



Bruxelas, 5.6.2019  
COM(2019) 519 final

Recomendação de

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**

**relativa ao Programa Nacional de Reformas dos Países Baixos de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade dos Países Baixos de 2019**

Recomendação de

## **RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**

**relativa ao Programa Nacional de Reformas dos Países Baixos de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade dos Países Baixos de 2019**

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<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>, 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) Em 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. A referida análise tomou devidamente em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, a Comissão também adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, tendo identificado os Países Baixos como um dos Estados-Membros que deveria ser objeto de uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou ainda uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi

---

<sup>1</sup> JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

<sup>2</sup> JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

aprovada pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a recomendação sobre a política económica da área do euro («recomendação para a área do euro»).

- (2) Enquanto Estado-Membro cuja moeda é o euro e tendo em conta a estreita interligação entre as economias da União Económica e Monetária, os Países Baixos deverão garantir a execução plena e atempada da recomendação para a área do euro, transposta nas recomendações 1 e 3 seguintes. Em especial, as medidas de investimento e as medidas de apoio ao crescimento dos salários ajudarão a dar resposta à primeira recomendação da área do euro no que diz respeito ao reequilíbrio da área do euro, as medidas fiscais ajudarão a dar resposta à segunda recomendação da área do euro no que diz respeito à luta contra o planeamento fiscal agressivo e a redução da distorção em favor do endividamento no setor das famílias ajudará a dar resposta à quarta recomendação da área do euro no que diz respeito às distorções fiscais a favor do endividamento.
- (3) O relatório de 2019 relativo aos Países Baixos<sup>3</sup> foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliavam os progressos realizados pelos Países Baixos em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados na consecução dos seus objetivos nacionais no âmbito da Estratégia Europa 2020. Esse relatório incluía igualmente uma apreciação aprofundada, efetuada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 27 de fevereiro de 2019<sup>4</sup>. A referida análise levou a Comissão a concluir que os Países Baixos registam desequilíbrios macroeconómicos. Em especial, o elevado nível da dívida do setor privado e o elevado excedente da balança corrente constituem fontes de desequilíbrio, com repercussões além-fronteiras. Beneficiando do crescimento económico, o rácio dívida privada/PIB, embora continue a ser elevado, voltou a mostrar uma tendência decrescente, tanto para as empresas como para as famílias. No entanto, a dívida nominal das famílias está a aumentar lentamente, devido ao aumento dos preços da habitação.
- (4) Em 29 de abril de 2019, os Países Baixos apresentaram o seu Programa Nacional de Reformas de 2019 e o seu Programa de Estabilidade de 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (5) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>5</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das

---

<sup>3</sup> SWD(2019) 1018 final.

<sup>4</sup> COM(2019) 150 final.

<sup>5</sup> Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma boa governação económica<sup>6</sup>.

- (6) Os Países Baixos encontram-se atualmente sujeitos à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade de 2019, o governo projeta uma diminuição do excedente das administrações públicas de 1,5 % do PIB em 2018 para 0,0 % do PIB em 2022. Com base no saldo estrutural recalculado<sup>7</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo - que corresponde a um défice estrutural de 0,5 % em 2019 - continua a ser ultrapassado durante o período de programação. De acordo com o Programa de Estabilidade de 2019, prevê-se que o rácio dívida das administrações públicas/PIB desça de 52,4 % do PIB em 2018 para 44,6 % do PIB em 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é realista. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, o saldo estrutural deverá passar de um excedente de 0,8 % do PIB em 2018 para 0,7 % do PIB em 2019 e 0,2 % do PIB em 2020, superando assim o objetivo orçamental de médio prazo. Prevê-se que a dívida das administrações públicas se mantenha numa trajetória firmemente descendente. De um modo geral, o Conselho entende que é de prever que os Países Baixos cumpram as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e 2020. Ao mesmo tempo, embora respeitando o objetivo orçamental de médio prazo, seria importante recorrer a políticas orçamentais e estruturais para apoiar uma tendência de aumento do investimento.
- (7) No que diz respeito à sustentabilidade orçamental, o projetado aumento das despesas públicas em matéria de cuidados de longa duração aponta para riscos médios em termos de sustentabilidade a longo prazo. Em 2015, o governo transferiu para os municípios uma grande parte do sistema de cuidados de longa duração, a fim de melhorar a sua eficiência e reduzir a despesa pública. O impacto desta reforma na sustentabilidade orçamental deve ser acompanhado.
- (8) A partir de novembro de 2018, os fundos do Fundo de Garantia de Depósitos, uma entidade jurídica independente, foram transferidos de uma conta separada no Banco Central dos Países Baixos para uma conta junto do Tesouro. O Fundo de Garantia de Depósitos dos Países Baixos estava a ser gradualmente constituído e, até à data, tinha acumulado cerca de mil milhões de EUR, com um montante adicional de 4 mil milhões de EUR a serem pagos pelos bancos até 2024, que deveriam ter sido investidos numa carteira diversificada de ativos de baixo risco, em conformidade com a Diretiva Sistemas de Garantia de Depósitos. A transferência da conta do fundo reduz o nível da dívida bruta, mas não tem qualquer efeito no défice público. Na sequência desta transferência, o Tesouro poderá utilizar os fundos para financiar despesas públicas, mas terá de disponibilizar os fundos no caso de ser necessário fazer pagamentos aos depositantes ou financiar intervenções em conformidade com o seu mandato legal, o que pode ter um impacto na estabilidade financeira.
- (9) As famílias neerlandesas combinam ativos ilíquidos de habitação e pensões com um elevado endividamento. A pressão a que os orçamentos das famílias estão sujeitos aumenta a vulnerabilidade aos choques financeiros e económicos. A elevada dívida das famílias é explicada pelo generoso desagravamento fiscal em relação aos pagamentos de juros hipotecários, mas também pela falta de um segmento médio que funcione bem no mercado de arrendamento e pela elevada poupança obrigatória em

---

<sup>6</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>7</sup> Saldo corrigido de variações cíclicas, excluindo medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

matéria de pensões. Um desafio fundamental no combate ao elevado endividamento das famílias prende-se com o mercado da habitação, onde os fatores de rigidez e as distorções criadas por incentivos, cujos efeitos se têm acumulado ao longo de décadas, condicionam os padrões de financiamento imobiliário e a poupança setorial. Desde 2012, foram tomadas diversas medidas que resolvem, em parte, este problema. A anunciada aceleração da redução da dedutibilidade fiscal dos juros hipotecários já foi prevista por lei e terá início em 2020. Não obstante, a redução fiscal sobre os pagamentos hipotecários continua a ser generosa e continua a resultar numa distorção substancial em favor do endividamento das famílias. Ao mesmo tempo, o mercado do arrendamento privado, como único segmento não subvencionado, continua subdesenvolvido, representando 13 % do total de habitações. A ausência de um segmento médio viável no mercado de arrendamento encoraja as famílias a comprar em vez de arrendar, conduzindo a rácios de endividamento elevados e a situações de vulnerabilidade financeira.

- (10) Embora o sistema de pensões funcione bem a nível da adequação das pensões e da sustentabilidade orçamental, tem aspetos negativos em termos de equidade intergeracional, transparência dos direitos de pensão e flexibilidade. Além disso, as contribuições para os regimes complementares de pensões são elevadas e flutuam em função do desempenho dos fundos de pensões. Tal pode afetar as despesas das famílias de uma forma pró-cíclica. Uma reforma do sistema de pensões poderia, ao longo do ciclo de vida, conduzir a menores contribuições obrigatórias para o regime de pensões e a um consumo mais estável (ou «alisamento do consumo»). O governo confirmou a sua intenção de reformar substancialmente o segundo pilar do sistema de pensões a fim de melhorar a sua cobertura e de criar um regime mais transparente, flexível e equitativo do ponto de vista atuarial. Uma reforma simultânea das instituições do mercado imobiliário e do sistema de pensões tem potencial para reduzir pressão a que os orçamentos das famílias estão sujeitos e tornar os agregados familiares menos vulneráveis a choques económicos e financeiros, com efeitos benéficos para a resiliência macroeconómica e o crescimento económico.
- (11) Apesar das baixas taxas de desemprego, das elevadas taxas de vagas de emprego e da crescente escassez de trabalhadores, o crescimento dos salários nominais manteve-se até agora moderado (1,1 % em 2017 e 2,4 % em 2018). Os salários fixados por acordos coletivos aumentaram, em média, 2,1 % em 2018, enquanto os salários da função pública aumentaram a um ritmo mais rápido (3 % no segundo semestre de 2018). Além disso, foram concluídos acordos salariais que conduziram a um aumento nominal de 7 % em dois anos para todos os funcionários públicos da administração central. Foi concedido um financiamento adicional para aumentar os salários dos professores do ensino primário. O governo adotou ainda várias medidas orçamentais que reduzem a carga fiscal sobre o trabalho e visam aumentar o rendimento líquido disponível das famílias que trabalham. O aumento do rendimento disponível das famílias através do reforço das condições propícias ao crescimento salarial, bem como a reforma do segundo pilar do sistema de pensões a fim de o tornar mais transparente, mais equitativo entre gerações e mais resiliente a choques, contribuiria para estimular a procura interna e o reequilíbrio na área do euro.
- (12) A luta contra o planeamento fiscal agressivo é essencial para tornar os sistemas fiscais mais eficientes e justos, como foi reconhecido na recomendação sobre a área do euro de 2019. Os efeitos de repercussão, entre os Estados-Membros, decorrentes das estratégias de planeamento fiscal agressivo dos contribuintes exigem uma ação coordenada das políticas nacionais para complementar a legislação da UE. Os Países-

Baixos adotaram medidas contra as estratégias de planeamento fiscal agressivo, mas o elevado nível de pagamentos de dividendos, *royalties* e juros através do país sugere que as empresas tiram partido das regras fiscais para praticar um planeamento fiscal agressivo. Uma percentagem elevada do investimento direto estrangeiro é detida por «entidades de finalidade especial». A ausência de impostos com retenção na fonte sobre pagamentos para o exterior (ou seja, efetuados por residentes da UE a residentes de país terceiros) de *royalties* e juros pode levar a que esses pagamentos não sejam de todo tributados, caso também não sejam sujeitos a imposto na jurisdição do beneficiário. O anúncio do programa de reformas em matéria de tributação, incluindo a retenção na fonte sobre pagamentos de *royalties* e juros em caso de abuso ou de pagamentos destinados a jurisdições com baixa tributação, constitui um passo positivo no combate ao planeamento fiscal agressivo, devendo ser acompanhado de perto.

- (13) O crescimento do emprego nos últimos anos deve-se principalmente ao trabalho temporário e ao trabalho por conta própria, embora o crescimento do emprego de trabalhadores com contratos permanentes tenha recentemente ultrapassado o crescimento do emprego temporário. No entanto, a percentagem de emprego flexível continua a ser elevada e representa uma parte substancial do mercado de trabalho. Verifica-se uma percentagem elevada de contratos temporários e assiste-se a um aumento rápido da atividade por conta própria sem empregados, no contexto de grandes diferenças a nível da regulamentação laboral aplicável, da proteção laboral e da legislação fiscal e da segurança social. O governo adotou um pacote de medidas (projeto de lei do mercado de trabalho em equilíbrio, «*Wet Arbeidsmarkt in Balans*»), a fim de facilitar a contratação de pessoal permanente e a tornar os contratos flexíveis menos flexíveis. Uma vez adotadas pelo Parlamento, a aplicação destas medidas (que deverão entrar em vigor em 2020) deve ser acompanhada de perto. Além disso, foram anunciadas medidas para atenuar a obrigação de os empregadores continuarem a pagar os salários durante dois anos em caso de doença. No entanto, até à data não foram adotadas outras medidas concretas. Por conseguinte, alguns destes fatores institucionais ainda criam incentivos financeiros para os trabalhadores começarem a trabalhar por conta própria ou preferirem a utilização do estatuto de trabalhadores por conta própria sem empregados. Os trabalhadores por conta própria têm mais frequentemente uma cobertura insuficiente em termos de seguros de invalidez, de desemprego e de velhice, o que poderá vir a afetar a sustentabilidade do sistema de segurança social a longo prazo. Por outro lado, a aplicação de medidas para combater o falso trabalho por conta própria foi suspensa até 2020.
- (14) Apesar de o mercado de trabalho ser globalmente eficiente, promover a igualdade de oportunidades em matéria de emprego e a inclusão ativa continua a ser um desafio importante, em especial para as pessoas oriundas da imigração, pessoas que operam à margem do mercado de trabalho e pessoas economicamente inativas. Além disso, existe ainda um potencial de trabalho inexplorado, em especial entre o elevado número de mulheres que trabalham a tempo parcial.
- (15) As competências técnicas e digitais e os profissionais qualificados são cruciais para a capacidade de inovação da economia neerlandesa e para o crescimento da produtividade. Isto aponta para a necessidade de investir mais na formação, incluindo a formação em competências digitais, e de promover oportunidades flexíveis de aquisição de competências e de requalificação. A melhoria da capacidade de inovação da sociedade também exige investimentos para apoiar a educação nos domínios da ciência, tecnologia, engenharia e matemática. Além disso, o aumento do investimento em competências, educação e formação é crucial para melhorar o acesso ao mercado

de trabalho e a empregabilidade das pessoas que se encontram à margem do mercado de trabalho, promovendo simultaneamente a igualdade de oportunidades e a inclusão ativa.

- (16) Embora a intensidade de investimento em investigação e desenvolvimento nos Países Baixos tenha aumentado para mais de 2 %, continua a ser bastante inferior ao objetivo nacional de 2,5 % e ao nível verificado nos países com melhores resultados. Em termos de produtividade, os Países Baixos são um dos países com melhor desempenho em muitos setores. Por conseguinte, o crescimento da produtividade continua a depender fortemente da inovação. O investimento adicional em investigação e desenvolvimento e na inovação, especialmente no setor privado, seria benéfico.
- (17) A transição energética e a redução das emissões de gases com efeito de estufa exigem investimentos substanciais para assegurar um desenvolvimento económico mais sustentável e eficiente em termos de recursos. É provável que os Países Baixos ultrapassem os seus objetivos para 2020 em matéria de redução das emissões de gases com efeito de estufa, ao passo que o cumprimento dos objetivos para 2030 exigirá medidas adicionais. Os objetivos principais de eficiência energética e energias renováveis para 2020 não serão atingidos sem medidas adicionais. O objetivo dos Países Baixos para 2023 em termos de energias renováveis, definido no respetivo acordo energético, deverá ser atingido graças aos investimentos em parques eólicos marítimos. Até ao final de 2019, o governo neerlandês pretende adotar um plano nacional em matéria de energia e clima, que fornecerá uma panorâmica das suas necessidades de investimento até 2030 para as diferentes dimensões da União da Energia, incluindo as energias renováveis, a eficiência energética, a segurança do aprovisionamento e a atenuação e adaptação às alterações climáticas.
- (18) O congestionamento continua a ser um desafio nos Países Baixos, que é um país denso e bem equipado, que desempenha um papel fundamental na logística da UE, com o maior porto da UE, Roterdão, e um dos maiores aeroportos, Schiphol. Este problema foi atenuado com trabalhos de infraestrutura adicionais, mas continua a persistir, com custos sociais elevados e horas desperdiçadas no trânsito.
- (19) A programação dos fundos da UE para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das necessidades identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório relativo ao país<sup>8</sup>, permitindo aos Países-Baixos utilizar da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados.
- (20) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica dos Países Baixos, que publicou no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade de 2019 e o Programa Nacional de Reformas de 2019 deste país, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas aos Países Baixos em anos anteriores. A Comissão teve em conta não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica nos Países-Baixos, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de se reforçar a governação económica global da União mediante o seu contributo para as futuras decisões nacionais.
- (21) À luz dessa avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade para 2019 e considera<sup>9</sup> que é de prever que os Países Baixos cumpram o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

---

<sup>8</sup> SWD(2019) 1018 final.

<sup>9</sup> Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

(22) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Estabilidade de 2019. As suas recomendações, formuladas nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, constam das recomendações 1 e 3 seguintes, que contribuem igualmente para a aplicação da recomendação para a área do euro, em especial a primeira e quarta recomendações relativas à área do euro. As políticas orçamentais referidas na recomendação 3 contribuem, nomeadamente, para corrigir os desequilíbrios relacionados com a elevada dívida pública.

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, os Países Baixos tomem medidas no sentido de:

1. Reduzir a distorção em favor do endividamento das famílias e as distorções no mercado da habitação, nomeadamente através do apoio ao desenvolvimento do setor do arrendamento privado. Assegurar que o segundo pilar do sistema de pensões seja mais transparente, mais equitativo entre as gerações, e mais resiliente aos choques. Aplicar políticas para aumentar o rendimento disponível das famílias, nomeadamente através do reforço das condições de apoio ao crescimento dos salários, respeitando simultaneamente o papel dos parceiros sociais. Corrigir as características do sistema fiscal que podem facilitar o planeamento fiscal agressivo, em especial os pagamentos ao exterior, nomeadamente através da implementação das medidas anunciadas.
2. Reduzir os incentivos ao trabalho por conta própria sem empregados, promovendo simultaneamente uma proteção social adequada para os trabalhadores por conta própria, e combater o falso trabalho por conta própria. Reforçar a aprendizagem ao longo da vida e a aquisição de novas competências, nomeadamente das pessoas que se encontram à margem do mercado de trabalho ou inativas.
3. Utilizar as políticas orçamentais e estruturais para apoiar o relançamento do investimento, embora respeitando o objetivo orçamental de médio prazo. Centrar a política económica relacionada com o investimento na investigação e desenvolvimento, em particular no setor privado, nas energias renováveis, na eficiência energética e na redução das emissões de gases com efeito de estufa, bem como na eliminação dos estrangulamentos no setor dos transportes.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho  
O Presidente*