As políticas económicas, reflectidas no Programa actualizado, são largamente compatíveis com as recomendações contidas nas Orientações Gerais para as Políticas Económicas, em especial as que têm implicações a nível orçamental. Contudo, no que diz respeito às recomendações destinadas a assegurar a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas num contexto de envelhecimento da população, embora tenham sido tomadas recentemente várias medidas positivas, não foram adoptadas quaisquer iniciativas destinadas a aplicar uma reforma aprofundada do sistema de pensões.

PARECER DO CONSELHO

de 9 de Março de 2004

sobre o Programa de Estabilidade actualizado da Alemanha para 2003-2007

(2004/C 68/02)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

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], e, nomeadamente, o n.º 3 do seu artigo 5.º,

Tendo em conta a Recomendação da Comissão, após consulta do Comité Económico e Financeiro,

EMITIU O SEGUINTE PARECER:

Em 9 de Março de 2004, o Conselho examinou a actualização de 2003 do Programa de Estabilidade da Alemanha, respeitante ao período 2003-2007. Esta actualização foi apresentada em 5 de Dezembro de 2003. Na sequência da evolução política verificada entretanto foi apresentado um apêndice em 29 de Janeiro de 2004. O Programa actualizado respeita, em larga medida, os requisitos contidos no Código de Conduta revisto sobre o conteúdo e a apresentação dos programas de estabilidade e de convergência, embora tivesse sido desejável um grau superior de pormenorização dos dados fornecidos.

Em 21 de Janeiro de 2003, com base numa recomendação da Comissão, o Conselho decidiu, nos termos do n.º 6 do artigo 104.º do Tratado CE, pela existência de um défice excessivo na Alemanha e dirigiu-lhe uma recomendação, com base no n.º 7 do artigo 104.º do Tratado CE, recomendando que o Governo alemão pusesse termo, o mais rapidamente possível, à situação de défice excessivo, em conformidade com o n.º 4 do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho. Em 18 de Novembro de 2003, a Comissão adoptou duas recomendações, com base, respectivamente, nos n.ºs 8 e 9 do artigo 104.º, para que o Conselho 1. decidisse que as medidas tomadas pela Alemanha, na sequência da Recomendação de 21 de Janeiro de 2003, não se tinham revelado adequadas para pôr termo à situação de défice excessivo, e 2. notificasse a Alemanha para tomar as medidas necessárias para reconduzir o défice orçamental para um nível inferior a 3 % do PIB em 2005. Em 25 de Novembro de 2003, o Conselho não adoptou as duas recomendações da Comissão, tendo, em vez disso, adoptado um conjunto de conclusões que registaram, nomeadamente, os compromissos assumidos pela Alemanha no sentido de alcançar uma redução do défice, corrigido de variações cíclicas, de 0,6 % e de, pelo menos, 0,5 % do PIB, respectivamente, em 2004 e em 2005, de modo a garantir a redução do défice do sector público administrativo para um nível inferior a 3 % do PIB.

No Programa actualizado de 2003, afirma-se que o Governo alemão procedeu à revisão dos seus objectivos de política orçamental para 2003, na sequência de quase três anos de estagnação persistente. A estratégia orçamental adoptada nas actualizações anteriores assentou na contenção das despesas, acompanhada de medidas estruturais destinadas a melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, consolidar as contas do sector da segurança social e alargar as bases tributárias. Embora esses objectivos tenham sido confirmados na estratégia contida na actualização de 2003, foi salientado o objectivo de apoiar a actividade empresarial através da política orçamental. As autoridades alemãs consideram que um processo de consolidação orçamental que ultrapasse as medidas propostas colocará em risco a retoma cíclica. Na actualização de 2003, reitera-se que continua a ser um objectivo central da política orçamental alcançar-se uma situação de equilíbrio orçamental, sem todavia se indicar um prazo específico para o efeito.

Na sequência da prolongada estagnação verificada ao longo dos últimos três anos, projecta-se, na actualização de 2003, uma retoma da taxa de crescimento real do PIB, que deverá passar de − 0,1 % em 2003 para 1,7 % em 2004. No período 2005-2007, estima-se que o crescimento se situe, em termos médios, a um nível de 2,25 %. O emprego deverá registar uma retoma, passando de um crescimento nulo em 2004 para uma taxa média de crescimento de 0,75 % no período 2005-2007. Prevê-se que o deflacionador do PIB seja de 1 % em 2004 e que permaneça a um nível médio de 1 % no período 2005-2007.

As perspectivas em matéria de crescimento para 2004 afiguram-se realistas e próximas da projecção realizada pela Comissão no Outono de 2003, que apontavam para uma taxa de 1,6 %. No entanto, a actualização é optimista no que diz respeito às perspectivas para 2005 e anos subsequentes, com uma taxa de crescimento real do PIB de 2,25 %, que se manterá até 2007. Este crescimento deve-se a um aumento previsto do produto potencial, com base no pressuposto da realização de reformas estruturais — algumas já aplicadas em 2003 e outras previstas para 2004 e 2005 — que terá um impacto positivo

[1] JO L 209 de 2.8.1997.

rápido e substancial. Em contrapartida, a Comissão prevê uma taxa de crescimento real do PIB de 1,8 % em 2005. Além disso, com base nos dados apresentados no apêndice da actualização, a aplicação da metodologia acordada em comum resulta numa estimativa do crescimento potencial de 1,5 %, em termos médios, no período 2005-2007, com um ligeiro aumento no final desse período. Deste modo, afigura-se que a melhoria do défice a médio prazo, prevista na actualização, se baseia na eliminação progressiva do diferencial do produto e no pressuposto de um aumento do produto potencial. Contudo, seria desejável partir de pressupostos macroeconómicos mais prudentes quando se pretende implementar com êxito uma estratégia de consolidação orçamental.

Para 2003, na actualização prevê-se um défice de 4,0 % do PIB. A revisão estatística preliminar de Fevereiro prevê um valor de 3,9 % do PIB. Na actualização fixou-se um objectivo de um défice do sector público administrativo de 3,25 % do PIB em 2004 e de 2,5 % em 2005. Deste modo, na actualização prevê-se que a situação de défice excessivo seja corrigida em 2005, de acordo com as conclusões do Conselho de 25 de Novembro de 2003. Em termos corrigidos das variações cíclicas e com base nos cálculos efectuados pela Comissão, o saldo orçamental registará uma melhoria de 0,7 pontos percentuais em 2004 e de 0,4 pontos percentuais em 2005. Os riscos de carácter excepcional de 2004, em termos de receita, poderão alterar a dimensão relativa das medidas de ajustamento.

Contudo, na actualização e no seu apêndice, a Alemanha confirmou o seu compromisso de 25 de Novembro, no sentido de corrigir a situação de défice excessivo em 2005 e, caso necessário, de tomar medidas adicionais para o efeito. Na verdade, com base em pressupostos macroeconómicos e orçamentais menos favoráveis, a trajectória de ajustamento prevista no Programa poderá ser insuficiente para corrigir a situação de défice excessivo em 2005. A realização desse objectivo está condicionada por vários riscos: 1. o crescimento do PIB em 2005 pode ser inferior ao previsto no cenário central apresentado no Programa actualizado. De acordo com a análise de sensibilidade realizada na actualização e com base no pressuposto de uma redução do crescimento nominal face aos objectivos, correspondente a meio ponto percentual em 2004 e em 2005, o défice será apenas ligeiramente inferior a 3 % do PIB em 2005; 2. A concretização dos objectivos em matéria de despesas para 2004 e 2005 afigura-se incerta, mesmo que o crescimento siga a trajectória prevista no cenário central da actualização, e requer a plena aplicação e eficiência das medidas criadas. As despesas relacionadas com o desemprego e com os sistemas de pensões e de saúde estão sujeitas a certos riscos, que poderão fazer com que excedam os níveis previstos.

A orientação da política orçamental contida na actualização é insuficiente para assegurar que o objectivo de médio prazo, constante do Pacto de Estabilidade e Crescimento, de uma situação orçamental próxima do equilíbrio ou excedentária seja alcançado no período abrangido pelo Programa. Relativamente a 2006 e 2007, as projecções, arredondadas na actualização para o meio ponto percentual mais próximo, apontam para défices, respectivamente, de 2 % e 1,5 % do PIB. Afigura-se que a melhoria do défice corrigido de variações cíclicas, prevista para 2006 e 2007, se situa a um nível bastante inferior a 0,5 ponto percentual ao ano. Em 2006, deverá conseguir-se uma situação orçamental que proporcione uma margem de segurança suficiente para evitar que seja excedido o limite do défice de 3 % do PIB, num quadro de condições macroeconómicas normais.

Projecta-se que o rácio da dívida inicie uma trajectória descendente apenas em 2007 e que permaneça a um nível superior ao valor de referência de 60 % do PIB previsto no Tratado ao longo do período abrangido pelo Programa. Existe o risco de a evolução do rácio da dívida ser menos favorável do que o projectado, tendo em conta o grau de incerteza acerca da taxa de crescimento a médio prazo e da realização efectiva das reduções programadas do défice.

A Alemanha adoptou recentemente reformas que introduzem um ajustamento do sistema de pensões e, em menor medida, do sector da saúde, face à evolução demográfica. Embora a Alemanha se encontre numa situação consideravelmente melhor do que anteriormente para fazer face aos custos orçamentais decorrentes do envelhecimento da população, não se podem excluir riscos de desequilíbrios a longo prazo. De acordo com os indicadores quantitativos de que a Comissão dispõe, baseados nas actuais políticas, a alteração demográfica terá como consequência uma relativa estabilidade do rácio dívida/ /PIB, a um nível superior a 60 % do PIB, nos próximos 20 anos, e um aumento substancial do mesmo nos anos subsequentes. É essencial garantir um excedente primário adequado, de modo a assegurar a sustentabilidade das finanças públicas.

As políticas económicas apresentadas na actualização de 2003 são parcialmente coerentes com as recomendações contidas nas Orientações Gerais para as Políticas Económicas, mais especificamente com as que têm implicações a nível orçamental. Embora a Alemanha tenha aplicado medidas de consolidação com o volume requerido, correspondente a 1 % do PIB, tais medidas não se revelaram adequadas para pôr fim à situação de défice excessivo em 2004. Os esforços de consolidação orçamental são apoiados pela «Agenda 2010», um ambicioso programa de reformas apresentado em 2003, com o objectivo de promover o crescimento a médio prazo. A sua aplicação teve início em 2003 e prevê-se que prossiga nos próximos anos. Por conseguinte, a Alemanha deverá garantir a prossecução da consolidação orçamental após 2005, nomeadamente através de uma redução regular do défice orçamental corrigido de variações cíclicas de, pelo menos, 0,5 pontos percentuais do PIB por ano, ou mais, se tal for necessário para alcançar a médio prazo uma posição próxima do equilíbrio ou excedentária das finanças públicas e voltar a colocar o rácio da dívida numa trajectória descendente.