

## I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

## RECOMENDAÇÕES

## CONSELHO

## RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 8 de julho de 2014

**relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2014 da Bélgica e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Bélgica para 2014**

(2014/C 247/01)

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 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão de lançar uma nova estratégia para o crescimento e o emprego, intitulada «Europa 2020», que se baseia numa coordenação reforçada das políticas económicas e incide nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para impulsionar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e de competitividade.
- (2) Em 13 de julho de 2010, o Conselho adotou, com base nas propostas da Comissão, uma Recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (de 2010 a 2014) e, em 21 de outubro de 2010, uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros <sup>(3)</sup>, documentos que, em conjunto, constituem as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta as orientações integradas nas respetivas políticas económica e de emprego.

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

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

<sup>(3)</sup> Orientações mantidas para 2014 pela Decisão 2014/322/UE do Conselho de 6 de maio de 2014, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (JO L 165 de 4.6.2014, p. 49).

- (3) Em 29 de junho de 2012, os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros tomaram uma decisão sobre um Pacto para o Crescimento e o Emprego, que proporciona um quadro coerente de ação a nível nacional, da UE e da área do euro, recorrendo a todos os instrumentos, alavancas e políticas possíveis. Decidiram as medidas a adotar ao nível dos Estados-Membros, manifestando, em especial, total empenhamento em cumprir os objetivos da Estratégia Europa 2020 e executar as recomendações específicas por país.
- (4) Em 9 de julho de 2013, o Conselho adotou uma Recomendação<sup>(1)</sup> sobre o Programa Nacional de Reformas de 2013 da Bélgica e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Estabilidade atualizado da Bélgica para 2012-2016. Em 15 de novembro de 2013, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 473/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>(2)</sup>, a Comissão apresentou o seu parecer sobre o projeto de plano orçamental da Bélgica para 2014.
- (5) Em 13 de novembro de 2013, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2014 para a coordenação da política económica. Além disso, na mesma data, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, no qual identificou a Bélgica como um dos Estados-Membros que seriam objeto de uma apreciação aprofundada.
- (6) Em 20 de dezembro de 2013, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades destinadas a garantir a estabilidade financeira, a consolidação orçamental e a adoção de medidas de impulso do crescimento. Salientou a necessidade de prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento, de restabelecer as condições normais de concessão de crédito à economia, de promover o crescimento e a competitividade, de combater o desemprego e as consequências sociais da crise e de modernizar a administração pública.
- (7) Em 5 de março de 2014, a Comissão publicou os resultados da sua apreciação aprofundada relativa à Bélgica, nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. A análise da Comissão levou-a a concluir que a Bélgica continua a apresentar desequilíbrios macroeconómicos que requerem acompanhamento e a adoção de medidas. Em especial, a evolução da situação no que diz respeito à competitividade externa dos bens deve continuar a ser objeto de atenção, já que a sua deterioração persistente ameaçaria a estabilidade macroeconómica.
- (8) Em 30 de abril de 2014, a Bélgica apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2014 e o seu Programa de Estabilidade para 2014. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (9) O objetivo da política orçamental delineado no Programa de Estabilidade é conseguir um orçamento equilibrado em termos estruturais até 2016 e alcançar o objetivo de médio prazo no ano seguinte. O Programa de Estabilidade confirma o anterior objetivo de médio prazo de 0,75 % do PIB, que reflete os objetivos do Pacto de Estabilidade e Crescimento, mas a sua realização é adiada para 2017, um ano mais tarde do que o objetivo fixado no Programa do ano passado. A progressão anual prevista para atingir o objetivo de médio prazo está em consonância com o ajustamento exigido pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. Segundo o Programa, o valor de referência em matéria de despesas é, em geral, atingido durante o período de programação. A dívida é superior ao valor de referência do Tratado de 60 % do PIB, representando 101,5 % do PIB em 2013, mas prevê-se que venha a diminuir gradualmente para cerca de 93 % do PIB em 2017, de acordo com o Programa de Estabilidade. De um modo geral, os objetivos do Programa estão em consonância com os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do Programa de Estabilidade, que foi elaborado por uma instituição independente (o gabinete federal de planeamento), é plausível. As projeções de crescimento estão próximas das projeções apresentadas pelos serviços da Comissão nas previsões da primavera de 2014. A trajetória orçamental ainda não é apoiada por medidas. As previsões da primavera apresentadas pela Comissão não apontam melhorias estruturais em 2014 e, com base no habitual pressuposto de políticas inalteradas, revelam uma deterioração estrutural em 2015. Esta situação compromete a realização dos objetivos e poderá conduzir a um desvio significativo da trajetória de ajustamento ao objetivo de médio prazo no período 2014-2015. Além disso, segundo as previsões da Comissão, a Bélgica não respeitará a regra relativa à dívida em 2014 e em 2015. Com base na sua

(1) JO C 217 de 30.7.2013, p. 5.

(2) 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).

avaliação do Programa de Estabilidade e nas previsões da Comissão, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, o Conselho considera que a Bélgica baixou o défice das administrações públicas de forma sustentável para um valor inferior a 3 % do PIB em 2013, mas corre o risco de se desviar significativamente dos requisitos da vertente preventiva a partir de 2014.

- (10) A Bélgica realizou progressos significativos em termos de introdução de mecanismos de coordenação estrutural adicionais. Por um acordo de cooperação sobre a coordenação orçamental concluído no final de 2013, é introduzida uma regra relativa ao saldo orçamental estrutural (definido em consonância com o objetivo de médio prazo) a nível do Governo central, tal como exigido pelo Pacto Orçamental. Além disso, vem formalizar práticas de coordenação estabelecidas tornando (i) oficial o papel do «Comité Consultivo» intergovernamental no processo e (ii) mais explícito o papel consultivo do Conselho Superior de Finanças. Além disso, o acordo prevê um reforço do papel de controlo do Conselho Superior através da introdução de um mecanismo de correção explícito em caso de desvio significativo relativamente aos objetivos acordados. Poderão ser necessárias medidas adicionais para tornar os objetivos vinculativos após 2014.
- (11) Embora a Bélgica tenha conseguido travar recentemente o aumento do rácio da dívida pública, o peso da dívida pública, que representa 101,5 % do PIB, é elevado e existem dívidas substanciais e obrigações futuras ligadas aos pagamentos das pensões. Se estas tiverem de ser cobertas mantendo ao mesmo tempo um nível de vida elevado, a evolução dos custos orçamentais futuros deve ser contida, as taxas de atividade e de emprego devem ser aumentadas e a competitividade internacional deve ser melhorada. Em cada um destes domínios, a Bélgica continua a enfrentar grandes desafios. Embora a Bélgica tenha tomado medidas na direção certa, que produzirão efeitos nos próximos anos, serão necessárias medidas mais ambiciosas, tanto mais que os seus parceiros comerciais também estão a levar a cabo reformas.
- (12) O nível global de tributação da Bélgica é dos mais elevados da União e a carga fiscal recai fortemente sobre o trabalho, o que resulta num dos maiores desfasamentos da União entre os impostos e as contribuições e os custos laborais. Algumas características específicas do sistema fiscal são prejudiciais para o ambiente, como por exemplo o regime de tributação dos veículos de empresa. Foram tomadas algumas medidas específicas destinadas a diminuir os custos do trabalho para grupos específicos e a reduzir o fosso entre os salários brutos e líquidos na parte inferior da escala de remunerações. No entanto, não se registou uma transferência significativa da carga fiscal para bases menos prejudiciais para o crescimento. Foram iniciadas as primeiras reflexões sobre uma reforma fiscal global destinada a facilitar a sustentabilidade das finanças públicas, apoiar a competitividade e o crescimento do emprego e preservar o ambiente. Essa reforma fiscal abrangente deverá prever a redução da carga fiscal sobre o trabalho, a simplificação do sistema fiscal, o aumento da eficácia do IVA, o alargamento das bases fiscais, a redução das despesas fiscais, a supressão das lacunas legislativas e a eliminação progressiva dos subsídios prejudiciais para o ambiente.
- (13) A Bélgica deverá enfrentar um grave problema de envelhecimento, prevendo-se que os custos decorrentes do envelhecimento da população aumentem mais de 8 % do PIB entre 2010 e 2060, em especial os custos relativos às pensões e aos cuidados prolongados. A reforma da segurança social recentemente iniciada deverá ter efeitos positivos para o emprego das pessoas mais velhas. No entanto, tendo em conta a dimensão do desafio, são necessários esforços adicionais para atingir a sustentabilidade orçamental. Estes devem ter em conta a necessidade de manter a adequação dos regimes de segurança social aos mais idosos. São necessárias medidas para ligar a idade de reforma à evolução da esperança de vida, a fim de reduzir o fosso entre a idade legal e a idade efetiva de reforma e melhorar a relação custo/eficácia das despesas públicas em cuidados prolongados.
- (14) A Bélgica enfrenta uma situação crónica de subutilização da mão de obra. As taxas de atividade e de emprego são inferiores à média da UE e estão estagnadas, enquanto a percentagem do desemprego de longa duração em relação ao desemprego total se mantém elevada. Na maior parte dos casos, o elevado desfasamento entre os impostos e as contribuições e os custos laborais que incide sobre o trabalho, combinado com o sistema de prestações sociais, dá origem a ciclos viciosos de desemprego e inatividade significativos na maioria das categorias de trabalhadores. Embora tenham sido tomadas medidas para contrariar a espiral de desemprego para as pessoas com salários baixos, este fenómeno foi alargado para a maioria das outras categorias e os ciclos viciosos de inatividade continuam muito disseminados. Uma vez que os custos de mão de obra continuam a ser elevados, as políticas de recrutamento tendem a minimizar os riscos e a penalizar os agentes externos, como os jovens, os trabalhadores pouco qualificados e as pessoas oriundas da imigração, que, juntamente com os trabalhadores idosos, apresentam taxas de participação no mercado de trabalho muito inferiores à média da UE. A forte proteção das pessoas empregadas, que implica a perda de direitos em caso de mudança de emprego (por exemplo,

indemnização por despedimento, reforma antecipada, prestações por antiguidade), desencoraja a mobilidade profissional entre empregos e setores. Esta inércia torna as políticas ativas do mercado de trabalho na Bélgica relativamente ineficazes e conduz a uma situação de desemprego elevado nalguns domínios e setores paralelamente a mercados de trabalho restritivos e a uma escassez de competências que impede o crescimento noutros. O desemprego dos jovens aumentou significativamente no último ano, registando-se diferenças substanciais entre regiões e grupos. A resolução do problema estrutural da inadequação de competências terá de ser paralela à luta contra o grave problema do abandono escolar precoce dos jovens, que saem do sistema de ensino sem qualificações. A sexta reforma do Estado oferece a oportunidade de melhorar a eficiência e a orientação das políticas de emprego, desde que a cooperação entre os níveis federal e regional seja otimizada.

- (15) A Bélgica continua a registar uma deterioração da competitividade, nomeadamente no que diz respeito aos aspetos não relacionados com os custos. Nomeadamente, a capacidade do setor industrial para concorrer a nível internacional está a deteriorar-se, o que se traduz na diminuição das margens de lucro dos produtores e na destruição de postos de trabalho. Tradicionalmente, a Bélgica tem confiado na indexação dos salários para manter o poder de compra. No entanto, as ultrapassagens do aumento total dos salários foram corrigidas tardiamente e de modo insuficiente. Além disso, a norma salarial central nem sempre permite que a evolução da produtividade setorial e as condições locais do mercado de trabalho sejam refletidas de forma adequada. Por conseguinte, os salários cresceram mais rapidamente do que a produtividade, o que gerou perdas de empregos e de competitividade. Em consulta com os parceiros sociais e de acordo com a prática nacional, a Bélgica precisa de reformar o seu sistema de determinação dos salários, de modo a permitir uma maior dispersão setorial dos salários e um melhor alinhamento destes últimos com a evolução da produtividade. Os preços do setor retalhista continuam a ser mais elevados do que os dos países vizinhos, enquanto as restrições impostas aos serviços profissionais impedem o desenvolvimento de modelos empresariais inovadores e limitam o investimento. As tarifas aplicadas à distribuição de eletricidade continuam a ser das mais elevadas da Europa e a sua regionalização prevista contribui para a incerteza relativamente à evolução futura dos custos de distribuição aos utilizadores finais, dado que a tarifa atualmente congelada não cobre os custos crescentes dos distribuidores. Se o país quiser manter salários elevados e, ao mesmo tempo, criar novos postos de trabalho, tem de produzir e vender bens mais sofisticados e com maior valor acrescentado nos mercados mundiais do que atualmente. A Bélgica carece de empresas de crescimento rápido em setores inovadores. Os mecanismos de apoio à inovação estão bem desenvolvidos e abrangem o ciclo completo da inovação, mas são complexos e fragmentados. O crescimento das atividades de elevado valor acrescentado é travado pela falta de recursos humanos qualificados.
- (16) Prevê-se que a Bélgica não consiga cumprir o seu objetivo de 15 % de redução das emissões de gases com efeito de estufa nos setores não abrangidos pelo regime europeu de comércio de licenças de emissão até 2020, pelo menos não sem recorrer a mecanismos de flexibilidade. Embora estejam a ser realizadas algumas iniciativas, parece faltar-lhes uma orientação coerente e o impacto combinado das medidas de redução das emissões, em especial no setor dos transportes e da construção, continua a ser pouco claro. A redução do IVA sobre a eletricidade poderá comprometer ainda mais os esforços envidados a este respeito. As negociações relativas a um acordo de cooperação e de partilha de encargos entre o Estado federal e as regiões não conduziram a uma distribuição clara dos esforços. O congestionamento rodoviário representa uma carga pesada para a economia belga, comparativamente à maior parte dos outros países. A gravidade do problema exige uma resposta política abrangente que tenha em conta o potencial das taxas de congestionamento diferenciadas em função do período do dia, reveja o tratamento fiscal favorável à utilização privada dos veículos de empresa e dos cartões de combustível e aumente a eficiência dos transportes públicos.
- (17) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise global da política económica da Bélgica. Avaliou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Estabilidade. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica na Bélgica, mas também a sua conformidade com as normas e orientações da UE, dada a necessidade de consolidar a governação económica global da União proporcionando um contributo da UE para as futuras decisões nacionais. As suas recomendações no contexto do Semestre Europeu refletem-se nas recomendações 1 a 6, abaixo.
- (18) À luz desta avaliação, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade, estando o seu parecer<sup>(1)</sup> refletido, em especial, na recomendação 1 infra.

<sup>(1)</sup> Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

- (19) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e desta avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Estabilidade. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 2, 4 e 5 abaixo.
- (20) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu igualmente a uma análise da política económica da área do euro no seu conjunto. Nesta base, o Conselho formulou recomendações específicas dirigidas aos Estados-Membros cuja moeda é o euro<sup>(1)</sup>. Como país cuja moeda é o euro, também a Bélgica deverá garantir a execução plena e atempada dessas recomendações,

RECOMENDA que, no período de 2014-2015, a Bélgica atue no sentido de:

1. Na sequência da correção do défice excessivo, reforçar as medidas orçamentais para 2014 à luz da diferença de 0,5% do PIB com base nas previsões da primavera de 2014 apresentadas pelos serviços da Comissão, que apontam para um risco de desvio significativo em relação a requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em 2015, reforçar significativamente a estratégia orçamental a fim de assegurar o ajustamento exigido de 0,6% do PIB no sentido do objetivo de médio prazo, o que asseguraria igualmente o cumprimento da regra relativa à dívida. Após essa data, até ser atingido o objetivo de médio prazo, prosseguir o ajustamento estrutural anual no sentido do objetivo de médio prazo, em conformidade com o requisito de um ajustamento estrutural anual de pelo menos 0,5% do PIB, ou mais se as condições económicas forem boas ou se tal for necessário para assegurar o cumprimento da regra relativa à dívida, a fim de colocar o elevado rácio da dívida pública numa trajetória descendente sustentável. Assegurar uma contribuição equilibrada de todos os níveis de governo para o cumprimento das regras orçamentais, incluindo a regra relativa ao saldo orçamental estrutural, através de um instrumento vinculativo que discrimine expressamente os objetivos no âmbito de uma perspetiva de planeamento a médio prazo.
2. Melhorar o equilíbrio e a equidade do sistema fiscal geral e preparar uma reforma fiscal global que permita transferir a carga fiscal do trabalho para bases mais favoráveis ao crescimento, simplificar o sistema fiscal, colmatar lacunas, aumentar a eficácia do IVA, alargar as bases fiscais, reduzir as despesas fiscais e suprimir gradualmente os subsídios prejudiciais para o ambiente.
3. Conter o crescimento futuro das despesas públicas relacionadas com o envelhecimento, em particular as ligadas às pensões e aos cuidados prolongados, através da intensificação de esforços no sentido de reduzir as disparidades entre a idade de reforma efetiva e legal, levar por diante a redução das possibilidades de reforma antecipada, promover o envelhecimento ativo, alinhar a idade de reforma com a evolução da esperança de vida, e melhorar a relação custo-eficácia das despesas públicas em cuidados prolongados.
4. Aumentar a participação no mercado de trabalho, nomeadamente através da redução dos desincentivos financeiros ao trabalho, do aumento do acesso ao mercado de trabalho por parte dos grupos desfavorecidos, como os jovens e as pessoas oriundas da imigração, da melhoria da mobilidade profissional e da resolução do problema da escassez e inadequação de competências, bem como do abandono escolar precoce. A nível nacional, reforçar as parcerias entre as autoridades públicas, os serviços públicos de emprego e as instituições de ensino com vista a prestar apoio precoce e personalizado aos jovens.
5. Restabelecer a competitividade prosseguindo a reforma do sistema de negociação salarial, incluindo a indexação dos salários, em consulta com os parceiros sociais e de acordo com as práticas nacionais, a fim de assegurar que a evolução salarial reflita a evolução da produtividade a nível setorial e/ou empresarial e a situação económica, e preveja correções automáticas eficazes quando necessário; reforçando a concorrência no setor retalhista, eliminando as restrições excessivas à prestação de serviços, incluindo os serviços profissionais, e tratando o risco de novos aumentos dos custos de distribuição de energia; promovendo a inovação através de regimes de incentivos racionalizados e de obstáculos administrativos reduzidos; e prosseguindo políticas coordenadas de educação e formação para fazer face à inadequação de competências generalizada e às disparidades regionais no que se refere ao abandono escolar precoce.

<sup>(1)</sup> Ver página 141 do presente Jornal Oficial.

6. Garantir que as metas de 2020 de redução das emissões de gases com efeito de estufa provenientes de atividades não abrangidas pelo RCLE, em especial dos edifícios e dos transportes, sejam alcançadas. Garantir que o contributo da política dos transportes esteja em sintonia com o objetivo de redução do congestionamento rodoviário. Chegar a acordo sobre uma clara repartição de esforços e de encargos entre as entidades federais e regionais.

Feito em Bruxelas, em 8 de julho de 2014.

*Pelo Conselho*

*O Presidente*

P. C. PADOAN

---