COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 4.6.2025
COM(2025) 205 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

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

{SWD(2025) 205 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

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

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 o 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[2], nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

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-

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

[2] JO L 306 de 23.11.2011, p. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

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[3] nestes planos tem 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. Os Estados-Membros deveriam apresentar os seus planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo até 20 de setembro de 2024, a menos que acordassem com a Comissão prorrogar esse prazo por um período razoável. A Comissão concedeu à Alemanha a possibilidade de apresentar um plano baseado num compromisso político sólido, acordou uma prorrogação do prazo para a apresentação do plano e prevê que a Alemanha apresente um plano de médio prazo até ao final de julho de 2025.

(2) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho[4], 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[5] («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

---

3 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 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.

4 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).

5 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).

energética. A Alemanha acrescentou um novo capítulo REPowerEU ao seu plano nacional de recuperação e resiliência, a fim de financiar reformas e investimentos essenciais que contribuam para a consecução dos objetivos REPowerEU.

(4) Em 28 de abril de 2021, a Alemanha 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 13 de julho de 2021, o Conselho adotou a sua decisão de execução que aprova a avaliação do plano de recuperação e resiliência da Alemanha[6], 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 máxima para o apoio financeiro não reembolsável, e em 9 de julho de 2024 para incluir o capítulo REPowerEU[7]. 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 Alemanha 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 26 de novembro de 2024, a Comissão adotou um parecer sobre o projeto de plano orçamental da Alemanha para 2025. Na mesma data, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2025, em que identificou a Alemanha como um dos Estados-Membros em relação 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.

(6) 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

---

6 Decisão de Execução do Conselho, de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Alemanha (10158/2021).

7 Decisão de Execução do Conselho, de 9 de julho de 2024, que altera a Decisão de Execução do Conselho, de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Alemanha (11674/2024).

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).

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 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.

(7) 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. Estas 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.

(8) 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.

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

(10) A Comissão procedeu a uma apreciação aprofundada da situação da Alemanha nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. As principais conclusões da avaliação das vulnerabilidades macroeconómicas da Alemanha efetuada pela Comissão para efeitos do referido regulamento foram publicadas em 13 de maio de 2025[9]. Em 4 de junho de 2025, a Comissão concluiu que a Alemanha já não regista desequilíbrios macroeconómicos. Em particular, as vulnerabilidades relacionadas com o elevado excedente da balança corrente, com relevância transfronteiriça, diminuíram ao longo dos anos, tendo sido anunciados muito recentemente progressos significativos no que respeita às políticas. O excedente da balança corrente desceu para menos de 6 % do PIB nos últimos anos, após ter atingido o seu valor mais baixo em 2022 devido aos preços excecionalmente elevados da energia. A redução da balança

[9] SWD(2025)69 final.

corrente reflete, em grande medida, um contexto externo adverso, ao passo que as vulnerabilidades subjacentes globais, em termos de diferencial significativo entre poupança e investimento, não sofreram alterações fundamentais. As necessidades de investimento foram aumentando ao longo dos anos, principalmente devido ao investimento público a nível regional e ao investimento empresarial, tendo o investimento efetivo diminuído em termos reais nos últimos anos. A par de outros desafios estruturais, o baixo investimento público e privado foi um dos elementos que menos contribuiu para o crescimento potencial do PIB na UE. Os salários reais atingiram o seu nível anterior à pandemia em 2024, na sequência de aumentos moderados dos salários nominais. No entanto, foram feitas declarações políticas consideráveis no início de março de 2025, na sequência das eleições legislativas, nomeadamente sobre a revisão do quadro orçamental constitucional. Este pacote de medidas representa um passo importante e uma clara aceleração em relação aos padrões recentes, que, se for aplicado, conduzirá a um aumento significativo da despesa em defesa e do investimento em infraestruturas.

Avaliação do relatório anual de progresso

(11) Em 25 de abril de 2025, a Alemanha apresentou o seu relatório anual de progresso[10] 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 Alemanha 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 pelo Conselho Europeu de 6 de março de 2025. Na sequência do pedido da Alemanha, em 24 de abril de 2025, o Conselho poderá, sob recomendação da Comissão, adotar uma recomendação que permite à Alemanha desviar-se e exceder as taxas máximas de crescimento das despesas líquidas recomendadas, uma vez fixadas pelo Conselho na sequência de uma recomendação da Comissão.

(13) Com base nos dados validados pelo Eurostat[11], o défice das administrações públicas da Alemanha aumentou de 2,5 % do PIB em 2023 para 2,8 % em 2024, enquanto a dívida das administrações públicas diminuiu de 62,9 % do PIB no final de 2023 para 62,5 % no final de 2024. De acordo com os cálculos da Comissão, esta evolução corresponde a uma taxa de crescimento das despesas líquidas de 4,0 % em 2024. No relatório anual de progresso de 2025, a Alemanha estima que o crescimento das despesas líquidas em

[10] 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.

[11] Euroindicadores do Eurostat, 22.4.2025.

2024 se situe em 3,8 %. 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 neutra.

(14) De acordo com o relatório anual de progresso, o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais da Alemanha prevê um crescimento real do PIB de 0,3 % em 2025, enquanto a inflação medida pelo deflator do PIB[13] deverá atingir 2,1 % em 2025. Nas suas previsões da primavera de 2025, a Comissão prevê que o PIB real se mantenha neutro nos 0 % em 2025 e cresça para 1,1 % em 2026, e que a inflação medida pelo IHPC se situe nos 2,4 % em 2025 e nos 1,9 % em 2026.

(15) No relatório anual de progresso, prevê-se que o défice das administrações públicas diminua para 2½ % do PIB em 2025, enquanto o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá aumentar para 62¾ % até ao final de 2025. Esta evolução corresponde a um crescimento das despesas líquidas de 2½ % em 2025. As previsões da Comissão da primavera de 2025 apontam para um défice das administrações públicas de 2,7 % do PIB em 2025. De acordo com os cálculos da Comissão, esta evolução corresponde a um crescimento das despesas líquidas de 2,1 % em 2025. A diferença entre o saldo das administrações públicas previsto pela Comissão e pela Alemanha deve-se a valores de receitas fiscais ligeiramente mais pessimistas nas previsões da Comissão. 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 contracionista em 0,4 % do PIB. Prevê-se que o rácio dívida das administrações públicas/PIB aumente para 63,8 % do PIB até final de 2025. O aumento do rácio dívida/PIB em 2025 reflete principalmente o baixo crescimento do PIB nominal.

(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 0,1 % do PIB em 2025, tal como em 2024. As despesas financiadas por apoio não reembolsável do Mecanismo de Recuperação e Resiliência permitem realizar investimentos de elevada qualidade e executar reformas conducentes à melhoria da produtividade, sem impacto direto no saldo e na dívida das administrações públicas da Alemanha.

(17) As despesas das administrações públicas no domínio da defesa na Alemanha ascenderam a 1,0 % do PIB em 2021, 1,0 % do PIB em 2022 e 1,1 % do PIB em 2023[6]. De acordo com as previsões da primavera de 2025 da Comissão, a despesa em defesa deverá atingir 1,3 % do PIB em 2024 e em 2025, o que corresponde a um aumento de 0,3 pontos percentuais do PIB em comparação com 2021. O período em que a cláusula de derrogação nacional será ativada (2025-2028) permitirá à Alemanha rever as prioridades em matéria de despesa pública ou aumentar as receitas públicas,

---

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.

13 A inflação medida pelo índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC) não é indicada no relatório anual de progresso.

de modo a que o aumento duradouro da despesa em defesa não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo.

(18) O relatório anual de progresso de 2025 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 2,9 % do PIB em 2026. O aumento do défice em 2026 reflete a diminuição do crescimento das receitas, em resultado de um menor crescimento dos salários e de um elevado crescimento das despesas. Esta evolução corresponde a um crescimento das despesas líquidas de 3,2 % em 2026. No caso da Alemanha, ainda não é possível realizar uma avaliação completa do cumprimento, na ausência de um plano a médio prazo. 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 ligeiramente expansionista em 0,2 % do PIB. A Comissão prevê que o rácio dívida das administrações públicas/PIB aumente para 64,7 % do PIB até final de 2026. O aumento do rácio dívida/PIB em 2026 reflete principalmente a diminuição do crescimento das receitas.

Principais desafios estratégicos

(19) Apesar de um ligeiro aumento do investimento público em percentagem do PIB nos últimos anos, continua a ficar aquém das necessidades reais de investimento. A Alemanha racionalizou os seus procedimentos de planeamento e aprovação para as energias renováveis, a expansão da rede e as infraestruturas de transportes, mas persistem outros estrangulamentos que exigem medidas adicionais. Duas décadas de baixo investimento público reduziram significativamente as capacidades de planeamento em setores cruciais como a construção. A complexidade das estruturas federais e a fragmentação das responsabilidades podem dificultar a execução atempada e eficiente dos projetos. A falta de um planeamento claro, de uma orientação estratégica e de objetivos definidos já tinha limitado o fluxo de investimento em infraestruturas. As parcerias público-privadas podem ajudar a mobilizar os conhecimentos especializados e o financiamento do setor privado, melhorando simultaneamente a prestação de serviços públicos. O novo fundo de investimento em infraestruturas poderá ajudar a atenuar a quebra do investimento público.

(20) O envelhecimento demográfico e a escassez de mão de obra estão a exercer pressão sobre o índice de dependência de idosos, a sustentabilidade do sistema de pensões e a adequação das pensões. Em consequência, prevê-se que as despesas globais com pensões aumentem. Nos últimos anos, as transferências do orçamento federal para o sistema de pensões têm sido sistematicamente superiores a 100 mil milhões de EUR (cerca de 25 % das despesas públicas federais), deixando menos margem para despesas mais produtivas. Além disso, as tentativas de criar um pilar de pensões do setor privado estão atrasadas e limitam a margem para canalizar as poupanças para possíveis soluções de financiamento a longo prazo para a economia.

(21) Outras medidas suscetíveis de melhorar a sustentabilidade do sistema de pensões incluem a redução dos incentivos à reforma antecipada, o ajustamento da indexação das pensões e a revisão dos limites máximos das contribuições. As referidas medidas poderão também ajudar a conter a necessidade de transferências orçamentais e de aumentos das contribuições para a segurança social. A eficiência global da despesa pública também pode ser melhorada, por exemplo através da realização de novas revisões das despesas e da eliminação progressiva ou substituição de subsídios não essenciais.

(22) A otimização da combinação de impostos é uma alavanca essencial para um crescimento mais inclusivo e sustentável, bem como para uma maior competitividade. Na Alemanha, os trabalhadores enfrentam a segunda carga fiscal mais elevada (a tributação dos rendimentos do trabalho) da UE. Os impostos elevados em conjugação com regras rigorosas em matéria de prestações (como a redução das prestações à medida que aumenta o rendimento) reduzem os incentivos para aumentar o número de horas trabalhadas, especialmente para as pessoas com baixos salários e para as segundas fontes de rendimento. Trata-se frequentemente de mulheres, tal como indicado pela percentagem muito elevada de trabalhadoras a tempo parcial. A Alemanha tem igualmente uma das taxas mais elevadas de imposto sobre o rendimento das sociedades na UE, incluindo o imposto comercial local (*Gewerbesteuer*). O sistema de tributação das sociedades proporciona poucos incentivos ao investimento e à inovação. O aumento temporário das opções de depreciação e a oferta de créditos fiscais em matéria de I&D — tal como previsto no acordo de coligação — podem ser formas rentáveis de estimular o investimento. Ao mesmo tempo, há margem para uma maior utilização dos impostos ambientais e de outros impostos com menores efeitos de distorção.

(23) 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, incluindo o capítulo REPowerEU, é essencial para impulsionar a competitividade a longo prazo da Alemanha através da dupla transição ecológica e digital, assegurando simultaneamente a justiça social. 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.

(24) 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+) acelerou na Alemanha. É importante prosseguir os esforços para assegurar a rápida execução destes programas, maximizando simultaneamente o seu impacto no terreno. A Alemanha 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 Alemanha continua a enfrentar desafios, nomeadamente relacionados com o reforço da competitividade no contexto da transição industrial, a habitação a preços acessíveis, as competências e a inclusão ativa, bem como com o aumento da resiliência hídrica. Em conformidade com o artigo 18.º do Regulamento (UE) 2021/1060, a Alemanha 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[14] prorrogam o prazo para a apresentação de uma avaliação — para cada programa — dos resultados

[14] 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.

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.

(25) 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 Alemanha poderá tirar partido destas iniciativas para promover o desenvolvimento ou a produção de tecnologias críticas, nomeadamente tecnologias limpas e eficientes em termos de recursos.

(26) Para além dos desafios económicos e sociais abordados no quadro do plano de recuperação e resiliência e de outros fundos da UE, a Alemanha enfrenta vários outros desafios relacionados com a necessidade de eliminar os obstáculos ao investimento e à inovação, assim como a grave escassez de trabalhadores qualificados, a digitalização e a transição ecológica. A realização de investimentos adicionais contribuiria para reduzir o diferencial entre poupança e investimento.

(27) A inovação do setor privado está altamente concentrada em grandes empresas e regiões específicas. As despesas de I&D das pequenas e médias empresas (PME) continuam a ser baixas (0,20 % em 2021, contra uma média da UE de 0,42 %). A diminuição da percentagem de PME envolvidas em atividades de inovação corre o risco de abrandar o crescimento da produtividade e a adoção mais generalizada de novas tecnologias. A despesa pública em I&D também estagnou nos últimos anos (0,92 % do PIB em 2023 e 0,90 % em 2015). O ambiente de inovação poderia beneficiar de mais financiamento público para a tecnologia profunda e a inovação transformadora. A produção de I&D diminuiu quando medida em percentagem das publicações mais citadas e dos pedidos de patentes. O país tem dificuldade em transformar a investigação de excelência em produtos de sucesso, em parte porque a transferência de conhecimentos não é vista como um processo holístico e contínuo.

(28) O dinamismo empresarial na Alemanha é fraco, colocando desafios à sua transformação económica, como demonstrado pela diminuição da taxa de criação de empresas e pela fraca expansão empresarial em quase todos os setores da economia. Para promover a inovação, é fundamental criar um ambiente mais favorável à criação, inovação e expansão de empresas. O financiamento continua a ser um desafio fundamental para os jovens empresários, em especial para as empresas em fase de arranque e as empresas em fase de expansão. O reforço do papel dos investidores institucionais enquanto fornecedores de capital poderia contribuir para aprofundar os mercados de capitais e melhorar a eficiência e o crescimento do investimento.

(29) 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 Alemanha deve igualmente tomar medidas. A complexidade dos procedimentos administrativos é considerada problemática por parte de 64 % das

empresas que operam na Alemanha[15]. A burocracia e a regulamentação rigorosa constituem obstáculos críticos ao investimento, com 90 % das empresas a referirem este facto como um obstáculo. Considera-se que os encargos burocráticos são elevados e crescentes e as preocupações incluem procedimentos administrativos morosos, múltiplos requisitos de introdução de dados e a falta de comunicação entre as autoridades.

(30) A Alemanha envidou mais esforços para melhorar a digitalização dos seus serviços públicos, mas a execução avança lentamente. A Alemanha está aquém da média da UE em relação às principais metas da Década Digital no que diz respeito à prestação de serviços públicos digitais aos cidadãos. A utilização da identificação eletrónica e dos registos de dados conectados para os serviços públicos está subdesenvolvida. A implantação de serviços digitais a nível nacional enfrenta dificuldades específicas devido à falta de financiamento a nível municipal. A repartição das responsabilidades jurídicas e financeiras entre os diferentes níveis de governo conduziu a uma aplicação incoerente dos serviços entre os níveis federal, estadual e municipal, com uma coordenação e cooperação insuficientes entre os níveis administrativos. O aumento do grau de normalização dos serviços digitais para facilitar a reutilização e novas orientações por parte do governo federal será fundamental para acelerar a implantação dos serviços e permitir que os cidadãos adotem esses serviços a nível nacional.

(31) A Alemanha continua a realizar progressos na implantação de ligações em banda larga de fibra ótica (FTTP), mas o nível global de cobertura do país (29,8 %) continuou a ser o segundo mais baixo da UE em 2023. Os baixos níveis de cobertura de fibra ótica (25,6 % dos agregados familiares) e de ligações à rede de capacidade muito elevada (37,6 %) mantiveram-se acentuados nas zonas rurais. A tendência para 2024 parece positiva, mas ainda não está confirmada nos dados a nível da UE. Estas lacunas na cobertura comprometem a competitividade e o crescimento da produtividade, sobretudo para as pequenas e médias empresas (PME). A melhoria das condições-quadro para a implantação das redes, por exemplo através do aumento da capacidade de planeamento e execução no setor público, é crucial para acelerar a cobertura da fibra ótica. A fim de cumprir os objetivos da rede, a Alemanha poderia trabalhar nos procedimentos administrativos envolvidos na apresentação de pedidos e na concessão de licenças, bem como na normalização de métodos de instalação alternativos e menos morosos.

(32) O investimento em habitação na Alemanha diminuiu em 2024 pelo quarto ano consecutivo, resultando numa escassez estimada de até 600 000 habitações. A escassez de habitação agrava os desafios em termos de acessibilidade dos preços e tem implicações macroeconómicas, uma vez que dificulta a mobilidade laboral. A resposta a este desafio exige inovação na construção, regulamentação simplificada, melhor ordenamento do território e melhores ligações de transporte. Os controlos demasiado rigorosos das rendas correm o risco de dissuadir o tão necessário investimento privado.

(33) A Alemanha continuou a fazer progressos na transição energética, nomeadamente aumentando a produção de eletricidade a partir de fontes renováveis e diversificando o seu aprovisionamento de gás. No entanto, os combustíveis fósseis continuam a representar uma parte substancial do cabaz energético. Para cumprir os seus objetivos

[15] *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*, Relatório Flash, Relatório Eurobarómetro (abril de 2024) (não traduzido para português).

climáticos, a Alemanha deve acelerar ainda mais a eliminação progressiva dos combustíveis fósseis em todos os setores, em especial no setor da habitação e dos transportes, apoiando simultaneamente a implantação eficaz em termos de custos das energias renováveis.

(34) Apesar dos progressos realizados, subsistem desafios estruturais na integração eficiente de novos volumes de produção de energias renováveis no sistema elétrico. O congestionamento da rede devido ao desajustamento geográfico entre a produção de energias renováveis e os centros de procura limita a plena utilização das energias renováveis e aumenta os custos do sistema. A Alemanha continua a trabalhar no sentido de expandir a rede de transporte, mas os progressos devem acelerar para garantir um mínimo de 70 % da capacidade técnica transfronteiriça disponível para comércio. Apesar dos recentes esforços nesse sentido, o aumento das taxas de rede nas regiões ricas em energias renováveis constitui um desincentivo para instalar a indústria perto de locais de produção. A Alemanha tomou medidas no âmbito do PRR e medidas nacionais para acelerar o licenciamento e apoiar soluções de flexibilidade. No entanto, seria benéfico aumentar o âmbito, a ambição e o ritmo das medidas para expandir e digitalizar a rede elétrica.

(35) As emissões dos setores da habitação e dos transportes, abrangidas pelo Regulamento Partilha de Esforços da UE, continuam a ser significativas. A Alemanha deve acelerar as medidas para descarbonizar estes setores, a fim de cumprir as suas metas climáticas e melhorar a eficiência energética. No setor dos edifícios, a Alemanha alargou as suas medidas regulamentares e financeiras, mas são necessários mais esforços transversais em matéria de eficiência energética, incluindo reduções do consumo de energia primária, para alcançar as suas metas para 2030. No setor dos transportes, a adoção de veículos elétricos a bateria está a aumentar, apoiada por subsídios e incentivos fiscais. No entanto, os progressos continuam a ser insuficientes, nomeadamente em termos de expansão da infraestrutura de carregamento, conforme necessário. É igualmente necessário investir na modernização e expansão da rede ferroviária para apoiar a transferência modal do transporte rodoviário para o transporte ferroviário, em especial o transporte de mercadorias, onde o transporte rodoviário continua a ser predominante. Apesar das medidas em curso financiadas ao abrigo do MRR e de outras iniciativas nacionais, os grandes projetos ferroviários continuam a enfrentar atrasos significativos.

(36) A escassez de mão de obra qualificada constitui um obstáculo significativo ao crescimento, à produtividade e às transições digital e ecológica. No início de 2025, cerca de um terço das empresas declararam ter sido afetadas pela escassez de mão de obra e a taxa de ofertas de emprego continua acima da média da UE. Embora a taxa de emprego seja elevada, a média de horas trabalhadas está entre as mais baixas da UE e continua a diminuir. A escassez de mão de obra é agravada pela falta de competências. Por exemplo, apenas pouco mais de metade dos adultos possuem, pelo menos, competências digitais básicas, muito abaixo da meta nacional da Década Digital de 80 % até 2030. Por conseguinte, a escassez de mão de obra é particularmente grave nos setores da prestação de cuidados e das TI, no setor da construção e nas profissões científicas e técnicas. A escassez de mão de obra também afeta setores fundamentais para a transição ecológica, como o abastecimento de água, a recolha e o tratamento de águas residuais, a gestão de resíduos e a energia. Por último, existe um potencial inexplorado para atrair e reter talentos, por exemplo, acelerando os procedimentos administrativos para a migração laboral.

(37) Os resultados fracos e cada vez piores em matéria de educação, em especial para os grupos desfavorecidos, e o número significativo de casos de abandono escolar precoce agravam ainda mais a escassez de mão de obra qualificada. Com base nos resultados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) da OCDE, a percentagem de estudantes com elevado desempenho diminuiu, ao passo que a taxa de estudantes com fraco aproveitamento quase que duplicou na última década. Cerca de 3 em cada 10 jovens estudantes na Alemanha não possuem um nível mínimo de proficiência em matemática e 1 em 4 não o possuem em leitura e ciências. A influência dos antecedentes socioeconómicos e migratórios nos resultados escolares aumentou desde os resultados do PISA de 2018.

(38) O reforço da qualidade da educação e acolhimento na primeira infância (EAPI) e das escolas a tempo inteiro poderia permitir o emprego a tempo inteiro dos cuidadores, muitas vezes mulheres, bem como promover a igualdade de oportunidades para todas as crianças. Metade das trabalhadoras trabalham a tempo parcial, um dos níveis mais elevados da UE. A prestação de cuidados a crianças e a familiares idosos é uma razão frequente para trabalhar a tempo parcial, em parte devido a uma lacuna na oferta de educação e acolhimento na primeira infância flexíveis e de qualidade e em escolas a tempo inteiro. O acesso a serviços de educação e acolhimento na primeira infância de qualidade e a escolas a tempo inteiro também pode ajudar a atenuar as desvantagens decorrentes do contexto socioeconómico e das deficiências linguísticas. Atualmente, a percentagem de crianças de agregados familiares mais ricos inscritas em educação e acolhimento na primeira infância é quase o dobro da percentagem dos seus pares menos abastados.

(39) Tendo em conta a estreita interligação entre as economias dos Estados-Membros da área do euro e o seu contributo coletivo para o funcionamento da união económica e monetária, em 2025 o Conselho recomendou que esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente no contexto dos seus planos de recuperação e resiliência, para dar execução à recomendação de 2025 sobre a política económica da área do euro. Relativamente à Alemanha, as recomendações 1, 2, 3, 4 e 5 contribuem para a aplicação da primeira recomendação da área do euro em matéria de competitividade, enquanto as recomendações 1, 3, 4 e 5 contribuem para a aplicação da segunda recomendação da área do euro sobre a resiliência, e a recomendação 1 contribui para a aplicação da terceira recomendação da área do euro sobre a estabilidade macroeconómica e financeira estabelecida na Recomendação de 2025.

RECOMENDA QUE a Alemanha 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. Apresentar o plano orçamental-estrutural de médio prazo até ao final de julho de 2025, conforme previsto. Em conformidade com os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, limitar o crescimento das despesas líquidas em 2025 e em 2026 a uma taxa compatível com a colocação da dívida das administrações públicas numa trajetória descendente plausível a médio prazo e a redução do défice das administrações públicas para um nível próximo do valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado, fazendo simultaneamente uso da autorização ao abrigo da cláusula de derrogação nacional para o aumento da despesa em defesa. Reforçar o investimento público, eliminando os estrangulamentos no planeamento e na execução a todos os níveis da administração pública. Melhorar a qualidade das finanças públicas através da contenção das transferências do orçamento federal para o sistema de pensões e da análise da eficiência das despesas públicas. Melhorar a sustentabilidade a longo

prazo do sistema de pensões, preservando simultaneamente a adequação das pensões, nomeadamente promovendo o prolongamento da vida ativa e reduzindo os incentivos à reforma antecipada. Melhorar a combinação de impostos para apoiar o crescimento inclusivo e a competitividade sustentável, em especial para as segundas fontes de rendimento familiar.

2. Tendo em conta os prazos aplicáveis para a conclusão atempada das reformas e dos investimentos nos termos do Regulamento (UE) 2021/241, acelerar a execução do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU. Acelerar a execução dos programas da política de coesão (FEDER, FTJ e FSE+), 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. Impulsionar a inovação, facilitando a comercialização da investigação e aumentando o financiamento público para a inovação transformadora. Facilitar a diversificação da economia, o dinamismo empresarial e impulsionar o investimento privado, apoiando o empreendedorismo, melhorando o acesso ao financiamento para as empresas em fase de arranque e em fase de expansão, simplificando a regulamentação e reduzindo os encargos administrativos. Aumentar a digitalização da administração pública, nomeadamente por via de uma melhor cobertura geográfica dos serviços públicos digitais e facilitando a cooperação entre todos os níveis da administração pública. Acelerar a implantação de redes de comunicação digital de capacidade muito elevada, envolvendo também o setor privado. Melhorar as condições para os investimentos em habitação, simplificando a regulamentação e os procedimentos, revendo a lei do arrendamento e mobilizando terrenos para construção adicionais, com o objetivo concomitante de fazer face aos desafios em matéria de acessibilidade dos preços da habitação.

4. Continuar a reduzir o grau global de dependência dos combustíveis fósseis e facilitar a expansão das energias renováveis. Centrar o investimento em sistemas energéticos eficientes e integrados, nomeadamente através da modernização da rede elétrica, assegurando uma expansão e flexibilidade eficientes em termos de custos para apoiar a integração das energias renováveis e adaptar-se às flutuações da procura e da oferta para satisfazer as necessidades crescentes de equilíbrio. Acelerar o processo de descarbonização dos setores dos edifícios e dos transportes, nomeadamente através da modernização da rede ferroviária.

5. Aumentar a oferta de mão de obra e combater a escassez de trabalhadores qualificados, nomeadamente através do aumento das horas trabalhadas, do reforço das competências básicas, ecológicas e digitais e de uma melhor atração e retenção de talentos de países terceiros. Melhorar os resultados escolares, nomeadamente através da promoção da excelência e da prestação de apoio específico aos grupos desfavorecidos. Melhorar a disponibilidade e a qualidade da educação e acolhimento na primeira infância e das escolas a tempo inteiro, a fim de incentivar os cuidadores, frequentemente mulheres, a trabalhar e promover a igualdade de oportunidades para todas as crianças.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente