

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

(2016/C 299/09)

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 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 para a coordenação das políticas económicas de 2016. 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 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup>, a Comissão adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, no qual identificou a Bélgica como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada. No mesmo dia, a Comissão adotou igualmente uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro. Essa recomendação foi aprovada pelo Conselho Europeu em 18 e 19 de fevereiro de 2016, e adotada pelo Conselho em 8 de março de 2016 <sup>(3)</sup>. Enquanto país cuja moeda é o euro e tendo em conta a estreita interligação entre as economias da União Económica e Monetária, a Bélgica deverá garantir a execução plena e atempada da recomendação.
- (2) O relatório de 2016 relativo à Bélgica foi publicado em 26 de fevereiro de 2016. O relatório avaliou os progressos realizados pela Bélgica para dar resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 14 de julho de 2015. Incluiu ainda os resultados da apreciação aprofundada realizada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. Em 8 de março de 2016, a Comissão apresentou os resultados da apreciação aprofundada. A análise da Comissão levou-a a concluir que a Bélgica não está a ser afetada por desequilíbrios macroeconómicos. Um fraco desempenho externo associado a um elevado nível de

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

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

<sup>(3)</sup> JO C 96 de 11.3.2016, p. 1.

endividamento público podem apresentar riscos no futuro. Todavia, a evolução recente aponta para um aumento da competitividade. As medidas corretivas — que incluem a moderação salarial e reduções das contribuições para a segurança social — fizeram abrandar o crescimento dos custos do trabalho. Se bem que a dívida pública não esteja a diminuir, os riscos a curto prazo parecem ter sido contidos.

- (3) Em 29 de abril de 2016, a Bélgica apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2016 e o seu Programa de Estabilidade para 2016. A fim de ter em 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 de 2014-2020. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(1)</sup>, 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 relativas à aplicação das medidas que associam a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a uma boa governação económica.
- (5) O Programa de Estabilidade para 2016 assinala que o impacto orçamental do afluxo excecional de refugiados em 2015 e 2016 e das medidas de segurança excecionais adotadas em 2016 é considerável e apresenta suficientes elementos de prova do âmbito e da natureza destes custos orçamentais adicionais. Segundo a Comissão, a despesa adicional elegível para os refugiados ascendeu a 0,03 % do PIB em 2015, prevendo-se que a incidência adicional em 2016 ascenda a 0,17 % do PIB no que diz respeito à despesa relacionada com os refugiados e a 0,12 % do PIB no que diz respeito às medidas de segurança. O disposto no artigo 5.º, n.º 1, e no artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 destina-se a atender a esta despesa adicional, uma vez que o afluxo de refugiados e a gravidade da ameaça terrorista constituem acontecimentos excecionais com um impacto significativo nas finanças públicas da Bélgica e a sustentabilidade não será comprometida por se autorizar um desvio temporário à trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo. Por conseguinte, o ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo exigido para 2015 foi reduzido, a fim de ter em conta estes custos adicionais relacionados com os refugiados. No que diz respeito a 2016, na primavera de 2017 realizar-se-á uma avaliação final, que abrangerá também os montantes elegíveis, com base nos dados observados transmitidos pelas autoridades belgas.
- (6) A Bélgica encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e está sujeita à regra transitória em matéria de dívida. Em 18 de maio de 2016, a Comissão adotou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE, em virtude de a Bélgica não ter realizado progressos suficientes com vista ao cumprimento da regra em matéria de dívida em 2015. A análise concluiu que o critério da dívida se deveria considerar cumprido. No seu Programa de Estabilidade para 2016, o Governo prevê uma melhoria gradual do saldo nominal, passando de um défice de 2,6 % do PIB em 2015 para -0,2 % do PIB em 2019. Prevê-se que o objetivo orçamental de médio prazo revisto, definido como uma situação orçamental equilibrada em termos estruturais, seja atingido até 2018. Todavia, o novo cálculo do saldo estrutural <sup>(2)</sup> aponta ainda para um défice estrutural de 0,4 % do PIB em 2018. De acordo com o Programa de Estabilidade, o rácio dívida pública/PIB deverá atingir um máximo de 106,2 % do PIB em 2016 e diminuir para 99,6 % até 2019. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível. No entanto, as medidas necessárias para sustentar os objetivos definidos para o défice a partir de 2017 não foram suficientemente especificadas. Com base nas previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, num cenário de políticas inalteradas existe o risco de um desvio significativo em relação ao ajustamento recomendado em 2016, bem como em 2016 e 2017 em conjunto. O desvio previsto em 2016 deixa de ser significativo se a avaliação excluir o impacto orçamental do afluxo excecional de refugiados e das medidas de segurança excecionais. Não se prevê que a Bélgica cumpra a regra transitória em matéria de dívida em 2016 nem, na sequência do período transitório, o valor de referência de redução da dívida em 2017. Com base na sua avaliação do Programa de Estabilidade e tendo em conta as previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, o Conselho é de opinião de que há o risco de a Bélgica não cumprir o disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Por conseguinte, serão necessárias medidas suplementares para garantir o cumprimento em 2016 e 2017.
- (7) O elevado nível de endividamento público está associado ao fraco desempenho em termos de competitividade e de exportação. O desempenho externo tem vindo a deteriorar-se desde 2000, como se atesta pela perda de quota no mercado mundial, e esta situação é agravada pelo facto de as exportações se orientarem principalmente

<sup>(1)</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, 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).

<sup>(2)</sup> Saldo estrutural recalculado pela Comissão com base nas informações do Programa de Estabilidade e seguindo a metodologia comumente acordada.

para mercados menos dinâmicos. Se bem que nos últimos anos se tenha conseguido travar a tendência negativa em termos de quota de mercado, as perdas acumuladas continuam a ser substanciais. A especialização em segmentos de mercado com uma elevada exposição à concorrência de preços também coloca entraves à capacidade de exportação do país. Trata-se de uma situação que dificilmente se consegue conciliar com os elevados custos do trabalho no país. Os custos unitários do trabalho aumentaram de forma muito rápida até há pouco tempo, em virtude do baixo crescimento da produtividade e, em especial, do rápido crescimento dos salários. Este último resulta de determinadas características do sistema de fixação dos salários. Por um lado, as margens de crescimento real dos salários foram sistematicamente estabelecidas a um nível demasiado elevado. Por outro, a inflação excedeu repetidamente não só as expectativas como a inflação nos países vizinhos. A diferença estrutural das taxas de inflação de base entre a Bélgica e os países vizinhos deve-se sobretudo ao crescimento mais elevado dos preços dos serviços e ao funcionamento deficiente do mercado retalhista. Esta inflação repercutiu-se no crescimento dos salários por meio da prática generalizada de indexação automática dos salários. Em conjunto, estes fatores minaram a eficácia de um sistema de fixação de salários altamente coordenado. A fim de travar o declínio da competitividade e as suas repercussões negativas no desempenho das exportações e no emprego, as autoridades belgas intervieram no processo de fixação de salários nos últimos anos. Foram impostas medidas de moderação salarial, entre as quais o estabelecimento de limites dos aumentos dos salários reais e a suspensão dos regimes de indexação dos salários. Além disso, têm sido adotadas reduções das contribuições para a segurança social. Todavia, para garantir a sustentabilidade da correção, são necessárias reformas estruturais do quadro de fixação de salários em conformidade com as recomendações formuladas pelo Conselho em anos anteriores. Embora o Governo tencione rever a Lei de 1996 relativa à promoção do emprego e salvaguarda da competitividade, que constitui a base para o estabelecimento, de dois em dois anos, da «norma salarial» pelos parceiros sociais, até à data pouco se tem avançado. O estabelecimento de uma relação mais formal entre os salários e a produtividade permitiria consolidar os ganhos recentes e evitaria a repetição dos problemas do passado.

- (8) Verificaram-se alguns progressos no que diz respeito ao funcionamento global do mercado de trabalho. Reforçaram-se os incentivos ao trabalho através de medidas destinadas a reduzir a cunha fiscal sobre o trabalho e de alterações do sistema de subsídios de desemprego. Não obstante, as consideráveis disparidades de emprego entre grupos específicos da população continuam a traduzir-se numa situação crónica de subutilização da força laboral, que afeta sobretudo os trabalhadores pouco qualificados, os jovens, as pessoas mais velhas e as pessoas oriundas da imigração. Além disso, as taxas marginais de imposto aquando do ingresso ou reingresso no mercado de trabalho geram inatividade e salários baixos para aqueles que asseguram a segunda fonte de rendimentos das famílias e para determinados tipos de agregados familiares, designadamente as pessoas solteiras e as famílias monoparentais. Como tal, é importante aperfeiçoar e aplicar políticas destinadas a incentivar a transição da inatividade ou do desemprego para o emprego. As disparidades em termos de educação associadas aos antecedentes socioeconómicos são das maiores na União e os fracos resultados escolares explicam em parte o desempenho insuficiente no mercado de trabalho que se observou em pessoas oriundas da imigração. As reformas que estão atualmente a ser introduzidas no ensino visam em especial solucionar o problema do abandono escolar precoce e melhorar a prestação de serviços de acolhimento na primeira infância e educação pré-escolar. As autoridades competentes pretendem melhorar a qualidade e a adequação do sistema de ensino profissional. Estas reformas poderão facilitar uma transição mais harmoniosa para uma economia baseada no conhecimento cada vez mais orientada para os serviços e atenuar a inadequação das competências e a permanente escassez de mão de obra em determinadas profissões. Além disso, as taxas de atividade e emprego dos trabalhadores mais velhos são muito reduzidas, pelo que urge implementar políticas de promoção do envelhecimento ativo e apoiar a procura de trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho. Por último, poderá justificar-se a adoção de novas medidas fiscais, a fim de incentivar a aceitação de trabalho.
- (9) Existe ainda uma margem considerável para melhorar a competitividade externa na sua dimensão não associada aos custos. Para salvaguardar e melhorar os atuais níveis de bem-estar, há que dar maior importância aos ganhos de produtividade e ao investimento em capital de conhecimento, o que exige uma deslocação persistente para produtos e serviços conexos situados a montante na cadeia de valor, com base num melhor desempenho a nível da inovação e da utilização dos resultados da I&D. Pese embora um sistema público de investigação de elevada qualidade, a Bélgica tem um número relativamente reduzido de empresas de crescimento rápido em setores inovadores. Além disso, o clima empresarial é prejudicado por encargos administrativos e regulamentares que inibem a criação e a expansão das empresas. Os requisitos relativos à participação no capital social e as restrições em matéria de direito de voto, forma jurídica e atividades multidisciplinares obstam ao dinamismo do mercado dos serviços às empresas. As restrições operacionais e as restrições relacionadas com o local de estabelecimento dos retalhistas surtem os mesmos efeitos no setor do comércio de retalho. Para além disso, há que referir a falta de eficácia do sistema judicial, marcado ainda pela fraca implantação das tecnologias da informação e comunicação. Em conjunto, estes fatores constituem obstáculos significativos ao investimento privado. A insuficiência da infraestrutura e a morosidade dos estrangulamentos também comprometem o crescimento da produtividade e o investimento. O défice de investimento na rede de transportes é o problema mais premente ao qual urge dar resposta. A localização geográfica da Bélgica e a presença de organizações internacionais no seu território permitiram que o país atraísse muitos centros de distribuição, bases de apoio logístico e as sedes

internacionais de diversas empresas. No entanto, o problema crescente do congestionamento do tráfego em horas de ponta compromete a atratividade do país para os investidores estrangeiros e tem grandes custos económicos e ambientais. Prevê-se que a Bélgica — que enfrenta graves problemas de poluição atmosférica — vá ficar aquém do objetivo de redução das emissões de gases com efeito de estufa que estabeleceu para 2020. Dada a elevada concentração da atividade económica em redor da capital e nas zonas portuárias, a modernização das infraestruturas de base dos transportes ferroviários e rodoviários e a construção das ligações em falta entre os principais centros de atividade económica são desafios a que urge responder. Ao mesmo tempo, é importante dar resposta ao problema do congestionamento em horas de ponta, melhorando os serviços de transporte público, otimizando a gestão do tráfego e eliminando as distorções do mercado e os incentivos fiscais negativos, tais como o tratamento favorável concedido às viaturas de empresa.

- (10) Um outro desafio diz respeito à adequação da produção interna de energia e à segurança do aprovisionamento em geral. As interrupções imprevistas ocorridas em várias centrais nucleares suscitaram preocupações quanto à forma de equilibrar a oferta e a procura de eletricidade, ao mesmo tempo que o calendário de desmantelamento gradual do parque nuclear, sujeito a sucessivas alterações, criou um clima pouco favorável à tomada de decisões de investimento a longo prazo, o que se repercute no aumento das importações e numa segurança do aprovisionamento cada vez mais comprometida. Muito embora os riscos de aprovisionamento a curto prazo tenham diminuído, as necessidades de investimento a mais longo prazo são ainda consideráveis. Para além de novas capacidades de produção interna significativas e de uma nova expansão das interligações, são necessárias redes inteligentes para desenvolver a gestão da procura. Tendo em conta os longos prazos necessários para a realização de grandes projetos no setor da energia e a enorme necessidade de capacidade de substituição na próxima década, há que agir rapidamente, em particular, para criar um quadro jurídico adequado que promova o aumento da capacidade de produção.
- (11) A Bélgica fez alguns progressos na reforma do regime fiscal, em especial reorientando os impostos sobre o trabalho para outras bases tributáveis, o que permitirá reduzir gradualmente a carga fiscal sobre o trabalho. Do mesmo modo, as reduções da tributação do rendimento pessoal e das contribuições dos empregadores para a segurança social poderão ajudar a atenuar as disparidades. Não obstante, o regime fiscal é ainda complexo, e as isenções, deduções e taxas reduzidas específicas provocam a erosão das bases tributáveis. Algumas implicam perdas de receitas, distorções económicas e pesados encargos administrativos. Além disso, a reorientação fiscal não se afigura neutra do ponto de vista orçamental. Há ainda uma margem considerável para melhorar a configuração do regime fiscal por meio de um novo alargamento das bases tributáveis, o que permitirá diminuir tanto as taxas legais como as distorções. Há também potencial considerável para uma transição para impostos ecológicos que decorre, entre outros aspetos, do tratamento fiscal favorável concedido a veículos de empresa e dos cartões para abastecimento de combustível, os quais contribuem para a poluição, o congestionamento do tráfego e as emissões de gases com efeito de estufa.
- (12) Nos últimos anos, a Bélgica realizou importantes progressos na reforma do seu regime de pensões. A lei de 10 de agosto de 2015 sobre o aumento da idade de aposentação, as condições aplicáveis à reforma antecipada e a idade mínima para as pensões de sobrevivência estabelece novos critérios de idade mínima e duração da carreira para as pensões de base. No entanto, mesmo após estas reformas recentes, o aumento previsto do rácio das despesas com pensões continua a ser substancial. A articulação automática com a evolução da esperança de vida, tal como recomendado anteriormente, reduziria os riscos de sustentabilidade a médio e longo prazo. Neste contexto, o Governo anunciou a sua intenção de introduzir um regime de pensões baseado em créditos, que poderá contemplar mecanismos de ajustamento automáticos que se adaptem à evolução demográfica. Estas questões continuarão a ser acompanhadas de perto no âmbito do Semestre Europeu.
- (13) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Bélgica, que publicou no relatório de 2016 relativo a este país. A Comissão avaliou igualmente o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Bélgica em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável na Bélgica, 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 ao nível UE para futuras decisões nacionais. As recomendações no âmbito do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 3 *infra*.
- (14) À luz desta avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade, estando o seu parecer <sup>(1)</sup> refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*,

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

RECOMENDA que a Bélgica tome medidas em 2016 e 2017 no sentido de:

1. Realizar um ajustamento orçamental anual de pelo menos 0,6 % do PIB ao objetivo orçamental de médio prazo em 2016 e em 2017. Utilizar eventuais ganhos excepcionais para acelerar a redução do rácio da dívida pública. Acordar numa repartição vinculativa dos objetivos orçamentais entre todos os níveis de governo. Simplificar o regime fiscal e eliminar as despesas fiscais geradoras de distorções.
2. Proceder à revisão prevista da Lei de 1996 relativa à promoção do emprego e salvaguarda da competitividade, em consulta com os parceiros sociais. Garantir a evolução dos salários em consonância com a produtividade. Garantir a eficácia das políticas de promoção da entrada no mercado de trabalho. Progredir nas reformas do ensino e formação profissional e dar apoio à formação para grupos desfavorecidos, em particular, pessoas oriundas da imigração.
3. Reforçar a capacidade de inovação, em especial promovendo o investimento no capital de conhecimento. Aumentar a concorrência no setor dos serviços às empresas e no setor do comércio de retalho eliminando as restrições relacionadas com o local de estabelecimento e as restrições operacionais injustificadas. Dar resposta às insuficiências em matéria de investimento em infraestruturas de transporte e de capacidade de produção de energia.

Feito em Bruxelas, em 12 de julho de 2016.

*Pelo Conselho*

*O Presidente*

P. KAŽIMÍR

---