

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 13 de julho de 2018****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Eslovénia para 2018 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Eslovénia para 2018**

(2018/C 320/23)

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 22 de novembro de 2017, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas de 2018. A referida análise tomou devidamente em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 22 de março de 2018. Em 22 de novembro de 2017, a Comissão adotou também, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, tendo identificado a Eslovénia como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou ainda uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 22 de março de 2018. Em 14 de maio de 2018, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro ⁽³⁾ («Recomendação para a área do euro»).
- (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 Eslovénia deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro, repercutida nas recomendações abaixo, em particular na recomendação 1.
- (3) O relatório de 2018 relativo à Eslovénia foi publicado em 7 de março de 2018. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Eslovénia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 11 de julho de 2017 ⁽⁴⁾, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020. Incluía igualmente uma apreciação aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados também foram publicados em 7 de março de 2018. A referida análise levou a Comissão a concluir que a Eslovénia não regista desequilíbrios macroeconómicos.
- (4) A Eslovénia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2018 em 13 de abril de 2018 e o seu Programa de Estabilidade para 2018 em 26 de abril de 2018. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

⁽¹⁾ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 179 de 25.5.2018, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 261 de 9.8.2017, p. 1.

- (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. Nos termos do 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 informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações para a aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos FEEI a uma boa governação económica.
- (6) A Eslovénia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e está sujeita à regra transitória em matéria de dívida. O Programa de Estabilidade para 2018 foi apresentado pelo atual Governo de gestão com base num pressuposto de políticas inalteradas. De acordo com o programa, o Governo esloveno prevê que o excedente nominal aumente para 0,4 % do PIB em 2018, atingindo 0,9 % do PIB em 2021. Não se prevê que o objetivo orçamental de médio prazo — um excedente de 0,25 % do PIB — seja atingido até 2021, num cenário de políticas inalteradas. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2018, o rácio dívida pública/PIB deverá descer para 69,3 % do PIB em 2018 e continuar a diminuir até atingir 58,3 % do PIB em 2021. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível.
- (7) Em 11 de julho de 2017, o Conselho recomendou à Eslovénia que assegurasse uma taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida ⁽²⁾ não superior a 0,6 % em 2018, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 1,0 % do PIB. Ao mesmo tempo, foi indicado que a avaliação do projeto de Plano Orçamental para 2018 e a subsequente avaliação dos resultados orçamentais desse ano deverão ter devidamente em conta o objetivo de assegurar uma orientação orçamental destinada a reforçar o processo de recuperação em curso, garantindo simultaneamente a sustentabilidade das finanças públicas. No seguimento da avaliação da solidez da retoma na Eslovénia efetuada pela Comissão no âmbito do seu parecer sobre o projeto de plano orçamental do país para 2018 e tomando em devida consideração os desafios enfrentados pelo país em termos de sustentabilidade, é necessário um esforço estrutural orçamental de pelo menos 0,6 % do PIB para 2018, sem qualquer margem suplementar de desvio durante um ano. Tal corresponde a uma taxa nominal de crescimento da despesa pública primária líquida que não deve ser superior a 1,5 %. Tendo em conta a avaliação global, baseada nas previsões da primavera de 2018 apresentadas pela Comissão, existe o risco de um desvio significativo face à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo em 2018.
- (8) Em 2019, tendo em conta o facto de a Eslovénia apresentar um rácio da dívida pública superior a 60 % do PIB e um hiato do produto positivo estimado em 4,1 % do PIB, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não deve exceder 2,2 %, em consonância com o ajustamento estrutural de 1,0 % do PIB decorrente da matriz de ajustamento acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Paralelamente, existem fortes indícios de que a capacidade não utilizada na economia está subestimada, com uma inflação que deverá atingir 2 % em 2019, uma taxa de desemprego superior aos níveis anteriores à crise e um aumento do investimento após uma forte contração nos anos de crise. Por outro lado, o instrumento de plausibilidade aponta para um elevado grau de incerteza inerente às estimativas do hiato do produto elaboradas segundo a metodologia comum. Com base nestes dados, afigura-se apropriado um ajustamento estrutural anual de 0,65 % do PIB, correspondente a uma taxa de crescimento máximo da despesa pública primária líquida de 3,1 %. Num cenário de políticas inalteradas, existe o risco de um desvio significativo em relação a esse ajustamento em 2019, bem como em 2018 e 2019, considerados conjuntamente. Prevê-se que a Eslovénia cumpra a regra transitória em matéria de dívida em 2018 e a regra da dívida em 2019. De um modo geral, o Conselho entende que as medidas necessárias deverão ser tomadas a partir de 2018 para cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (9) O Governo esloveno apresentou propostas de reforma do sistema de saúde. O projeto de lei relativo aos cuidados de saúde e ao seguro de doença, que constitui o elemento fulcral da reforma e assegurará o financiamento do sistema de saúde a longo prazo, foi submetido ao Conselho Económico e Social para consulta, em dezembro de 2017, mas não foi aprovado antes das eleições, o que torna incerta a sua adoção. Está neste momento em fase de elaboração um projeto de lei sobre cuidados continuados, que visa converter estes cuidados num novo pilar da segurança social, em complemento dos seus outros elementos constitutivos (cuidados de saúde, assistência social e segurança das pensões). Não é claro de que forma a Eslovénia irá aumentar a relação custo-eficácia, a acessibilidade e a qualidade dos cuidados de saúde no futuro. Em 2017, foram adotadas propostas de alteração à Lei dos

⁽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).

⁽²⁾ A despesa pública primária líquida inclui a despesa pública total excluindo as despesas com juros, as despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas de fundos da União e as alterações não discricionárias das despesas com subsídios de desemprego. A formação bruta de capital fixo financiada a nível nacional é repartida ao longo de um período de quatro anos. São tidas em conta as medidas discricionárias em matéria de receitas ou os aumentos das receitas impostos por lei. As medidas pontuais, tanto do lado da receita como da despesa, são objeto de compensação.

Médicos, à Lei dos Serviços de Saúde, à Lei dos Direitos dos Pacientes e à Lei das Medidas de Intervenção para garantir a estabilidade financeira das instituições públicas de cuidados de saúde, que deverão agora ser aplicadas de forma a garantir a acessibilidade e a qualidade dos cuidados de saúde. Foram dados os primeiros passos na execução do Plano Nacional de Cuidados de Saúde 2016-2025. Estão a ser gradualmente introduzidos serviços ambulatoriais de medicina familiar, prevenindo-se a criação de um sistema de avaliação das tecnologias da saúde até 2020 e a adoção de soluções de saúde em linha que contribuirão para melhorar o acompanhamento a nível nacional. Por outro lado, uma melhor coordenação da contratação pública no setor dos cuidados de saúde deverá tornar o processo de contratação mais eficaz em termos de custos.

- (10) Em julho de 2017, o Comité Económico e Social adotou por unanimidade um documento intitulado «Pontos de reflexão para a modernização do sistema de pensões e seguro de invalidez da República da Eslovénia». Nele se apresentam diversas medidas suscetíveis de garantir pensões adequadas e um sistema de pensões sustentável e transparente. Todavia, falta ainda um plano de ação concreto para a adoção destas medidas e, apesar do acordo entre os parceiros sociais e o Governo com vista à adoção da referida reforma até 2020, não foi definido ainda um período para a sua introdução gradual. Subsistem alguns desafios: assegurar a sustentabilidade a longo prazo e a adequação do sistema de pensões, ajustando a idade legal de reforma e promovendo a partida para a reforma numa idade mais avançada; alargar a cobertura dos regimes complementares de pensões; responder adequadamente à evolução de carreiras profissionais em mutação e reduzir os riscos de pobreza na velhice.
- (11) Prosseguiu o crescimento económico e assistiu-se a uma melhoria do mercado de trabalho, bem como da evolução a nível social. A percentagem de pessoas em risco de pobreza e de exclusão social diminuiu, mas permanece acima da média da União no que diz respeito aos idosos, nomeadamente às mulheres. O emprego continuou a aumentar e o desemprego voltou a diminuir. Há, no entanto, indícios de escassez de mão de obra em determinadas profissões. O desemprego de longa duração mantém-se acima dos níveis anteriores à crise e representa quase metade do número total de desempregados. Os trabalhadores mais idosos continuam a deparar-se com particulares dificuldades, figurando as suas taxas de atividade e de emprego entre as mais baixas da União. A sociedade eslovena envelhece rapidamente, o que significa que a população em idade ativa e a oferta de mão de obra estão a diminuir. Em resposta a esta evolução, o Governo esloveno elaborou uma «estratégia para um envelhecimento ativo», não dispondo ainda, contudo, de planos de ação concretos.
- (12) O envelhecimento da população acentua a necessidade de aumentar a participação nos programas de educação de adultos, que tem vindo a diminuir desde 2010, sendo particularmente baixa entre os trabalhadores pouco qualificados e os mais idosos. A melhoria das competências através da aprendizagem ao longo da vida poderá melhorar as perspetivas de emprego, em especial dos trabalhadores pouco qualificados e mais velhos. A taxa de emprego dos trabalhadores pouco qualificados melhorou, mas continua a situar-se abaixo dos níveis registados antes da crise e da média da União. A avaliação das políticas ativas do mercado de trabalho revela que a maioria dos programas funciona adequadamente; no entanto, tanto as despesas neste domínio como a taxa de participação dos desempregados nos programas continuam a ser limitadas. Embora a reforma do mercado de trabalho de 2013 tenha ajudado certos grupos vulneráveis a aceder ao emprego, o trabalho temporário continua a constituir um problema.
- (13) Foram adotadas medidas para melhorar as opções de financiamento das empresas na Eslovénia e para oferecer alternativas ao crédito bancário. No entanto, a dependência face ao crédito bancário continua a representar um problema em termos de financiamento, sobretudo para as pequenas e médias empresas, cujo crescimento é entravado pelas dificuldades de acesso ao financiamento. As medidas em vigor não permitiram ainda melhorar o financiamento, sobretudo das empresas inovadoras. A Eslovénia conta apenas com um pequeno número de empresas em rápido crescimento e estas carecem de apoio suficiente para a sua expansão. O capital de risco tem vindo a ganhar importância enquanto forma de financiamento através de capitais próprios, mas parte de níveis muito baixos. Uma investigação pública mais eficiente beneficiaria também as empresas inovadoras, que se deparam atualmente com grandes dificuldades em atrair talentos nacionais e estrangeiros, para além de não disporem de financiamento com base no desempenho. O nível de investimento privado na Eslovénia continua a ser relativamente baixo, em comparação com outros países análogos, o que justifica a prossecução de esforços específicos para continuar a melhorar as condições de enquadramento do investimento, em especial nas áreas em que há grande potencial de aumento da produtividade.
- (14) O desenvolvimento das empresas é ainda entravado pela sobrecarga administrativa e regulamentar. A burocracia é considerada um dos grandes obstáculos à atividade empresarial na Eslovénia. As dificuldades têm sobretudo a ver com a incerteza e a complexidade dos procedimentos fiscais, embora não se limitem a este domínio, e os processos no domínio do direito comercial demoram ainda cerca de um ano a serem ouvidos em tribunal. A Eslovénia criou um instrumento destinado a reduzir a carga administrativa e tem avançado na sua implantação. Grande parte da sua aplicação continua, todavia, por realizar.

- (15) De igual modo, a Eslovénia só começou agora a tratar a questão do elevado nível de regulamentação restritiva em certos setores de serviços. Foram realizadas reformas para liberalizar os requisitos profissionais aplicáveis aos arquitetos e aos engenheiros civis, mas continuam sem resposta outros problemas identificados pelos serviços da Comissão. Estas reformas deverão beneficiar também as empresas das indústrias transformadoras eslovenas que dependem do contributo de serviços concorrenciais.
- (16) Um sistema eficaz de contratação pública é fundamental para a contenção dos custos e a melhoria da qualidade do setor da saúde na Eslovénia. Um sistema centralizado de contratação pública, bem como outras formas de agregação dos contratos públicos, tais como a contratação pública conjunta entre hospitais, são essenciais para garantir o fornecimento de produtos inovadores de qualidade, a preços competitivos.
- (17) A Eslovénia padece de problemas de ineficiência e de falta de transparência na contratação pública. A concorrência entre proponentes é comparativamente reduzida, como indica o escasso número de propostas recebidas em cada concurso e a elevada proporção de procedimentos negociados sem anúncio de concurso prévio. Tal também reduz a transparência. Os intervenientes na contratação pública são pouco profissionalizados e existem poucas salvaguardas contra a corrupção e o conluio entre proponentes. Em especial, a independência da Comissão de Fiscalização Nacional é limitada, em resultado do processo de nomeação dos seus membros. Embora a criminalidade económica e a corrupção tenham, segundo as autoridades, causado danos significativos ao longo dos últimos anos, continuam por adotar algumas reformas de combate à corrupção.
- (18) O Estado continua fortemente implicado na economia eslovena, designadamente no setor financeiro. Os planos de privatização publicados anteriormente têm sido executados de forma morosa. A sua execução aumentaria a viabilidade a longo prazo das empresas e reduziria os riscos para as finanças públicas.
- (19) No contexto do Semestre Europeu de 2018, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Eslovénia, que publicou no relatório de 2018 relativo a este país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2018, o Programa Nacional de Reformas para 2018 e o seguimento dado às recomendações dirigidas à Eslovénia em anos anteriores. A Comissão tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável na Eslovénia, 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.
- (20) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e desta avaliação, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade 2018, estando o seu parecer ⁽¹⁾ refletido, em especial, na recomendação 1 abaixo,

RECOMENDA que, em 2018 e 2019, a Eslovénia tome medidas no sentido de:

1. Assegurar que, em 2019, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não exceda 3,1 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,65 % do PIB. Adotar e aplicar a lei relativa aos cuidados de saúde e ao seguro de doença e a reforma prevista dos cuidados continuados. Assegurar a adequação e a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões, aumentando a idade legal de reforma e restringindo o acesso à reforma antecipada. Promover a empregabilidade dos trabalhadores pouco qualificados e dos trabalhadores mais idosos, através de programas de aprendizagem ao longo da vida e de medidas de ativação.
2. Desenvolver fontes alternativas de financiamento para as empresas em rápido crescimento. Reduzir as barreiras à entrada no mercado através da revisão da regulamentação do mercado de produtos e da redução dos encargos administrativos. Reforçar a concorrência, a profissionalização e a supervisão independente na contratação pública. Proceder às privatizações em conformidade com os planos em vigor.

Feito em Bruxelas, em 13 de julho de 2018.

Pelo Conselho
O Presidente
H. LÖGER

⁽¹⁾ Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.