RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 11 de julho de 2017

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Alemanha para 2017 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Alemanha para 2017

(2017/C 261/05)

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 16 de novembro de 2016, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas de 2017. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 9 e 10 de março de 2017. Em 16 de novembro de 2016, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a Alemanha como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 9 e 10 de março de 2017. Em 21 de março de 2017, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro («Recomendação para a área do euro») ([3]).

(2) Enquanto Estado-Membro 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 para a área do euro, repercutida nas recomendações 1 a 2 abaixo.

(3) O relatório de 2017 relativo à Alemanha foi publicado em 22 de fevereiro de 2017. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Alemanha em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 12 de julho de 2016, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020. O relatório incluiu igualmente uma apreciação aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 22 de fevereiro de 2017. A análise da Comissão levou-a a concluir que a Alemanha regista desequilíbrios macroeconómicos. Em especial, os níveis persistentemente elevados do

([1]) JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
([2]) JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
([3]) JO C 92 de 24.3.2017, p. 1.

excedente da balança corrente têm relevância transfronteiras e refletem, para além da forte integração e desempenho da sua indústria altamente competitiva na divisão internacional do trabalho, uma poupança excessiva e um investimento moderado tanto do setor privado como do setor público. O excedente da balança corrente aumentou novamente em 2015, mantendo-se em grande medida inalterado em 2016 e devendo continuar a situar-se num nível elevado. A redução desse excedente pode ter implicações para as perspetivas de reequilíbrio do resto da área do euro e da União, porque um maior dinamismo da procura interna na Alemanha facilitaria o processo de desendividamento nos Estados-Membros altamente endividados. Não obstante as taxas de juro baixas que criam condições de financiamento favoráveis, o investimento das empresas em percentagem do PIB ainda é fraco. Embora a recuperação do consumo privado tenha prosseguido, a poupança das famílias atingiu níveis elevados recorde na União. É especialmente importante adotar medidas para reduzir o risco de efeitos adversos para a economia alemã e, dada a sua dimensão e relevância transfronteiras, para a União Económica e Monetária.

(4) Em 13 de abril de 2017, a Alemanha apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2017 e, em 28 de abril de 2017, o seu Programa Nacional de Reformas para 2017. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

(5) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) 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 ([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 mais detalhes sobre a forma como tenciona fazer uso dessa disposição nas orientações para a aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos FEEI a uma boa governação económica.

(6) A Alemanha encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra relativa à dívida. No seu Programa de Estabilidade para 2017, o Governo prevê alcançar uma situação de equilíbrio orçamental entre ¼% e ½% do PIB no período de 2017-2021. 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 57 % em 2021. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais, que não foi confirmado por um organismo independente, é plausível.

(7) Com base nas previsões da primavera de 2017 apresentadas pela Comissão, o saldo estrutural deverá registar a um excedente de 0,6 % do PIB em 2017 e de 0,3 % do PIB em 2018, acima do objetivo orçamental de médio prazo. Prevê-se que a dívida pública se mantenha numa trajetória firmemente descendente, para além dos requisitos da regra relativa à dívida. Em termos gerais, o Conselho considera que a Alemanha deverá cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2017 e 2018. Ao mesmo tempo, continua a haver margem para apoiar a procura interna, nomeadamente mediante a utilização da política orçamental para assegurar uma tendência ascendente sustentada do investimento e a criação de condições para um crescimento mais elevado dos salários reais.

(8) O investimento público em percentagem do PIB permaneceu praticamente constante e está abaixo da média da área do euro. Persistem investimentos públicos por realizar, em particular a nível municipal, onde o investimento líquido se manteve negativo em 2016. Esta situação verifica-se apesar das medidas tomadas ao longo dos últimos anos e dos aumentos significativos do investimento público a nível das administrações públicas em 2015 e 2016. Foram adotadas medidas adicionais em 2016 que deverão aumentar o investimento público, inclusive a nível federal, estadual e municipal. Estas medidas incluem uma reforma das relações orçamentais federais que, uma vez adotada, entrará em vigor em 2020. Além disso, o alargamento dos serviços de consultoria em matéria de planeamento do investimento em infraestruturas a fim de incluir os municípios deverá melhorar o planeamento e a execução do investimento em infraestruturas a nível municipal. Tal afigura-se particularmente pertinente, visto que os projetos de investimento em infraestruturas nos estados federais e nos municípios são executados apenas de forma limitada e são influenciados por restrições de capacidade e planeamento. A situação orçamental favorável indica geralmente a existência de margem de manobra orçamental, por exemplo para disponibilizar fundos adicionais no sentido de aumentar o investimento público a todos os níveis administrativos.

([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).

(9) A despesa pública e privada global com o ensino e a investigação tem permanecido bastante estável em relação ao PIB nos últimos anos, mas, no tocante ao ensino, continua a ser inferior à média da União. O total combinado das despesas com o ensino e a investigação, que se situava 9,1 % em 2015, ficou aquém do objetivo nacional de 10 % do PIB. Um maior investimento no ensino, na investigação e na inovação é crucial para o futuro sucesso económico da Alemanha e, em especial, para uma integração eficaz dos requerentes de asilo, refugiados e migrantes recém-chegados. A fim de realizar este último objetivo, a Alemanha envidou esforços consideráveis, em especial no domínio do ensino e formação profissionais. Nos próximos anos, os esforços em todo o setor do ensino terão de ser mantidos.

(10) O regime fiscal alemão continua a ser complexo, os custos de administração dos impostos são elevados e várias disposições sobre a tributação das sociedades poderão entravar o investimento privado. Apesar das reduções significativas, os custos de capital das empresas na Alemanha continuam a ser dos mais elevados da UE28. Quando se contabiliza o imposto local sobre as transações comerciais (*Gewerbesteuer*) e a sobretaxa de solidariedade, a taxa máxima legal do imposto sobre o rendimento das sociedades atingiu 30,2 % em 2016, um nível substancialmente acima da média não ponderada de 22,8 % da União. A taxa de imposto média efetiva é de 28,2 %, em comparação com uma média não ponderada de 21,1 % da União. O enviesamento em favor da dívida da tributação das empresas era o sétimo mais elevado da União em 2016. A nível dos acionistas, o grau de enviesamento em favor da dívida é semelhante. Este aspeto é importante, em especial para as pequenas e médias empresas (PME), que tendem a ter acionistas nacionais. A redução dos custos dos capitais próprios poderia reforçar o investimento privado e o subdesenvolvido mercado alemão de capital de risco. Outras características do regime fiscal que poderão distorcer as decisões de financiamento e de investimento são a inclusão de elementos não relacionados com o lucro na base tributável do imposto local sobre transações comerciais, as limitações de reporte de perdas e as distorções de teor fiscal no que se refere à escolha da forma jurídica. Outras disposições que poderão reduzir o caráter favorável ao investimento do sistema fiscal incluem o regime de depreciações, a taxa de juro utilizada para calcular as provisões para pensões dedutíveis, a tributação das mais-valias e a contabilidade de caixa para efeitos de IVA. Se aplicada com eficácia, a maior autoridade funcional geral e específica em termos de tecnologias da informação da autoridade tributária federal em relação às autoridades tributárias dos estados federais, que foi acordada como parte da reforma das relações orçamentais federais, pode contribuir para acelerar a modernização da administração fiscal.

(11) O investimento em capital de risco aumentou na Alemanha, mas o mercado continua a estar pouco desenvolvido em comparação com os padrões internacionais. Em 2015, o investimento em capital de risco representava cerca de 0,03 % do PIB, o que está ligeiramente acima da média da União, mas abaixo de Estados-Membros como a Finlândia, o Reino Unido, a Suécia, a Irlanda e a França, e bastante abaixo de países terceiros como Israel e os Estados Unidos. Em especial, o mercado de capital de risco da Alemanha parece ser incapaz de proporcionar investimentos de maior dimensão em fases avançadas. O Governo federal adotou uma série de medidas para apoiar o investimento em capital de risco. Por exemplo, simplificou a tributação dos fundos de investimento, melhorou os reportes de perdas no âmbito do imposto sobre o rendimento das sociedades e alargou o programa Invest para os investidores providenciais.

(12) A transição para as energias renováveis exige investimentos significativos nas redes de distribuição e transmissão de eletricidade. No entanto, os investimentos programados nas infraestruturas nacionais de eletricidade estão significativamente atrasados. Apenas cerca de 35 % dos projetos da rede de mais alta tensão identificados na Lei relativa à expansão da rede elétrica de 2009 puderam ser realizados até ao final de 2016, devido principalmente à oposição da opinião pública. De um total atual de 6 100 km dos cabos elétricos cuja instalação estava prevista para o período de execução até 2024/2025 nos termos da Lei federal relativa à programação das necessidades, que entrou em vigor em 2015, apenas cerca de 6 % foram aprovados e apenas 1 % foi construído.

(13) Existem ainda obstáculos à concretização integral dos benefícios da digitalização. Por exemplo, a Alemanha não está a ter um bom desempenho a nível da disponibilização de ligações de alta velocidade e de banda larga ultrarrápida, em particular nas regiões rurais e semiurbanas. A utilização de computadores pelos jovens alemães é relativamente baixa e muitas escolas carecem de acesso em banda larga. O desempenho a nível dos serviços públicos digitais também se situa abaixo da média da União. As PME, em especial, precisam de recuperar o atraso em termos de digitalização. Apenas um quinto das PME têm uma estratégia de digitalização. A criação da rede de centros de excelência para as PME destina-se a reforçar e acelerar a digitalização das PME e a plataforma «Industrie 4.0» reúne todas as partes interessadas relevantes. Embora o investimento das empresas em investigação e desenvolvimento esteja a aumentar e a Alemanha esteja muito próximo de alcançar o seu objetivo de intensidade em termos de investigação e desenvolvimento no quadro da estratégia Europa 2020, o investimento está cada vez mais concentrado nas grandes empresas, enquanto o contributo das PME está a diminuir. Além disso, o envelhecimento da população poderá também ter impacto no empreendedorismo nos próximos anos.

(14) Continuam a existir elevados obstáculos regulamentares no setor dos serviços às empresas e nas profissões regulamentadas. O nível das restrições é superior à média da União, em especial no caso dos arquitetos, engenheiros, advogados e contabilistas/consultores fiscais. Além disso, a taxa de saída destas profissões é significativamente inferior à média da União, o que parece indicar uma relativa falta de dinamismo e concorrência nos serviços profissionais na Alemanha. Estes obstáculos incluem restrições em matéria de participação acionista e forma jurídica para os arquitetos e os engenheiros, bem como restrições multidisciplinares para os arquitetos, engenheiros e advogados. A redução desses obstáculos pode gerar uma concorrência mais intensa, permitindo a entrada de mais empresas no mercado e proporcionando vantagens para os consumidores em termos de preços mais baixos e maior escolha. Em janeiro de 2017, a Comissão apresentou as recomendações de reforma da regulamentação dos serviços profissionais, como parte de um pacote de medidas destinadas a eliminar os obstáculos existentes nos mercados de serviços.

(15) O emprego continuou a aumentar e o desemprego caiu para níveis historicamente baixos. No entanto, o aumento do emprego foi, em parte, devido ao aumento do trabalho a tempo parcial, em especial para as mulheres, e refletiu-se apenas parcialmente no crescimento agregado dos salários reais, que desacelerou em 2016. Os desincentivos ao trabalho para as segundas fontes de rendimento e a generalização do trabalho a tempo parcial estão a dificultar a plena concretização do potencial do mercado de trabalho. Uma maior disponibilização de estruturas de acolhimento de crianças a tempo inteiro de qualidade e a preços acessíveis, de escolas a tempo inteiro e dos recém-reformados cuidados de saúde continuados é uma alavanca crucial para o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho. A tributação conjunta do rendimento dos casais vinculados pelo casamento e a cobertura gratuita pelo seguro de saúde para os cônjuges que não trabalham desincentivam as segundas fontes de rendimento das famílias, em muitos casos as mulheres, de ocupar um posto de trabalho ou de aumentar o número de horas trabalhadas. Além disso, a menor participação no mercado de trabalho está combinada com uma elevada disparidade salarial entre homens e mulheres de 22 % face à média de 16,3 % da União em 2015.

(16) Apesar de uma ligeira redução, os miniempregos continuam a estar generalizados, com cerca de 4,8 milhões de pessoas com um miniemprego como único trabalho em setembro de 2016. O número de trabalhadores temporários triplicou desde 2005, tendo atingido cerca de 1 milhão de pessoas (próximo de 3 % do emprego total) em junho de 2016. A proteção contra potenciais abusos no trabalho temporário e nos contratos de trabalho deverá melhorar, mas a evolução neste domínio justifica acompanhamento. Além disso, os contratos a prazo parece apresentarem uma diferença salarial desajustada e comparativamente elevada em comparação com os contratos permanentes.

(17) A carga fiscal sobre o trabalho dos trabalhadores com salários baixos é elevada em comparação com outros Estados-Membros, o que reduz os incentivos ao trabalho, a remuneração líquida e as oportunidades de consumo. A Alemanha aumentou as deduções mínimas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e os subsídios por filhos a cargo e ajustou os escalões desse imposto. Estas medidas tendem a beneficiar os grupos com rendimentos baixos e médios, mas o impacto global sobre a carga fiscal será limitado. Apesar dos recentes aumentos consideráveis do rendimento real disponível, a evolução dos salários e da produtividade tem sido divergente desde há muito, dando origem a um considerável desvio acumulado. Um crescimento mais elevado dos salários reais contribuiria também para reduzir os elevados desequilíbrios externos.

(18) A Alemanha envidou esforços consideráveis em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo e da integração de refugiados e outros migrantes. Afigura-se possível a realização de melhorias adicionais, dado que, em 2016, o número de refugiados à procura de emprego aumentou para cerca de 9 % do total de candidatos a emprego. A integração no mercado de trabalho de pessoas oriundas da migração, em especial das mulheres, continua a ser um desafio importante que, nomeadamente através do sistema educativo, também abrange os filhos nascidos na Alemanha de pais nascidos fora da União.

(19) Nem todos os membros da sociedade beneficiaram de igual modo da evolução global positiva da economia e do mercado de trabalho nos últimos anos. Na sequência de um período de aumentos, só recentemente se verificou uma moderação da desigualdade de rendimentos, ao passo que a desigualdade de riqueza continua a ser das mais altas da área do euro. Além disso, o bom desempenho do mercado de trabalho não conduziu a uma diminuição do risco de pobreza. A taxa de risco de pobreza na velhice é superior à média da União e o número de pessoas em risco de pobreza na velhice poderá vir a aumentar nos próximos anos. Prevê-se que taxa de substituição do regime geral obrigatório de seguro de pensões continue a baixar. Ao mesmo tempo, as taxas de inscrição em regimes de pensões do segundo ou terceiro pilares são demasiado baixas para poderem compensar a diminuição da taxa de substituição do primeiro pilar para todos. Caso não seja compensada, a adequação das pensões irá, por conseguinte, deteriorar-se. Resta por averiguar se a eficácia com que as recentes reformas para melhorar os incentivos à partida mais tardia para a reforma (*Flexi-Rente*) podem contrariar os incentivos à reforma antecipada introduzidos em 2014.

(20) No contexto do Semestre Europeu de 2017, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Alemanha e publicou-a no relatório de 2017 relativo à Alemanha. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2017 e o Programa Nacional de Reformas para 2017, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Alemanha em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável na Alemanha, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante um contributo a nível da União para futuras decisões nacionais.

(21) À luz dessa avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade da Alemanha para 2017, sendo do parecer ([1]) de que o país deverá cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

(22) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e da presente avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas para 2017 e o Programa de Estabilidade para 2017. As suas recomendações, ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão refletidas nas recomendações 1 e 2 abaixo,

RECOMENDA que a Alemanha tome medidas em 2017 e 2018 no sentido de:

1. Respeitando o objetivo de médio prazo, recorrer às políticas orçamental e estrutural para apoiar o crescimento potencial e a procura interna, e para assegurar uma tendência ascendente sustentada do investimento. Acelerar o investimento público a todos os níveis administrativos, em especial nos domínios do ensino, da investigação e da inovação, e eliminar as restrições em matéria de planeamento e capacidade de investimento em infraestruturas. Melhorar a eficiência do regime fiscal e o seu caráter favorável ao investimento. Fomentar a concorrência no setor dos serviços às empresas e nas profissões regulamentadas.

2. Reduzir os desincentivos ao trabalho das segundas fontes de rendimento e facilitar a transição para o emprego formal. Reduzir a elevada carga fiscal sobre o trabalho dos trabalhadores com salários baixos. Criar condições para promover um crescimento mais elevado dos salários reais, respeitando o papel dos parceiros sociais.

Feito em Bruxelas, em 11 de julho de 2017.

Pelo Conselho

O Presidente

T. TÕNISTE

([1]) Por força do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.