COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 13.5.2015
COM(2015) 252 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Bélgica de 2015

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

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Bélgica de 2015

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

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) 252.
[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 da Bélgica de 2014 e formulou o seu parecer sobre o Programa de Estabilidade atualizado da Bélgica de 2014. 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 Bélgica 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 para a coordenação das políticas económicas de 2015. Na mesma data, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o relatório sobre o mecanismo de alerta[8], em que identificava a Bélgica como sendo 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 Bélgica de 2015[9]. Nesse relatório eram avaliados os progressos alcançados pela Bélgica para dar resposta às recomendações específicas por país adotadas em 8 de julho de 2014. O relatório relativo à Bélgica 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 Bélgica regista desequilíbrios macroeconómicos, que requerem a adoção de medidas e devem ser objeto de acompanhamento. Em especial, a evolução da situação no que diz respeito à competitividade externa dos bens continua a apresentar riscos e merece atenção, uma vez que que uma nova deterioração constituiria uma ameaça para a estabilidade macroeconómica. Novas medidas para garantir a convergência dos parâmetros de custo contribuiriam para abrandar o declínio do emprego nos setores transacionáveis, ao passo que uma transferência da fiscalidade para outras bases tributárias, que não os rendimentos laborais, poderia reforçar os progressos significativos alcançados na redução do histórico diferencial de custos. A dívida pública continua a ser elevada mas há vários fatores que atenuam os riscos macroeconómicos a ela associados.

(7) Em 30 de abril de 2015, a Bélgica apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2015 e o seu Programa de Estabilidade de 2015. Para ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

(8) A Bélgica encontra-se atualmente na vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, estando sujeita à regra transitória respeitante à dívida para o período 2014-2016. Em 27 de fevereiro de 2015, a Comissão adotou um relatório nos termos

[5] JO L 140 de 27.5.2013, p. 1.
[6] C(2014) 8800 final.
[7] COM(2014) 902.
[8] COM(2014) 904.
[9] SWD(2015) 21 final/2.

do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE[10], visto que não era de prever que a Bélgica realizasse progressos suficientes com vista ao cumprimento da regra respeitante à dívida em 2014-2015 e que o valor de referência para o défice, de 3% do PIB, não havia sido respeitado em 2014. A análise concluía que o critério respeitante à dívida se deveria considerar cumprido naquele momento e que a ultrapassagem do valor de referência do défice era próxima do valor de referência, temporária e excecional (em resultado de alterações metodológicas a nível das estatísticas). Esta análise continua a ser, em termos gerais, válida. No seu Programa de Estabilidade de 2015, o Governo prevê uma melhoria gradual do saldo estrutural de modo a atingir em 2018 uma situação orçamental equilibrada em termos estruturais. Todavia, o novo cálculo do saldo estrutural[11] aponta para um défice estrutural de 0,3% do PIB em 2018. O Governo não prevê atingir o seu objetivo de médio prazo – um excedente de 0,75% do PIB em termos estruturais – dentro do horizonte temporal do programa. Prevê-se que o rácio da dívida pública relativamente ao PIB atinja um ponto culminante de 106,9% em 2015, para baixar gradualmente para 102% em 2018. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível. No entanto, não se especificam devidamente as medidas necessárias para apoiar os objetivos programados em termos de défice a partir de 2016. Com base nas previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2015, o crescimento da despesa líquida em 2015 deverá ser consentâneo com o valor de referência para as despesas. Existe todavia o risco de um ligeiro desvio em 2014-2015, devido essencialmente à derrapagem de 2014. No pressuposto de políticas inalteradas, existe também o risco de um desvio significativo relativamente à trajetória de ajustamento necessária para se atingir o objetivo de médio prazo em 2015-2016. Por conseguinte, serão necessárias medidas suplementares em ambos os anos. Com base na sua análise do Programa de Estabilidade, e tendo em consideração as previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2015, o Conselho é de opinião que existe o risco de a Bélgica não cumprir o disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

(9) O Governo Federal adotou uma importante reforma do sistema de pensões, que tem por objetivo reduzir o hiato entre idade efetiva e a idade legal de passagem à reforma, bem como aumentar esta última. A idade de reforma antecipada deverá ser ainda aumentada após 2016, para 63 anos até 2019, com um requisito de duração mínima da carreira de 42 anos. A prazo mais longo, pensa-se aumentar a idade legal de passagem à reforma, dos 65 para os 66 anos em 2025, e para os 67 anos em 2030. Prevê-se a introdução gradual de um sistema de pensões baseado em créditos, com mecanismos de ajustamento que se adaptem à evolução demográfica ou económica, como por exemplo o aumento da esperança de vida ou as alterações do rácio de dependência económica. O êxito de uma estratégia de consolidação que compense o impacto orçamental do envelhecimento demográfico e que assegure a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo depende da rápida implementação desta reforma do sistema de pensões. Uma vez que existem ainda poucos incentivos para apoiar a empregabilidade dos trabalhadores mais velhos, estas reformas do sistema de pensões devem ser acompanhadas de medidas de apoio ao emprego e de reformas a nível do mercado de trabalho que promovam o envelhecimento ativo.

---

[10] COM(2015) 112.

[11] O saldo estrutural, recalculado pela Comissão com base nas informações contidas no Programa de Estabilidade, de acordo com a metodologia geralmente aceite.

(10) O sistema fiscal belga caracteriza-se por uma elevada carga fiscal global, taxas relativamente elevadas e bases tributárias restritas. A carga fiscal recai com grande intensidade sobre o trabalho. Este facto traduz-se em elevados custos do trabalho, que desincentivam a criação de emprego, e em grandes cunhas fiscais, que contribuem para criar «armadilhas de desemprego». Além disso, e em parte para atenuar o efeito das elevadas taxas de imposto, as bases tributárias são de um modo geral reduzidas devido às inúmeras isenções específicas, deduções, taxas reduzidas de tributação e à dedutibilidade de despesas, que geram perdas de eficiência e introduzem distorções e potenciais lacunas. Certas características do sistema fiscal são prejudiciais para o ambiente. Tendo em conta estas deficiências, a Bélgica tem sido repetidamente aconselhada a simplificar e reformular o seu sistema fiscal com vista a reequilibrar a carga fiscal, colmatar as lacunas fiscais e reduzir a diferenciação, por vezes prejudicial, resultante dos nichos fiscais. Até ao momento, foram realizados progressos pouco expressivos no sentido de uma reforma fiscal abrangente, que suponha, nomeadamente, uma transferência da base tributária do trabalho para outras bases que tenham efeitos de distorção menores sobre o crescimento. Nas bases tributárias suscetíveis de serem alargadas incluem-se os impostos ambientais e sobre o consumo, bem como determinados tipos de rendimentos financeiros. A conjugação de uma menor incidência sobre o trabalho com o alargamento da base tributária (mediante a revisão dos atuais regimes fiscais, subvenções, isenções e deduções) poderia contribuir para melhorar o equilíbrio e a equidade do sistema fiscal, apoiar os objetivos no domínio do emprego, da competitividade e no domínio social e ambiental, bem como para combater a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo.

(11) Os problemas estruturais que caracterizam o mercado de trabalho belga continuam a traduzir-se numa situação crónica de subutilização da força laboral e em baixas taxas globais de emprego e de atividade. Os problemas prendem-se sobretudo com a fraca ligação entre os salários e a produtividade e com os desincentivos financeiros ao trabalho. A Bélgica enfrenta-se também com uma escassez de trabalhadores altamente qualificados e com uma desadequação de competências. Os vários acordos governamentais fazem referência à necessidade de reforçar a articulação entre os agentes responsáveis pelo ensino, pela formação e pelo emprego, a fim de melhorar as formações linguística, e profissional assim como o ensino e desenvolver formações alternativas para estudantes e desempregados. No entanto, os progressos têm sido lentos. O impacto destes fatores estruturais em certos grupos do mercado de trabalho, como os jovens e os desempregados mais velhos, bem como as pessoas oriundas da imigração, é particularmente acentuado.

(12) A enfraquecida competitividade externa da Bélgica continua a criar riscos macroeconómicos para a sua economia. A economia belga caracteriza-se por um problema de custos laborais elevados, que ultrapassaram em média os dos países vizinhos. É necessário alinhar mais estreitamente o crescimento dos salários com a produtividade e flexibilizar a fixação dos salários, para aumentar a capacidade de ajustamento da economia. Foram tomadas algumas medidas específicas destinadas a diminuir os custos do trabalho para grupos específicos e a reduzir o fosso entre os salários brutos e líquidos na parte inferior da escala de remunerações. Todavia, a supressão total desse fosso exigirá medidas adicionais que dependem de uma reforma do sistema de fixação dos salários. A emergência de uma desvantagem em termos de custos faz-se acompanhar de perdas de postos de trabalho e pode provocar um ajustamento, se não for corrigida. Outros dos principais fatores de custo para as empresas são os custos energéticos e os custos dos serviços intermédios às empresas,

que são altamente regulamentados e protegidos da concorrência. 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, 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 valorização da I&D. Há que reduzir os entraves administrativos e tomar medidas para promover o empreendedorismo e explorar o dinamismo empresarial. A muito reduzida taxa de criação de novas empresas indicia um clima empresarial desfavorável às novas atividades e à expansão. O aumento da concorrência nos setores de retalho e dos serviços profissionais constitui igualmente um desafio importante. A produtividade global do país ver-se-ia reforçada com a eliminação dos estrangulamentos nas infraestruturas públicas e com a melhoria da qualidade e da adequação do ativo imobilizado através de investimentos adicionais, em especial na área das infraestruturas rodoviárias e ferroviárias.

(13) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Bélgica, que publicou no relatório relativo à Bélgica de 2015. Avaliou igualmente o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Bélgica nos anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica na Bélgica, mas também a sua conformidade com as normas e orientações da UE, dada a necessidade de consolidar a governação económica global da União Europeia proporcionando um contributo da UE para as futuras decisões nacionais. As recomendações formuladas no contexto do Semestre Europeu traduzem-se nas recomendações 1 a 4, infra.

(14) À luz desta avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade da Bélgica, estando o seu parecer[12] refletido, em especial, na recomendação 1, infra.

(15) À luz da apreciação aprofundada e dessa avaliação da Comissão, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Estabilidade. As suas recomendações formuladas ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 refletem-se nas recomendações 1 a 4, infra.

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

RECOMENDA que, no período 2015-2016, a Bélgica atue no sentido de:

1. Conseguir um ajustamento orçamental de pelo menos 0,6 % do PIB em direção ao objetivo de médio prazo em 2015 e em 2016. Utilizar eventuais receitas excecionais para colocar o rácio da dívida pública numa trajetória descendente. Completar a reforma das pensões estabelecendo um vínculo entre a idade legal da reforma e a esperança de vida. Chegar a acordo sobre uma distribuição executória dos objetivos orçamentais entre todos os níveis de governo.

[12] Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) N.º 1466/97 do Conselho.

2. Adotar e aplicar uma reforma fiscal abrangente que permita alargar a base tributária, aliviando a carga fiscal incidente sobre o trabalho e eliminando as despesas fiscais ineficientes.

3. Melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, reduzindo os desincentivos financeiros ao trabalho, melhorando o acesso ao mercado de trabalho por parte de certos grupos específicos e resolvendo o problema da insuficiência e desadequação das competências.

4. Restabelecer a competitividade, assegurando, em concertação com os parceiros sociais e de acordo com as práticas nacionais, que os salários evoluem em consonância com a produtividade.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente