C/2024/6812

29.11.2024

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 21 de outubro de 2024

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

(C/2024/6812)

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:

(1) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho ([3]), que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência («Mecanismo»), entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O Mecanismo presta apoio financeiro aos Estados-Membros para a execução de reformas e investimentos, implicando um estímulo orçamental financiado pela União. Em consonância com as prioridades do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas, o Mecanismo contribui para a recuperação económica e social e para a realização de reformas e investimentos sustentáveis, em particular reformas e investimentos para promover a transição ecológica e digital e tornar mais resilientes as economias dos Estados-Membros. Contribui igualmente para reforçar as finanças públicas e estimular o crescimento e a criação de emprego a médio e longo prazo, melhorar a coesão territorial na União e apoiar a prossecução da execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

(2) 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, contribuindo assim para garantir a segurança energética e diversificar o aprovisionamento energético da União e aumentando, ao mesmo tempo, a utilização das energias renováveis, as capacidades de armazenamento de energia e a eficiência energética.

([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.
([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).

(3) Em 16 de março de 2023, a Comissão publicou uma comunicação, intitulada «Competitividade da UE a longo prazo: visão além de 2030», que visa fundamentar as decisões políticas e criar as condições-quadro para aumentar o crescimento. A comunicação define a competitividade em termos de nove vetores que se reforçam mutuamente, entre os quais o acesso ao capital privado, a investigação e inovação, a educação e competências e um mercado único funcional surgem como prioridades estratégicas fundamentais para a reforma e o investimento, com vista a dar resposta aos atuais desafios em matéria de produtividade e a reforçar a competitividade a longo prazo da União e dos seus Estados-Membros. Em 14 de fevereiro de 2024, a Comissão publicou uma comunicação intitulada «Relatório anual de 2024 do mercado único e da competitividade». Essa comunicação descreve em pormenor os pontos fortes e os desafios do mercado único europeu em matéria de competitividade, e acompanha os desenvolvimentos anuais com base nos nove vetores da competitividade identificados.

(4) Em 21 de novembro de 2023, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2024, que assinala o início do Semestre Europeu de 2024 para a coordenação das políticas económicas. Em 22 de março de 2024, o Conselho Europeu aprovou as prioridades da Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2024, que se centram nas quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. Em 21 de novembro de 2023, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2024, no qual identificou a Alemanha como um dos Estados-Membros que podem ser afetados ou que podem correr o risco de ser afetados por desequilíbrios e relativamente aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente um parecer sobre o projeto de plano orçamental da Alemanha para 2024. 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 2024, 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 ([5]) («Recomendação de 2024 sobre a área do euro») em 12 de abril de 2024 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego em 11 de março de 2024.

(5) Em 30 de abril de 2024, entrou em vigor o novo quadro de governação económica da União, que inclui o novo Regulamento (UE) 2024/1263, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral, o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho ([6]), relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, com a redação que lhe foi dada, bem como a Diretiva 2011/85/UE do Conselho ([7]), relativa aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, com a redação que lhe foi dada. Os objetivos do novo quadro de governação económica consistem em fomentar 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 novo quadro de governação económica promove também a apropriação nacional e coloca uma maior ênfase no médio prazo, associada a uma aplicação mais eficaz e coerente. Cada Estado-Membro tem de apresentar ao Conselho e à Comissão um plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo. Um plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo contém os compromissos orçamentais e em matéria de reformas e de investimentos assumidos pelo Estado-Membro, e abrange um horizonte de planeamento de quatro ou cinco anos em função da duração normal da legislatura nacional. A trajetória das despesas líquidas ([8]) nos planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo tem de cumprir os requisitos do Regulamento (UE) 2024/1263, nomeadamente colocar ou manter a dívida pública 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 de modo a que fique 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 (UE) 2024/1263, o período de ajustamento pode ser prorrogado, no máximo, por três anos. A fim de apoiar a elaboração desses planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo, a Comissão publicou, em 21 de junho de 2024, orientações sobre as informações a incluir pelos Estados-Membros nos seus planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo e nos seus relatórios anuais de progresso. Em conformidade com os artigos 5.º e 36.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a Comissão transmitiu aos Estados-Membros trajetórias de referência e informações técnicas, quando aplicável. Os Estados-Membros têm de apresentar os seus planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo até 20 de setembro de 2024, a menos que o Estado-Membro e a Comissão decidam prorrogar esse prazo por um período razoável. Em conformidade com os respetivos regimes jurídicos nacionais, os Estados-Membros podem debater os seus projetos de planos de médio prazo com os

([5]) Recomendação do Conselho, de 12 de abril de 2024, sobre a política económica da área do euro (JO C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L 209 de 2.8.1997, p. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L 306 de 23.11.2011, p. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Despesas líquidas na aceção do artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento (UE) 2024/1263: por «despesas líquidas» entende-se as despesas públicas líquidas de: i) 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.

respetivos parlamentos nacionais, solicitar às instituições orçamentais independentes que emitam parecer e realizar uma consulta dos parceiros sociais e de outras partes interessadas nacionais.

(6) Em 2024, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a evoluir em consonância com a execução do Mecanismo. A plena execução dos planos de recuperação e resiliência continua a ser essencial para a realização das prioridades estratégicas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos ajudam a responder eficazmente à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país correspondentes formuladas nos últimos anos. As recomendações específicas por país relativas a 2019, 2020, 2022 e 2023 continuam a ser igualmente pertinentes para os planos de recuperação e resiliência que foram revistos, atualizados ou alterados em conformidade com os artigos 14.º, 18.º e 21.º do Regulamento (UE) 2021/241.

(7) 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 do Regulamento (UE) 2021/241, a Comissão avaliou a relevância, eficácia, eficiência e coerência do plano de recuperação e resiliência, em conformidade com as orientações de avaliação constantes do anexo V do mesmo regulamento. Em 13 de julho de 2021, o Conselho adotou a sua decisão de execução relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Alemanha ([9]), que foi alterada em 8 de dezembro de 2023 nos termos do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241 a fim de atualizar a contribuição financeira máxima para o apoio financeiro não reembolsável ([10]). A disponibilização das parcelas está subordinada à adoção de uma decisão da Comissão, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, que indique que a 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 na realização dos marcos e metas anteriormente cumpridos.

(8) Em 17 de abril de 2024, a Alemanha apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2024 e, em 24 de abril de 2024, o seu Programa de Estabilidade para 2024, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho ([11]). Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas para 2024 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados pela Alemanha sobre os progressos realizados na concretização do seu plano de recuperação e resiliência.

(9) Em 19 de junho de 2024, a Comissão publicou o relatório específico de 2024 relativo à Alemanha. Nesse relatório, avaliou os progressos realizados pela Alemanha em resposta às recomendações específicas por país pertinentes adotadas pelo Conselho entre 2019 e 2023 e fez o balanço da execução, pela Alemanha, do seu plano de recuperação e resiliência. Com base nessa análise, o relatório identificou lacunas relativas aos desafios que não são abordados, ou apenas o são parcialmente, pelo plano de recuperação e resiliência, bem como a desafios novos e emergentes. O relatório avaliou igualmente os progressos realizados pela 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 pelos serviços da Comissão para efeitos do referido regulamento foram publicadas em abril de 2024. Em 19 de junho de 2024, a Comissão concluiu que a Alemanha regista desequilíbrios macroeconómicos. Em especial, a Alemanha apresenta vulnerabilidades relacionadas com o elevado excedente da balança corrente. Essas vulnerabilidades continuam importantes, apesar de se ter registado uma certa redução do elevado excedente da balança corrente, visto que persiste o problema subjacente da reduzida procura interna e do investimento moderado, que tem relevância transfronteiriça, e a resposta política foi limitada. Com a descida dos preços da energia, a reduzida procura interna e a falta de dinamismo do comércio mundial, o excedente da balança corrente subiu para 5,9 % do PIB em 2023, contra 4,2 % do PIB em 2022. De acordo com as previsões, deverá aumentar um pouco mais este ano e no próximo, mantendo-se, contudo, muito abaixo dos níveis anteriores à pandemia. Dada a dimensão da economia alemã e a sua integração comercial na área do euro, esta situação assume relevância transfronteiriça. A queda dos preços da habitação reduziu consideravelmente o alcance da sobrevalorização dos preços no setor, com impacto limitado no sistema financeiro até à data, mas o imobiliário comercial continua a exigir acompanhamento. A descida do investimento em habitação poderá conduzir ao ressurgimento de pressões sobre os preços, com os subsequentes riscos de sobrevalorização no futuro imediato. A prazo, prevê-se uma ligeira deterioração da competitividade dos custos e as famílias começam a recuperar algum poder de compra, já que se prevê um aumento dos salários em termos reais. A recuperação do investimento privado tarda e a Comissão prevê que consolidação orçamental venha

([9]) ST 10158/21 INIT; ST 10158/21 ADD 1.
([10]) Decisão de Execução do Conselho, de 8 de dezembro de 2023, 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 (ST 15572/23 INIT).
([11]) Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas (JO L 209 de 2.8.1997, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj).

a pesar sobre a procura interna, com potenciais consequências para o investimento público. As vulnerabilidades subjacentes globais, em termos de significativo diferencial entre poupança e investimento, não se alteraram fundamentalmente: as necessidades de investimento foram aumentando ao longo dos anos, principalmente devido ao investimento público a nível regional e ao investimento empresarial em geral, apoiando o crescimento económico no futuro. Embora o Governo tenha tomado algumas medidas para apoiar o investimento e o plano de recuperação e resiliência da Alemanha inclua medidas importantes para o promover, a dimensão da resposta política não conduziu, até à data, a progressos substanciais, nem foi suficiente para responder ao desafio global do aumento do investimento privado e público.

(11) De acordo com os dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Alemanha manteve-se inalterado, em 2,5 % do PIB, entre 2022 e 2023, enquanto a dívida das administrações públicas diminuiu de 66,1 % do PIB no final de 2022 para 63,6 % no final de 2023.

(12) Em 12 de julho de 2022, o Conselho recomendou ([12]) que a Alemanha tomasse medidas, em 2023, para assegurar que o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional seja conforme com uma orientação globalmente neutra da política orçamental ([13]), tendo em conta a continuação do apoio temporário e específico dirigido aos agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia e às pessoas que fogem da Ucrânia. Foi recomendado à Alemanha que estivesse pronta para poder ajustar as despesas correntes em função da evolução da situação. Foi igualmente recomendado à Alemanha que aumentasse o investimento público com vista a assegurar as transições ecológica e digital e a segurança energética, tendo em conta a iniciativa REPowerEU, nomeadamente recorrendo ao Mecanismo e a outros fundos da União. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental ([14]) em 2023 foi contracionista, de 0,3 % do PIB. Em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) deu um contributo contracionista para a orientação orçamental equivalente a 0,5 % do PIB, em consonância com a Recomendação do Conselho de 12 de julho de 2022. As despesas financiadas por subvenções no âmbito do Mecanismo e de outros fundos da União ascenderam a 0,2 % do PIB em 2023. O investimento financiado a nível nacional ascendeu a 2,6 % do PIB em 2023, um aumento anual de 0,1 pontos percentuais em relação a 2022. A Alemanha financiou investimentos adicionais através do Mecanismo e de outros fundos da União. A Alemanha financiou investimentos públicos em prol da transição ecológica e digital e da segurança energética, tais como a renovação energética dos edifícios, a melhoria das infraestruturas de carregamento de veículos elétricos e o equipamento das escolas para a era digital. Esses investimentos públicos são parcialmente financiados pelo Mecanismo e por outros fundos da União.

(13) No Programa de Estabilidade para 2024, o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais prevê um crescimento do PIB real de 0,2 % em 2024 e 1,0 % em 2025. O défice das administrações públicas deverá diminuir para 1¾ % do PIB em 2024 e 1 % do PIB em 2025, enquanto o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar para 64 % no final de 2024 e, posteriormente, diminuir para 63¼ % no final de 2025. Após 2025, prevê-se que o défice das administrações públicas aumente para 1¼ % do PIB em 2026 e para 1½ % em 2027, antes de voltar a diminuir para 1 % em 2028. Por conseguinte, o saldo das administrações públicas deverá manter-se abaixo do valor de referência do défice de 3 % do PIB previsto no Tratado no período abrangido pelo programa. Por seu lado, após 2025, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir progressivamente para 63¼ % em 2026, 63 % em 2027 e 62 % em 2028.

(14) Nas suas previsões da primavera de 2024, a Comissão aponta para um crescimento do PIB real de 0,1 % em 2024 e de 1,0 % em 2025 e para uma inflação medida pelo índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC) de 2,4 % em 2024 e de 2,0 % em 2025.

(15) As previsões da Comissão da primavera de 2024 projetam um défice orçamental de 1,6 % do PIB em 2024 e uma diminuição do rácio dívida pública/PIB para 62,9 % até ao final do mesmo ano. A diminuição do défice em 2024 reflete principalmente a eliminação progressiva das medidas de apoio de emergência relacionadas com a energia, com um impacto semelhante no rácio dívida pública/PIB. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental em 2024 deverá ser contracionista, em 0,8 % do PIB.

([12]) Recomendação do Conselho, de 12 de julho de 2022, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Alemanha para 2022 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Alemanha para 2022 (JO C 334 de 1.9.2022, p. 35).

([13]) Segundo as previsões da Comissão da primavera de 2024, o crescimento do produto potencial a médio prazo da Alemanha em 2023, utilizado para medir a orientação orçamental, é estimado em 7,5 % em termos nominais, com base na taxa média de crescimento potencial real a 10 anos e no deflator do PIB de 2023.

([14]) 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 União. 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 excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19), incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) no âmbito do Mecanismo e de outros fundos da União.

(16) As previsões da Comissão da primavera de 2024 apontam para que as despesas financiadas por apoio não reembolsável («subvenções») no âmbito do Mecanismo representem 0,1 % do PIB em 2024, tal como em 2023. As despesas financiadas por subvenções ao abrigo do Mecanismo permitirão investimentos de elevada qualidade e reformas conducentes à melhoria da produtividade, sem impacto direto no saldo ou na dívida das administrações públicas da Alemanha.

(17) Em 14 de julho de 2023, o Conselho recomendou ([15]) que a Alemanha assegurasse uma política orçamental prudente, nomeadamente limitando o aumento nominal das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional ([16]) em 2024 a um máximo de 2,5 %. Aquando da execução dos seus orçamentos para 2023 e da elaboração dos seus projetos de planos orçamentais para 2024, os Estados-Membros foram convidados a ter em conta o facto de que a Comissão iria propor ao Conselho a abertura de procedimentos por défice excessivo baseados no défice com base nos dados de execução relativos a 2023. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2024, as despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional pela Alemanha deverão aumentar 2,6 % em 2024, valor que é superior à taxa de crescimento máxima recomendada. No entanto, a taxa de crescimento projetada das despesas líquidas em 2024, incluída nas previsões da Comissão da primavera de 2024, é afetada por uma reclassificação das entidades de transportes públicos no setor das administrações públicas no decurso de 2023 ([17]), que provocou uma rutura nas séries cronológicas. Sem o impacto dessa reclassificação, as despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional pela Alemanha deveriam aumentar 2,4 % em 2024, abaixo da taxa máxima de crescimento recomendada. Estes valores são consentâneos com a recomendação do Conselho.

(18) Além disso, o Conselho recomendou à Alemanha que tomasse medidas no sentido de eliminar progressivamente as medidas de apoio de emergência à energia em vigor, utilizando as correspondentes poupanças para reduzir o défice público, o mais rapidamente possível em 2023 e 2024. O Conselho recomendou ainda que, se novos aumentos dos preços da energia exigissem medidas de apoio novas ou continuadas, a Alemanha assegurasse que tais medidas de apoio fossem orientadas para a proteção dos agregados familiares e empresas vulneráveis, tivessem um custo acessível do ponto de vista orçamental e preservassem os incentivos à poupança de energia. Nas suas previsões da primavera de 2024, a Comissão estimou o custo orçamental líquido ([18]) das medidas de apoio de emergência à energia em 1,2 % do PIB em 2023, e projetou valores de 0,1 % em 2024 e 0,0 % em 2025. Em especial, presume-se que a taxa reduzida do imposto sobre o valor acrescentado sobre o gás permaneça em vigor em 2024, embora com um impacto menor. Se as poupanças correspondentes fossem utilizadas para reduzir o défice orçamental, como recomendado pelo Conselho, essas projeções implicariam um ajustamento orçamental de 1,1 % do PIB em 2024, tendo as despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional ([19]) um efeito contracionista para a orientação orçamental equivalente a 0,8 % do PIB nesse ano. As medidas de apoio de emergência à energia foram eliminadas em 2023 e 2024, em consonância com a recomendação do Conselho. Não se prevê, contudo, que as poupanças correspondentes sejam integralmente utilizadas para reduzir o défice orçamental. Existe o risco de esta situação não ser consentânea com a recomendação do Conselho.

(19) O Conselho recomendou ainda que a Alemanha preservasse o investimento público financiado a nível nacional e assegurasse a absorção efetiva das subvenções ao abrigo do Mecanismo e de outros fundos da União, em especial para promover as transições ecológica e digital. De acordo com as previsões da primavera de 2024 apresentadas pela Comissão, o investimento público financiado a nível nacional deverá aumentar, passando de 2,6 % do PIB em 2023 para 2,7 % do PIB em 2024. Estes valores são consentâneos com a recomendação do Conselho. Por seu lado, a despesa pública financiada por fundos da União, incluindo subvenções ao abrigo do Mecanismo, deverá manter-se estável em 0,2 % do PIB em 2024.

(20) Com base nas medidas políticas já conhecidas à data da sua finalização e num cenário de políticas inalteradas, as previsões da Comissão da primavera de 2024 apontam para um défice das administrações públicas de 1,2 % do PIB em 2025. Prevê-se que o rácio dívida pública/PIB diminua para 62,2 % até ao final de 2025. A diminuição do défice e do rácio dívida pública/PIB em 2025 refletirá principalmente a esperada recuperação do crescimento do PIB.

([15]) Recomendação do Conselho, de 14 de julho de 2023, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Alemanha para 2023 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Alemanha para 2023 (JO C 312 de 1.9.2023, p. 38).

([16]) A despesa primária líquida é definida como a despesa financiada a nível nacional líquida de: i) medidas discricionárias em matéria de receitas, ii) despesas com juros, iii) despesas cíclicas com o desemprego, e iv) medidas pontuais e outras medidas temporárias.

([17]) O impacto dessa reclassificação é captado pelo indicador de crescimento da despesa, ao mesmo tempo que tem um efeito negligenciável no défice das administrações públicas, devido a um aumento semelhante das receitas.

([18]) Este valor representa o nível do custo orçamental anual destas medidas, incluindo as receitas e despesas e, quando aplicável, líquido das receitas provenientes de impostos sobre os lucros extraordinários dos fornecedores de energia.

([19]) Este contributo é medido como a variação da despesa primária das administrações públicas, líquida i) do impacto orçamental incremental das medidas discricionárias em matéria de receitas, ii) das medidas pontuais, iii) das despesas cíclicas com o desemprego e iv) das despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) no âmbito do Mecanismo e de outros fundos da União, em relação à taxa média de crescimento potencial do PIB nominal a médio prazo (10 anos), expressa como rácio do PIB nominal.

(21) Apesar de um ligeiro aumento do investimento público em percentagem do PIB nos últimos anos, este não tem acompanhado as necessidades de investimento em infraestruturas, educação e formação e nas transições ecológica e digital. O investimento a nível federal desceu abaixo dos níveis de depreciação no último ano, enquanto o investimento líquido a nível municipal tem sido negativo nas últimas duas décadas, conduzindo a uma diminuição global dos volumes de capital. Persistem obstáculos ao investimento. Em 2023, o investimento privado continuava abaixo dos níveis anteriores à pandemia. Em especial, os encargos administrativos para a implantação de investimentos privados continuam a ser elevados, especificamente devido aos extensivos requisitos em matéria de documentação e licenciamento, bem como à insuficiente digitalização. Normas regulamentares exigentes, diferenças regulamentares entre regiões e procedimentos de licenciamento morosos dificultam a expansão das capacidades de produção e de inovação, especialmente nos setores da energia e da construção. Embora o número de habitações concluídas em 2023 tenha atingido o nível do ano anterior, o investimento em edifícios residenciais diminuiu nos últimos três anos, apesar da escassez de habitação. As formas alternativas de financiamento, em especial para as empresas em expansão, são limitadas. As despesas em investigação e desenvolvimento por parte das pequenas e médias empresas (PME) continuam a ser baixas e a difusão das tecnologias é limitada.

(22) O envelhecimento está a reduzir a população em idade ativa, exercendo uma pressão crescente sobre o rácio de dependência dos idosos. Em consequência, prevê-se que as despesas globais com pensões aumentem, o que criará uma necessidade de financiamento significativa. Ao longo dos anos, uma parte crescente das despesas com pensões tem sido financiada através de subsídios federais. Desde 2020, estão em causa mais de 100 mil milhões de euros por ano, ou seja, cerca de 23 % do total das despesas federais. Num cenário de políticas inalteradas, será de esperar que esse valor continue a aumentar, exercendo pressão sobre as possibilidades de despesa produtiva. As pensões das empresas e os regimes de pensões privados baseados no capital continuam a ser subutilizados. Apesar dos esforços para aumentar a utilização das pensões profissionais (segundo pilar), a cobertura mantém-se em cerca de 54 %. A constituição prevista de «capital de geração», acrescentando um elemento baseado no capital ao sistema legal de pensões, será financiada através da dívida pública e, por conseguinte, tem um potencial limitado para melhorar a sustentabilidade das pensões. Embora a taxa de emprego dos trabalhadores com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos seja uma das mais elevadas da União, o aumento da idade efetiva de reforma abrandou nos últimos anos, com o emprego no grupo etário com mais de 65 anos a ficar aquém dos Estados-Membros com as taxas de emprego mais elevadas. Tal deve-se igualmente às possibilidades de reforma antecipada, que aumentam ainda mais a pressão sobre a sustentabilidade do sistema de pensões.

(23) A otimização da combinação de impostos é fundamental para um crescimento mais inclusivo e sustentável, bem como para uma maior competitividade. Na Alemanha, os trabalhadores enfrentam a segunda carga fiscal mais elevada da União. Os impostos elevados, em conjugação com as regras em matéria de prestações sociais, reduzem os incentivos para aumentar o número de horas trabalhadas, especialmente para as pessoas com salários mais baixos e que são segundas fontes de rendimento, frequentemente mulheres, como também indica a percentagem muito elevada de mulheres empregadas a tempo parcial. Esta situação afeta a oferta de mão de obra e agrava a escassez existente a esse nível. Por outro lado, a proporção dos impostos ambientais na Alemanha é inferior à média da União e tem vindo a diminuir. Em contrapartida, a Alemanha tem uma das taxas mais elevadas de imposto sobre o rendimento das sociedades na União, incluindo o imposto comercial local (*Gewerbesteuer*). A combinação desses fatores resulta num sistema fiscal complexo e opaco. As recentes iniciativas de revisão das regras em matéria de depreciação e de reforço dos créditos fiscais para investimento em investigação e desenvolvimento são formas rentáveis de alargar os incentivos ao investimento. Ao mesmo tempo, existe potencial para simplificar o sistema de tributação das sociedades, reduzindo as possibilidades de isenção.

(24) 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. Essas reformas e investimentos deverão contribuir para responder de forma eficaz à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país pertinentes. Tendo em conta este prazo apertado, a rápida prossecução da efetiva execução do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, quando adotado, é essencial para impulsionar a competitividade a longo prazo da Alemanha através das transições ecológica e digital, assegurando simultaneamente a justiça social. Para cumprir os compromissos assumidos no plano de recuperação e resiliência até agosto de 2026, é essencial que a Alemanha acelere consideravelmente a execução das reformas e dos investimentos, nomeadamente através da afetação de recursos suficientes à respetiva gestão. A rápida inclusão de um novo capítulo REPowerEU no plano de recuperação e resiliência permitirá o financiamento de reformas e investimentos adicionais em apoio dos objetivos estratégicos da Alemanha e da União nos domínios da energia e da transição ecológica. 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.

(25) No âmbito da revisão intercalar dos programas da política de coesão, em conformidade com o artigo 18.º do Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho ([20]), a Alemanha deve rever cada programa apoiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), pelo Fundo Social Europeu Mais (FSE+), pelo Fundo de Coesão e pelo Fundo para uma Transição Justa (FTJ) até março de 2025, tendo em conta, nomeadamente, os desafios identificados nas recomendações específicas por país para 2024, bem como o seu plano nacional em matéria de energia e clima. Essa revisão constituirá a base para a atribuição definitiva do financiamento da União incluído em cada programa. A Alemanha registou progressos na execução dos programas da política de coesão e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, mas subsistem desafios. Persistem disparidades regionais significativas a nível do emprego e da produtividade do trabalho, embora as regiões menos desenvolvidas tenham vindo a recuperar gradualmente no que respeita à produtividade. É fundamental acelerar a execução dos programas da política de coesão, cujas prioridades acordadas continuam a ser relevantes. No âmbito do objetivo de reforçar a capacidade administrativa, é importante afetar recursos suficientes à execução dos programas da política de coesão e promover a modernização e a digitalização das autoridades públicas responsáveis por essa execução. O aumento da investigação, do desenvolvimento e da inovação em todas as regiões, em especial nas regiões orientais, bem como o apoio à educação e à formação para fazer face aos desafios colocados pelas transições ecológica e digital, serão fundamentais para reduzir ainda mais as disparidades em matéria de competitividade regional e de emprego. Tal exige igualmente a continuação da execução dos programas da política de coesão para as transições ecológica e digital nas regiões com setores de elevado desempenho. Será igualmente necessário prosseguir os investimentos ecológicos na eficiência energética e nas energias renováveis, na adaptação às alterações climáticas e na redução da pegada de carbono. O desenvolvimento empresarial e o apoio às empresas, em especial às PME, continuam a ser pertinentes. A qualidade e inclusividade da educação, da formação e da aprendizagem ao longo da vida, em especial para os grupos desfavorecidos, são prioridades, bem como a inclusão ativa e a melhoria da empregabilidade. A Alemanha poderia também utilizar a Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa, criada pelo Regulamento (UE) 2024/795 do Parlamento Europeu e do Conselho ([21]), para apoiar o desenvolvimento ou o fabrico de tecnologias críticas no domínio digital, de tecnologias limpas e eficientes em termos de recursos e de biotecnologias, bem como para fazer face à escassez de mão de obra e de competências nesses setores.

(26) Para além dos desafios económicos e sociais abordados pelo plano de recuperação e resiliência e por outros fundos da União, a Alemanha enfrenta vários desafios adicionais relacionados com a elevada escassez de trabalhadores qualificados, a digitalização e a transição ecológica. A realização de novos investimentos nas transições ecológica e digital contribuiria igualmente para reduzir o diferencial entre poupança e investimento.

(27) A escassez de mão de obra qualificada prejudica o crescimento, o investimento e as transições ecológica e digital. Cerca de metade das empresas alemãs têm dificuldade em preencher as suas vagas, mesmo a longo prazo. Existe o risco de a escassez de competências poder ser agravada devido à deterioração dos resultados escolares, especialmente nos grupos desfavorecidos, ao número significativo de jovens que abandonam precocemente a escola e às fracas competências digitais básicas. Com base nos resultados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos da OCDE, a percentagem de estudantes com desempenho escolar insuficiente quase duplicou na última década: cerca de três em cada dez jovens estudantes na Alemanha não possuem um nível mínimo de proficiência em matemática e um em cada quatro em leitura e ciências. A influência dos antecedentes socioeconómicos e migratórios nos resultados escolares aumentou ainda mais. A Alemanha tem também uma das percentagens mais elevadas de abandono escolar precoce na União, com números particularmente elevados no que respeita aos estudantes nascidos no estrangeiro. O novo programa federal e estatal de 10 anos, «*Startchancen*», que visa principalmente estudantes desfavorecidos, constitui um passo na direção certa, mas apenas abrange 10 % das escolas alemãs. A proficiência na língua alemã é fundamental para uma aprendizagem e inclusão eficazes, o que sublinha a importância de intensificar o apoio linguístico, em especial para os estudantes que falam línguas diferentes do alemão em casa. A proporção dos adultos que dispõem pelo menos de competências digitais básicas na Alemanha situava-se em 52,2 % em 2023, abaixo, portanto, da média da União, de 55,6 %, com particular incidência nos jovens. É necessário melhorar a oferta de competências básicas e a aumentar as competências das pessoas com qualificações de nível inferior e das pessoas

([20]) Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (JO L 231 de 30.6.2021, p. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([21]) Regulamento (UE) 2024/795 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, que cria a Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP), e que altera a Diretiva 2003/87/CE e os Regulamentos (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 e (UE) 2021/241 (JO L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

com antecedentes migratórios com baixos níveis de sucesso no mercado de trabalho, a fim de fazer face à escassez de mão de obra, em especial nos setores da saúde e dos cuidados continuados, da construção, do artesanato e dos serviços. Os resultados em matéria de competências poderiam ser melhorados através do reforço da colaboração entre empregadores e instituições de formação, tanto dentro de cada setor como entre setores, e de um maior incentivo às qualificações modulares/de ciclo curto. A intensificação dos esforços para melhorar os resultados escolares, em especial para os grupos desfavorecidos, e o reforço das competências digitais são fundamentais para fazer face à elevada escassez de trabalhadores qualificados.

(28) Embora a Alemanha tenha envidado esforços para melhorar a digitalização dos serviços públicos, a execução continua a ser lenta, em especial na implantação de serviços uniformes e totalmente digitais nos municípios e Estados federados (*Länder*). A Alemanha não alcançou o seu objetivo de digitalizar todos os serviços administrativos para o público e as empresas dentro do prazo legal nacional (final de 2022, Lei do Acesso em linha (*Onlinezugangsgesetz*)). O Conselho Nacional de Controlo Regulamentar (*Normenkontrollrat*) considera inadequada a aplicação da Lei do Acesso em Linha e identificou a escassez de mão de obra como um risco fundamental na ausência de ganhos de eficiência através da digitalização. Apesar dos progressos recentes, a coordenação e a cooperação são insuficientes em todos os níveis da administração e a disponibilização de processos digitalizados parece ser limitada. O Estudo Comparativo da Administração Pública em Linha publicado pela Comissão (*eGovernment Benchmark*) mostra que a Alemanha também tem um fraco desempenho em termos de digitalização dos serviços administrativos de retaguarda, o que ultrapassa o âmbito de aplicação da Lei do Acesso em Linha. A modernização e interligação de mais de 11 000 registos, para além das primeiras etapas do plano de recuperação e resiliência da Alemanha, é um facilitador fundamental da administração pública digital. No entanto, foram realizados poucos progressos até à data e as despesas com medidas de administração pública digital foram reduzidas.

(29) Embora a Alemanha tenha realizado progressos satisfatórios na implantação de ligações de banda larga de fibra ótica, a cobertura global no país (29,8 %) continua a ser a segunda mais baixa da União. A falta de ligações de fibra ótica (25,6 % de cobertura dos agregados familiares) e de redes de capacidade muito elevada (37,6 %) é particularmente acentuada nas zonas rurais. As lacunas de cobertura têm um impacto negativo na competitividade e prejudicam o aumento da produtividade, especialmente para as 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. O cumprimento dos objetivos da rede exigirá igualmente melhorias nos procedimentos administrativos envolvidos nos pedidos e na concessão de licenças, bem como a normalização de métodos de instalação alternativos e menos morosos. A continuação da aplicação da Estratégia Gigabit da Alemanha poderia resolver essas questões e introduzir novas melhorias. No entanto, deveria ser dada atenção ao planeamento das intervenções públicas de uma forma que não exclua os investimentos comerciais, por exemplo aumentando a procura dos escassos recursos de engenharia.

(30) A consecução das metas climáticas exige esforços adicionais de descarbonização no setor dos transportes. Desde o estabelecimento dessas metas, e nomeadamente em 2023, o setor dos transportes não alcançou os objetivos nacionais de emissões setoriais anuais. Além disso, a redução das emissões de carbono nos transportes rodoviários contribuiria substancialmente para alcançar a meta de partilha de esforços da Alemanha, que consiste em reduzir as emissões em 50 % até 2030, em comparação com os níveis de 2005. O setor dos transportes aumentou o seu consumo de energia final em 6,3 % em 2023. Melhorar a fiabilidade e a qualidade das operações ferroviárias e colmatar as lacunas de investimento e os atrasos na renovação, em especial para o transporte de mercadorias, ajudaria a estimular a procura de transportes públicos e a atenuar o congestionamento rodoviário. A criação de capacidade suficiente na rede ferroviária para acomodar o novo tráfego exigirá investimentos substanciais.

(31) 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, o Conselho recomendou, em 2024, que esses Estados-Membros adotem medidas, nomeadamente através dos seus planos de recuperação e resiliência, para dar execução à Recomendação de 2024 sobre a área do euro. No que respeita à Alemanha, as recomendações 1, 2 e 3 contribuirão para a execução da primeira, segunda, terceira e quarta recomendações estabelecidas na Recomendação de 2024 sobre a área do euro.

(32) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e da sua conclusão sobre a existência de desequilíbrios, as recomendações formuladas ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 refletem-se na recomendação 1. As políticas referidas na recomendação 1 contribuem para fazer frente às vulnerabilidades ligadas à persistência de um elevado excedente da balança corrente. As recomendações 2, 3 e 4 contribuem para a concretização da recomendação 1, na medida em que esteja em causa um aumento do investimento. As políticas referidas na recomendação 1 contribuem tanto para a correção dos desequilíbrios como para a execução das recomendações que constam da Recomendação de 2024 sobre a área do euro, em consonância com o considerando 31,

RECOMENDA QUE a Alemanha tome medidas em 2024 e 2025 no sentido de:

1. Apresentar atempadamente o seu plano orçamental-estrutural de médio prazo. Em conformidade com os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, limitar o crescimento das despesas líquidas ([22]) em 2025 a uma taxa que permita, nomeadamente, colocar a dívida pública numa trajetória descendente plausível a médio prazo e manter o défice das administrações públicas abaixo do valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. Reforçar o investimento público e eliminar os obstáculos ao investimento privado para impulsionar a competitividade. Aumentar a margem de manobra orçamental para as despesas produtivas, nomeadamente através da reforma do financiamento do sistema de pensões do primeiro pilar. Melhorar a combinação de impostos com vista a um crescimento mais inclusivo e uma competitividade sustentável, nomeadamente através da redução dos desincentivos ao aumento do número de horas trabalhadas, em especial para as pessoas que são segundas fontes de rendimento.

2. Acelerar significativamente a execução do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, quando adotado, assegurando a conclusão das reformas e dos investimentos até agosto de 2026, e acelerar a execução dos programas da política de coesão, nomeadamente através da afetação de recursos suficientes à gestão do plano de recuperação e resiliência e dos programas da política de coesão. No contexto da revisão intercalar dos programas da política de coesão, continuar a centrar-se nas prioridades acordadas, tendo simultaneamente em conta as oportunidades proporcionadas pela Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa a fim de melhorar a competitividade.

3. Fazer face à escassez de trabalhadores qualificados, em especial através do reforço das competências básicas e digitais, e melhorar os resultados escolares, nomeadamente através de uma maior prestação de apoio específico aos grupos desfavorecidos. Acelerar a digitalização da administração pública, nomeadamente por via de uma maior cobertura geográfica dos serviços públicos digitais. Continuar a impulsionar a implantação de redes de comunicação digitais de capacidade muito elevada, nomeadamente facilitando a necessária execução de projetos de investimento privado e mobilizando recursos públicos sempre que necessário.

4. Acelerar a descarbonização do setor dos transportes, nomeadamente através da modernização da rede ferroviária.

Feito no Luxemburgo, em 21 de outubro de 2024.

Pelo Conselho

O Presidente

NAGY I.

([22]) Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2024/1263, entende-se por «despesas líquidas», as despesas públicas líquidas de despesas com juros, medidas discricionárias em matéria de receitas, despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União, despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego, e medidas pontuais e outras medidas temporárias.