COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 23.5.2022
COM(2022) 606 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2022 da Alemanha e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2022 da Alemanha

{SWD(2022) 606 final} - {SWD(2022) 640 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2022 da Alemanha e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2022 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 (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[1], nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2,

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, entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência presta apoio financeiro à realização de reformas e investimentos, correspondendo a um estímulo orçamental financiado pela União. Contribui para a recuperação económica e para a realização de reformas e investimentos sustentáveis e favoráveis ao crescimento, em especial para promover a dupla transição ecológica e digital, ao mesmo tempo que reforça a resiliência e o crescimento potencial das economias dos Estados-Membros. Contribui igualmente para reforçar a sustentabilidade das finanças públicas e estimular o crescimento e a criação de emprego a médio e longo prazo. A contribuição financeira máxima por Estado-Membro ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência [foi] atualizada em [XX] de junho de 2022, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241.

---

1 JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

2 JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

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).

(2) Em 24 de novembro de 2021, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável, que marca o início do Semestre Europeu de 2022 para a coordenação das políticas económicas. Teve devidamente em conta o compromisso conjunto reafirmado na Cimeira Social do Porto, em maio de 2021, no sentido de continuar a aplicar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão em 17 de novembro de 2017. Em 25 de março de 2022, o Conselho Europeu aprovou as prioridades da Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2022. Em 24 de novembro de 2021, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a Alemanha como um dos Estados-Membros em relação aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada[4]. Na mesma data, a Comissão adotou também uma recomendação com vista à adoção de uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi adotada em 5 de abril de 2022 pelo Conselho, bem como a proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2022, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e foi adotada pelo Conselho em 14 de março de 2022.

(3) A invasão da Ucrânia pela Rússia, a seguir à pandemia mundial, alterou significativamente o contexto geopolítico e económico. O impacto da invasão nas economias dos Estados-Membros traduziu-se, por exemplo, no aumento dos preços da energia e dos produtos alimentares e numa revisão em baixa das perspetivas de crescimento. Os preços mais elevados da energia pesam particularmente sobre os agregados familiares mais vulneráveis que já se encontram em situação ou em risco de pobreza energética. A UE assiste também a um afluxo sem precedentes de pessoas que fogem da Ucrânia. Neste contexto, a Diretiva Proteção Temporária foi acionada[5] pela primeira vez em 4 de março de 2022, concedendo às pessoas deslocadas da Ucrânia o direito a permanecer legalmente na UE, bem como o acesso à educação e à formação, ao mercado de trabalho, aos cuidados de saúde, a alojamento e à proteção social.

(4) Tendo em conta a rápida evolução da situação económica e geopolítica, o Semestre Europeu retoma a sua coordenação alargada das políticas económicas e de emprego em 2022, ao mesmo tempo que se desenvolve em consonância com os requisitos de execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, tal como delineado na Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2022. A execução dos planos de recuperação e resiliência adotados é essencial para a realização das prioridades políticas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos abordam todos ou pelo menos um subconjunto significativo das recomendações específicas por país formuladas nos ciclos do Semestre em 2019 e 2020. As recomendações específicas por país de 2019 e 2020 mantêm também a sua relevância para os planos de recuperação e resiliência revistos, atualizados ou alterados em conformidade com os artigos 14.º, 18.º e 21.º do Regulamento (UE) 2021/241, a par de quaisquer recomendações específicas por país emitidas até à data de apresentação do plano alterado.

---

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

5 Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária, JO L 71 de 4.3.2022, p. 1.

(5) A cláusula de derrogação de âmbito geral foi ativada e está em vigor desde março de 2020[6]. Na sua comunicação de 3 de março de 2021[7], a Comissão indicou também que a eventual decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deverá ser tomada no quadro de uma avaliação global da situação da economia, sendo o nível da atividade económica na UE ou na área do euro, quando comparado com os níveis anteriores à crise (final de 2019), um critério quantitativo fundamental. O aumento da incerteza e o forte risco de revisão em baixa das perspetivas económicas no contexto da guerra na Europa, de aumentos sem precedentes dos preços da energia e de perturbações continuadas nas cadeias de abastecimento justificam a prorrogação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento até 2023.

(6) De acordo com a abordagem adotada no parecer do Conselho, de 18 de junho de 2021, sobre o Programa de Estabilidade de 2021, a melhor medida da orientação orçamental é atualmente a variação da despesa primária (líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas), excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19, mas incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, em relação ao crescimento potencial a médio prazo[8]. Transcendendo a orientação global da política orçamental, a fim de avaliar se a política orçamental nacional é prudente e se a sua composição é conducente a uma recuperação sustentável e consentânea com a dupla transição ecológica e digital, convém igualmente prestar atenção à evolução das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19) e dos investimentos financiados a nível nacional[9].

(7) Em 2 de março de 2022, a Comissão adotou uma comunicação que estabelece orientações gerais para a política orçamental em 2023, com o objetivo de apoiar a preparação dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros, reforçando assim a coordenação das políticas[10]. A Comissão indicou que, com base nas perspetivas macroeconómicas das mais recentes previsões do inverno, a transição de uma orientação orçamental de apoio à economia em termos agregados (no período 2020-2022) para uma orientação orçamental sensivelmente neutra, também em termos agregados, se afigura adequada em 2023, estando pronta para reagir à evolução da situação económica. A Comissão anunciou que as recomendações orçamentais para 2023 devem continuar a diferenciar entre os Estados-Membros e ter em conta as

---

6 Comunicação da Comissão ao Conselho sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, Bruxelas, COM(2020) 123 final de 20.3.2020.

7 Comunicação da Comissão ao Conselho – Um ano após o início do surto de COVID-19: resposta em termos de política orçamental, Bruxelas, COM(2021) 105 final de 3.3.2021.

8 As estimativas da orientação orçamental e das respetivas componentes contidas na presente recomendação são da responsabilidade da Comissão, que se baseou nos pressupostos subjacentes às suas previsões da primavera de 2022. As estimativas da Comissão quanto ao crescimento potencial a médio prazo não incluem o impacto positivo das reformas que integram o plano de recuperação e resiliência e que poderão estimular o crescimento potencial.

9 Não financiados por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE.

10 Comunicação da Comissão ao Conselho: Orientações em matéria de política orçamental para 2023, Bruxelas, COM(2022) 85 final de 2.3.2022.

eventuais repercussões transnacionais. A Comissão convidou os Estados-Membros a refletirem as orientações nos respetivos programas de estabilidade e convergência. A Comissão comprometeu-se a acompanhar de perto a evolução económica e a ajustar as suas orientações políticas conforme necessário e, o mais tardar, no seu pacote da primavera do Semestre Europeu, no final de maio de 2022.

(8) No que respeita às orientações orçamentais apresentadas em 2 de março de 2022, as recomendações orçamentais para 2023 têm em conta a deterioração das perspetivas económicas, a maior incerteza e os novos riscos de revisão em baixa, bem como a inflação mais elevada em comparação com as previsões do inverno. Face a estas considerações, a resposta orçamental deverá aumentar o investimento público na transição ecológica e digital e na segurança energética e manter o poder de compra dos agregados familiares mais vulneráveis, a fim de atenuar o impacto do aumento dos preços da energia e ajudar a limitar as pressões inflacionistas devidas a efeitos secundários, através de medidas específicas e temporárias; a política orçamental terá de continuar a ser adaptável às circunstâncias em rápida evolução e diferenciada de país para país em função da sua situação orçamental e económica, nomeadamente no que respeita à exposição à crise e ao afluxo de pessoas deslocadas da Ucrânia.

(9) 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 pertinência, 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 relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Alemanha[11]. A disponibilização das parcelas está subordinada ao financiamento disponível e a uma decisão da Comissão, tomada em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, no sentido de que a Alemanha cumpriu satisfatoriamente os objetivos intermédios e metas pertinentes, estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos objetivos intermédios e metas anteriores.

(10) A Alemanha apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2022 em 2 de maio de 2022 e o seu Programa de Estabilidade de 2022 em 27 de abril de 2022, cumprindo assim o prazo estabelecido no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97. A fim de atender às interligações entre os dois programas, estes foram avaliados simultaneamente. Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas de 2022 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados pela Alemanha sobre os progressos realizados na consecução do seu plano de recuperação e resiliência.

(11) Em 23 de maio de 2022, a Comissão publicou o relatório específico de 2022 relativo à Alemanha[12], no qual avaliou os progressos realizados pelo Estado-Membro em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 2019, 2020 e 2021 e fez o balanço da execução do respetivo plano de recuperação e resiliência, com base no Painel de Avaliação da Recuperação e Resiliência. Partindo desta análise, o relatório por país identificou lacunas relativas aos desafios que não são abordados,

[11] 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 10158/2021; ST 10158/2021 ADD)

[12] COM(2022) 607 final, 23.5.2022

ou apenas o são parcialmente, pelo plano de recuperação e resiliência, bem como a desafios novos e emergentes, incluindo os decorrentes da invasão da Ucrânia pela Rússia. Avaliou igualmente os progressos realizados pela Alemanha na aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução dos grandes objetivos da UE em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

(12) A Comissão procedeu a uma apreciação aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 da situação da Alemanha e publicou os respetivos resultados em 23 de maio de 2022[13]. A Comissão concluiu que a Alemanha regista desequilíbrios macroeconómicos. As vulnerabilidades prendem-se em particular com a persistência de um elevado excedente da balança corrente, que reflete um investimento moderado em relação à poupança e tem relevância transfronteiras.

(13) Em 27 de abril de 2022, a Alemanha apresentou um novo projeto de plano orçamental para 2022. A Comissão emitiu um parecer sobre esse plano em conformidade com o artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013.

(14) Em 23 de maio de 2022, a Comissão publicou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE no qual analisava a situação orçamental da Alemanha, dado que em 2021 o défice das suas administrações públicas excedeu o valor de referência do Tratado, 3 % do PIB. O relatório concluiu que o critério do défice não foi cumprido. Em conformidade com a Comunicação de 2 de março de 2022, a Comissão não propôs a abertura de novos procedimentos relativos aos défices excessivos na primavera de 2022 e reavaliará a relevância da eventual abertura de procedimentos desse tipo no outono de 2022.

(15) Em 20 de julho de 2020, o Conselho recomendou que a Alemanha adotasse em 2020 e 2021, em consonância com a cláusula de derrogação de âmbito geral, todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente. Recomendou ainda que, quando as condições económicas o permitirem, a Alemanha prossiga políticas orçamentais destinadas a alcançar uma situação orçamental prudente no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento. Com base nos dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Alemanha diminuiu de 4,3 % do PIB em 2020 para 3,7 % em 2021. A resposta de política orçamental da Alemanha apoiou a recuperação económica em 2021, ao passo que as medidas temporárias de apoio de emergência aumentaram de 2,7 % do PIB em 2020 para 4,2 % em 2021. As medidas adotadas pela Alemanha em 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas orçamentais discricionárias adotadas pelo governo em 2020 e 2021 foram, na sua maioria, temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias equivalentes. Ao mesmo tempo, algumas das medidas discricionárias adotadas pelo governo durante o período de 2020 e 2021, que consistem principalmente num aumento de instrumentos como o abono de família e as isenções fiscais por filho, bem como em novas possibilidades em matéria de depreciação, não foram temporárias nem acompanhadas de medidas compensatórias. Com base nos dados validados pelo Eurostat, a dívida das administrações públicas situou-se em 69,3 % do PIB em 2021.

(16) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais constantes do Programa de Convergência de 2022 é favorável para 2022 e realista a partir desse ano.

[13] COM(2022) 600 final e documento de trabalho SWD(2022)629 final, 23.5.2022.

O governo projeta um crescimento do PIB real de 3,6 % em 2022 e de 2,3 % em 2023. Em comparação, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um menor crescimento do PIB real, de 1,6 % em 2022 e 2,4 % em 2023. Esta diferença deve-se principalmente às diferentes datas de referência das projeções, que no caso do Programa de Estabilidade foi anterior ao início da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, quando as perspetivas de crescimento para 2022 ainda eram mais otimistas. No seu Programa de Estabilidade de 2022, o governo prevê que o défice nominal se mantenha em 3¾ % do PIB em 2022 e diminua para 2 % em 2023. O nível semelhante em 2022 reflete principalmente a continuação das medidas de emergência devidas à pandemia, o aumento das despesas com a defesa e as medidas contra o aumento dos preços da energia em reação à guerra na Ucrânia, juntamente com despesas e investimentos adicionais na transição ecológica. De acordo com o programa, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir para 66¾ % em 2022 e depois para 65¾ % em 2023. Com base nas medidas políticas já conhecidas na respetiva data de referência, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um défice orçamental em 2022 e 2023 de 2,5 % e 1,0 % do PIB, respetivamente. Este valor é inferior ao défice projetado no Programa de Estabilidade de 2022 para 2022 e 2023, principalmente devido a projeções de receitas fiscais ligeiramente mais baixas, com base em cálculos prudentes efetuados em novembro de 2021, e a expectativas mais otimistas no programa em relação à implementação dos subsídios e ao investimento público. As previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um rácio dívida pública/PIB semelhante em 2022, 66,4 %, e inferior em 2023, 64,5 %. Esta diferença deve-se a uma diferença semelhante nas previsões do défice.

Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2022, o crescimento do produto potencial a médio prazo (média de 10 anos) é estimado em 1,1 %. Esta estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas que se inserem no plano de recuperação e resiliência e que poderão impulsionar o crescimento económico potencial da Alemanha.

(17) Em 2022, o governo suprimiu progressivamente a maior parte das medidas tomadas em resposta à crise da COVID-19, pelo que se prevê que as medidas temporárias de apoio de emergência diminuam de 4,2 % do PIB em 2021 para 1,2 % em 2022. O défice orçamental é afetado pelas medidas adotadas para contrariar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia, que nas previsões da primavera de 2022 da Comissão têm um custo estimado de 0,7 % do PIB em 2022 e deverão ser suprimidas em 2023[14]. Estas medidas consistem principalmente num subsídio orientado para os custos de aquecimento; em progressos na abolição da taxa sobre as energias renováveis (*EEG-Umlage*); no aumento dos subsídios para os trabalhadores pendulares (*Pendlerpauschale*); na redução do imposto energético sobre os combustíveis durante 3 meses; num pagamento único que garanta um preço fixo da energia (*Energiepreispauschale*) e em suplementos por cada criança; noumpagamento único de montante fixo aos beneficiários de assistência social; de bilhetes mensais para os transportes públicos locais a preço reduzido durante 3 meses. Estas medidas foram anunciadas como temporárias. Se, contudo, os preços da energia permanecerem elevados também em 2023, algumas destas medidas poderão ser prorrogadas. Algumas destas medidas assumem um alcance geral, como acontece nomeadamente com os

[14] Os valores representam o nível dos custos orçamentais anuais das medidas tomadas desde o outono de 2021, incluindo as receitas e despesas correntes, bem como, quando for o caso, as medidas ligadas às despesas de capital.

subsídios aos trabalhadores pendulares e com a redução dos impostos energéticos sobre os combustíveis. O défice orçamental é igualmente afetado pelos custos da concessão de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia, custos esses que, segundo as previsões da Comissão da primavera de 2022, representam 0,1 % do PIB em 2022 e 0,2 % em 2023[15], bem como pelo previsto aumento de 0,4 % do PIB em 2022 e 0,5 % do PIB em 2023 nos gastos em defesa.

(18) Em 18 de junho de 2021, o Conselho recomendou que, em 2022, a Alemanha[16] mantivesse uma orientação orçamental favorável, incluindo o estímulo proporcionado pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, e preservasse os investimentos financiados a nível nacional. Recomendou ainda que, quando as condições económicas o permitirem, a Alemanha prossiga uma política orçamental destinada a alcançar uma situação orçamental prudente e a assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo, reforçando simultaneamente o investimento por forma a capitalizar o potencial de crescimento.

(19) Em 2022, tendo em conta as previsões da Comissão da primavera de 2022 e incluindo as informações incorporadas no Programa de Estabilidade de 2022 da Alemanha, as previsões apontam para uma orientação orçamental favorável equivalente a -1,6 % do PIB, tal como recomendado pelo Conselho[17]. A Alemanha prevê continuar a apoiar a retoma recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais, tal como recomendado pelo Conselho. O efeito positivo das despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da UE para a atividade económica deverá manter-se estável em comparação com 2021. Por sua vez, projeta-se que o investimento financiado a nível nacional contribua com um efeito expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,2 pontos percentuais em 2022[18]. Por conseguinte, a Alemanha tenciona preservar o investimento financiado a nível nacional, tal como recomendado pelo Conselho. Ao mesmo tempo, prevê-se que, em 2022, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) contribua com um efeito expansionista, equivalente a 1,5 pontos percentuais, para a orientação orçamental global. Esse contributo expansionista significativo inclui o efeito adicional das medidas destinadas a fazer face ao impacto económico e social do aumento dos preços da energia (0,7 % do PIB), bem como os custos da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia (0,1 % do PIB), enquanto se prevê que as despesas adicionais para a transição ecológica (0,2 %

---

15 Prevê-se que o número total de pessoas deslocadas da Ucrânia para a UE aumente gradualmente e atinja 6 milhões até ao final de 2022, sendo a sua distribuição geográfica estimada com base na dimensão da diáspora existente, na dimensão relativa da população do Estado-Membro de acolhimento e na distribuição efetiva na UE das pessoas deslocadas da Ucrânia que se observava em março de 2022. No que respeita aos custos orçamentais *per capita*, as estimativas baseiam-se no modelo de microsimulação Euromod do Centro Comum de Investigação da Comissão, tendo em conta tanto as transferências em dinheiro a que as pessoas possam aspirar como as prestações em espécie, como a educação e os cuidados de saúde.

16 Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Alemanha para 2021, JO C 304 de 29.7.2021, p. 18.

17 Um sinal negativo (positivo) do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior (inferior) ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista (contracionista).

18 A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito contracionista equivalente a 0,1 pontos percentuais do PIB.

do PIB) também tenham algum efeito ao nível do crescimento das despesas correntes líquidas.

(20) Em 2023, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para uma orientação orçamental de 0,6 % do PIB, num cenário de políticas inalteradas[19]. A Alemanha deverá continuar a utilizar as subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência em 2023 para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação. O contributo positivo das despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da UE para a atividade económica deverá diminuir 0,1 pontos percentuais do PIB, em comparação com 2022. Por sua vez, projeta-se que o investimento financiado a nível nacional contribua com um efeito expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,1 pontos percentuais em 2023[20]. Ao mesmo tempo, prevê-se que, em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) contribua com um efeito contracionista equivalente a 0,7 pontos percentuais para a orientação orçamental global. Este valor inclui o impacto da supressão progressiva das medidas destinadas a fazer face ao aumento dos preços da energia (0,7 % do PIB), bem como dos custos adicionais da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia (0,05 % do PIB) em comparação com 2022.

(21) O Programa de Estabilidade de 2022 prevê que o défice das administrações públicas diminua gradualmente para 1¾ % do PIB em 2024 e 1 % em 2025. Estas projeções pressupõem um aumento das receitas públicas em percentagem do PIB, enquanto a despesa pública em percentagem do PIB deverá permanecer relativamente estável. De acordo com o programa, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir até 2025, mais concretamente para 65¾ % em 2024 e depois com uma nova diminuição para 65 % em 2025. Com base na análise da Comissão, os riscos para a sustentabilidade da dívida afiguram-se baixos a médio prazo.

(22) O envelhecimento da população e a contração do mercado de trabalho afetarão consideravelmente a Alemanha nos próximos anos. A idade legal de reforma atingirá os 67 anos em 2031, mas são necessários mais ajustamentos para assegurar a sustentabilidade do sistema de pensões a longo prazo. Seriam necessários incentivos mais fortes ao trabalho, tendo igualmente em vista um maior controlo do respetivo mercado. O compromisso do governo no sentido de manter um limite máximo para a taxa de contribuição para o regime de pensões e uma taxa de substituição do rendimento mínimo (*Doppelte Haltelinie*) implica a necessidade de transferências orçamentais significativas, aumentando ainda mais os encargos para as gerações mais jovens. As pensões privadas subvencionadas pelo Estado (*Riester Rente*) não tiveram grandes efeitos na composição dos regimes de pensões. A sua rentabilidade é baixa e os custos de administração elevados. Os trabalhadores com baixos rendimentos, em particular, não conseguem reunir poupanças suficientes para a reforma.

(23) O sistema fiscal depende fortemente das receitas fiscais sobre o trabalho, ao passo que outras matérias coletáveis menos prejudiciais para o crescimento inclusivo continuam

---

19 Um sinal negativo (positivo) do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior (inferior) ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista (contracionista).

20 A contribuição das outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverá ter, de acordo com as projeções, um efeito neutro.

a ser subutilizadas. A carga fiscal sobre o trabalho na Alemanha é uma das mais elevadas da UE. Esse facto reduz a remuneração pós-impostos e cria desincentivos ao aumento das horas de trabalho para determinados grupos, como as pessoas que auferem rendimentos baixos e médios e aquelas que são uma segunda fonte de rendimentos numa família; esta situação é contrária à melhor utilização do potencial de mão–de–obra, mesmo em momentos de escassez dessa mesma mão–de–obra. As receitas provenientes dos impostos ambientais são comparativamente baixas, ao passo que os subsídios prejudiciais para o ambiente (incluindo reduções fiscais e isenções fiscais) comprometem os objetivos de sustentabilidade ambiental e contrariam a descarbonização, a eficiência energética e a implantação das energias renováveis.

(24) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), e com o anexo V, critério 2.2, do Regulamento (UE) 2021/241, o plano de recuperação e resiliência prevê um conjunto alargado de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a concretizar até 2026. Estas medidas ajudarão a dar resposta à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios económicos e sociais delineados nas recomendações específicas por país dirigidas à Alemanha pelo Conselho no âmbito do Semestre Europeu em 2019 e 2020, para além de quaisquer recomendações específicas por país formuladas até à data de adoção do plano. Contribuem, em particular, para dar resposta à necessidade de impulsionar o investimento público e privado, nomeadamente com vista à transição ecológica e digital, em transportes sustentáveis, em sistemas energéticos limpos, eficientes e integrados, na digitalização da administração pública e dos serviços de saúde, na educação e na investigação e inovação.

(25) A execução do plano de recuperação e resiliência da Alemanha deverá contribuir para a realização de novos progressos na transição ecológica e digital. As medidas previstas pela Alemanha para apoiar os objetivos climáticos e os objetivos digitais representam, respetivamente, 42 % e 52 % da dotação total do plano. A plena execução do plano de recuperação e resiliência, em consonância com os objetivos intermédios e metas pertinentes, ajudará a Alemanha a recuperar rapidamente das consequências da crise da COVID-19, reforçando simultaneamente a sua resiliência. A participação sistemática dos parceiros sociais e outras partes interessadas continua a ser essencial para o êxito da execução do plano de recuperação e resiliência, bem como de outras políticas económicas e de emprego que vão além desse plano, a fim de assegurar uma apropriação alargada da agenda política geral.

(26) Até 4 de abril de 2022, a Alemanha apresentou os documentos de programação da política de coesão[21] para todos os 15 programas do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, todos os 16 programas do Fundo Social Europeu Mais e para um programa misto dos dois Fundos. A Comissão aprovou o Acordo de Parceria com a Alemanha sobre a utilização dos fundos da política de coesão em 29 de julho de 2021.De acordo com o Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, a Alemanha teve em conta as recomendações específicas por país pertinentes quando da programação dos fundos da política de coesão para 2021-2027. Este é um requisito prévio para melhorar a eficácia e

[21] 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.

maximizar o valor acrescentado do apoio financeiro a receber dos fundos da política de coesão, promovendo simultaneamente a coordenação, complementaridade e coerência entre estes fundos e outros instrumentos e fundos da União. O êxito da execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e dos programas da política de coesão depende também da eliminação de entraves ao investimento, em apoio da transição ecológica e digital e de um desenvolvimento territorial equilibrado.

(27) Para além dos desafios económicos e sociais abordados pelo plano de recuperação e resiliência, a Alemanha continua a registar atrasos na implantação da banda larga de capacidade muito elevada nas zonas rurais, onde um investimento mais forte poderia aumentar o crescimento da produtividade e corrigir o desequilíbrio entre as poupanças e o investimento. De modo geral, a Alemanha melhorou significativamente a sua cobertura de banda larga de capacidade muito elevada ao longo do último ano, situando-se atualmente acima da média da UE. Nas zonas rurais, contudo, a cobertura era de 22,5 %, abaixo da média da UE, 37,1 %. Ao mesmo tempo, apenas 15,4 % dos agregados familiares têm acesso a uma ligação de fibra (em comparação com uma média da UE de 50 %), o que coloca a Alemanha entre os Estados-Membros com cobertura de fibra mais baixa, quando os cinco primeiros colocados na UE quanto a esse critério têm uma cobertura de fibra de pelo menos 85 %. A ausência de ligações de fibra ótica é acentuada nas zonas rurais (11,3 %, contra 33,8 % em média na UE). Esta situação entrava o crescimento da produtividade, em especial no caso das pequenas e médias empresas, muitas das quais estão situadas em zonas rurais e semi–rurais. A expansão da rede de banda larga e a tecnologia 5G não são abordadas no plano de recuperação e resiliência da Alemanha. Existem regimes a nível federal e regional que visam melhorar a conectividade nas zonas «cinzentas» e a conectividade móvel nas zonas «brancas». O acordo de coligação inclui objetivos ambiciosos em matéria de disponibilidade de fibra ótica e 5G a nível nacional e para todos os agregados familiares alemães, embora o prazo de execução ainda deva ser especificado. O aumento da capacidade de planeamento e gestão da engenharia civil, no que respeita ao setor privado, e de planeamento e gestão da execução, no que respeita ao setor público, serão cruciais para uma realização atempada desses objetivos. O cumprimento dos objetivos exigirá igualmente melhorias nos procedimentos de pedido e concessão das licenças, bem como uma normalização de técnicas de instalação alternativas e menos demoradas.

(28) Em resposta ao mandato dos Chefes de Estado ou de Governo da UE estabelecido na Declaração de Versalhes, o Plano REPowerEU visa acabar progressivamente e o mais rapidamente possível com a dependência da União Europeia das importações de combustíveis fósseis provenientes da Rússia. Para o efeito, os projetos, investimentos e reformas mais adequados a nível nacional, regional e da UE estão a ser identificados em diálogo com os Estados-Membros. Estas medidas visam reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis e pôr termo às importações de combustíveis fósseis da Rússia.

(29) A Alemanha enfrenta desafios relacionados com a sua dependência dos combustíveis fósseis e das importações de energia da Rússia, bem como com as condições-quadro para o investimento num sistema energético sustentável e plenamente integrado. De acordo com os dados de 2020, a dependência das importações de gás da Rússia é particularmente elevada (65 %[22]) e superior à média da UE (44 %). A dependência das

[22] De acordo com dados recentes do Ministério Federal dos Assuntos Económicos e da Ação Climática alemão, a parte nas importações totais de gás diminuiu para 35 %.

importações de petróleo provenientes da Rússia é também superior à média da UE (34 % na Alemanha, contra uma média da UE de 26 %)[23]. Mais de metade da matriz energética da Alemanha corresponde ao gás (26 %) e ao petróleo (35 %). Esta dependência tem implicações diretas para a indústria alemã, que representa 35 % do consumo final de energia produzida a partir de gás natural. A realização de progressos mais rápidos na expansão das redes de transporte e distribuição e na implantação das energias renováveis será crucial para enfrentar estes desafios, cumprir os objetivos climáticos e energéticos e impulsionar o investimento em relação à poupança. São necessários maiores esforços para diversificar as fontes e as rotas do aprovisionamento energético, utilizando todas as fontes de energia sem emissões de carbono disponíveis, em especial através da implantação de eletricidade e gases renováveis, incluindo o hidrogénio renovável, e de gás natural liquefeito. Recomenda-se que os novos investimentos em infraestruturas e redes relacionados com o gás sejam, sempre que possível, preparados para o futuro, a fim de facilitar a sua sustentabilidade a longo prazo através de uma futura reorientação para combustíveis sustentáveis. Para garantir a conformidade com as metas do «Objetivo 55», a Alemanha terá de aumentar as suas ambições em termos de redução das emissões de gases com efeito de estufa e de rever em alta as suas metas em matéria de energias renováveis e de eficiência energética. São necessários esforços para acelerar a descarbonização da indústria, aumentar as opções em termos de flexibilidade e resposta dos consumidores de energia à variação dos preços e reforçar a integração do sistema energético[24]. Devem também ser tomadas medidas para aumentar a eficiência energética e reduzir o consumo de energia, bem como para acelerar a descarbonização do parque imobiliário e do setor dos transportes, que em 2021 não conseguiram cumprir as metas nacionais anuais em matéria de emissões. Uma maior aceitação da mobilidade partilhada e dos transportes públicos sustentáveis pode reduzir o consumo de combustíveis fósseis. A expansão das redes de eletricidade alemãs sofreu atrasos significativos. Os principais obstáculos são, entre outros, a complexidade e a duração dos procedimentos de planeamento, licenciamento e recurso. Os atrasos na expansão das redes de eletricidade tornaram necessária uma limitação da utilização de energias renováveis em determinadas zonas. Os atrasos na ampliação das redes elétricas afetam também significativamente as redes dos Estados-Membros vizinhos, uma vez que a capacidade da rede na Alemanha não é suficiente para transportar os volumes de eletricidade transacionados na respetiva zona de preços. O governo comprometeu-se a aumentar a quota das energias renováveis na produção de eletricidade para 80 % até 2030 e para quase 100 % até 2035. No entanto, a implantação das energias renováveis, em especial da energia eólica terrestre, sofreu um abrandamento significativo nos últimos anos devido à persistência de obstáculos à sua execução. A eliminação desses obstáculos inclui a adoção de medidas para resolver os conflitos sobre a utilização dos solos numa fase precoce, a flexibilização das regras em matéria de distância mínima, a melhor utilização de ferramentas de ordenamento do território para identificar zonas para a implantação de geradores eólicos e a facilitação da obtenção de licenças. A aceitação local pode ser melhorada,

---

23 Eurostat (2020), proporção das importações totais de gás natural e de petróleo bruto que é proveniente da Rússia. No que respeita à média para a UE-27, os dados sobre as importações totais baseiam-se nas importações de fora dessa área. No que respeita à Alemanha, as importações totais incluem o comércio intra-UE. A rubrica do petróleo bruto não inclui os produtos petrolíferos refinados.

24 A integração do sistema energético liga os diferentes operadores energéticos entre si e com os setores que são utilizadores finais.

nomeadamente através de um processo de consulta mais racionalizado, de uma maior participação dos cidadãos e da partilha das receitas dos projetos. A expansão das energias renováveis e o aumento da eficiência energética não só reduzirão a dependência das importações de energia como também reduzirão significativamente os preços da energia. Por último, a participação na cooperação transfronteiriça relacionada com a energia pode ser reforçada e a flexibilidade e a capacidade de fluxo bidirecional podem ser aumentadas aproveitando a interconectividade existente.

(30) Embora a aceleração da transição para a neutralidade climática e para o abandono dos combustíveis fósseis deva gerar custos de reestruturação significativos em diversos setores, a Alemanha pode utilizar o Mecanismo para uma Transição Justa no âmbito da programação da política de coesão para atenuar o impacto socioeconómico dessa transição nas regiões mais afetadas. Pode também, além disso, recorrer ao Fundo Social Europeu Mais para melhorar as oportunidades de emprego e reforçar a coesão social.

(31) À luz da análise da Comissão, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade de 2022, estando o seu parecer[25] refletido na recomendação 1 infra.

(32) 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 que esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente através dos seus planos de recuperação e resiliência, para aplicar a recomendação sobre a política económica da área do euro. No que respeita à Alemanha, isso reflete-se, em particular, nas recomendações 1, 2 e 3 infra.

(33) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas de 2022 e o Programa de Estabilidade de 2022. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1, 2, 3 e 4 infra. As recomendações 1, 2 e 3 contribuem igualmente para a aplicação da recomendação para a área do euro e, em especial, das suas primeira e quarta recomendações. As políticas orçamentais referidas na recomendação 1 e as políticas referidas nas recomendações 2, 3 e 4 contribuem nomeadamente para corrigir os desequilíbrios relacionados com o excedente da balança corrente, na medida em que envolvem um investimento mais elevado.

RECOMENDA QUE a Alemanha tome medidas em 2022 e 2023 no sentido de:

1. Em 2023, assegurar que o crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional seja conforme com uma orientação política globalmente neutra, tendo em conta a continuação do apoio temporário e específico aos agregados familiares e às empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia, bem como às pessoas que fogem da Ucrânia. Estar pronta para poder ajustar as suas despesas correntes em função da evolução da situação. Aumentar o investimento público com vista a assegurar a transição ecológica e digital e a segurança energética, nomeadamente recorrendo ao MRR, ao RePowerEU e a outros fundos da UE. Para o período pós-2023, prosseguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo. Melhorar a combinação de impostos para assegurar um crescimento mais inclusivo e sustentável, em especial melhorando os

[25] Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

incentivos fiscais ao aumento do número de horas trabalhadas. Salvaguardar a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões.

2. Prosseguir a execução do seu plano de recuperação e resiliência, em conformidade com os objetivos intermédios e metas incluídos na Decisão de Execução do Conselho de 13 de julho de 2021. Concluir rapidamente as negociações com a Comissão sobre os documentos de programação da política de coesão para 2021-2027, de modo a dar início à sua aplicação.

3. Eliminar os obstáculos ao investimento e estimular o investimento em redes de comunicação digital de capacidade muito elevada.

4. Reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis e diversificar as suas importações através da melhoria da eficiência energética, do incentivo à poupança de energia, da diversificação das fontes e rotas do aprovisionamento de energia, da eliminação dos estrangulamentos ao investimento, de uma maior racionalização dos procedimentos de licenciamento, do aumento do investimento e da aceleração da implantação de redes de eletricidade e de energias renováveis e da promoção da participação na cooperação transfronteiriça no domínio da energia.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente