COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 7.6.2011
SEC(2011) 807 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2011 da Alemanha

e à emissão de um parecer do Conselho

sobre o Programa de Estabilidade actualizado da Alemanha 2011-2014

{SEC(2011) 714 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2011 da Alemanha

e à emissão de um parecer do Conselho

sobre o Programa de Estabilidade actualizado da Alemanha 2011-2014

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os artigos 121.°, n.º 2, e 148.°, 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 3,

Tendo em conta a recomendação da Comissão[2],

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Após consulta do Comité Económico e Financeiro,

Considerando o seguinte:

(1) Em 26 de Março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão Europeia no sentido do lançamento de uma nova estratégia para o emprego e o crescimento, Europa 2020, assente numa maior coordenação das políticas económicas, que se centrará nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e de competitividade.

(2) Em 13 de Julho de 2010, o Conselho adoptou uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (2010-2014) e, em 21 de Outubro de 2010, uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros[3], documentos que, em conjunto, constituem as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta as orientações integradas nas suas políticas económicas e de emprego.

---

1 JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

2 JO C , p. .

3 Mantêm-se para 2011 de acordo com a Decisão 2011/308/UE do Conselho, de 19 de Maio de 2011.

(3) Em 12 de Janeiro de 2011, a Comissão adoptou a primeira Análise Anual do Crescimento, marcando assim o início de um novo ciclo de governação económica na UE, bem como o primeiro «Semestre Europeu» de coordenação *ex ante* e integrada da política económica, consagrado na estratégia Europa 2020.

(4) Em 25 de Março de 2011, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades para o processo de consolidação orçamental e de reformas estruturais (em consonância com as conclusões do Conselho de 15 de Fevereiro e 7 de Março de 2011 e na sequência da Análise Anual do Crescimento levada a efeito pela Comissão). O Conselho Europeu realçou a necessidade de dar prioridade ao restabelecimento de orçamentos sólidos e da sustentabilidade orçamental, à redução da taxa de desemprego através de reformas do mercado de trabalho e à realização de novos esforços para aumentar o crescimento. Solicitou aos Estados-Membros que traduzissem estas prioridades em medidas concretas, a incluir nos respectivos Programas de Estabilidade ou Convergência e nos Programas Nacionais de Reformas.

(5) Em 25 de Março de 2011, o Conselho Europeu convidou também os Estados-Membros que participam no Pacto para o Euro + a apresentarem os seus compromissos a tempo de serem incluídos nos respectivos Programas de Estabilidade ou Convergência e Programas Nacionais de Reformas.

(6) Em 27 de Abril de 2011, a Alemanha apresentou o seu Programa de Estabilidade actualizado para o período de 2011-2015 e, em 7 de Abril de 2011, o seu Programa Nacional de Reformas de 2011. Os dois programas foram avaliados em simultâneo, de modo a ter em conta as interligações.

(7) A economia alemã entrou na crise numa posição relativamente sólida. Contudo, a queda do comércio mundial conduziu ao colapso das exportações e do investimento em 2009, de tal forma que o PIB real registou uma contracção sem precedentes de 4,7%. No entanto, após ter apresentado um ligeiro aumento, o desemprego tem vindo novamente a baixar desde finais de 2009. A resiliência do mercado de trabalho reflecte os efeitos benéficos das reformas efectuadas no passado no sentido da redução do número de horas de trabalho e dos subsídios em caso de trabalho a tempo parcial. A economia saiu vigorosamente da recessão, com o PIB real a crescer 3,6 % em 2010. As exportações inverteram francamente o ritmo de queda massiva registada em 2009 e abriram caminho a uma recuperação ainda mais generalizada, conduzindo também à diminuição do excedente da balança de transacções correntes. A economia tornou-se ainda mais competitiva face à maior parte dos membros da área do Euro. O orçamento geral da administração pública passou de uma situação equilibrada para um défice de 3% do PIB em 2009, induzido pelo funcionamento pleno dos estabilizadores automáticos e pelas medidas discricionárias adoptadas para conter a recessão económica. A recuperação económica contribuiu para conter o défice em 2010 (3,3 % do PIB), apesar dos importantes estímulos orçamentais e das medidas de apoio ao mercado financeiro.

(8) De acordo com a avaliação do Programa de Estabilidade actualizado, nos termos do disposto no Regulamento do Conselho (CE) n.º 1466/97, o Conselho considera que o cenário macroeconómico subjacente ao Programa de Estabilidade é prudente no que respeita ao ano de 2011 e plausível no caso dos anos seguintes, conforme decorre também da avaliação efectuada pela Comissão nas previsões da Primavera de 2011. De acordo com as previsões do programa, o PIB real deverá registar um crescimento

até 2,3 % em 2011, antes de abrandar para 1,8 % em 2012 e para uma média de 1,5 % no período de 2013-15. O objectivo do programa é reduzir o défice abaixo do valor de referência de 3% do PIB já em 2011, dois anos antes do prazo estabelecido pelo Conselho, e avançar com a realização do objectivo de médio prazo (OMP) – um défice de 0,5 % do PIB em termos estruturais – em 2014. Após a esperada correcção do défice excessivo, o ritmo do ajustamento em relação ao OMP estabelecido no programa cai abaixo de 0,5 % do valor de referência do PIB em 2013 e 2014. Enquanto o rácio dívida/PIB cresceu cerca de 10 pontos percentuais em 2010[4], as previsões apontam para que comece a baixar a partir de 2011, devendo atingir 75,5 % do PIB até 2015, permanecendo assim acima do valor de referência previsto pelo Tratado. Os riscos para as projecções orçamentais afiguram-se globalmente equilibrados relativamente a 2011, mas os correspondentes resultados poderão ser inferiores ao previsto, uma vez que algumas poupanças poderão não se concretizar conforme esperado. Algumas medidas continuam em discussão (por exemplo, os impostos sobre a energia e os produtos financeiros), outras mantêm-se por especificar (por exemplo, os melhoramentos introduzidos na administração pública em termos de eficiência). Além disso, não é de excluir a adopção de medidas adicionais de apoio ao mercado financeiro.

(9) Desde que a recente reforma do sistema de saúde introduziu medidas de restrição a nível do crescimento da despesa, principalmente em 2011 e 2012, a adopção de medidas complementares para aumentar a eficiência da despesa pública no sector da saúde e dos cuidados continuados, apoiaria o processo de consolidação previsto. Ao mesmo tempo, ao manter uma via de consolidação fortemente orientada para o crescimento, nomeadamente garantindo uma despesa adequada no sector da educação, contribuir-se-ia para reforçar o potencial de crescimento a longo prazo.

(10) Embora o quadro orçamental alemão tenha sido substancialmente reforçado com a introdução de uma regra orçamental constitucional, a criação do Conselho de Estabilidade e do sistema de alerta precoce para evitar problemas orçamentais, a regra orçamental continua a necessitar de ser integralmente aplicada a nível dos *Länder*, pelo que o reforço do mecanismo de controlo e de sanções que lhe está associado contribuiria para aumentar a credibilidade geral das finanças públicas alemãs.

(11) A crise revelou sérias vulnerabilidades no sector bancário. As perdas avultadas, assim como as desvalorizações decorrentes dos investimentos internacionais em créditos de alto risco e activos estruturados conduziram à redução dos fundos próprios de alguns bancos e à necessidade de intervenções substanciais por parte do Estado. A crise desvendou também as deficiências de alguns *Landesbanken* que, já antes da crise, sofriam da falta de estruturas eficazes de gestão do risco e de um modelo empresarial viável. A introdução de reformas adicionais no sector bancário, incluindo a reestruturação dos *Landesbanken* que carecem de um modelo empresarial viável e dos financiamentos adequados, assim como o reforço do quadro regulamentar e de supervisão, contribuiriam para manter a estabilidade do sector financeiro, garantindo

[4] O salto dado em 2010 deveu-se essencialmente ao facto de dois bancos em dificuldades terem transferido activos depreciados para os «maus bancos» respectivos, que estão classificados no sector público. De acordo com as orientações do Eurostat no que respeita às regras contabilísticas aplicáveis às estruturas de congregação de activos críticos, o correspondente passivo dos «maus bancos» teve um impacto directo ao nível da dívida.

simultaneamente uma repartição mais eficiente da poupança doméstica como forma de reforçar a procura interna e o investimento.

(12) O crescimento potencial e a competitividade estrutural da economia alemã dependem em larga medida da disponibilidade de mão-de-obra qualificada e com formação adequada, mas a sua escassez pode vir a tornar-se um problema premente dada a evolução demográfica. Esta situação realça a importância de utilizar plenamente o potencial de mão-de-obra, eliminando os obstáculos à participação de grupos específicos no mercado de trabalho (trabalhadores mais velhos, mulheres, trabalhadores com poucas qualificações, nacionais de países terceiros) e desenvolvendo mais o capital humano. A resolução do problema da carga fiscal, que se mantém elevada especialmente no caso dos rendimentos baixos e médios, aumentaria os incentivos ao trabalho, permitindo também que os aumentos salariais se traduzissem em maior medida no aumento dos rendimentos disponíveis e da procura interna. A redução da elevada taxa do imposto sobre o rendimento marginal em caso de segunda fonte de rendimentos, resultante da tributação conjunta do rendimento dos agregados, mediante a passagem para um sistema de tributação individual, poderá contribuir para reduzir a incidência do trabalho a tempo parcial em benefício do trabalho a tempo inteiro. A maior disponibilidade de estruturas de acolhimento de crianças contribuiria, nomeadamente, para resolver o problema da ainda reduzida participação das mulheres no mercado de trabalho a tempo inteiro. Além disso, o aumento do número de pessoas com cursos de formação profissional poderia melhorar as perspectivas de emprego dos trabalhadores pouco qualificados.

(13) A Alemanha tomou recentemente decisões com grandes implicações na sua futura combinação de produtos energéticos. A aplicação do conceito de energia implicará uma transformação profunda do sector do aprovisionamento energético, com consequências no preço da energia e na competitividade da economia a médio e longo prazo. A relação custo-eficácia deverá, por conseguinte, constituir o princípio orientador de base da aplicação do conceito de energia, assente na eficácia do consumo energético, em regimes de incentivos eficazes e em redes eléctricas em número adequado no caso das energias renováveis, assim como em mercados da energia competitivos.

(14) O reforço da concorrência no sector dos serviços favorecerá o aumento da produtividade e apoiará a procura interna. O crescimento mais dinâmico do sector dos serviços poderá ainda contribuir para alargar a base de crescimento da oferta e da procura na Alemanha. Apesar dos progressos consideráveis registados nos últimos anos, com a aplicação da Directiva Serviços, parece ser possível reduzir mais os entraves colocados à entrada e saída das empresas do mercado, nomeadamente por via de uma maior simplificação do sistema de licenças e de autorizações. A regulamentação aplicável a determinados serviços profissionais (nomeadamente engenharia, arquitectura, farmácia e advocacia) parece ser mais severa do que noutros países e as restrições impostas aos profissionais em matéria de acesso ao mercado e no plano regulamentar parecem também pesadas. No que diz respeito aos serviços de rede, continuam a verificar-se entraves à concorrência, em especial no sector dos caminhos-de-ferro. Neste caso, continua-se a adiar a separação efectiva entre a gestão da infra-estrutura e os serviços de transporte, como pré-requisito para um mercado concorrencial. O reforço do papel de supervisão da agência responsável pela rede federal, a abolição das subvenções cruzadas entre operadores de rede e fornecedores

de serviços ferroviários e a abertura da infra-estrutura de vendas e bilhética à concorrência incrementariam a concorrência a curto prazo.

(15) É essencial realizar reformas adicionais para melhorar a acessibilidade e a qualidade do sistema de ensino e de formação profissionais, de modo a garantir uma oferta de mão-de-obra devidamente qualificada, tendo igualmente em conta a evolução demográfica. De acordo com as previsões, registar-se-á uma escassez de mão-de-obra média e altamente qualificada, particularmente nas áreas da matemática, ciência e tecnologia. As taxas de sucesso escolar dos jovens alemães, tanto ao nível do ensino secundário complementar como do ensino superior, situam-se abaixo da média da UE. Aumentando a oferta a nível do ensino pré-escolar e de escolas a tempo inteiro e facilitando a transição entre as diferentes vias do sistema de ensino será possível melhorar os resultados escolares.

(16) A Alemanha assumiu um conjunto de compromissos no âmbito do Pacto para o Euro +[5]. No plano orçamental, os compromissos obrigam a corrigir a situação de défice excessivo já em 2011 e a alcançar as metas previstas na regra orçamental nacional em 2011/2012 com uma ampla margem. Entre as medidas de reforço da estabilidade financeira contam-se uma regulação e supervisão eficazes do mercado de capitais. As medidas no domínio do emprego incidem na participação no mercado de trabalho (reforma dos instrumentos activos do mercado de trabalho, melhor integração dos profissionais com diplomas obtidos no estrangeiro e inclusão dos migrantes) e na educação (pacto para o ensino básico). As medidas de competitividade incidem nas indústrias de rede, e nos sectores da energia e dos serviços (por exemplo, a agência para a transparência do mercado nos sectores da electricidade e do gás, um programa sobre a electromobilidade e um maior volume de financiamento das infra-estruturas de transportes), bem como na educação (por exemplo, a iniciativa para a excelência, de modo a promover o ensino superior, e o financiamento do pacto para a universidade). Esses compromissos abrangem os quatro domínios do pacto. Reflectem largamente a agenda global de reformas delineadas no Programa de Estabilidade e no Programa Nacional de Reformas. Os compromissos assumidos no âmbito do pacto não abordam contudo várias questões políticas (por exemplo, a reestruturação dos *Landesbanken* ou a carga fiscal sobre o trabalho) ou apenas as afloram (abertura do sector dos serviços e das indústrias de rede a uma maior concorrência). Os compromissos assumidos no âmbito do Pacto para o Euro + foram avaliados e tidos em conta nas recomendações.

(17) A Comissão avaliou o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas da Alemanha, incluindo os compromissos assumidos no âmbito do Pacto para o Euro +[6]. Tomou em consideração não só a sua relevância a nível de políticas sustentáveis no domínio orçamental e socioeconómico na Alemanha, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de consolidar a governação económica global da União Europeia, ao facultar um contributo da UE para as futuras decisões nacionais. Á luz do que precede, a Comissão considera que a estratégia orçamental da Alemanha deve ser aplicada como previsto, mantendo simultaneamente um ritmo de consolidação favorável ao crescimento. As novas medidas a adoptar em 2011-12 deverão centrar-se na garantia da estabilidade do

---

5 Para mais informações sobre os compromissos assumidos no âmbito do Pacto para o Euro +, consultar o documento SEC(2011) 714.

6 SEC(2011) 714.

sistema financeiro (por exemplo, através da reestruturação dos *Landesbanken*) e no reforço das fontes de crescimento internas, por via do aumento da participação no mercado de trabalho, mediante a redução da carga fiscal sobre o trabalho, na melhoria do acesso à educação e da sua qualidade, assim como na abertura do sector dos serviços, actividades comerciais e profissões, bem como das indústrias de rede a um nível de concorrência acrescido.

(18) À luz desta avaliação e tomando também em consideração a recomendação do Conselho de 2 de Dezembro de 2009 ao abrigo do artigo 126.º, n.º 7, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade actualizado da Alemanha de 2011 estando o seu parecer[7] reflectido, em especial, na sua recomendação sob 1) *infra*. O Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas da Alemanha tendo em consideração as conclusões do Conselho Europeu de 25 de Março de 2011.

RECOMENDA que a Alemanha actue, no período de 2011-2012, no sentido de:

(1) Executar a estratégia orçamental para o ano de 2012 e além, de acordo com o previsto. Completar a aplicação da regra orçamental a nível dos *Länder* e reforçar ainda mais o correspondente mecanismo de monitorização e de sanções. Manter um percurso de consolidação favorável ao crescimento, nomeadamente garantindo as despesas adequadas no domínio da educação e reforçando a eficácia da despesa pública no capítulo da saúde e dos cuidados continuados;

(2) Corrigir as deficiências estruturais do sector financeiro, designadamente através da reestruturação dos *Landesbanken* que necessitam de um modelo empresarial viável e dos financiamentos adequados;

(3) Aumentar a participação no mercado de trabalho, melhorando o acesso equitativo aos sistemas de ensino e formação profissional e reduzindo a elevada carga fiscal dos trabalhadores com rendimentos baixos, com efeitos neutros em termos orçamentais. Aumentar o número de estruturas de acolhimento de crianças a tempo inteiro e de escolas com horário completo e remover os desincentivos fiscais ao trabalho nos casos de segunda fonte de rendimentos do agregado;

(4) Eliminar as restrições injustificadas impostas a certos serviços profissionais e no sector do artesanato. Melhorar a concorrência nas indústrias de rede, reforçar o papel de supervisão da agência responsável pela rede federal no sector ferroviário e, no contexto do anunciado conceito nacional de energia, colocar a tónica na melhoria da relação custo-eficácia a longo prazo da lei sobre energias renováveis, na garantia da independência efectiva da produção e distribuição de energia e no melhoramento das interconexões transfronteiras.

Feito em Bruxelas,

Pelo Conselho
O Presidente

[7] Previsto no artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.