



Bruxelas, 2.6.2014
COM(2014) 406 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre o Programa Nacional de Reformas para 2014 da Alemanha

e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2014 da Alemanha

{SWD(2014) 406 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre o Programa Nacional de Reformas para 2014 da Alemanha

e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2014 da Alemanha

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 Europeia³,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu⁴,

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 incidirá nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para impulsionar o potencial da Europa em matéria de crescimento sustentável e 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

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2014) 406 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 e P7_TA(2014)0129.

decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, 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.

- (3) Em 29 de junho de 2012, os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros decidiram estabelecer 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 medidas 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 sobre o Programa Nacional de Reformas da Alemanha para 2011 e formulou o seu parecer sobre o Programa de Estabilidade atualizado da Alemanha para o período de 2012-2017. Em 15 de novembro de 2013, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 473/2013⁵, a Comissão apresentou o seu parecer sobre o projeto de plano orçamental da Alemanha para 2014⁶.
- (5) Em 13 de novembro de 2013, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento⁷, assinalando o início do Semestre Europeu de 2014 para a coordenação da política económica. Na mesma data, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o relatório sobre o mecanismo de alerta⁸, no qual identificou a Alemanha como um dos Estados-Membros que deveriam ser 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 destinadas a promover o crescimento. Salientou a necessidade de prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento, de restabelecer as práticas 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 sobre a Alemanha⁹, nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. A análise da Comissão leva-a a concluir que a Alemanha regista desequilíbrios macroeconómicos, que devem ser objeto de acompanhamento e de adoção de medidas. Em especial, a balança corrente tem registado de forma persistente um excedente a um nível muito elevado, o que reflete os efeitos positivos de uma forte competitividade, com uma grande quantidade de poupança a ser investida no estrangeiro. É também um sinal de que o crescimento interno tem sido reduzido e os recursos económicos poderão não ter sido afetados com eficiência. Embora o excedente da balança corrente não suscite riscos comparáveis aos dos défices consideráveis, a dimensão e a persistência do excedente da balança corrente da Alemanha merecem uma maior atenção. A necessidade de tomada de medidas a fim de reduzir o risco de efeitos adversos sobre o funcionamento da economia alemã

⁵ JO L 140 de 27.5.2013, p. 11.

⁶ C (2013) 8001 final.

⁷ COM(2013) 800 final.

⁸ COM(2013) 790 final.

⁹ SWD (2014) 78 final.

e da área do euro é especialmente premente, tendo nomeadamente em conta a dimensão da economia alemã.

- (8) Em 14 de abril de 2014, a Alemanha apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2014 e, em 8 de abril de 2014, o seu Programa de Estabilidade para 2014. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (9) O objetivo da estratégia orçamental delineada no Programa de Estabilidade consiste em assegurar a prossecução contínua do objetivo de médio prazo. O Programa de Estabilidade confirma o anterior objetivo orçamental de médio prazo de -0,5 % do PIB, que reflete os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. De acordo com o Programa de Estabilidade, o saldo estrutural (recalculado) deve permanecer positivo em 2014 e nos anos seguintes e a dívida bruta deverá diminuir para 76 % do PIB em 2014 e manter-se em seguida numa trajetória descendente. Em termos globais, a estratégia orçamental descrita no programa está em conformidade com as exigências do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais apontadas no programa, que não foram formalmente aprovadas por um organismo independente, é plausível, dado que está largamente em consonância com as previsões da primavera de 2014 dos serviços da Comissão. Com base na avaliação do Programa de Estabilidade e nas previsões da Comissão, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, o Conselho é de opinião que as finanças públicas da Alemanha continuam a ser globalmente satisfatórias uma vez que o objetivo de médio prazo deverá continuar a ser mantido e a regra relativa à dívida respeitada.
- (10) Os progressos da Alemanha foram limitados em termos de melhoria da relação custo/eficácia das despesas públicas consagradas aos cuidados de saúde e aos cuidados de longa duração, apesar de terem sido anunciadas novas iniciativas. Embora o seu objetivo seja melhorar a relação custo-eficácia dos cuidados de saúde, estes planos podem não ser suficientes para incluir os futuros aumentos dos custos esperados. A reforma do sistema de pensões recentemente adotada tem por objetivo melhorar as condições de reforma antecipada («*Rente mit 63*») e os níveis das pensões para certos grupos, incluindo esta última igualmente um complemento de reforma para as pessoas que tenham educado filhos nascidos antes de 1992 («*Mütterrente*»). A reforma coloca uma pressão adicional sobre a sustentabilidade do sistema público de pensões e deverá ser financiada por uma taxa de contribuição para o regime de pensões mais elevada, com implicações negativas para os rendimentos disponíveis para a força de trabalho ativa. Desta forma, a reforma pode também ter um impacto negativo na aceitação de pensões complementares do segundo e terceiro pilares. A Alemanha realizou progressos limitados em termos de aumento da despesa com a educação superior e alguns progressos no que diz respeito às despesas com investigação. São precisos mais esforços a todos os níveis de governo para cumprir o objetivo das despesas totais públicas e privadas em educação e investigação de 10 % do PIB até 2015, devendo seguir-se objetivos ainda mais ambiciosos para alcançar as economias mais inovadoras. O investimento em infraestruturas aumentou na Alemanha nos últimos anos e existem planos para reforçá-lo ainda mais, mas são necessários esforços adicionais.
- (11) A Alemanha realizou em geral progressos limitados em termos de melhoria da eficiência, bem como para tornar o sistema fiscal mais favorável ao crescimento e reduzir a elevada carga fiscal sobre o trabalho. Não estão previstas medidas importantes no sentido de conseguir que as fontes de receitas sejam mais favoráveis

ao crescimento. A aplicação da taxa reduzida de imposto sobre o valor acrescentado (IVA), atualmente de 7 %, pode ser reduzida e a base geral do IVA pode ser alargada. As receitas relativamente baixas provenientes dos impostos recorrentes sobre bens imóveis mostram que há margem para aumentos e que a distribuição da carga fiscal poderia ser mais justa se a base fiscal para o imposto predial municipal (*Grundsteuer*) for reavaliada. As condições para o investimento na Alemanha podem ser melhoradas através da reforma do imposto profissional local (*Gewerbesteuer*), reduzindo os encargos administrativos associados à cobrança de impostos e diminuindo o atual imposto sobre o rendimento das sociedades em favor do financiamento da dívida.

- (12) O quadro orçamental foi complementado com uma regra nacional de equilíbrio orçamental e a criação de um conselho consultivo independente. Parecem ser necessárias regras específicas de execução da regra de equilíbrio orçamental constitucional («travão da dívida») em vários Estados federados, a fim de garantir a efetiva aplicação do travão da dívida ao ciclo orçamental anual. A revisão prevista das relações orçamentais entre a federação, os Estados federados e os municípios deve ser utilizada para reforçar a responsabilidade e a responsabilização orçamental.
- (13) Os salários têm aumentado nos últimos anos, após um período prolongado de moderação salarial, mas em 2013 o crescimento real dos salários foi mais moderado do que em 2012. A Alemanha pretende introduzir um salário mínimo geral de 8,50 euros/hora em 2015, que entrará plenamente em vigor em 2017. A introdução do salário mínimo geral previsto, que se destina a garantir um rendimento mínimo adequado aos trabalhadores, exige um rigoroso acompanhamento do respetivo impacto, nomeadamente sobre o emprego. Foram envidados poucos esforços para reduzir o elevado desfasamento entre impostos e contribuições e custos salariais, em especial para os trabalhadores com baixos rendimentos. A reforma das pensões adotada e os atuais planos de reforma no domínio dos cuidados de longa duração, que implicam um aumento das taxas de contribuição para a segurança social, poderão aumentar novamente o desfasamento entre impostos e contribuições e custos salariais. A Alemanha realizou alguns progressos em termos de melhoria do nível de formação das pessoas desfavorecidas, mas a relação entre o nível de formação e a origem socioeconómica continua a ser forte e persiste durante toda a vida profissional. Apesar de alguns progressos no sentido de adotar medidas adequadas de ativação e de inserção, o desemprego de longa duração continua a ser uma preocupação, apontando para a necessidade de medidas adicionais. Foram escassos os progressos no que respeita a medidas tomadas para facilitar a transição desses «mini-empregos» para formas de emprego sujeitas a contribuições obrigatórias para a segurança social. Não foram feitos progressos para reduzir os desincentivos fiscais ao trabalho das segundas fontes de rendimento. A Alemanha realizou alguns progressos para alargar a disponibilidade de centros de educação e acolhimento da primeira infância a tempo inteiro, ao passo que os progressos em matéria de extensão de escolas a tempo inteiro foram limitados. Por outro lado, as estruturas de guarda de crianças e as escolas com horário completo continuam a ser objeto de preocupações em termos de qualidade e disparidades regionais.
- (14) A proposta do Governo de revisão da lei das energias renováveis visa abrandar o aumento geral do custo da energia, distribuir os custos de forma mais equitativa entre os consumidores, controlar a expansão das energias renováveis e promover a integração do mercado. A aplicação da reforma deve ser acompanhada de perto no que se refere ao seu impacto sobre a relação custo/eficácia do sistema de apoio. São

necessários esforços suplementares no que diz respeito à expansão da rede e à coordenação com os países vizinhos.

- (15) As medidas destinadas a estimular ainda mais a concorrência nos setores dos serviços foram limitadas, apesar de terem sido adotadas reformas pontuais em profissões e regiões específicas, por exemplo no que respeita às autorizações e à comunicação comercial no setor da construção. Apesar de o crescimento da produtividade poder ser estruturalmente mais baixo nos setores dos serviços do que na indústria, é particularmente baixo em alguns setores de serviços, nomeadamente serviços profissionais. Há ainda obstáculos à entrada no mercado e ao exercício de serviços profissionais. Esses obstáculos incluem restrições em termos de forma jurídica e de participação financeira, bem como de requisitos de qualificação profissional. A diversidade de disposições regulamentares em matéria de serviços profissionais nos Estados federados sugere que há margem para identificar abordagens regulamentares menos onerosas e alargar a sua aplicação a todo o país. O valor dos contratos publicados pelas autoridades alemãs ao abrigo da legislação da UE em matéria de contratos públicos continua a ser um dos mais baixos da UE. A vasta transição para um mercado transparente de contratação pública eletrónica poderia aumentar a concorrência. No setor do comércio a retalho, a regulamentação em matéria de planeamento em alguns Estados federados continua a restringir novas entradas no mercado. Registaram-se poucos progressos no que diz respeito à melhoria da concorrência nos mercados ferroviários.
- (16) A Alemanha realizou progressos limitados em matéria de medidas tomadas para consolidar o setor bancário, em particular mediante a melhoria do quadro de governação. As decisões da Comissão relativas a auxílios estatais impulsionaram em grande medida a reestruturação dos bancos regionais (*Landesbanken*) nos últimos anos e o setor continua a ser fragmentado. São necessários esforços suplementares para ultrapassar os obstáculos estruturais e de governação que dificultam a consolidação orientada para o mercado, o que também contribuiria para aumentar a eficiência global do setor financeiro. A revisão do quadro jurídico do segundo pilar bancário poderia também apoiar mais ainda a consolidação do setor bancário público.
- (17) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Alemanha. Avaliou o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica na Alemanha mas também a sua conformidade com as normas e orientações da UE, dada a necessidade de consolidar a governação económica global da União pelo seu contributo para as futuras decisões nacionais. As suas recomendações no contexto do Semestre Europeu refletem-se nas recomendações 1 a 4 abaixo.
- (18) À luz desta avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade da Alemanha, estando o seu parecer¹⁰ refletido, nomeadamente, na recomendação 1 abaixo.
- (19) 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 4 abaixo.

¹⁰ Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

- (20) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu igualmente a uma análise da política económica da área do euro no seu conjunto. Com base nesta análise, o Conselho formulou recomendações específicas destinadas aos Estados-Membros cuja moeda é o euro. A Alemanha deve igualmente assegurar a aplicação plena e em tempo útil destas recomendações,

RECOMENDA que, no período de 2014-2015, a Alemanha tome medidas no sentido de:

1. Prosseguir uma política orçamental favorável ao crescimento e preservar uma situação orçamental sólida, de modo a assegurar que o objetivo orçamental de médio prazo continue a ser respeitado ao longo do período abrangido pelo Programa de Estabilidade e que o rácio da dívida pública se mantenha numa trajetória descendente sustentável. Em especial, utilizar a margem de manobra disponível no que se refere ao aumento e à eficiência do investimento público em infraestrutura, educação e investigação. Melhorar a eficiência do sistema fiscal, em especial através do alargamento da base tributável, nomeadamente o consumo, mediante a reapreciação da base do imposto predial municipal, a melhoria da administração fiscal e a revisão do imposto profissional local, tendo igualmente em vista a promoção do investimento privado. Envidar esforços adicionais para melhorar a relação custo/eficácia das despesas públicas consagradas aos cuidados de saúde e aos cuidados de longa duração. Assegurar a sustentabilidade do sistema público de pensões mediante (i) a mudança do financiamento de novas prestações não relacionadas com os seguros/benefícios («*Mütterrente*») para o financiamento a partir das receitas fiscais, a fim de evitar um novo aumento das contribuições para a segurança social, (ii) o aumento dos incentivos ao adiamento da idade de reforma, e (iii) o aumento da cobertura nos regimes de pensões do segundo e do terceiro pilares. Concluir a implementação do travão da dívida de forma coerente em todos os Estados federados, garantindo que os procedimentos de controlo e dos mecanismos de correção são atempados e pertinentes. Melhorar a conceção das relações orçamentais entre a federação, os Estados federados e os municípios, tendo igualmente em vista garantir a adequação do investimento público a todos os níveis da administração pública.
2. Melhorar as condições para continuar a apoiar a procura interna, nomeadamente mediante a redução dos impostos elevados e das contribuições para a segurança social, sobretudo para os trabalhadores com baixos rendimentos. Ao implementar o salário mínimo geral, acompanhar de perto o seu impacto no emprego. Melhorar a empregabilidade dos trabalhadores através do aumento do nível de formação das pessoas desfavorecidas e da aplicação de medidas mais ambiciosas de ativação e de inserção no mercado de trabalho, em especial para os desempregados de longa duração. Tomar medidas para reduzir os desincentivos fiscais ao trabalho, em especial das segundas fontes de rendimento e facilitar a transição de «mini-empregos» para formas de emprego sujeitas a contribuições obrigatórias para a segurança social. Resolver a questão da escassez, a nível regional, de estruturas de acolhimento de crianças a tempo inteiro e de escolas com horário completo, melhorando simultaneamente a respetiva qualidade geral de ensino.
3. Manter os custos globais da transformação do sistema de energia a um nível mínimo. Em especial, acompanhar atentamente o impacto da reforma da lei das energias renováveis sobre a relação custo/eficácia do sistema de apoio às energias renováveis. Prosseguir os esforços para acelerar a expansão das redes nacionais e transfronteiras de eletricidade e de gás. Intensificar uma estreita coordenação da política energética com os países vizinhos.

4. Tomar medidas mais ambiciosas para estimular ainda mais a concorrência no setor dos serviços, incluindo determinados serviços profissionais, nomeadamente mediante a revisão das atuais abordagens regulamentares e a convergência para as melhores práticas existentes nos Estados federados. Identificar as razões que explicam o baixo valor dos contratos públicos ao abrigo da legislação da UE. Aumentar os esforços para eliminar a atual regulamentação relativa ao planeamento que restringe as novas entradas no setor da venda a retalho. Reforçar as medidas para eliminar as restantes barreiras à concorrência nos mercados ferroviários. Prosseguir os esforços de consolidação no setor dos bancos regionais, nomeadamente através da melhoria do quadro de governação.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*