o artigo 3.º, n.º 3,

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:

Considerações gerais

(1) O Regulamento (UE) 2024/1263, que entrou em vigor em 30 de abril de 2024, especifica os objetivos do quadro de governação económica, que consistem em promover finanças públicas sólidas e sustentáveis, um crescimento sustentável e inclusivo e a resiliência, através de reformas e investimentos, bem como prevenir défices orçamentais excessivos. O regulamento estabelece que o Conselho e a Comissão exercem uma supervisão multilateral no contexto do Semestre Europeu, em conformidade com os objetivos e requisitos estabelecidos no TFUE. O Semestre Europeu inclui, em especial, a formulação e a supervisão da aplicação das recomendações específicas por país. O regulamento promove também a assunção de responsabilidades a nível nacional pela política orçamental e salienta a sua perspetiva de médio prazo, em combinação com uma aplicação mais eficaz e coerente. Cada Estado-Membro deve apresentar ao Conselho e à Comissão um plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo, contendo os seus compromissos orçamentais, de reforma e de investimento, para um período de quatro ou cinco anos, em função da duração da legislatura nacional. A trajetória das despesas líquidas[2] nestes planos tem

[1] JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] Despesas líquidas na aceção do artigo 2.º, ponto 2), do Regulamento (UE) 2024/1263: «despesas líquidas», as despesas públicas líquidas de i) de despesas com juros, ii) medidas discricionárias em matéria de receitas, iii) despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas

de cumprir os requisitos do regulamento, nomeadamente colocar ou manter a dívida das administrações públicas numa trajetória descendente plausível até ao final do período de ajustamento, ou mantê-la em níveis prudentes, inferiores a 60 % do produto interno bruto (PIB), bem como reduzir e/ou manter o défice das administrações públicas abaixo do valor de referência de 3 % do PIB, previsto no Tratado, a médio prazo. Caso um Estado-Membro se comprometa a concretizar um conjunto relevante de reformas e investimentos em conformidade com os critérios estabelecidos no regulamento, o período de ajustamento pode ser prorrogado por um máximo de três anos.

(2) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho[3], que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência («MRR»), entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O MRR presta apoio financeiro aos Estados-Membros, garantindo um estímulo orçamental financiado pela União, para a execução de reformas e investimentos. Em consonância com as prioridades do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas, o MRR impulsiona a recuperação económica e social e a realização de reformas e investimentos sustentáveis, em especial promovendo as transições ecológica e digital e reforçando a resiliência das 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.

(3) O Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho[4] («Regulamento REPowerEU»), que foi adotado em 27 de fevereiro de 2023, visa eliminar progressivamente a dependência da União das importações de combustíveis fósseis russos. Tal ajudará a garantir a segurança energética e a diversificar o aprovisionamento energético da União, aumentando, ao mesmo tempo, a utilização das energias renováveis, as capacidades de armazenamento energético e a eficiência energética.

(4) 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 desse regulamento, a Comissão avaliou a relevância, eficácia, eficiência e coerência do plano de recuperação e resiliência, em conformidade com as orientações de avaliação estabelecidas no anexo V. Em 4 de maio de 2022, o Conselho adotou a sua Decisão de execução que aprova a avaliação do plano de recuperação e resiliência da Bulgária[5], que foi alterada em 8 de dezembro de 2023 nos termos do artigo 18.º, n.º 2, a fim de atualizar a contribuição financeira

---

provenientes de fundos da União, iv) despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, v) elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego e vi) medidas pontuais e outras medidas temporárias.

3 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), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

4 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

5 Decisão de Execução do Conselho, de 4 de maio de 2022, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Bulgária (8091/22).

máxima para o apoio financeiro não reembolsável[6]. A disponibilização das parcelas depende da adoção de uma decisão pela Comissão, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, 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 nos marcos e metas já cumpridos para a mesma reforma ou o mesmo investimento.

(5) Em [data], o Conselho, sob recomendação da Comissão, adotou uma recomendação que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo da Bulgária[7]. O plano foi apresentado em conformidade com o artigo 11.º e com o artigo 36.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (UE) 2024/1263, abrange o período de 2025 a 2028 e apresenta um ajustamento orçamental repartido por quatro anos.

(6) Em 26 de novembro de 2024, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou o Relatório de 2025 sobre o Mecanismo de Alerta, em que não identificou a Bulgária como um dos Estados-Membros relativamente aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. A Comissão adotou ainda uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro e uma proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2025, 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[8] em 13 de maio de 2025 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego em 10 de março de 2025.

(7) Em 29 de janeiro de 2025, a Comissão publicou a Bússola para a Competitividade, um quadro estratégico que visa impulsionar a competitividade global da UE nos próximos cinco anos. Esta estratégia identifica os três imperativos transformadores do crescimento económico sustentável: i) inovação, ii) descarbonização e competitividade, e iii) segurança. Para colmatar o défice de inovação, a UE tenciona promover a inovação industrial, apoiar o crescimento das empresas em fase de arranque através de iniciativas como a Estratégia Europeia para as Empresas em Fase de Arranque e as Empresas em Fase de Expansão, e promover a adoção de tecnologias avançadas, como a inteligência artificial e a computação quântica. Tendo em vista uma economia mais ecológica, a Comissão delineou um Plano de Ação para Energia a Preços Acessíveis e um Pacto da Indústria Limpa, assegurando que a transição para energias limpas continue a ser eficaz em termos de custos, favorável à competitividade, em especial para os setores com utilização intensiva de energia, e um motor de crescimento. A fim de reduzir as dependências excessivas e aumentar a segurança, a União está empenhada em reforçar as parcerias comerciais mundiais, diversificar as cadeias de abastecimento e garantir o acesso a matérias-primas críticas e a fontes de energia limpas. Estas prioridades dependem de medidas facilitadoras horizontais como a simplificação regulamentar, o aprofundamento do mercado único, o financiamento da competitividade e a criação da União da Poupança e dos Investimentos, a promoção das competências e de empregos de qualidade e uma melhor coordenação das políticas da UE. A Bússola para a Competitividade está em

---

6 Decisão de Execução do Conselho, de 8 de dezembro de 2023, que altera a Decisão de Execução, de 4 de maio de 2022, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Bulgária (15837/2023).

7 Recomendação do Conselho de [21 de janeiro/18 de fevereiro/…] de 2025 [que aprova o plano orçamental-estrutural de médio prazo/a fixação da trajetória das despesas líquidas] de [país], JO C/2025/[6xx/xxx], [10.2/dd.mm].2025.

8 Recomendação do Conselho, de 13 de maio de 2025, sobre a política económica da área do euro (JO C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).)

consonância com o Semestre Europeu e assegura a coerência das políticas económicas dos Estados-Membros com os objetivos estratégicos da Comissão, criando uma abordagem unificada da governação económica, que promove o crescimento sustentável, a inovação e a resiliência em toda a União.

(8) Em 2025, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a desenvolver-se paralelamente à execução do MRR. A plena execução dos planos de recuperação e resiliência continua a ser essencial para cumprir as prioridades estratégicas do Semestre Europeu, uma vez que os planos ajudam a responder eficazmente à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país formuladas nos últimos anos. As recomendações específicas por país continuam a ser igualmente pertinentes para a avaliação dos planos de recuperação e resiliência alterados, em conformidade com o artigo 21.º do Regulamento (UE) 2021/241.

(9) As recomendações específicas por país de 2025 abrangem os desafios que não são suficientemente abordados pelas medidas incluídas nos planos de recuperação e resiliência, tendo em conta os desafios relevantes identificados nas recomendações específicas por país de 2019-2024.

(10) Em 4 de junho de 2025, a Comissão publicou o relatório específico de 2025 relativo à Bulgária. Esse relatório avaliou os progressos realizados pela Bulgária em resposta às recomendações específicas por país pertinentes e fez o balanço da execução, pela Bulgária, do plano de recuperação e resiliência. Com base nesta análise, o relatório por país identificou os desafios mais prementes que a Bulgária enfrenta. 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.

Avaliação do relatório anual de progresso

(11) Em [data], o Conselho recomendou as seguintes taxas máximas de crescimento das despesas líquidas para a Bulgária: 6,2 % em 2025, 4,9 % em 2026, 4,4 % em 2027, e 4,0 % em 2028, o que corresponde às taxas de crescimento cumulativas máximas calculadas por referência a 2024 de 6,2 % em 2025, 11,4 % em 2026, 16,3 % em 2027, e 21 % em 2028. Em 2 de maio de 2025, a Bulgária apresentou o seu relatório anual de progresso[9] sobre dados e projeções pertinentes em matéria de execução orçamental e a execução de reformas e investimentos em resposta aos principais desafios identificados nas recomendações específicas por país do Semestre Europeu. O relatório anual de progresso reflete igualmente os relatórios semestrais da Bulgária sobre os progressos realizados na consecução do seu plano de recuperação e resiliência, em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241.

(12) A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e as suas repercussões constituem um desafio existencial para a União Europeia. A Comissão recomendou a ativação da cláusula de derrogação nacional do Pacto de Estabilidade e Crescimento de forma coordenada, a fim de apoiar os esforços da UE para alcançar um aumento rápido e significativo da despesa em defesa, tendo esta proposta sido acolhida favoravelmente

[9] Os relatórios anuais de progresso de 2025 estão disponíveis em: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=pt.

pelo Conselho Europeu de 6 de março de 2025. Na sequência do pedido da Bulgária de 2 de maio de 2025, em [data], o Conselho, sob recomendação da Comissão, adotou uma recomendação que permite à Bulgária desviar-se e exceder as taxas máximas de crescimento das despesas líquidas recomendadas[10].

(13) Com base nos dados validados pelo Eurostat[11], o défice das administrações públicas da Bulgária aumentou de 2,0 % do PIB em 2023 para 3,0 % em 2024, enquanto a dívida das administrações públicas aumentou de 22,9 % do PIB no final de 2023 para 24,1 % no final de 2024. De acordo com os cálculos da Comissão, esta evolução corresponde a uma taxa de crescimento das despesas líquidas de 10,4 % em 2024. No relatório anual de progresso, a Bulgária estima que o crescimento das despesas líquidas em 2024 se situe em 12,3 %. A taxa de crescimento das despesas líquidas mais baixa nos cálculos da Comissão deve-se principalmente ao facto de a Comissão ter contabilizado uma despesa não recorrente em 2024. Com base nas estimativas da Comissão, a orientação orçamental[12] em 2024, que inclui as despesas financiadas tanto a nível nacional como da UE, foi globalmente neutra.

(14) De acordo com o relatório anual de progresso, o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais da Bulgária prevê um crescimento do PIB real de 3,0 % em 2025, enquanto a inflação medida pelo IHPC deverá atingir 3,6 % em 2025. Nas suas previsões da primavera de 2025, a Comissão aponta para um crescimento do PIB real de 2,0 % em 2025 e de 2,1 % em 2026 e para uma inflação medida pelo IHPC de 3,6 % em 2025 e de 1,8 % em 2026.

(15) No relatório anual de progresso, prevê-se que o défice das administrações públicas diminua para 2,9 % do PIB em 2025, enquanto o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá aumentar para 28,9 % até ao final de 2025. Esta evolução corresponde a um crescimento das despesas líquidas de 8,6 % em 2025. As previsões da Comissão da primavera de 2025 apontam para um défice das administrações públicas de 2,8 % do PIB em 2025. De acordo com os cálculos da Comissão, esta evolução corresponde a um crescimento das despesas líquidas de 9,2 % em 2025. Estas projeções de crescimento das despesas líquidas mais elevadas do que as constantes do relatório anual de progresso devem-se ao facto de as previsões da Comissão da primavera de 2025 projetarem um nível inferior de despesas financiadas pela UE e um menor impacto das medidas discricionárias em matéria de receitas, embora o nível projetado de despesas totais seja inferior. A contabilização pela Comissão de despesas não recorrentes para 2024 contribuiu igualmente para esta diferença, criando uma base de partida mais baixa para 2024. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental em 2025, que inclui as despesas financiadas tanto a nível nacional como da UE, deverá ser expansionista em 1,1 % do PIB. Prevê-se que o rácio dívida das administrações públicas/PIB aumente para 25,1 % do PIB até final de 2025.

---

10 Recomendação do Conselho que autoriza a Bulgária a desviar-se e a exceder a trajetória das despesas líquidas recomendada (Ativação da cláusula de derrogação nacional), JO (...).

11 Euroindicadores do Eurostat, 22.4.2025.

12 A orientação orçamental é definida como uma medida da variação anual da situação orçamental subjacente das administrações públicas. Visa avaliar o impulso económico decorrente das políticas orçamentais financiadas tanto a nível nacional como pelo orçamento da UE. A orientação orçamental é medida como a diferença entre i) o crescimento potencial a médio prazo e ii) a variação das despesas primárias líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas e incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União.

(16) As previsões da primavera de 2025 da Comissão apontam para que a despesa das administrações públicas financiada por apoio não reembolsável («subvenções») do Mecanismo de Recuperação e Resiliência represente 1,0 % do PIB em 2025, contra 0,4 % do PIB em 2024. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência permitirão realizar investimentos de elevada qualidade e executar reformas conducentes à melhoria da produtividade, sem que isso tenha impacto direto no saldo e na dívida das administrações públicas da Bulgária.

(17) A despesa das administrações públicas em defesa na Bulgária ascendeu a 1,6 % do PIB em 2021 e em 2022 e a 1,5 % do PIB em 2023[13]. De acordo com as previsões da primavera de 2025 da Comissão, a despesa em defesa deverá atingir 1,4 % do PIB em 2024 e 2,6 % do PIB em 2025, o que corresponde a um aumento de 1,2 pontos percentuais do PIB em comparação com 2024. O período em que a cláusula de derrogação nacional é ativada (2025-2028) permite à Bulgária rever as prioridades em matéria de despesa pública ou aumentar as receitas públicas, de modo a que o aumento duradouro da despesa em defesa não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

(18) De acordo com as previsões da primavera 2025 da Comissão, as despesas líquidas na Bulgária deverão crescer 9,2 % em 2025. Com base nas previsões da primavera de 2025 da Comissão, o crescimento das despesas líquidas da Bulgária em 2025 deverá ser superior à taxa de crescimento máxima recomendada, o que corresponde a um desvio[14] de 1,1 % do PIB em 2025. No entanto, o desvio previsto está em consonância com a flexibilidade proporcionada pela cláusula de derrogação nacional, com base nas atuais projeções para a despesa em defesa.

(19) O relatório anual de progresso não inclui projeções orçamentais além de 2025. Com base nas medidas políticas já conhecidas à data da sua finalização, as previsões da Comissão da primavera de 2025 apontam para um défice das administrações públicas de 2,8 % do PIB em 2026. Esta evolução corresponde a um crescimento das despesas líquidas de 1,7 % em 2026. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental em 2026, que inclui as despesas financiadas tanto a nível nacional como da UE, deverá ser contracionista em 0,8 % do PIB. A Comissão prevê que o rácio dívida das administrações públicas/PIB aumente para 27,1 % do PIB até final de 2026. O aumento do rácio dívida/PIB em 2026 reflete principalmente um défice primário estável superior a 2 % e uma desinflação sustentada ao longo do período de previsão, juntamente com o aumento das taxas de juro.

Principais desafios estratégicos

(20) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (UE) 2021/241 e com o critério 2.2 do anexo V do mesmo regulamento, o plano de recuperação e resiliência inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a executar até 2026. As reformas e os investimentos devem também ajudar a resolver eficazmente a totalidade ou uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país pertinentes. Tendo em conta este prazo apertado, a conclusão da efetiva execução do plano de recuperação e resiliência é essencial para impulsionar a competitividade a longo prazo da Bulgária através da

[13] Eurostat, despesas públicas de acordo com a classificação das funções das administrações públicas (COFOG).

[14] A partir de 2026, estes valores constarão da conta de controlo estabelecida nos termos do artigo 22.º do Regulamento (UE) 2024/1263.

dupla transição ecológica e digital, assegurando simultaneamente a justiça social. Para respeitar os compromissos assumidos no plano de recuperação e resiliência até agosto de 2026, é essencial que a Bulgária acelere com caráter de urgência a execução das reformas e dos investimentos resolvendo os desafios relevantes. A rápida inclusão de um capítulo REPowerEU no plano de recuperação e resiliência é essencial para o financiamento de reformas e investimentos adicionais em prol dos objetivos estratégicos da Bulgária e da UE no domínio da energia e da transição ecológica. Trata-se, em especial, da manutenção de uma abordagem política coerente para a execução das reformas estruturais previstas, bem como da garantia de procedimentos de contratação pública competitivos e eficazes, a fim de permitir a realização atempada dos investimentos previstos. A participação sistemática das autoridades locais e regionais, dos parceiros sociais, da sociedade civil e de outras partes interessadas pertinentes continua a ser essencial a fim de assegurar uma ampla apropriação com vista à execução bem-sucedida do plano de recuperação e resiliência.

(21) A execução dos programas da política de coesão, que incluem o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do Fundo para uma Transição Justa (FTJ), do Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e do Fundo de Coesão (FC), acelerou na Bulgária. É importante prosseguir os esforços para assegurar a rápida execução destes programas, maximizando simultaneamente o seu impacto no terreno. A Bulgária já está a tomar medidas no âmbito dos seus programas da política de coesão para impulsionar a competitividade e o crescimento. Ao mesmo tempo, a Bulgária continua a enfrentar desafios, nomeadamente relacionados com a pobreza (energética) e a inclusão social, a qualidade e a inclusividade da educação, o desenvolvimento de competências, a integração de grupos vulneráveis no mercado de trabalho e a transição energética, que continuam a ser fundamentais para a resiliência a longo prazo, e a competitividade, sendo que uma maior ênfase no desenvolvimento de tecnologias estratégicas pode proporcionar novas oportunidades. Em conformidade com o artigo 18.º do Regulamento (UE) 2021/1060, a Bulgária é obrigada — no âmbito da revisão intercalar dos fundos da política de coesão — a rever cada programa tendo em conta, nomeadamente, os desafios identificados nas recomendações específicas por país de 2024. As propostas da Comissão adotadas em 1 de abril de 2025[15] prorrogam o prazo para a apresentação de uma avaliação — para cada programa — dos resultados da revisão intercalar para além de 31 de março de 2025. Proporcionam igualmente flexibilidade para ajudar a acelerar a execução dos programas e incentivos para que os Estados-Membros afetem os recursos da política de coesão a cinco domínios prioritários estratégicos da União, a saber, a competitividade em tecnologias estratégicas, a defesa, a habitação, a resiliência hídrica e a transição energética.

(22) A Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP) proporciona a oportunidade de investir numa prioridade estratégica essencial da UE, reforçando a competitividade europeia. A STEP é canalizada através de 11 fundos da UE existentes. Os Estados-Membros podem também contribuir para o Programa InvestEU, apoiando investimentos em domínios prioritários. A Bulgária poderia utilizar estas iniciativas para apoiar o desenvolvimento ou o fabrico de tecnologias críticas, incluindo tecnologias limpas e eficientes em termos de recursos.

[15] Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera os Regulamentos (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 no respeitante a medidas específicas para fazer face a desafios estratégicos no contexto da revisão intercalar — COM(2025) 123 final.

(23) Para além dos desafios económicos e sociais abordados no quadro do plano de recuperação e resiliência e de outros fundos da UE, a Bulgária enfrenta vários desafios adicionais relacionados com a qualidade da educação e as competências, os cuidados de saúde, os cuidados continuados e a inclusão social. Desafios adicionais, que comprometem o ambiente empresarial e a competitividade, incluem o funcionamento da administração pública, designadamente a independência das entidades reguladoras, a eficácia dos procedimentos de contratação pública e a orientação da investigação e inovação. Outros desafios prendem-se com o grau ainda elevado de dependência dos combustíveis fósseis, a persistente pobreza energética, o subdesenvolvimento das infraestruturas de transportes sustentáveis e a má gestão dos resíduos e da água.

(24) Tal como estabelecido na Bússola para a Competitividade, todas as instituições da UE, nacionais e locais devem envidar grandes esforços para produzir regras mais simples e acelerar os procedimentos administrativos. A Comissão estabeleceu objetivos ambiciosos para reduzir os encargos administrativos: pelo menos 25 % para todas as empresas e, no caso das PME, pelo menos 35 %; e criou novos instrumentos para alcançar estes objetivos, incluindo testes de esforço sistemáticos do acervo legislativo da UE e o reforço do diálogo entre as partes interessadas. Para corresponder a esta ambição, a Bulgária deve igualmente tomar medidas. A complexidade dos procedimentos administrativos é considerada problemática por parte de 66 % das empresas que operam na Bulgária[16]. A qualidade dos serviços prestados pela administração pública continua a ser insuficiente, com disparidades regionais significativas. A grande maioria das empresas considera que a corrupção é generalizada e constitui um problema para a atividade empresarial. Os outros principais desafios que se colocam ao ambiente empresarial incluem os elevados encargos administrativos e os obstáculos regulamentares. Estas questões poderiam ser resolvidas através de uma maior digitalização dos serviços administrativos e da redução do custo da criação de uma empresa. Os procedimentos de contratação pública carecem muitas vezes de concorrência ou qualidade, o que conduz frequentemente à falta de proponentes ou a recursos coroados de êxito. Os riscos de corrupção na contratação pública continuam a ser elevados, dissuadindo as empresas de participar devido à perceção de parcialidade nas condições e nas avaliações. As entidades reguladoras enfrentam limitações de recursos e estão frequentemente sujeitas a influência política, o que compromete a sua independência e a qualidade do seu trabalho. As grandes diferenças salariais em alguns reguladores e entre estes limitam a possibilidade de atrair peritos de qualidade. .

(25) O nível de investimento em I&D na Bulgária é muito baixo e não é afetado de forma eficiente, conduzindo a um impacto e eficácia reduzidos, nomeadamente no que se refere à I&D. Em 2023, as despesas públicas com I&D representaram 0,28 % do PIB, muito abaixo da média da UE de 0,72 %. Além disso, as ligações entre o meio académico e as empresas continuam a ser limitadas. O baixo nível de despesas com I&D é exacerbado pelo facto de os fundos públicos serem distribuídos por muitas instituições de ensino superior e organizações de investigação. Estas insuficiências resultam numa baixa produção de inovação, tal como demonstrado pela baixa taxa de intensidade de pedidos de patentes e pelo número inferior à média da UE de publicações científicas, citações e copublicações científicas público-privadas.

---

16 *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*, Relatório Flash, Relatório Eurobarómetro (abril de 2024).

(26) O acesso a energia limpa e a preços acessíveis e a redução da dependência dos combustíveis fósseis continuam a ser questões prioritárias para a Bulgária. O país registou os quatro preços grossistas da eletricidade mais elevados em 2024, em parte devido à dependência contínua dos combustíveis fósseis (que representam cerca de 25 % da produção de eletricidade), à disponibilidade limitada de tecnologias de flexibilidade não baseadas em combustíveis fósseis, bem como à interconectividade limitada entre a Europa do Sudeste e Central. O adiamento da reforma da liberalização do mercado retalhista da eletricidade impede a transição para energias limpas e a preços acessíveis, uma vez que a falta de exposição aos sinais de preços aumenta a procura, em especial nas horas de ponta, em que é satisfeita por centrais elétricas a combustíveis fósseis marginais. A Bulgária regista subvenções consideráveis aos combustíveis fósseis, que representam cerca de 0,82 % do seu PIB, que não planeia eliminar progressivamente antes de 2030. Em especial, as subvenções aos combustíveis fósseis que não combatem a pobreza energética de forma direcionada nem respondem a verdadeiras preocupações em matéria de segurança energética poderiam ser consideradas prioritárias para uma eliminação progressiva. Na Bulgária, as subvenções aos combustíveis fósseis, como as tarifas de aquisição para centrais de produção combinada de calor e eletricidade, bem como a nova ordem estatal para adquirir eletricidade à central térmica «Maritsa East II», são economicamente ineficientes, perpetuam a dependência dos combustíveis fósseis e desincentivam a descarbonização dos setores da eletricidade e do aquecimento.

(27) A adoção de energias renováveis abrandou na Bulgária. Em 2024, o país acrescentou 1 GW de nova capacidade de energias renováveis (principalmente energia solar fotovoltaica), em comparação com 1,2 GW no ano anterior. A complexidade e a morosidade dos procedimentos de licenciamento criam obstáculos à instalação de novas capacidades eólicas terrestres, evidenciadas pela falta de novas capacidades nos últimos anos. O potencial das instalações eólicas marítimas continua por explorar devido à falta de um quadro regulamentar, em especial para designar zonas propícias e fornecer um plano de desenvolvimento da rede para as zonas costeiras. Embora a Bulgária tenha criado uma base jurídica para a designação de zonas propícias para instalações eólicas em 2023 no âmbito de uma reforma no âmbito do PRR, ainda não designou essas zonas.

(28) Os sistemas de aquecimento urbano na Bulgária estão frequentemente em más condições técnicas e a maioria funciona sobretudo a gás natural ou a carvão.

(29) A insuficiente capacidade de armazenamento a curto prazo e a necessidade de recorrer a produtores de combustíveis fósseis resultam numa das maiores oscilações dos preços grossistas na UE, com uma variação média diária dos preços grossistas de 185 EUR/MWh em 2024. A liquidez limitada no mercado grossista devido à liberalização parcial e ao regime de compensação para os utilizadores profissionais impediu durante muito tempo os potenciais de agregação e resposta da procura, reduzindo a flexibilidade do sistema elétrico. Além disso, a falta de liberalização total do mercado retalhista continuará a comprometer a flexibilidade do sistema elétrico.

(30) A capacidade de ligação à rede para instalações de energias renováveis é cada vez mais limitada na Bulgária, especialmente a nível da distribuição, o que exige investimentos adicionais na rede para gerir a integração contínua das energias renováveis.

(31) A pobreza energética continua a ser um desafio estrutural, com a percentagem de pessoas incapazes de manter as suas casas adequadamente aquecidas ainda acima da

média da UE. Embora a Bulgária tenha adotado uma definição jurídica de pobreza energética em 2023 enquanto parte de uma reforma no âmbito do PRR, ainda tem de identificar a população afetada e conceber regimes de apoio eficazes e específicos.

(32) A intensidade energética e as emissões de gases com efeito de estufa relacionadas com a energia da indústria transformadora na Bulgária continuam a ser das mais elevadas da UE. A intensidade energética da indústria transformadora diminuiu para 2,45 GWh/EUR do valor acrescentado bruto (VAB) entre 2017 e 2022, mas continua a ser significativamente superior à média da UE (1,05 GWh/EUR do VAB). A promoção da eficiência energética na indústria transformadora — em especial nos setores com utilização intensiva de energia — e a redução da utilização industrial de energia contribuiriam para ganhos de produtividade e competitividade para a economia.

(33) Os transportes são o setor que gera mais emissões na Bulgária, com as emissões de gases com efeito de estufa provenientes do transporte rodoviário a aumentar significativamente entre 2005 e 2023, ao passo que diminuíram globalmente na UE. São necessárias novas medidas para incentivar a adoção de transportes não poluentes na Bulgária, como uma maior promoção dos transportes públicos, por exemplo, através da implantação do serviço de bilhetes únicos para os transportes públicos, da modernização da infraestrutura ferroviária e da eletrificação das restantes linhas ferroviárias, do desenvolvimento da conectividade ferroviária transfronteiriça, da instalação de infraestruturas de carregamento de veículos elétricos e da criação de zonas de emissões reduzidas em zonas urbanizadas.

(34) A gestão sustentável da água e dos resíduos permanece um desafio na Bulgária, sendo que a capacidade institucional para enfrentar estes desafios é limitada. São necessárias mais medidas para reforçar a coordenação entre as autoridades nacionais competentes, desenvolver instrumentos de monitorização e modelização e melhorar a comunicação de informações e o planeamento a nível infranacional. O défice de investimento na gestão da água para cumprir os requisitos da Diretiva-Quadro da Água e da Diretiva Inundações é estimado em 439 milhões de EUR por ano.

(35) Uma elevada percentagem de alunos do ensino secundário carece de competências básicas em matemática, leitura e ciências, o que constitui um obstáculo significativo ao desenvolvimento posterior de competências. No Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) da OCDE de 2022, cerca de metade dos jovens búlgaros com 15 anos de idade têm um desempenho insuficiente em matemática, leitura e ciências, com taxas ainda mais elevadas entre os estudantes oriundos de meios desfavorecidos. O fraco desempenho está também associado aos currículos escolares, que ainda estão fortemente baseados no conhecimento. A utilização de abordagens baseadas nas competências e centradas no aluno é insuficiente, com pouca ênfase no desenvolvimento de competências básicas e nas competências CTEM. A qualidade do ensino padece da incapacidade de atrair talentos para a profissão, em parte devido à falta de desenvolvimento profissional contínuo e de formação adaptada às necessidades dos professores. Persistem grandes desigualdades baseadas em fatores socioeconómicos, sendo que o elevado grau de segregação social afeta as escolas e agrava as desigualdades na aprendizagem.

(36) O mercado de trabalho búlgaro continua retraído, com uma baixa taxa de desemprego de 4,2 % em 2024 e os empregadores a indicarem uma necessidade total de mais de 260 000 trabalhadores adicionais, o que corresponde a cerca de 9 % das pessoas atualmente empregadas. Embora a percentagem de jovens (15-29 anos) que não

trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação tenha diminuído, continua a ser 1,7 pontos percentuais acima da média da UE. Apesar das ligeiras melhorias registadas em 2024, a disparidade no emprego das pessoas com e sem deficiência continua a ser uma das mais elevadas da UE, atingindo 35,4 pontos percentuais em 2024. A taxa de emprego das pessoas cujas habilitações não vão além do terceiro ciclo do ensino básico é inferior em 42 pontos percentuais à das pessoas que concluíram o ensino superior, uma diferença significativamente superior à média da UE. Além disso, os ciganos enfrentam desafios substanciais na procura de emprego, sendo que apenas 47 % se encontram empregados. Os recentes fluxos migratórios líquidos positivos são insuficientes para compensar o declínio da mão de obra e a emigração de jovens trabalhadores altamente qualificados. Estes desafios do mercado de trabalho são exacerbados pela escassez de competências e pela inadequação das competências da mão de obra. As competências digitais da população ativa continuam a ser significativamente baixas, com 40,1 % dos trabalhadores (entre os 25 e os 64 anos) a possuir, pelo menos, competências digitais básicas. Além disso, a escassez de competências é exacerbada pelo desfasamento entre o EFP e o ensino superior e as necessidades do mercado de trabalho, especialmente em setores pertinentes para a transição ecológica e digital. Ademais, a Bulgária registou um dos níveis mais baixos da União em termos de participação de adultos em aprendizagem ao longo da última década, situando-se em 9,5 % em 2022, em comparação com uma média da UE de 39,5 %.

(37) O risco de exclusão social e de pobreza continua a ser elevado, em especial entre as crianças, os idosos, as pessoas com deficiência e os ciganos. As despesas com prestações de proteção social na Bulgária estão entre as mais baixas da UE (18,3 % contra uma média da UE de 26,8 % do PIB em 2023), em especial para a assistência social, as prestações familiares e de desemprego. A adequação do rendimento mínimo é muito inferior à média da UE (19,1 % contra 56,3 % do limiar de pobreza em 2023). Apenas 25,1 % dos desempregados de curta duração receberam prestações em 2024. A capacidade limitada do sistema para reduzir a pobreza salienta a necessidade de melhorar a sua eficiência, cobertura e eficácia. Em 2024, as transferências sociais (excluindo as pensões) reduziram a pobreza em apenas 27,7 %, abaixo da média da UE de 34,4 %. Resolver estes problemas contribuiria igualmente para impulsionar a convergência social, em consonância com a segunda fase da análise por país realizada pelos serviços da Comissão em linha com o Quadro de Convergência Social[17].

(38) Apesar do aumento das despesas com cuidados de saúde desde 2019, a mortalidade evitável sensível aos cuidados médicos não diminuiu na Bulgária e permaneceu superior ao dobro da média da UE, o que indica ineficiências no sistema de saúde. Apesar da diminuição recente, a percentagem de pagamentos diretos para cuidados de saúde continua a ser a mais elevada da UE. O número de enfermeiros e médicos de clínica geral na Bulgária voltou a diminuir em 2023. Atualmente, a média é inferior a um enfermeiro por médico e a percentagem de enfermeiros em exercício por 1 000 habitantes continua a ser uma das mais baixas da UE, o que prejudica o acesso e a qualidade dos serviços médicos. Em 2023, mais de 40 % dos enfermeiros e 50 % dos médicos tinham idade igual ou superior a 55 anos, o que, combinado com a concentração de mão de obra e de instalações nas zonas urbanas, compromete o acesso aos serviços de saúde a longo prazo.

[17] SWD(2025) 95 – *Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF)* (não traduzido para português), 2025.

RECOMENDA QUE a Bulgária tome medidas em 2025 e 2026 no sentido de:

1. Reforçar a despesa global em defesa e prontidão, em consonância com as conclusões do Conselho Europeu de 6 de março de 2025. Respeitar as taxas máximas de crescimento das despesas líquidas recomendadas pelo Conselho em [data], utilizando simultaneamente a autorização prevista na cláusula de derrogação nacional para o aumento da despesa em defesa.

2. Tendo em conta os prazos aplicáveis para a conclusão atempada das reformas e dos investimentos ao abrigo do Regulamento (UE) 2021/241, acelerar com caráter de urgência a execução do plano de recuperação e resiliência. Acelerar a execução dos programas da política de coesão (FEDER, FTJ e FSE+, FC), aproveitando, se for caso disso, as oportunidades oferecidas pela revisão intercalar. Otimizar a utilização dos instrumentos da UE, incluindo o âmbito proporcionado pelo InvestEU e pela Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa, a fim de melhorar a competitividade.

3. Criar as condições propícias ao reforço da competitividade, melhorando o funcionamento e a capacidade da administração pública, inclusive a nível regional. Simplificar a regulamentação, melhorar os instrumentos regulamentares e reduzir os encargos administrativos, a fim de criar condições de concorrência equitativas para as empresas. Melhorar a eficácia das medidas anticorrupção, em especial nos casos de corrupção de alto nível. Melhorar a qualidade dos procedimentos de contratação pública e reforçar a independência e o funcionamento das entidades reguladoras. Aumentar o impacto e a eficácia do investimento público em I&D, centrando a investigação e a inovação em menos instituições e melhorar a comercialização das realizações da investigação.

4. Reduzir a dependência dos combustíveis fósseis, nomeadamente promovendo a liberalização do mercado e acelerando a implantação das energias renováveis, em especial através da designação de zonas com licenciamento acelerado para instalações eólicas. Tomar medidas específicas para eliminar progressivamente as subvenções aos combustíveis fósseis, nomeadamente eliminando as subvenções de apoio à produção de eletricidade a partir do carvão e ao aquecimento urbano. Aumentar a flexibilidade do sistema elétrico para reduzir a volatilidade dos preços grossistas, nomeadamente alargando o âmbito de aplicação da agregação e da resposta da procura e assegurando capacidades de armazenamento suficientes. Modernizar a infraestrutura da rede elétrica a nível da distribuição através da implantação de infraestruturas de redes inteligentes e da modernização das linhas e subestações. Combater a pobreza energética, desenvolvendo um sistema de informação atualizado sobre os agregados familiares em situação de pobreza energética e vulneráveis do ponto de vista energético e apoiando-os graças a medidas políticas específicas. Incentivar medidas de eficiência energética na indústria. Promover a implantação e a adoção de transportes urbanos, públicos e ferroviários sustentáveis, nomeadamente acelerando o desenvolvimento das infraestruturas necessárias. Melhorar a gestão da água e dos resíduos, corrigindo as deficiências institucionais e investindo em infraestruturas para garantir a utilização sustentável dos recursos.

5. Reforçar o ensino e a aprendizagem baseados nas competências. Melhorar a qualidade do ensino através da formação inicial, contínua e baseada nas necessidades dos professores. Melhorar a qualidade, a pertinência para o mercado de trabalho e a inclusividade do ensino e da formação, nomeadamente para os ciganos e outros

grupos desfavorecidos. Fazer face à escassez de mão de obra, aplicando eficazmente medidas para aumentar o nível de emprego das pessoas com deficiência, das pessoas com um nível de habilitações inferior, dos ciganos e das pessoas inativas. Reforçar a aquisição de competências para impulsionar a competitividade e apoiar a transição ecológica e digital. Abordar a questão da inclusão social através da melhoria do acesso a serviços integrados de emprego e serviços sociais e da prestação de um apoio mais eficaz ao rendimento mínimo. Melhorar o acesso aos serviços de saúde, nomeadamente reduzindo os pagamentos diretos e combatendo a escassez e a distribuição desigual dos profissionais de saúde, com vista a aumentar a eficácia, a acessibilidade e a capacidade do sistema de saúde.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente