COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 13.5.2015
COM(2015) 256 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2015 da Alemanha

e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2015 da Alemanha

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2015 da Alemanha

e que formula um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2015 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 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[3],

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu[4],

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, conhecida por estratégia «*Europa 2020*», assente numa maior coordenação das políticas económicas. A referida estratégia centra-se nos domínios essenciais em que são necessárias medidas para reforçar o potencial da Europa em termos 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

[1] JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 256.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

Estados-Membros e da União (de 2010 a 2014), e, em 21 de outubro de 2010, adotou uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros, que, em conjunto, constituem as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta estas orientações nas respetivas políticas económicas e de emprego.

(3) Em 8 de julho de 2014, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas de 2014 da Alemanha e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Estabilidade atualizado de 2014 da Alemanha. Em 28 de novembro de 2014, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 473/2013[5], a Comissão apresentou o seu parecer sobre o projeto de plano orçamental da Alemanha para 2015[6].

(4) Em 28 de novembro de 2014, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento[7], assinalando o início do Semestre Europeu de 2015 para fins de coordenação das políticas económicas. No mesmo dia, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o relatório sobre o mecanismo de alerta[8], em que identificou a Alemanha como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada.

(5) Em 18 de dezembro de 2014, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades destinadas a estimular o investimento, acelerar as reformas estruturais e prosseguir uma consolidação orçamental responsável e favorável ao crescimento.

(6) Em 26 de fevereiro de 2015, a Comissão publicou o seu relatório relativo à Alemanha de 2015[9]. Nesse relatório eram avaliados os progressos alcançados pela Alemanha para dar resposta às recomendações específicas por país adotadas em 8 de julho de 2014. O relatório por país inclui ainda os resultados da apreciação aprofundada realizada 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 excessivos que requerem a adoção de medidas decisivas e um acompanhamento. Verificou-se um aumento dos riscos devido a uma persistente insuficiência do investimento público e privado, o que constitui um travão ao crescimento e contribui para o excedente muito elevado da balança de transações correntes, que continua a exigir uma atenção especial. A necessidade de tomar medidas para reduzir o risco de efeitos adversos na economia alemã e, dada a sua dimensão, na União Económica e Monetária de uma forma mais ampla, é particularmente premente.

(7) Em 28 de abril de 2015, a Alemanha apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2015 e, em 16 de abril de 2015, o seu Programa de Estabilidade de 2015. Para ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

(8) 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 de 2015, o Governo prevê manter um excedente orçamental. O objetivo de médio prazo — um défice estrutural de 0,5 % do PIB — continua a ser

5 JO L 140 de 27.5.2013, p. 11.
6 C(2014) 8801 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904 final.
9 SWD(2015) 25 final.

respeitado ao longo de todo o período de programação. Prevê-se que o rácio dívida pública/PIB diminua gradualmente para 61,5 % em 2019. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais, que não foi subscrito por um organismo independente, baseia-se em pressupostos de crescimento prudentes. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2015, o saldo estrutural deverá manter-se a um nível superior ao do objetivo de médio prazo. Prevê-se que a dívida bruta se manterá numa trajetória firmemente descendente, para além do requisito da regra relativa à dívida. É assim criada a margem de manobra orçamental necessária para impulsionar o investimento. Com base na sua avaliação do Programa de Estabilidade e, tendo em conta as previsões da Comissão da primavera de 2015, o Conselho é de opinião que a Alemanha dará cumprimento às disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

(9) O Governo Federal procedeu a um aumento das despesas no domínio da educação e da investigação, mas o nível da despesa pública em educação, em percentagem do PIB, é ainda inferior à média da UE e as despesas totais em educação e investigação poderão ser inferiores ao objetivo nacional de 10 % do PIB em 2015. A Alemanha tenciona aumentar o nível de investimento público até 2018, incluindo montantes adicionais de 10 mil milhões de euros para infraestruturas e 5 mil milhões de euros para apoio a investimentos de municípios em situação financeira precária. No entanto, estas medidas positivas não parecem ser suficientes para dar resposta ao atraso no investimento global. O aproveitamento da sua margem de manobra orçamental permitiria à Alemanha investir no potencial de crescimento futuro da economia e resolver a questão do atraso no investimento público, o que é particularmente evidente ao nível das infraestruturas e ao nível municipal. A Alemanha não realizou quaisquer progressos no que diz respeito à melhoria da eficiência do sistema fiscal. De um modo geral, a margem para a transferência da carga fiscal para fontes de receitas mais propícias ao crescimento parece estar subutilizada. As receitas dos impostos recorrentes sobre bens imóveis continuam a ser comparativamente baixas (0,5 % do PIB em 2012 contra 1,5 % na UE-28) e a valorização dos imóveis está desatualizada, remontando a valores de mercado de 1963/64 nos *Länder* ocidentais e de 1935 nos *Länder* orientais. Embora a reforma do imposto predial municipal (*Grundsteuer*) fizesse parte do acordo de coligação e tivesse sido anunciada nos Programas Nacionais de Reformas de 2014 e 2015, não foi adotada nenhuma ação concreta até à data. Em vez de incidir mais em impostos recorrentes sobre imóveis menos geradores de distorções, manteve-se a tendência para o aumento dos impostos sobre a transferência de bens imobiliários. O imposto profissional local (*Gewerbesteuer*) não foi revisto. Verificam-se ineficiências decorrentes da inclusão de elementos sem fins lucrativos na base tributável. Os encargos administrativos da tributação das empresas e o custo da coleta de impostos continuam a ser comparativamente elevados na Alemanha, sendo o nível de declaração por via eletrónica dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e das sociedades inferior à média da UE. A revisão em curso das relações orçamentais entre a Federação, os *Länder* e os municípios oferece a oportunidade de reforçar o enquadramento para a definição de políticas orçamentais sustentáveis, nomeadamente garantir a adequação do investimento público a todos os níveis da administração pública. A revisão constitui também uma oportunidade para melhorar as competências em matéria de afetação de receitas e despesas, bem como a eficiência do sistema de perequação orçamental horizontal e da administração fiscal.

(10) Não foram especificadas medidas para aumentar os incentivos para uma aposentação mais tardia, que parecem indispensáveis tendo em conta a previsão de um forte

declínio da população ativa alemã e de uma possível escassez de mão de obra qualificada a médio prazo. A cunha fiscal relativa aos trabalhadores que auferem entre 50 % e 67 % do salário médio manteve-se em grande medida inalterada desde 2001 e continua a ser das mais elevadas da UE. As recentes reformas nos sistemas de segurança social são suscetíveis de implicar um aumento suplementar das taxas de contribuição e de aumentar ainda mais a cunha fiscal. A suceder, tal teria efeitos potencialmente negativos na participação no mercado do trabalho e no rendimento disponível. O impacto da inércia fiscal é atualmente atenuado por uma inflação baixa. No entanto, com um crescimento dinâmico dos salários e taxas de inflação um pouco mais elevadas nos próximos anos, a inércia fiscal poderia conduzir a aumentos significativos dos impostos não-discricionários. Estes poderiam, por sua vez, afetar também o rendimento disponível. Verificaram-se progressos limitados na melhoria do nível de educação dos grupos desfavorecidos. Os jovens oriundos da imigração têm também duas vezes mais probabilidades de abandonar precocemente a escola. Os desincentivos fiscais poderão constituir um fator importante no desinteresse das pessoas que constituem a segunda fonte de rendimentos da família em se empregarem ou trabalharem mais horas. Este facto contribui para a baixa percentagem de mulheres a trabalhar a tempo inteiro e para o menor número de horas trabalhadas, em média, por mulheres na UE. O facto de os miniempregos estarem isentos do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e, em muitos casos, de todas as contribuições sociais de assalariados também desencoraja os trabalhadores de mudarem para empregos com rendimentos superiores ao limiar dos miniempregos de 450 euros por mês.

(11) As medidas destinadas a estimular a concorrência no setor dos serviços, em especial nos serviços profissionais, têm sido limitadas. As taxas de crescimento da produtividade do trabalho nos serviços profissionais na Alemanha têm sido negativas ou quase nulas durante mais de uma década. A Alemanha é um dos Estados-Membros da UE onde a regulamentação é menos propícia à concorrência no setor dos serviços profissionais. As restrições incluem requisitos de qualificação profissional, de forma jurídica e de detenção de capital social. Em relação a este último aspeto, estão em curso alterações limitadas em alguns *Länder*, mas continua a não existir uma ampla revisão destas restrições. A Alemanha está a participar no exercício de avaliação mútua previsto na diretiva que altera a Diretiva Qualificações Profissionais, mas ainda não tomou quaisquer medidas na sequência dessa aferição. A situação concorrencial nos mercados ferroviários alemães não melhorou significativamente desde o ano passado. Em especial, no segmento do transporte ferroviário de passageiros de longa distância, o difícil ambiente concorrencial é desencorajador para os novos operadores. As taxas de acesso às vias para o transporte de passageiros de longa distância são das mais elevadas da UE. A quota de mercado dos novos operadores no mercado do transporte ferroviário de passageiros de longa distância continua a ser inferior a 1 % e está a diminuir.

(12) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Alemanha, a qual foi publicada no relatório por país de 2015. A Comissão avaliou igualmente 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 na Alemanha, mas também a sua conformidade com as normas e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia mediante um

contributo à escala da UE para as futuras decisões nacionais. As recomendações no âmbito do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 3 infra.

(13) À luz desta avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade da Alemanha, sendo de opinião[10] que a Alemanha cumpre o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

(14) 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 infra.

(15) 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 atempada destas recomendações,

RECOMENDA QUE a Alemanha tome medidas em 2015 e 2016 no sentido de:

1. Reforçar o investimento público em infraestruturas, educação e investigação, nomeadamente mediante a utilização da margem de manobra orçamental disponível. Incentivar o investimento privado, tomar medidas para melhorar a eficiência do sistema fiscal, nomeadamente procedendo à revisão do imposto profissional local e da tributação das sociedades e à modernização da administração fiscal. Utilizar a revisão em curso para melhorar a conceção das relações orçamentais entre a federação, os *Länder* e os municípios, tendo especialmente em vista garantir um investimento público adequado a todos os níveis da administração pública.

2. Aumentar os incentivos para uma aposentação mais tardia. Adotar medidas para reduzir a elevada carga fiscal sobre o trabalho e as contribuições para a segurança social, sobretudo para trabalhadores que auferem baixos salários, e abordar a questão do impacto da inércia fiscal. Proceder à revisão do tratamento fiscal dos miniempregos a fim de facilitar a transição para outras formas de emprego.

3. Tomar medidas mais ambiciosas para estimular a concorrência no setor dos serviços, em especial nos serviços profissionais, eliminando restrições injustificadas, tais como requisitos de forma jurídica e de detenção de capital social e de tarifas fixas. Para o efeito, concluir a revisão nacional em curso sobre esses obstáculos e adotar medidas de acompanhamento. Eliminar os restantes obstáculos à concorrência nos mercados ferroviários, nomeadamente no transporte ferroviário de passageiros de longa distância.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente

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