COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 24.5.2023
COM(2023) 619 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2023 dos Países Baixos e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2023 dos Países Baixos

{SWD(2023) 619 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2023 dos Países Baixos e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2023 dos Países Baixos

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 aos Estados-Membros para a execução de reformas e investimentos, implicando um estímulo orçamental financiado pela UE. Em consonância com as prioridades do Semestre Europeu, contribui para a recuperação económica e social e para a execução de reformas e investimentos sustentáveis, em especial 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, favorece o aumento da coesão territorial na UE e apoia a execução corrente do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. A contribuição financeira máxima por Estado-Membro ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e

[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).

Resiliência foi atualizada em 30 de junho de 2022, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241.

(2) Em 22 de novembro de 2022, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2023[4], que marca o início do Semestre Europeu de 2023 para a coordenação das políticas económicas. Em 23 de março de 2023, o Conselho Europeu aprovou as prioridades dessa análise, de acordo com as quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. Em 22 de novembro de 2022, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2023, no qual identificou os Países Baixos como um dos Estados-Membros que podem ser afetados ou 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 dos Países Baixos para 2023. A Comissão adotou ainda uma proposta de Recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que o Conselho adotou em 16 de maio de 2023, bem como a proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2023, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que o Conselho adotou em 13 de março de 2023.

(3) Embora as economias da UE estejam a mostrar uma resiliência notável, o contexto geopolítico continua a ter um impacto negativo. Mantendo-se firme no seu apoio à Ucrânia, a UE tem centrado as suas políticas económicas e sociais na redução dos impactos negativos dos choques energéticos para as empresas e agregados familiares vulneráveis no curto prazo, bem como na prossecução dos esforços para concretizar a transição ecológica e digital, apoiar o crescimento sustentável e inclusivo, salvaguardar a estabilidade macroeconómica e aumentar a resiliência a médio prazo. A UE atribui além disso uma forte prioridade ao aumento da sua competitividade e produtividade.

(4) Em 1 de fevereiro de 2023, a Comissão publicou uma Comunicação intitulada «Plano Industrial do Pacto Ecológico para a Era do Impacto Zero» [5], visando revitalizar a competitividade da indústria de impacto zero da UE e apoiar uma rápida transição para a neutralidade climática. O plano, que complementa os esforços em curso no âmbito do Pacto Ecológico Europeu e do REPowerEU, visa proporcionar um ambiente mais favorável ao aumento da capacidade de produção da UE no que respeita às tecnologias e produtos de impacto zero necessários para cumprir os ambiciosos objetivos climáticos da UE, bem como assegurar o acesso às necessárias matérias-primas críticas, nomeadamente por via da diversificação do aprovisionamento, da exploração adequada dos recursos geológicos nos Estados-Membros e da maximização da reciclagem de matérias-primas. O plano baseia-se em quatro pilares: um quadro regulamentar previsível e simplificado, a aceleração do acesso ao financiamento, a melhoria das competências e um comércio aberto para reforçar a resiliência das cadeias de abastecimento. Em 16 de março de 2023, a Comissão publicou também uma comunicação intitulada «Competitividade da UE a longo prazo: visão além de 2030»[6], articulada em torno de nove fatores impulsionadores que se reforçam mutuamente com o objetivo de contribuir para um quadro regulamentar favorável ao crescimento. A comunicação define prioridades políticas destinadas a assegurar ativamente melhorias estruturais, investimentos bem orientados e medidas

4 COM(2022) 780 final.
5 COM(2023) 62 final.
6 COM(2023) 168 final.

regulamentares que fomentem a competitividade a longo prazo da UE e dos Estados-Membros. As recomendações a seguir apresentadas contribuem para a concretização dessas prioridades.

(5) Em 2023, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a evoluir em consonância com a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. A plena execução dos planos de recuperação e resiliência adotados continua a ser um elemento essencial para a realização das prioridades políticas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos atendem à totalidade ou pelo menos a uma parte significativa das recomendações específicas por país formuladas nos últimos anos. As recomendações específicas por país de 2019, 2020 e 2022 continuam a ser igualmente pertinentes 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.

(6) O Regulamento REPowerEU[7], adotado em 27 de fevereiro de 2023, visa acabar rapidamente com a dependência da UE das importações de combustíveis fósseis russos, contribuindo para a segurança energética e a diversificação do aprovisionamento energético da UE e reforçando, ao mesmo tempo, a adoção de energias renováveis, as capacidades de armazenamento de energia e a eficiência energética. Ao abrigo do regulamento, os Estados-Membros podem acrescentar um novo capítulo REPowerEU aos seus planos nacionais de recuperação e resiliência, a fim de financiar reformas e investimentos essenciais que contribuam para a consecução dos objetivos REPowerEU. Essas reformas e investimentos contribuirão igualmente para revitalizar a competitividade da indústria de impacto zero da UE, na linha do Plano Industrial do Pacto Ecológico para a Era do Impacto Zero, bem como para dar resposta às recomendações específicas por país em matéria de energia dirigidas aos Estados-Membros em 2022 e, se for caso disso, em 2023. O Regulamento REPowerEU introduz uma nova categoria de apoio financeiro não reembolsável, que é disponibilizado aos Estados-Membros para financiar novas reformas e investimentos relacionados com a energia no âmbito dos seus planos de recuperação e resiliência.

(7) Em 8 de março de 2023, a Comissão adotou uma comunicação que formula orientações em matéria de política orçamental para 2024, com o objetivo de apoiar a preparação dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros, reforçando assim a coordenação das políticas[8]. A Comissão recordou nesse contexto que a cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento será desativada no final de 2023. Para 2023-24, apelou à adoção de políticas orçamentais que permitam assegurar a sustentabilidade da dívida no médio prazo e aumentar o crescimento potencial de forma sustentável. Os Estados-Membros foram convidados a indicar, nos programas de estabilidade e convergência de 2023, de que forma os seus planos orçamentais assegurarão o respeito do valor de referência de 3 % do PIB para o défice e uma redução plausível e continuada da dívida, ou a sua manutenção em níveis prudentes no médio prazo. A Comissão convidou os Estados-Membros a eliminarem progressivamente as medidas orçamentais nacionais

[7] 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).

[8] COM(2023) 141 final.

introduzidas para proteger os agregados familiares e as empresas do choque dos preços da energia, começando pelas medidas de caráter mais genérico. Indicou que, caso seja necessária uma prorrogação das medidas de apoio devido a novas pressões sobre os preços da energia, os Estados-Membros deverão orientar muito melhor essas medidas em benefício das empresas e agregados familiares vulneráveis. A Comissão propôs que as recomendações orçamentais fossem quantificadas e diferenciadas e que a respetiva formulação tomasse por base a despesa primária líquida, tal como proposto na sua comunicação sobre as orientações para a reforma do quadro de governação económica da UE[9]. Recomendou que todos os Estados-Membros continuassem a proteger o investimento financiado a nível nacional e a assegurar a utilização eficaz do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e dos outros fundos da UE, em especial tendo em conta os objetivos da transição ecológica e digital e em matéria de resiliência. A Comissão indicou ainda que irá propor ao Conselho a abertura de procedimentos por défice excessivo na primavera de 2024 com base nos dados de execução relativos a 2023, em conformidade com as disposições jurídicas em vigor.

(8) Em 26 de abril de 2023, a Comissão apresentou propostas legislativas para executar uma reforma abrangente das regras de governação económica da UE. O objetivo central destas propostas consiste em reforçar a sustentabilidade da dívida pública e em promover um crescimento sustentável e inclusivo em todos os Estados-Membros através de reformas e investimentos. As propostas visam proporcionar aos Estados-Membros um maior controlo sobre a conceção dos seus planos de médio prazo, introduzindo ao mesmo tempo um regime de aplicação mais rigoroso a fim de garantir que os Estados-Membros respeitem os compromissos assumidos nos seus planos orçamentais/estruturais de médio prazo. O objetivo é concluir o trabalho legislativo em 2023.

(9) Em 8 de julho de 2022, os Países Baixos apresentaram 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 4 de outubro de 2022, o Conselho adotou a sua decisão relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência dos Países Baixos[10]. A disponibilização das parcelas está subordinada a uma decisão da Comissão, adotada em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, que estabeleça que os Países Baixos cumpriram de forma satisfatória os marcos e metas aplicáveis estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos marcos e metas anteriores.

(10) Em 28 de abril de 2023, os Países Baixos apresentaram o seu Programa Nacional de Reformas de 2023 e o seu Programa de Estabilidade de 2023, cumprindo assim o prazo estabelecido no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1466/97. A fim de atender às interligações entre os dois programas, estes foram avaliados em conjunto. Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas de 2023 reflete igualmente os relatórios semestrais

9 COM(2022) 583 final.

10 Decisão de Execução do Conselho, de 4 de outubro de 2022, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência dos Países Baixos (ST 12275/22; ST 12275//22 ADD 1).

apresentados pelos Países Baixos sobre os progressos realizados na consecução do plano de recuperação e resiliência.

(11) Em 24 de maio de 2023, a Comissão publicou o relatório específico de 2023 relativo aos Países Baixos[11], que avalia os progressos realizados em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho entre 2019 e 2022 e faz o balanço da execução do respetivo plano de recuperação e resiliência. Partindo desta análise, o relatório por país 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 pelos Países Baixos na execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução das grandes metas da UE em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

(12) A Comissão procedeu a uma apreciação aprofundada da situação dos Países Baixos nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 e publicou os respetivos resultados em 24 de maio de 2023[12], tendo concluído que os Países Baixos registam desequilíbrios macroeconómicos. Apesar de alguns sinais de redução, ainda persistem, em particular, vulnerabilidades relacionadas com os elevados níveis da dívida privada e do excedente da balança corrente, com relevância transfronteiriça. Apesar de recentes revisões dos dados, tanto o excedente da balança corrente como a dívida privada são elevados tanto à luz dos padrões internacionais como das bases da economia. O elevado excedente da balança corrente diminuiu em 2022, devido à deterioração das condições comerciais, com o aumento da balança corrente a preços constantes e um aumento do défice no quadro dos rendimentos primários. Com a melhoria das condições comerciais, prevê-se que o excedente recupere acentuadamente em 2023 e estabilize em 2024. Foram realizados progressos políticos limitados, mas é necessário fazer mais para reduzir os obstáculos ao investimento. A dívida das sociedades não financeiras continua a ser elevada, tal como a das famílias, o que é mais preocupante, uma vez que se encontram vulneráveis a choques e que os riscos são exacerbados pela sobrevalorização já elevada e ainda crescente dos preços da habitação. No futuro, deverá prosseguir uma trajetória moderadamente descendente. Apesar da descida moderada dos preços das casas, a pressão sobre o mercado da habitação mantém-se, nomeadamente porque a construção de novas habitações continua a ficar significativamente aquém dos objetivos do Governo. Ao mesmo tempo, a propriedade de imóveis financiada por dívida continua a ser subvencionada por uma tributação favorável, enquanto as políticas do mercado de arrendamento privado correm o risco de comprometer o seu desenvolvimento.

(13) Com base nos dados validados pelo Eurostat[13], o défice das administrações públicas dos Países Baixos evoluiu de um défice de 2,4 % do PIB em 2021 para um orçamento equilibrado em 2022, enquanto a dívida das administrações públicas caiu de 52,5 % do PIB no final de 2021 para 51,0 % no final de 2022.

(14) O saldo das administrações públicas foi afetado pelas medidas adotadas para atenuar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia. Em 2022, as medidas com efeito de redução da receita incluíram a redução do IVA sobre a energia e do

11 SWD(2023) 619 final.
12 SWD(2023) 640 final.
13 Eurostat-Euro Indicators, 47/2023, 21.4.2023.

imposto especial sobre o consumo de gasolina e gasóleo, enquanto as medidas com efeito de aumento da despesa incluíram um desconto na fatura energética em novembro e dezembro e o apoio aos agregados familiares com baixos rendimentos e faturas de energia elevadas. O custo destas medidas foi parcialmente compensado por novos impostos sobre os lucros extraordinários dos produtores e fornecedores de energia, nomeadamente uma contribuição de solidariedade em aplicação do Regulamento (UE) 2022/1854 do Conselho à taxa de 33 %. A Comissão estima o custo orçamental líquido destas medidas em 0,6 % do PIB em 2022. O saldo das administrações públicas foi igualmente afetado pelo custo orçamental da proteção temporária das pessoas deslocadas da Ucrânia, estimado em 0,1 % do PIB em 2022. Ao mesmo tempo, o custo estimado das medidas temporárias de emergência relacionadas com a COVID-19 diminuiu para 0,3 % do PIB em 2022, partindo de 1,8 % em 2021.

(15) Em 18 de junho de 2021, o Conselho recomendou que, em 2022, os Países Baixos[14] adotassem uma orientação orçamental favorável, incluindo o estímulo proporcionado pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, e preservassem o investimento financiado a nível nacional.

(16) De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental em 2022 foi favorável[15], situando-se em -0,5 % do PIB, tal como recomendado pelo Conselho. Tal como recomendado pelo Conselho, os Países Baixos continuaram a apoiar a recuperação através de investimentos financiados pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e outros fundos da UE ascenderam a 0,2 % do PIB em 2022 (0,2 % do PIB em 2021). O investimento financiado a nível nacional teve um contributo contracionista para a orientação orçamental de 0,1 pontos percentuais [16]. Por conseguinte, os Países Baixos não preservaram o investimento financiado a nível nacional, não assegurando, portanto, a conformidade com a recomendação do Conselho. Ao mesmo tempo, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) teve um contributo expansionista, equivalente a 0,4 pontos percentuais, para a orientação orçamental global. Por conseguinte, os Países Baixos asseguraram um controlo suficiente do crescimento das despesas correntes financiadas a nível nacional.

(17) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do Programa de Estabilidade é realista. O Governo prevê que o PIB real cresça 1,6 % em 2023 e 1,4 % em 2024. Em comparação, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um crescimento do PIB real ligeiramente superior em 2023, de 1,8 %, e ligeiramente inferior em 2024, de 1,2 %. Essa discrepância deve-se principalmente a pequenas diferenças nas perspetivas da procura interna em ambos os anos.

---

14 Recomendação do Conselho, de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade dos Países Baixos para 2021, JO C 304 de 29.7.2021, p. 88.

15 A orientação da política orçamental é medida pela variação das despesas primárias (líquidas de medidas discricionárias do lado das receitas), excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19 mas incluindo as despesas financiadas por apoios não reembolsáveis (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, comparativamente ao crescimento potencial a médio prazo. Para mais pormenores, ver a caixa 1 dos quadros estatísticos orçamentais.

16 As outras despesas de capital financiadas a nível nacional tiveram um contributo expansionista de 0,2 pontos percentuais do PIB.

(18) No Programa de Estabilidade de 2023, o Governo prevê que o rácio do défice das administrações públicas aumente para 3,0 % do PIB em 2023. O aumento em 2023 reflete principalmente o custo do pacote energético, o aumento das despesas com juros e planos de despesas adicionais relacionados com desafios societais como a transição ecológica, a limitação da deposição excessiva de azoto, a educação e a oferta de habitação. De acordo com o programa, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir de 49,3 % no final de 2022 para 48,4 % no final de 2023. As previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um défice orçamental de 2,1 % do PIB em 2023. Este valor é inferior ao défice projetado no Programa de Estabilidade, principalmente porque os resultados definitivos do saldo das administrações públicas de 2022 se revelaram melhores do que o previsto no Programa de Estabilidade. As previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um rácio dívida pública/PIB superior, 49,3 % no final de 2023. A diferença deve-se ao facto de os dados relativos aos resultados de 2022 se terem revelado superiores ao previsto no Programa de Estabilidade, em resultado de um elevado ajustamento dívida-fluxo em 2022.

(19) Em 2023. o saldo da administração pública deverá continuar a ser afetado pelas medidas orçamentais adotadas para atenuar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia. Em causa estão medidas prorrogadas pós-2022 (em particular: a redução do imposto especial sobre o consumo de gasolina e gasóleo e o apoio aos agregados familiares com baixos rendimentos), para além de novas medidas como um limite máximo dos preços da eletricidade e do gás e um regime de apoio às PME com utilização intensiva de energia. As previsões da Comissão da primavera de 2023 projetam um custo orçamental líquido das medidas de apoio equivalente a 1,1 % do PIB em 2023[17]. A maior parte das medidas para 2023 não parecem direcionadas para as empresas ou os agregados familiares mais vulneráveis, nem preservam os sinais de preço para reduzir a procura de energia e aumentar a eficiência energética. Consequentemente, as previsões da Comissão da primavera de 2023 estimam o montante das medidas de apoio orientadas, a ter em conta na avaliação do cumprimento da recomendação para 2023, em 0,5 % do PIB em 2023 (em comparação com 0,1 % do PIB em 2022). O custo orçamental da proteção temporária das pessoas deslocadas da Ucrânia deverá permanecer estável ao nível de 2022.

(20) Em 12 de julho de 2023, o Conselho recomendou[18] que os Países Baixos tomassem medidas, em 2023, para assegurar que o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional seja conforme com uma orientação política globalmente neutra [19], tendo em conta a continuação dos apoios temporários e específicos dirigidos aos agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia e às pessoas que fogem da Ucrânia. Os Países Baixos deverão estar preparados para ajustar as despesas atuais à evolução da situação. Foi igualmente recomendado que os Países Baixos aumentassem o investimento público para as transições ecológica e digital e a segurança energética, tendo em conta a iniciativa REPowerEU, nomeadamente recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência e a outros fundos da União.

---

17 Este valor representa o nível dos custos orçamentais anuais destas medidas, incluindo as receitas e despesas correntes, bem como – quando for o caso – as medidas ligadas às despesas de capital.

18 Recomendação do Conselho, de 12 de julho de 2022, relativa ao Programa Nacional de Reformas dos Países Baixos para 2022 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade dos Países Baixos, JO C 334 de 1.9.2022, p. 154.

19 Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2022, o crescimento do produto potencial a médio prazo (média de 10 anos) dos Países Baixos é estimado em 7,9 % em termos nominais.

(21) Em 2023, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para uma orientação orçamental expansionista (-1,1 % do PIB), num contexto de elevada inflação. Esta situação surge na sequência de uma orientação orçamental também expansionista em 2022 (-0,5 % do PIB). Além disso, prevê-se que, em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) tenha um contributo expansionista, equivalente a 0,9 % do PIB, para a orientação orçamental. Esse efeito inclui o aumento em 0,4 % do PIB do custo das medidas de apoio orientadas para os agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia. Por conseguinte, o contributo expansionista das despesas correntes primárias líquidas financiadas a nível nacional apenas em parte se deve aos apoios específicos dirigidos aos agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia e às pessoas que fogem da Ucrânia. O crescimento expansionista das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) é também impulsionado por medidas energéticas não específicas, por aumentos permanentes dos salários do setor público e das prestações sociais e por despesas mais elevadas com os cuidados de saúde. Em suma, o crescimento projetado das despesas primárias correntes financiadas a nível nacional não está em consonância com a recomendação do Conselho. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da UE ascendem a 0,2 % do PIB em 2023, enquanto o investimento financiado a nível nacional terá um contributo neutro para a orientação orçamental equivalente a 0,0 pontos percentuais. Assim sendo, os Países Baixos tencionam financiar investimentos adicionais através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, devendo preservar o investimento financiado a nível nacional[20]. Planeia financiar o investimento público para as transições ecológica e digital e para a segurança energética, nomeadamente por via do investimento e facilitação do desenvolvimento de parques eólicos marítimos, de incentivos à utilização do hidrogénio e da melhoria da literacia digital dos estudantes, que são parcialmente financiados pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da UE.

(22) De acordo com o Programa de Estabilidade, o défice das administrações públicas deverá diminuir para 2,6 % do PIB em 2024. A diminuição em 2024 reflete principalmente a progressiva eliminação das medidas no domínio da energia. O programa prevê que o rácio dívida pública/PIB aumente para 48,7 % no final de 2024. Com base nas medidas políticas já conhecidas à data da sua finalização, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um défice das administrações públicas de 1,7 % do PIB em 2024. Este valor é inferior ao défice projetado no programa, principalmente graças ao efeito de base resultante do menor rácio défice/PIB previsto para 2023. As previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um rácio dívida pública/PIB semelhante, 48,8 % no final de 2024.

(23) O Programa de Estabilidade prevê a eliminação progressiva de todas as medidas de apoio à energia em 2024. A Comissão está atualmente a assumir também que as medidas de apoio à energia serão totalmente eliminadas em 2024, apenas no pressuposto de que não surgirão novos aumentos dos preços da energia.

[20] As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão ter, de acordo com as projeções, um contributo expansionista de -0,2 pontos percentuais do PIB.

(24) O Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho apela a uma melhoria anual do saldo orçamental estrutural em direção ao objetivo de médio prazo de 0,5 % do PIB, como valor de referência[21]. Tendo em conta considerações de sustentabilidade orçamental[22], o saldo estrutural deverá ser melhorado em pelo menos 0,3 % do PIB em 2024. A fim de assegurar essa melhoria, o crescimento das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional[23] não deverá ultrapassar 3,5 % em 2024, tal como refletido na presente recomendação. Ao mesmo tempo, as restantes medidas de apoio à energia (atualmente estimadas pela Comissão em 1,1 % do PIB em 2023) deverão ser progressivamente eliminadas, em função da evolução do mercado da energia e começando pelas medidas mais genéricas, e as economias conexas deverão ser utilizadas para reduzir o défice orçamental. Com base nas estimativas da Comissão, esse processo conduzirá a um crescimento das despesas primárias líquidas abaixo do crescimento máximo recomendado para 2024. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2023, contudo, o crescimento das despesas correntes primárias líquidas financiadas a nível nacional em 2023 não será conforme com a recomendação do Conselho. Se tal se confirmar, importaria garantir um menor crescimento das despesas primárias líquidas em 2024.

(25) No pressuposto de políticas inalteradas, as previsões da Comissão da primavera de 2023 apontam para um aumento das despesas primárias financiadas a nível nacional de 1,7 % em 2024, abaixo da taxa de crescimento recomendada. O ajustamento projetado nas previsões da Comissão está em consonância com as economias resultantes da eliminação total das medidas de apoio à energia.

(26) De acordo com o programa, o investimento público deverá aumentar de 3,4 % do PIB em 2023 para 3,5 % do PIB em 2024. O maior investimento reflete tanto o aumento do investimento financiado a nível nacional como o investimento financiado pela UE, nomeadamente através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. O programa refere-se a reformas e investimentos que deverão contribuir para a sustentabilidade orçamental e para o crescimento sustentável e inclusivo, incluindo reformas e investimentos no domínio da educação, da investigação e desenvolvimento, do mercado de trabalho e da transição ecológica e digital, que também fazem parte do Plano de Recuperação e Resiliência.

(27) O Programa de Estabilidade define uma trajetória orçamental de médio prazo até 2027. De acordo com o programa, o défice das administrações públicas deverá aumentar para 2,8 % do PIB até 2026 e para 3,2 % do PIB em 2027. O défice das administrações públicas deverá, portanto, manter-se abaixo de 3 % do PIB até 2026 e ultrapassar esse valor em 2027. De acordo com o programa, o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar de 48,7 % no final de 2024 para 52,7 % até ao final de 2027.

---

21 Cf. artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, que exige igualmente um ajustamento superior a 0,5 % do PIB para os Estados-Membros com uma dívida pública superior a 60 % do PIB ou com riscos mais pronunciados em matéria de sustentabilidade da dívida.

22 A Comissão estimou que os Países Baixos precisariam de um aumento médio anual do saldo primário estrutural em percentagem do PIB equivalente a 0,35 pontos percentuais para alcançar uma redução plausível da dívida ou para assegurar a sua manutenção em níveis prudentes no médio prazo. Esta estimativa baseou-se nas previsões da Comissão do outono de 2022. O seu ponto de partida foram as projeções do défice e da dívida pública para 2024, que pressupunham a supressão das medidas de apoio à energia nesse ano.

23 A despesa primária líquida é definida como a despesa financiada a nível nacional, líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as despesas com juros, bem como as despesas cíclicas com o desemprego.

(28) O rápido aumento dos preços da habitação nos últimos anos resultou numa sobrevalorização do respetivo mercado. Com a maior restritividade das condições financeiras, contudo, o mercado da habitação atingiu um ponto de viragem em meados de 2022, altura em que os preços da habitação começaram a diminuir em resposta ao aumento das taxas de juro hipotecárias. A dívida hipotecária em relação ao PIB continua a ser elevada nos Países Baixos, à luz dos padrões internacionais. Essa situação deve-se a rácios relativamente elevados entre o empréstimo e o valor do imóvel no quadro da contração de empréstimos, bem como a um considerável desagravamento fiscal das prestações hipotecárias. Embora a dedutibilidade fiscal dos juros hipotecários esteja a ser gradualmente reduzida, continua a ser elevada. A elevada dívida das famílias daí resultante coloca-as numa posição vulnerável a choques económicos, o que é especialmente relevante nesta fase, em que os riscos de correção dos preços das casas são mais elevados. Ao mesmo tempo, o mercado de arrendamento privado é relativamente pequeno, o que resulta numa oferta limitada de alternativas à compra de uma casa disponíveis e a preços acessíveis. A falta de habitação para arrendamento a preços acessíveis compromete também a mobilidade da mão-de-obra. A eliminação dos obstáculos que atualmente entravam os investimentos, nomeadamente na construção residencial, poderia permitir ao Governo executar com êxito os seus planos de aumento da oferta de habitação e, por conseguinte, contribuir para o reequilíbrio externo, bem como para um melhor funcionamento do respetivo mercado.

(29) 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 inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a executar até 2026. Embora o plano de recuperação e resiliência dos Países Baixos só tenha sido adotado em 2022, a sua execução está agora em curso. Avançar rapidamente com a negociação do acordo operacional contribuirá para a execução do plano e será necessário para a apresentação do primeiro pedido de pagamento, previsto para o final de 2023. A execução está em curso e, nesta fase, os riscos de não absorção afiguram-se limitados, tendo em conta a dotação financeira relativamente reduzida. Está a ser preparado um capítulo REPowerEU. A rápida inclusão do novo capítulo REPowerEU no plano de recuperação e resiliência permitirá o financiamento de reformas e investimentos adicionais em apoio dos objetivos estratégicos dos Países Baixos nos domínios da energia e da transição ecológica. A participação sistemática e efetiva das autoridades locais e regionais, dos parceiros sociais e de outras partes interessadas continua a ser importante para o êxito da execução do plano de recuperação e resiliência, bem como de outras políticas económicas e de emprego que vão além do plano, a fim de assegurar uma capacitação alargada no quadro da agenda política geral.

(30) A Comissão aprovou todos os documentos de programação da política de coesão dos Países Baixos em 2022. A rápida execução dos programas da política de coesão em complementaridade e sinergia com o plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU, será essencial para concretizar a transição ecológica e digital, aumentar a resiliência económica e social e assegurar um desenvolvimento territorial equilibrado nos Países Baixos.

(31) Para além dos desafios económicos e sociais abordados no plano de recuperação e resiliência, os Países Baixos enfrentam uma série de desafios adicionais relacionados com a segmentação do mercado de trabalho, a escassez de mão-de-obra e de competências, a dependência dos combustíveis fósseis e os depósitos excessivos de azoto.

(32) A percentagem de emprego flexível (trabalhadores com contratos flexíveis e temporários e trabalhadores por conta própria sem empregados) no mercado de trabalho continua a ser elevada nos Países Baixos, o que aponta para um risco crescente de segmentação do mercado de trabalho, com efeitos de distorção particularmente importantes nas margens do mercado. Essa situação pode agravar a desigualdade de oportunidades e pesar sobre a produtividade. Um certo grau de flexibilidade no mercado de trabalho poderá contribuir para a adaptabilidade da economia e também para uma melhor consideração das preferências individuais de cada pessoa. No entanto, a utilização excessiva de tipos de emprego flexíveis pode ter efeitos negativos tanto para os trabalhadores como para a economia em geral. A participação na formação e na aprendizagem ao longo da vida, por exemplo, constitui um desafio para as pessoas com contratos de trabalho flexíveis, o que por sua vez reduz o investimento em competências. Em cooperação com os parceiros sociais, o Governo neerlandês tenciona abordar as diferenças entre os regimes de trabalho permanente e flexíveis. Os planos incluem a abolição dos contratos sem especificação do horário de trabalho e a substituição dos contratos de «disponibilidade», na sua forma atual, por um novo tipo de contrato que garanta uma maior segurança de rendimento aos trabalhadores e aumente a segurança de emprego dos trabalhadores temporários. A consecução de rápidos progressos na execução destes planos será importante para assegurar que a escolha de um determinado tipo de contrato de trabalho seja motivada por necessidades profissionais específicas ou preferências dos trabalhadores, melhorando simultaneamente o emprego e a posição social das pessoas com um emprego flexível e reduzindo a segmentação do mercado de trabalho.

(33) A escassez de mão-de-obra e de competências já era uma característica do mercado de trabalho neerlandês antes da pandemia de COVID-19, mas tem vindo a generalizar-se em todos os setores desde então. Setores como as TIC, os cuidados de saúde, a educação e os empregos técnicos enfrentam uma escassez estrutural, que já existia antes da pandemia e que deverá persistir, em parte devido à evolução demográfica. Apesar de uma elevada taxa de participação global, os Países Baixos ainda têm um conjunto de potenciais trabalhadores por aproveitar e subutilizados, como as pessoas oriundas da imigração e as pessoas que trabalham a tempo parcial. Uma vez em trabalho a tempo parcial, poucos trabalhadores optam por aumentar as suas horas de trabalho, o que se pode parcialmente explicar pelas elevadas taxas marginais de imposto, as obrigações (ou a antecipação de obrigações futuras) relacionadas com a prestação informal de cuidados a crianças ou outros membros da família e/ou a qualidade do trabalho e a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar. Para fazer face à escassez de mão-de-obra e de competências, será necessário adotar uma abordagem abrangente, abordando simultaneamente as necessidades e obstáculos específicos de cada setor e o investimento destinado a aumentar a produtividade. Poderia ser considerada uma combinação de políticas para fazer face à escassez de mão-de-obra e de competências. Estas políticas poderiam incluir: i) reduzir ainda mais a taxa marginal de imposto e/ou melhorar a transparência da taxa marginal de imposto cobrada às pessoas singulares; ii) aumentar os salários em setores com carências estruturais, em especial quando apresentem uma concentração de empregadores públicos e semipúblicos; iii) promover a qualidade do trabalho e a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar; iv) melhorar a orientação profissional; e v) melhorar o acesso a estruturas de acolhimento de crianças de elevada qualidade e a preços acessíveis. Além disso, o reforço das oportunidades de melhoria de competências ou requalificação através de medidas específicas e adaptadas, em especial para as pessoas à margem do mercado de trabalho e as pessoas inativas,

poderá contribuir para atenuar a escassez de mão-de-obra e de competências e para melhores resultados sociais.

(34) Embora os Países Baixos tenham introduzido medidas para reduzir a sua dependência dos combustíveis fósseis russos, o petróleo e o gás natural representaram, respetivamente, 38 % e 41 % do seu cabaz energético, tornando a economia neerlandesa vulnerável à evolução dos preços a nível mundial. São necessários esforços adicionais para que os Países Baixos atinjam os objetivos da UE para 2030 em matéria de energias renováveis. Apesar do aumento das ambições de instalação de capacidade adicional de energias renováveis, a respetiva quota no consumo final de energia ascendeu a apenas 13,0 % em 2021, abaixo do objetivo politicamente acordado a nível da UE e da média da UE, que é de 21,8 %. Consequentemente, os Países Baixos continuam a estar entre os Estados-Membros com pior desempenho em termos de quota de energias renováveis no consumo final bruto de energia, com uma das maiores disparidades entre a quota de 2021 e as metas para 2030. A expansão da rede elétrica, tanto para o transporte como para a distribuição, será essencial para acelerar a implantação de infraestruturas de energias renováveis em terra e ao largo. Devido ao crescente congestionamento da rede elétrica, os operadores de rede são frequentemente obrigados a recusar pedidos de acesso à rede por parte de novos produtores e consumidores de eletricidade. Uma vez que o consumo de gás nas habitações representa cerca de 25 % do consumo total de gás natural nos Países Baixos, as melhorias da eficiência energética no parque imobiliário (por exemplo, através de normas mínimas de desempenho energético para desencadear renovações e de uma aplicação mais rigorosa dos requisitos de auditoria energética na indústria) podem contribuir significativamente para reduzir ainda mais as emissões de carbono e a dependência dos combustíveis fósseis. O consumo de gás natural dos Países Baixos diminuiu 29 % no período de agosto de 2022 a março de 2023, em comparação com o consumo médio de gás durante o mesmo período nos últimos 5 anos, ultrapassando, portanto, o objetivo de redução em 15 %. Os Países Baixos são incentivados a continuar a manter os esforços para reduzir temporariamente a procura de gás até 31 de março de 2024[24].

(35) Devido aos efeitos negativos das descargas excessivas de azoto em zonas naturais, principalmente provenientes do setor agrícola intensivo neerlandês, a emissão de licenças para determinados projetos emissores de azoto, em especial projetos de construção, está atualmente bloqueada. O Governo neerlandês está a tomar medidas para reduzir as jazidas de azoto, nomeadamente através de programas de zonas integradas a nível provincial. É necessário um maior apoio para tornar a agricultura mais sustentável, assegurando simultaneamente a competitividade através, por exemplo, de apoios à redução da pecuária, da aceleração da transição para a agricultura circular e/ou biológica e do aumento da digitalização e da inovação.

(36) A escassez de mão-de-obra e de competências em setores e profissões fundamentais para a transição ecológica, incluindo o fabrico, implantação e manutenção de tecnologias de impacto zero, está a criar estrangulamentos na transição para uma economia de impacto zero. Para aumentar as competências disponíveis e promover a inclusão e a reafetação da mão-de-obra, é essencial dispor de sistemas de educação e formação de elevada qualidade, que consigam dar resposta à evolução das necessidades do mercado de trabalho, bem como de medidas orientadas para a

[24] Regulamento (UE) 2022/1369 do Conselho.

requalificação e a melhoria das competências. A fim de aproveitar a oferta de mão-de-obra não utilizada, essas medidas deverão ser acessíveis, em particular para os indivíduos e nos setores e regiões mais afetados pela transição ecológica. Em 2022, foi comunicada alguma escassez de mão-de-obra nos Países Baixos relativamente a 108 profissões que exigiam competências ou conhecimentos especificamente necessários para a transição ecológica, incluindo profissionais de proteção ambiental, trabalhadores do setor do isolamento e técnicos de engenharia civil.

(37) À luz da avaliação da Comissão, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade de 2023, estando o seu parecer[25] refletido na recomendação (1).

(38) 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: i) preservar a sustentabilidade da dívida e evitar medidas genéricas de apoio à procura agregada em 2023, orientar melhor as medidas orçamentais adotadas para atenuar o impacto dos elevados preços da energia e refletir sobre a melhor forma de reduzir gradualmente os apoios à medida que a pressão sobre os preços for diminuindo; ii) manter um elevado investimento público e promover o investimento privado para apoiar a transição ecológica e digital; iii) apoiar uma evolução dos salários que atenue as perdas de poder de compra, limitando simultaneamente os efeitos de segunda ordem sobre a inflação, continuar a melhorar as políticas ativas do mercado de trabalho e dar resposta às situações de escassez de competências; iv) melhorar o ambiente empresarial e assegurar que o apoio energético às empresas seja eficaz em termos de custos, temporário, orientado para empresas viáveis e prestado de uma forma que mantenha os incentivos à transição ecológica; e v) preservar a estabilidade macrofinanceira e monitorizar os riscos, continuando simultaneamente a trabalhar no sentido da conclusão da União Bancária. No que respeita aos Países Baixos, as recomendações (1), (2), (3) e (4) contribuirão para a execução da primeira, segunda, terceira, quarta e quinta recomendações para a área do euro.

(39) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e desta avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas de 2023 e o Programa de Estabilidade de 2023. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas na recomendação (1) infra. As políticas referidas na recomendação (1) contribuem para fazer face às vulnerabilidades relacionadas com a elevada dívida privada e a um elevado excedente da balança corrente. As recomendações (2) e (4) contribuem para dar resposta à recomendação (1), na medida em que envolvem investimentos mais elevados. A recomendação (1) contribui tanto para a correção dos desequilíbrios como para a aplicação das recomendações para a área do euro, em conformidade com o considerando 38.

RECOMENDA QUE os Paises Baixos tomem medidas em 2023 e 2024 no sentido de:

1. Eliminar progressivamente, até ao final de 2023, as medidas de apoio à energia em vigor, utilizando as correspondentes poupanças para reduzir o défice público. Se novos aumentos dos preços da energia voltarem a exigir medidas de apoio, garantir que estas sejam orientadas para as empresas e os agregados familiares vulneráveis, comportáveis do ponto de vista orçamental e preservem os incentivos à poupança de energia.

[25] Ao abrigo dos artigos 5.º, n.º 2, e 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

Assegurar uma política orçamental prudente, nomeadamente limitando o aumento nominal das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional em 2024 a um máximo de 3,5 %.

Preservar o investimento público financiado a nível nacional e assegurar a absorção efetiva das subvenções do MRR e de outros fundos da UE, em especial para promover as transições ecológica e digital.

Para o período após 2024, continuar a prosseguir uma estratégia orçamental de consolidação gradual e sustentável no médio prazo, combinada com investimentos e reformas conducentes a um maior crescimento sustentável, a fim de alcançar uma situação orçamental prudente a médio prazo.

Reduzir os incentivos ao endividamento das famílias e as distorções no mercado da habitação. Apoiar a disponibilidade de casas e a acessibilidade dos preços no mercado de arrendamento privado. Eliminar os obstáculos que entravam os investimentos, nomeadamente na construção residencial.

2. Dar continuidade à execução do plano de recuperação e resiliência e finalizar rapidamente o capítulo REPowerEU, com vista a iniciar rapidamente a sua execução. Prosseguir com a rápida execução dos programas da política de coesão, em estreita complementaridade e sinergia com o plano de recuperação e resiliência.

3. Reduzir os incentivos à utilização de contratos flexíveis ou temporários. Tendo em conta as necessidades setoriais específicas, dar resposta à escassez estrutural de mão-de-obra e de competências, nomeadamente aproveitando o potencial de mão-de-obra subutilizado e reforçando as oportunidades de melhoria das competências e requalificação, em especial para as pessoas que se encontram à margem do mercado de trabalho e as pessoas inativas.

4. Reduzir a dependência dos combustíveis fósseis acelerando a implantação das energias renováveis, melhorando as condições-quadro para impulsionar o investimento na expansão das redes de transporte e distribuição de eletricidade e ainda alargando e acelerando as medidas de eficiência energética para reduzir o consumo de energia, em especial nas áreas construídas. Apoiar a transição para uma agricultura sustentável. Intensificar os esforços políticos para assegurar a disponibilização e aquisição das competências necessárias à realização da transição ecológica.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente