

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 12 de julho de 2016****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Alemanha para 2016 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Alemanha para 2016**

(2016/C 299/05)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º, n.º 2, e o artigo 148.º, n.º 4,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas ⁽¹⁾, nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2,

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos ⁽²⁾, nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité da Proteção Social,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

- (1) Em 26 de novembro de 2015, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2016 para a coordenação das políticas económicas. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 17 e 18 de março de 2016. Em 26 de novembro de 2015, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificava a Alemanha como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada. No mesmo dia, a Comissão adotou igualmente uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro. Essa recomendação foi aprovada pelo Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro de 2016, e adotada pelo Conselho em 8 de março de 2016 ⁽³⁾. Enquanto país cuja moeda é o euro e tendo em conta a estreita interligação entre as economias da União Económica e Monetária, a Alemanha deverá garantir a execução plena e atempada da recomendação.
- (2) O relatório relativo à Alemanha foi publicado em 26 de fevereiro de 2016. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Alemanha em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em

⁽¹⁾ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 96 de 11.3.2016, p. 1.

14 de julho de 2015 e os progressos alcançados na consecução dos seus objetivos nacionais no âmbito da estratégia «Europa 2020». Incluía igualmente a apreciação aprofundada prevista no artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. Em 8 de março de 2016, a Comissão adotou uma comunicação em que apresentava os resultados dessa apreciação aprofundada. A análise da Comissão levou-a a concluir que a Alemanha regista desequilíbrios macroeconómicos. Em especial, o elevado e persistente excedente da balança corrente reflete uma poupança excessiva e um investimento moderado tanto no setor privado como no público. Um fraco investimento interno impede o crescimento potencial e a dependência acentuada da procura externa acarreta riscos macroeconómicos num contexto de moderação daquela procura. Dada a sua dimensão, o excedente da balança corrente tem também repercussões negativas para o desempenho económico da área do euro. A resolução deste problema, através de um maior investimento, aumentaria o potencial de crescimento da Alemanha e apoiaria a retoma da área do euro.

- (3) Em 15 de abril de 2016, a Alemanha apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2016 e, em 29 de abril de 2016, o seu Programa Nacional de Reformas. A fim de ter conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (4) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período 2014-2020. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽¹⁾, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e a programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a esta disposição nas orientações sobre a aplicação de medidas destinadas a ligar a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a uma boa governação económica.
- (5) A Alemanha está atualmente abrangida pela vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e está sujeita à regra relativa à dívida. No seu Programa de Estabilidade para 2016, o Governo prevê uma situação de equilíbrio orçamental em termos nominais no período 2016-2020. O objetivo orçamental de médio prazo — um défice estrutural de 0,5 % do PIB — continua a ser respeitado com uma margem ao longo de todo o período de programação. De acordo com o Programa de Estabilidade, o rácio dívida pública/PIB deverá diminuir gradualmente para 59,5 % em 2020. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais, que não foi avaliado por um organismo independente, é plausível. Com base nas previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, o saldo estrutural deverá corresponder a um excedente de 0,4 % do PIB em 2016 e 2017, ficando acima do objetivo orçamental de médio prazo. Quaisquer desvios futuros, inclusive para ter em conta as necessidades de investimento público, serão avaliados face à obrigação de manter o saldo estrutural dentro do objetivo orçamental de médio prazo. Prevê-se que a dívida bruta se mantenha numa trajetória firmemente descendente, para além dos requisitos da regra relativa à dívida. Esta situação proporciona uma margem que pode ser utilizada para incentivar o investimento público. Com base na sua avaliação do Programa de Estabilidade e tendo em conta as previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, o Conselho considera que a Alemanha deverá cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (6) Embora o Governo Federal tenha adotado várias medidas destinadas a aumentar o investimento em infraestruturas nos próximos anos, estes fundos não parecem ainda nem originar uma tendência de aumento sustentável do investimento público nem satisfazer as necessidades em matéria de investimento em infraestruturas. A formação líquida de capital fixo permaneceu acentuadamente negativa a nível municipal, o que é indicação de subinvestimento. Em geral, as despesas com o sistema educativo e com a investigação aumentaram apenas ligeiramente nos últimos anos e poderão ter ficado aquém do objetivo nacional de 10 % do PIB em 2015. A continuação do investimento na educação, na investigação e na inovação é essencial para assegurar a posição concorrencial da Alemanha no futuro. Dado o orçamento dever estar em situação de equilíbrio em termos nominais e estruturais em 2016-2017, continua a existir uma margem orçamental suficiente para o reforço do investimento público, sem violar as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento e do travão ao endividamento nacional. A reforma do sistema de pensões contribuirá para assegurar a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. O conceito atual de perequação orçamental é complexo e tende a reduzir os incentivos para melhorar as receitas a nível dos *Länder*. A revisão em curso das relações orçamentais federais proporciona uma oportunidade para reforçar este enquadramento, nomeadamente através de um investimento público suficiente a todos os níveis administrativos, sobretudo dos municípios. A atual proposta de compromisso acordada entre os *Länder* implicará a simplificação da perequação orçamental horizontal. Continua, no entanto, a ser vaga em termos de clarificação das competências em matéria de despesas e não reforça a autonomia a nível das receitas. Ao mesmo tempo, os instrumentos alternativos ao financiamento estatal tradicional das infraestruturas de transportes, nomeadamente através de parcerias público-privadas, são utilizados apenas numa medida limitada. Além disso, a complexidade das responsabilidades em matéria de planeamento entre os diferentes níveis administrativos, os estrangulamentos ligados à capacidade administrativa e os procedimentos de aprovação complicados

⁽¹⁾ 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, 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).

constituem entraves ao investimento. Uma utilização mais eficiente dos contratos públicos poderá também ter um impacto positivo no investimento, uma vez que o volume de concursos públicos publicados à escala da UE continua a estar muito abaixo da média da UE.

- (7) A complexidade do sistema de impostos sobre as sociedades continua a ser um obstáculo ao investimento do setor privado e o ónus global do imposto sobre o rendimento das sociedades, incluindo o imposto local sobre as empresas (*Gewerbesteuer*) e a sobretaxa de solidariedade, continua a ser elevado. Verificam-se ineficiências decorrentes do imposto local sobre as empresas devido à inclusão de elementos sem fins lucrativos na base tributável. O sistema fiscal favorece o financiamento através da dívida em detrimento do financiamento através de capitais próprios, situando-se o indicador relevante da «distorção fiscal em favor do endividamento» na oitava posição na UE em 2015. A proporção dos impostos sobre o consumo relativamente favoráveis ao crescimento e dos impostos periódicos sobre imóveis em relação à tributação total permaneceu estável entre 2007 e 2014, em cerca de 28 a 29 %, o que constitui um nível baixo em comparação com a média de cerca de 32-33 % registada na UE. Além disso, prosseguiu a tendência de aumento do imposto de sisa, em vez do agravamento dos impostos periódicos sobre imóveis com efeitos de distorção mais ou menos importantes. As medidas tomadas para modernizar a administração fiscal limitaram-se à adoção pelo Governo Federal de legislação destinada a simplificar os procedimentos administrativos fiscais. Ainda não existe uma troca automática de dados fiscais entre as administrações fiscais dos 16 *Länder*, o que poderia melhorar a eficiência das auditorias fiscais. Em geral, as deficiências estruturais e o adiamento da modernização redundam num desempenho subótimo da administração fiscal e em ineficiências a nível da cobrança de impostos.
- (8) As condições de financiamento na Alemanha são, em geral, favoráveis. No entanto, o mercado de capital de risco continua a estar subdesenvolvido relativamente aos padrões internacionais e o enquadramento fiscal pode limitar a sua dimensão. A melhoria do acesso ao capital de risco é um fator importante para estimular a atividade empresarial, incluindo nos setores de alta tecnologia e nos serviços com utilização intensiva de conhecimentos. O Governo Federal lançou uma série de medidas destinadas a melhorar o enquadramento do capital de risco e outras medidas estão atualmente em debate. Além disso, a revisão do quadro regulamentar do capital de risco poderá contribuir para estimular o investimento privado, inclusive por parte de investidores estrangeiros.
- (9) As medidas destinadas a fomentar a concorrência nos setores dos serviços, em especial dos serviços profissionais, têm sido limitadas. A Alemanha é um dos Estados-Membros com elevadas barreiras regulamentares no setor dos serviços. A regulamentação restritiva dos mercados de produtos afeta os preços e a produtividade. A baixa produtividade laboral e as elevadas margens de lucro indicam que a Alemanha dispõe de uma margem considerável para melhorar o desempenho dos serviços profissionais. Os problemas no setor dos serviços às empresas decorrem de requisitos de autorização, de restrições às atividades pluridisciplinares, de requisitos em matéria de seguros e de tarifas fixas. Continuam igualmente a ser aplicados requisitos em matéria de forma jurídica e de participação acionista. O plano de ação apresentado pela Alemanha em resultado da avaliação mútua do acesso e do exercício de profissões regulamentadas propõe apenas um número limitado de medidas, existindo todavia uma clara margem de manobra para propostas mais ambiciosas.
- (10) Embora o desempenho global do mercado de trabalho seja muito forte, em especial com o desemprego em níveis historicamente baixos, estão a agravar-se as carências de mão de obra e de competências devido ao envelhecimento da população, o que requer a utilização plena da força de trabalho existente. Dado que estas tendências constituem um desafio não só para o mercado de trabalho, mas também para a sustentabilidade e adequação do sistema de pensões, afigura-se indispensável a disponibilização de incentivos mais fortes para uma aposentação numa idade mais avançada. A taxa de risco de pobreza na velhice (16,3 % em 2014) está acima da média da UE (13,8 %) e a taxa de substituição do regime legal de pensões está a diminuir gradualmente, sendo as taxas de inscrição nos regimes de pensões do segundo ou terceiro pilares demasiadamente baixas para poderem reduzir esse risco. O número de reformados beneficiários que recebem um rendimento mínimo sujeito a condição de recursos quase duplicou entre 2003 e 2014. Contudo, as propostas destinadas a melhorar os incentivos para uma aposentação numa idade mais avançada (*Flexi-Rente*) ainda não foram formalizadas. Deve ainda ser averiguada a eficácia dessas propostas para contrariar os incentivos à reforma antecipada introduzidos em 2014.
- (11) Continua a ser subutilizado o potencial da participação no mercado de trabalho de certos grupos, em especial as mulheres e as pessoas oriundas da migração, e continuam a verificar-se desincentivos ao trabalho, em especial relativamente às segundas fontes de rendimento. Características específicas do sistema fiscal e do sistema de seguro de saúde desincentivam as segundas fontes de rendimento a aceitarem um posto de trabalho ou a alongarem o número de horas trabalhadas. Esta situação contribui para a baixa percentagem de mulheres a trabalhar a tempo completo e para um dos menores números de horas trabalhadas, em média, por mulheres na União, não obstante uma taxa elevada de emprego feminino. Embora tenha havido uma ligeira transição de miniempregos para o emprego formal, como consequência da introdução do salário mínimo, a primeira categoria ainda representa cerca de sete milhões de empregados (dos quais 5 milhões têm um miniemprego como único trabalho remunerado). A isenção do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, que beneficia os miniempregos — e, em muitos casos, de todas as contribuições sociais dos empregados — pode desencorajar os trabalhadores de mudarem para postos de trabalho com rendimentos superiores ao limiar dos miniempregos de 450 euros por mês. Este desincentivo é, em muitos casos, ainda mais forte para os cônjuges sujeitos a tributação conjunta do rendimento. O impacto positivo sobre os rendimentos das famílias, e o consumo decorrente do ligeiro aumento de vários subsídios e da compensação do travão fiscal, poderá ser largamente compensado pelo

aumento das contribuições para a segurança social por parte dos empregados. A carga fiscal sobre o trabalho ao nível do salário mínimo é elevada em comparação com outros Estados-Membros, o que resulta em rendimentos mais baixos na parte inferior da escala salarial. A redução das contribuições para a segurança social dos trabalhadores ou do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, inclusive mediante subsídios ou reembolsos específicos, permitiria atenuar essa carga fiscal, aumentando, por seu turno, o rendimento disponível dos empregados com salários mais baixos e, deste modo, as suas possibilidades de consumo.

- (12) O elevado afluxo de refugiados verificado no ano passado acarreta uma série de consequências sociais e económicas para a Alemanha. Apesar de, a curto prazo, o afluxo de refugiados dever aumentar as despesas públicas e criar procura interna adicional, aumentando assim o PIB, os efeitos a médio prazo no emprego e no crescimento dependem do êxito da integração dos refugiados no mercado de trabalho e a nível social, nomeadamente através de apoio educacional. Esta questão está no topo da agenda política, tanto a nível da UE como a nível dos Estados-Membros, e será acompanhada e analisada de perto, inclusive no relatório de 2017 relativo à Alemanha.
- (13) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Alemanha, que publicou no relatório de 2016 relativo a este país. A Comissão avaliou também o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Alemanha em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica da Alemanha, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da UE mediante um contributo à escala da UE para as futuras decisões a nível nacional. As recomendações no âmbito do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 3 abaixo.
- (14) À luz dessa avaliação, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade e é da opinião ⁽¹⁾ que a Alemanha deverá cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (15) À luz dos resultados da apreciação aprofundada da Comissão e desta avaliação, o Conselho analisou 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 1 a 3 abaixo,

RECOMENDA QUE a Alemanha tome medidas em 2016 e 2017 no sentido de:

1. Assegurar uma tendência ascendente sustentada do investimento público, designadamente em infraestruturas, educação, investigação e inovação, respeitando o objetivo de médio prazo. Melhorar a conceção das relações orçamentais federais tendo em vista aumentar o investimento público, especialmente a nível municipal.
2. Reduzir as ineficiências do sistema fiscal, em especial através da revisão do imposto sobre as sociedades e do imposto local sobre as empresas, modernizar a administração fiscal e rever o quadro regulamentar do capital de risco. Intensificar as medidas destinadas a estimular a concorrência no setor dos serviços, em especial dos serviços às empresas e profissões regulamentadas.
3. Aumentar os incentivos para uma aposentação numa idade mais avançada e reduzir os desincentivos ao trabalho das segundas fontes de rendimento. Reduzir a elevada carga fiscal incidente sobre os trabalhadores que auferem baixos salários e facilitar a transição de miniempregos para o emprego formal.

Feito em Bruxelas, em 12 de julho de 2016.

Pelo Conselho

O Presidente

P. KAŽIMÍR

⁽¹⁾ Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.