



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 13 de junho de 2022
(OR. fr, en)

9745/22

ECOFIN 541
UEM 144
SOC 336
EMPL 218
COMPET 438
ENV 536
EDUC 209
RECH 332
ENER 247
JAI 799
GENDER 81
ANTIDISCRIM 61
JEUN 92
SAN 335

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	9404/22 - COM(2022) 606 final
Assunto:	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

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, baseado na proposta COM(2022) 606 final da Comissão, conforme revisto e aprovado por vários comités do Conselho.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

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

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 económicas¹, 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 macroeconómicos², 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 JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

- (1) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho³, 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 as transições 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 será atualizada em junho de 2022, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241.

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 Social do Porto, assinado em 7 de 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 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. 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 e uma 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. O Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro⁴ ("Recomendação de 2022 sobre a área do euro") em 5 de abril de 2022 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego em 14 de março de 2022.

⁴ Recomendação do Conselho, de 5 de abril de 2022, sobre a política económica da área do euro (JO C 153 de 7.4.2022, p. 1).

- (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, nomeadamente, no aumento dos preços da energia, dos produtos alimentares e das matérias-primas, e numa revisão em baixa das perspetivas de crescimento. Os preços mais elevados da energia pesam particularmente sobre os agregados familiares mais vulneráveis que se encontram em situação ou em risco de pobreza energética, bem como sobre as empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia. A União assiste também a um afluxo sem precedentes de pessoas que fogem da Ucrânia. Os efeitos económicos decorrentes da guerra de agressão da Rússia afetaram os Estados-Membros de forma assimétrica. Neste contexto, em 4 de março de 2022, a Diretiva 2001/55/CE do Conselho⁵ foi acionada pela primeira vez, por meio da Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho⁶, concedendo às pessoas deslocadas da Ucrânia o direito a permanecer legalmente na União, bem como o acesso à educação e à formação, ao mercado de trabalho, aos cuidados de saúde, a alojamento e à proteção social.

⁵ Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento (JO L 212 de 7.8.2001, p. 12).

⁶ 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).

- (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 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 pertinentes formuladas nos ciclos do Semestre Europeu de 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 outras recomendações específicas por país emitidas até à data de apresentação de tais planos de recuperação e resiliência revistos, atualizados ou alterados.
- (5) A cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento está em vigor desde março de 2020. Na sua Comunicação de 3 de março de 2021, intitulada "Um ano após o início do surto de COVID-19: resposta em termos de política orçamental", a Comissão indicou que a 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 do estado da economia, sendo o nível da atividade económica na União 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 na Recomendação do Conselho de 18 de junho de 2021⁷, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Alemanha para 2021, a melhor medida da orientação orçamental global é atualmente a variação da despesa primária (líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas e 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 União), em relação ao crescimento potencial a médio prazo⁸. Transcendendo a orientação orçamental global, 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 nacional⁹.

⁷ 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).

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 podem estimular o crescimento potencial.

⁹ Não financiados por subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência ou de outros fundos da União.

- (7) Em 2 de março de 2022, a Comissão adotou uma Comunicação que estabelece orientações gerais para a política orçamental em 2023 ("orientações orçamentais"), com o objetivo de apoiar a preparação dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros, reforçando assim a coordenação das políticas. A Comissão indicou que, com base nas perspetivas macroeconómicas das previsões do inverno de 2022, se afigura adequado passar em 2023 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, mantendo a prontidão para reagir à evolução da situação económica. A Comissão anunciou que as recomendações orçamentais para 2023 deverão continuar a estabelecer uma diferenciação entre os Estados-Membros e ter em conta as 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, 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 da Comissão do inverno de 2022. Face a estas considerações, a resposta orçamental terá de aumentar o investimento público nas transições 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, nomeadamente aos desafios decorrentes da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia no que diz respeito à defesa e segurança, e terá de ser diferenciada de Estado-Membro para Estado-Membro em função da sua situação orçamental e económica, nomeadamente no que respeita à sua 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 relevância, eficácia, eficiência e coerência do plano de recuperação e resiliência, em conformidade com as orientações de avaliação constantes do anexo V do mesmo regulamento. Em 13 de julho de 2021, o Conselho adotou a sua decisão de execução relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Alemanha¹⁰. A disponibilização das parcelas está subordinada à adoção de uma decisão da Comissão, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, que declare que a Alemanha cumpriu de forma satisfatória os marcos e metas pertinentes estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos marcos e metas anteriores.
- (10) A Alemanha apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2022 em 2 de maio de 2022 e o seu Programa de Estabilidade para 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 em conjunto. Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas para 2022 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados pela Alemanha sobre os progressos realizados na execução do seu plano de recuperação e resiliência.

¹⁰ ST 10158/2021; ST 10158/2021 ADD.

- (11) Em 23 de maio de 2022, a Comissão publicou o relatório específico de 2022 relativo à Alemanha. Nesse relatório avaliou os progressos realizados pela Alemanha em resposta às recomendações específicas por país pertinentes adotadas pelo Conselho em 2019, 2020 e 2021 e fez o balanço da execução, pela Alemanha, do seu plano de recuperação e resiliência, com base na grelha de avaliação da 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, 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 das grandes metas da União 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. 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 transfronteiriça.
- (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 do Parlamento Europeu e do Conselho¹¹.

¹¹ Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro (JO L 140 de 27.5.2013, p. 11).

- (14) Em 23 de maio de 2022, a Comissão publicou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do Tratado, no qual analisava a situação orçamental da Alemanha, uma vez que o défice das suas administrações públicas em 2021 excedeu o valor de referência de 3 % do produto interno bruto (PIB) previsto no Tratado. 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 necessidade de propor a abertura de procedimentos desse tipo no outono de 2022.
- (15) Na sua Recomendação de 20 de julho de 2020¹², o Conselho recomendou que a Alemanha tomasse em 2020 e 2021, em consonância com a cláusula de derrogação de âmbito geral, todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia de COVID-19, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente. Recomendou ainda que, quando as condições económicas o permitissem, a Alemanha prosseguisse políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento. Em 2021, de acordo com os dados validados pelo Eurostat, o défice das administrações públicas da Alemanha diminuiu de 4,3 % do PIB em 2020 para 3,7 %. A resposta de política orçamental da Alemanha apoiou a recuperação económica em 2021, ao passo que as medidas temporárias de emergência aumentaram de 2,7 % do PIB em 2020 para 4,2 % em 2021. As medidas tomadas 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. De acordo com os dados validados pelo Eurostat, a dívida das administrações públicas aumentou de 68,7 % do PIB em 2020 para 69,3 % do PIB em 2021.

¹² Recomendação do Conselho, de 20 de julho de 2020, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Alemanha para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Alemanha para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 27).

- (16) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do Programa de Estabilidade para 2022 é favorável em 2022 e realista a partir desse ano. O Governo prevê que o PIB real cresça 3,6 % em 2022 e 2,3 % em 2023. Em comparação, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um menor crescimento do PIB real, com 1,6 % em 2022 e um nível análogo de 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 para 2022, o Governo prevê que o défice nominal se mantenha em 3¾ % do PIB em 2022 e diminua para 2 % em 2023. O nível análogo 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 de Estabilidade para 2022, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir para 66¾ % em 2022 e depois para 65¾ % em 2023. Com base nas medidas políticas já conhecidas à data de finalização das previsões, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um défice das administrações públicas em 2022 e 2023 de 2,5 % e 1,0 % do PIB, respetivamente. Este valor é inferior ao défice projetado no Programa de Estabilidade para 2022 em relação a 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, de 66,4 %, e inferior em 2023, de 64,5 %. Esta diferença deve-se a uma diferença semelhante nas previsões do défice. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2022, o crescimento do produto potencial a médio prazo (média de 10 anos) é estimado em 1,1 %. Essa estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas que integram o plano de recuperação e resiliência e que podem impulsionar o crescimento 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 emergência diminuam de 4,2 % do PIB em 2021 para 1,2 % em 2022. O défice das administrações públicas é afetado pelas medidas adotadas para contrariar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia, que nas previsões da Comissão da primavera de 2022 têm um custo estimado de 0,7 % do PIB em 2022 e deverão ser gradualmente suprimidas em 2023¹³. Em causa estão principalmente um subsídio orientado para os custos de aquecimento; abolição antecipada da taxa sobre as energias renováveis (*EEG-Umlage*); o aumento antecipado do subsídio para os trabalhadores pendulares (*Pendlerpauschale*); a redução do imposto sobre os combustíveis durante três meses; um pagamento único de montante fixo para a fatura de energia (*Energiepreispauschale*) e de um suplemento por cada criança; um pagamento único de montante fixo aos beneficiários de assistência social; e passes mensais para os transportes públicos locais a preço reduzido durante 3 meses. Essas medidas foram anunciadas como temporárias. Se, contudo, os preços da energia permanecerem elevados em 2023, algumas dessas medidas poderão ser prorrogadas. Algumas dessas medidas, em especial os subsídios aos trabalhadores pendulares e a redução dos impostos sobre os combustíveis, não têm carácter específico. O défice das administrações públicas 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 2023¹⁴, bem como pelo previsto aumento de 0,4 % do PIB em 2022 e 0,5 % do PIB em 2023 nos gastos em defesa.

¹³ 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.

¹⁴ Prevê-se que o número total de pessoas deslocadas da Ucrânia para a União 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 União das pessoas deslocadas da Ucrânia a partir de março de 2022. No que respeita aos custos orçamentais *per capita*, as estimativas baseiam-se no modelo de microssimulação Euromod do Centro Comum de Investigação da Comissão, tendo em conta tanto as transferências em numerário a que as pessoas possam ter direito como as prestações em espécie, como a educação e os cuidados de saúde.

- (18) Na sua Recomendação de 18 de junho de 2021, o Conselho recomendou que, em 2022, a Alemanha mantivesse uma orientação orçamental favorável, incluindo o estímulo proporcionado pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, e preservasse os investimentos financiados a nível nacional. O Conselho recomendou ainda que a Alemanha prosseguisse, quando as condições económicas o permitissem, uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo, e aumentasse, ao mesmo tempo, o investimento para impulsionar o potencial de crescimento.

(19) Em 2022, de acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2022 e tendo em conta as informações incorporadas no Programa de Estabilidade da Alemanha para 2022, prevê-se uma orientação orçamental favorável, equivalente a $-1,6\%$ do PIB, conforme recomendado pelo Conselho¹⁵. A Alemanha prevê continuar a apoiar a recuperação recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais, como recomendado pelo Conselho. O contributo positivo das despesas financiadas por subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União para a atividade económica deverá manter-se estável em comparação com 2021. O investimento financiado a nível nacional deverá dar, de acordo com as projeções, um contributo expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,2 pontos percentuais em 2022¹⁶. 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) dê um contributo expansionista, equivalente a 1,5 pontos percentuais, para a orientação orçamental global. Esse contributo expansionista significativo inclui o impacto 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 ($0,2\%$ do PIB) também tenham algum efeito sobre o crescimento das despesas correntes líquidas.

¹⁵ Um sinal negativo do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista.

¹⁶ As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão dar, de acordo com as projeções, um contributo contracionista equivalente a 0,1 pontos percentuais do PIB.

- (20) Em 2023, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para uma orientação orçamental de 0,6 % do PIB, com base num cenário de políticas inalteradas¹⁷. A Alemanha deverá continuar a utilizar subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência em 2023 para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação. O contributo positivo das despesas financiadas por subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União para a atividade económica deverá diminuir 0,1 pontos percentuais do PIB, em comparação com 2022. O investimento financiado a nível nacional deverá dar, de acordo com as projeções, um contributo expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,1 pontos percentuais em 2023¹⁸. 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) dê um contributo 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 para 2022 prevê que o défice das administrações públicas diminua gradualmente para 1¾ % do PIB em 2024 e para 1 % até 2025. Essas 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 de Estabilidade para 2022, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir até 2025, mais concretamente para 65¾ % em 2024 e para 65 % em 2025. De acordo com a análise da Comissão, os riscos para a sustentabilidade da dívida afiguram-se baixos a médio prazo.

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

¹⁸ As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão dar, de acordo com as projeções, um contributo neutro.

- (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 no sistema de pensões para assegurar a sustentabilidade do sistema a longo prazo, preservando simultaneamente a adequação. Seriam necessários incentivos mais fortes ao trabalho, tendo igualmente em vista um maior controlo do mercado de trabalho. Prevê-se que o compromisso do Governo no sentido de manter um limite máximo para a taxa de contribuição para o regime de pensões neste período legislativo e a garantia de uma taxa de substituição do rendimento mínimo resultem em 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 a ser subutilizadas. A carga fiscal sobre o trabalho na Alemanha é uma das mais elevadas da União. 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 a segunda fonte de rendimentos numa família; esta situação é contrária à melhor utilização do potencial de mão de obra, sobretudo 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, com um calendário indicativo para a sua execução a concretizar até 31 de agosto de 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 de recuperação e resiliência. 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 de recuperação e resiliência. A plena execução do plano de recuperação e resiliência, em consonância com os marcos 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 pertinentes 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 do plano de recuperação e resiliência, a fim de assegurar uma apropriação alargada da agenda política geral.

(26) Em 4 de abril de 2022, a Alemanha tinha apresentado os documentos de programação da política de coesão previstos no Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁹ 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 19 de abril de 2022. De acordo com o Regulamento (UE) 2021/1060, 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 maximizar o valor acrescentado do apoio financeiro a receber dos fundos da política de coesão, promovendo simultaneamente a coordenação, complementaridade e coerência entre os fundos da política de coesão 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 dos entraves ao investimento em prol das transições ecológica e digital e de um desenvolvimento territorial equilibrado.

¹⁹ 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).

- (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 União. Nas zonas rurais, contudo, a cobertura era de 22,5 %, abaixo da média da União, de 37,1 %. Ao mesmo tempo, apenas 15,4 % das famílias têm acesso a uma ligação de fibra ótica (em comparação com uma média da União de 50 %), o que coloca a Alemanha entre os Estados-Membros com cobertura de fibra mais baixa, quando os cinco primeiros colocados na União 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 União). 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 todas as famílias alemães, embora o prazo de execução ainda deva ser especificado. O aumento da capacidade de planeamento e gestão a nível 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 morosas.
- (28) Em resposta ao mandato dos chefes de Estado ou de Governo da União estabelecido na Declaração de Versalhes, a proposta, apresentada pela Comissão, com vista a um plano REPowerEU visa pôr termo progressivamente, e o mais rapidamente possível, à dependência da União das importações de combustíveis fósseis provenientes da Rússia. Para o efeito, a Comissão pretende identificar os projetos, investimentos e reformas mais adequados a nível nacional, regional e da União, 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 %²⁰) e superior à média da União (44 %). A dependência das importações de petróleo provenientes da Rússia é também superior à média da União (34 % na Alemanha, contra a média da União de 26 %)²¹. 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 esses desafios, cumprir os objetivos climáticos e energéticos e impulsionar o investimento com vista 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 a partir de fontes 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 no que respeita à 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 energético²².

²⁰ De acordo com dados recentes do Ministério Federal dos Assuntos Económicos e da Ação Climática alemão, a quota-parte nas importações totais de gás diminuiu para 35 %.

²¹ Eurostat (2020), proporção das importações totais de gás natural e de petróleo bruto que é proveniente da Rússia. No que respeita à média da UE-27, as importações totais baseiam-se nas importações de fora da UE-27. No que respeita à Alemanha, as importações totais incluem o comércio intra-UE. O petróleo bruto não inclui os produtos petrolíferos refinados.

²² A integração do sistema energético liga os diferentes operadores energéticos entre si e com os setores que são utilizadores finais.

Deverão 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-parte das energias renováveis na produção de eletricidade para 80 % até 2030 e o Parlamento alemão está atualmente a debater uma proposta legislativa relativa a uma lei sobre as energias renováveis que inclua o objetivo de alcançar a neutralidade quase total em termos de gases com efeito de estufa no setor da eletricidade 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 eólicas e a facilitação da obtenção de licenças. A aceitação local pode ser melhorada, 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 política de coesão para atenuar o impacto socioeconómico dessa transição nas regiões mais afetadas. A Alemanha pode ainda recorrer ao Fundo Social Europeu Mais, criado pelo Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho²³, para melhorar as oportunidades de emprego e reforçar a coesão social.
- (31) À luz da avaliação da Comissão, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2022, estando o seu parecer²⁴ refletido na recomendação 1.
- (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 pôr em execução as recomendações que constam da Recomendação de 2022 sobre a área do euro. No que respeita à Alemanha, isso reflete-se, em particular, nas recomendações 1, 2 e 3.
- (33) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a sua avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas para 2022 e o Programa de Estabilidade para 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. As recomendações 1, 2 e 3 contribuem igualmente para a execução da Recomendação de 2022 sobre a área do euro, em especial, da primeira e quarta recomendações para a área do euro. 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.

²³ Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1296/2013 (JO L 231 de 30.6.2021, p. 21).

²⁴ Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

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

1. Em 2023, assegurar que o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional seja conforme com uma orientação política globalmente neutra, tendo em conta a continuação do apoio temporário e específico às 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 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. 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 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 consonância com os marcos 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, com vista 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 / A Presidente
