

## I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

## PARECERES

## CONSELHO

## PARECER DO CONSELHO

de 7 de Julho de 2009

sobre o programa de estabilidade actualizado da Eslovénia para 2008-2011

(2009/C 195/01)

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 <sup>(1)</sup>, nomeadamente o n.º 3 do artigo 5.º,

Tendo em conta a recomendação da Comissão,

Após consulta ao Comité Económico e Financeiro,

EMITIU O PRESENTE PARECER:

1. Em 7 de Julho de 2009, o Conselho examinou o programa de estabilidade actualizado da Eslovénia relativo ao período de 2008 a 2011.
2. O sólido crescimento económico da Eslovénia nos últimos anos, 5 % em média em 2004-2008, foi marcado por um forte desempenho das exportações e investimentos. Dado o seu muito elevado grau de abertura, a economia foi severamente afectada pela crise global. A actividade desacelerou consideravelmente ao longo de 2008, com uma queda acentuada no último trimestre. Simultaneamente, a economia registou um aumento dos custos unitários do trabalho. Além disso, embora apoiado por um forte aumento do emprego e dos salários, o consumo privado foi travado pela inflação elevada e a quebra de confiança dos consumidores. Utilizar a margem de manobra fiscal oferecida pelos níveis moderados de défice e dívida no início da crise, as autoridades adoptaram medidas de apoio à economia, destinadas a estabilizar o sistema financeiro, salvaguardar postos de trabalho e aumentar o potencial de crescimento, tendo as empresas beneficiado igualmente do desagravamento fiscal decidido antes do início da crise. Ao mesmo tempo, dada a necessidade de melhorar a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo, foram tomadas medidas de consolidação e novas medidas de poupança, após a apresentação do programa (no orçamento suplementar aprovado pelo governo em 17 de Junho) para travar o aumento rápido do défice público, de menos de 1 % do PIB em 2008 para mais de 5 % do PIB em 2009 (cerca de metade desta deterioração deve-se ao funcionamento dos estabilizadores automáticos). A supressão das medidas de incentivo orçamental e o regresso à consolidação orçamental são um desafio crucial que se perspectiva, juntamente com a necessidade de aumentar a sustentabilidade a longo prazo, através

<sup>(1)</sup> JO L 209 de 2.8.1997, p. 1. Os documentos referidos no presente texto podem ser consultados no seguinte endereço: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

de uma reforma do sistema de pensões. Perante a recente evolução registada nos salários e na produtividade, outro desafio se perfila: o de aumentar a competitividade através de políticas salariais adequadas e de um esforço na área da investigação e inovação que ajudem a aumentar a intensidade tecnológica da produção.

3. O cenário macroeconómico subjacente ao programa prevê que, após uma expansão de 3,5 % em 2008, o PIB real cairá 4 % em 2009, antes de recuperar para um crescimento positivo e crescente ao longo do período restante de vigência do programa. Avaliado à luz das informações actualmente disponíveis <sup>(1)</sup>, nomeadamente os dados sobre o PIB real para o primeiro trimestre de 2009 divulgados após a apresentação do programa, este cenário parece basear-se em pressupostos de crescimento favoráveis. O crescimento económico em 2009 poderá ser inferior ao projectado no programa e a recuperação poderá ser mais rápida do que o previsto na actualização. Parecem realistas as projecções do programa para a inflação, que se prevê irá moderar significativamente a partir do pico atingido em 2008. A actualização projecta uma redução do défice externo mais pronunciada do que os serviços da Comissão em 2009 (de 5,6 % do PIB em 2008) na perspectiva de um significativo ajustamento descendente a nível do crescimento dos salários do sector privado.
4. Segundo a notificação orçamental da Primavera de 2009, o défice das administrações públicas em 2008 é estimado em 0,9 % do PIB, em sintonia com o objectivo fixado na anterior actualização do programa de estabilidade, mas no contexto de um crescimento do PIB inferior ao previsto (3,5 % contra os 4,6 % previstos). A execução orçamental foi marcada por derrapagens da despesa. Estas impediram a superação do objectivo para 2008, que teria sido possível graças ao facto de: i) os resultados de 2007 terem sido um ponto percentual do PIB superiores ao esperado no anterior programa e de ii) a receita ter registado em 2008 um crescimento superior ao orçamentado. A receita aumentou 7,1 %, em vez de 6,4 % como previsto, com uma evolução positiva a nível do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, das contribuições sociais e das receitas não fiscais. A despesa aumentou 10,7 %, em vez de 7,4 %, com derrapagens no investimento público, transferências sociais e remunerações dos trabalhadores.
5. Em conformidade com o programa actualizado, o défice das administrações públicas deverá ampliar-se significativamente em 2009, para 5,1 % do PIB, reflectindo o funcionamento dos estabilizadores automáticos e de várias medidas discricionárias, a forte dinâmica das transferências sociais (nomeadamente disposições em matéria de indexação) e as remunerações dos trabalhadores (em consequência do acordo para responder às «disparidades salariais»). Segundo o programa, as medidas de apoio à economia, estabelecidas nos pacotes de incentivo aprovados pelo governo, bem como as medidas expansionistas tomadas antes do início da crise (sobretudo desagravamento fiscal para as empresas), atingiram quase 2 % do PIB. Ao mesmo tempo, foram tomadas medidas de consolidação sob a forma de um aumento dos impostos especiais sobre o consumo e de poupanças a nível das despesas com a massa salarial do sector público, o consumo intermédio e o investimento. Estas últimas foram anunciadas no programa de estabilidade e, mais tarde, confirmadas em parte no orçamento suplementar. O programa prevê um agravamento do défice estrutural, ou seja, o défice corrigido das variações cíclicas e líquido de medidas pontuais e outras medidas temporárias, de 1,25 pontos percentuais do PIB (calculado de acordo com a metodologia comum), que aponta para uma orientação orçamental expansionista.
6. A estratégia do programa a médio prazo é reduzir o défice das administrações públicas ao longo do período de vigência do programa através de um ajustamento antecipado, de pouco mais de 5 % do PIB em 2009 para 3,4 % do PIB em 2011. O défice primário melhorará um pouco mais rapidamente, dado o aumento projectado dos encargos com juros. O programa confirma o objectivo de médio prazo, segundo o qual a situação orçamental da Eslovénia apresentará um défice estrutural de 1 % do PIB, mas, embora pressupondo uma evolução no sentido do objectivo de médio prazo a partir de 2010, não prevê que esse objectivo seja alcançado no período de vigência do programa. Reflectindo o objectivo de «retirar o incentivo orçamental em conformidade com o relançamento económico até 2011», a consolidação prevista incide principalmente sobre o lado da despesa, induzida por uma baixa das subvenções de um ponto percentual do PIB entre 2009 e 2011. O regime de subvenção salarial deverá ser gradualmente extinto em 2010 e as restantes medidas de incentivo no lado da despesa sê-lo-ão em 2011. O aumento previsto dos encargos com juros de 0,25 pontos percentuais do PIB durante o período de vigência do programa é amplamente compensado por uma baixa das remunerações dos trabalhadores em termos de percentagem do PIB. Está previsto o congelamento da dotação para transferências sociais até ao fim de 2010 (ao nível alcançado no primeiro semestre de 2009).

<sup>(1)</sup> A avaliação tem em conta, nomeadamente, as previsões dos serviços da Comissão da Primavera de 2009, bem como outras informações disponibilizadas desde então.

Prevê-se que a receita aumente 0,5 pontos percentuais do PIB em 2010. A dívida bruta pública, estimada em 22,8 % do PIB em 2008, deverá subir 13,5 pontos durante o período de vigência do programa. O aumento substancial do défice primário representa mais de metade da subida do rácio da dívida; mas o efeito de bola de neve e um ajustamento significativo défice-dívida em 2009, reflectindo as recapitalizações e as operações de liquidez para apoiar o sector financeiro, também contribuem para essa subida.

7. As previsões orçamentais do programa estão sujeitos a revisão em baixa durante o período de vigência do programa. Em primeiro lugar, o crescimento económico poderá ser inferior ao projectado no programa. Em segundo lugar, tal como sugerido no orçamento suplementar aprovado após a apresentação do programa, as poupanças a nível das despesas com o consumo intermédio e o investimento, anunciadas no programa de estabilidade para 2009, poderão não ser plenamente realizadas. Existem riscos de derrapagem da despesa: por exemplo, a nova restrição prevista, nomeadamente a nível da massa salarial, tem de ser ainda negociada com os parceiros sociais. Poderá também ser difícil assegurar a inversão prevista das medidas de incentivo no lado da despesa, que consistem essencialmente em subvenções. Em terceiro lugar, para além do impacto de um crescimento económico eventualmente mais baixo, poderá ocorrer uma quebra das receitas a partir de 2010, especialmente nos impostos indirectos. Por último, as importantes garantias dadas pelo Estado no contexto das medidas de apoio ao sector financeiro constituem outro risco a que os objectivos orçamentais estão sujeitos (as despesas aumentarão se e quando as garantias forem accionadas). Os riscos negativos para os objectivos orçamentais, agravados pela incerteza quanto ao ajustamento défice-dívida, implicam que o rácio da dívida poderá aumentar mais rapidamente do que se prevê no programa.
8. O impacto orçamental do envelhecimento demográfico a longo prazo na Eslovénia é bastante superior à média da UE, principalmente em virtude do aumento relativamente sensível que se prevê para as despesas com as pensões, em termos de percentagem do PIB, durante as próximas décadas. A situação orçamental em 2008 estimada no programa — que é pior do que a posição inicial do programa anterior — agrava o impacto orçamental do envelhecimento da população sobre o hiato de sustentabilidade. A redução do défice primário a médio prazo, como previsto no programa, e a nova reforma das pensões destinada a reduzir o aumento substancial das despesas ligadas ao envelhecimento demográfico, nomeadamente incentivando o prolongamento da vida activa, contribuiriam para reduzir os elevados riscos que pesam sobre a sustentabilidade das finanças públicas.
9. O quadro orçamental esloveno oferece margem para melhoria, nomeadamente na área do controlo da despesa, atendendo ao facto de a estratégia de consolidação depender da restrição da despesa. Ao mesmo tempo, a eficiência da despesa pública, inclusive na área dos cuidados de saúde, poderá ser reforçada para ajudar a que a restrição da despesa não comprometa o nível dos serviços prestados. Para alcançar este objectivo, o governo pretende introduzir a orçamentação baseada no desempenho a partir do próximo ciclo orçamental (2010-2011), mas o programa não explica em pormenor como esta medida será posta em prática.
10. A Eslovénia adoptou diversas medidas para salvaguardar a estabilidade do sector financeiro. No Outono de 2008, foi instituída uma garantia ilimitada do Estado sobre os depósitos bancários dos particulares. Além disso, o governo pode utilizar os seguintes tipos de medidas: i) empréstimos e investimentos em capital próprio em instituições de crédito, companhias de seguros e resseguros e sociedades de pensões; ii) garantias do Estado a instituições de crédito para operações de refinanciamento; e iii) compras de créditos a instituições de crédito. Prevê-se que estas medidas sejam gradualmente suprimidas até ao final de 2010. O tecto do volume global de garantias do Estado foi fixado em 12 mil milhões de EUR (33 % do PIB). Um segundo conjunto de medidas, aprovado em princípios de 2009, consiste num regime de garantia do Estado para empréstimos bancários a empresas, bem como na recapitalização do Banco de Exportação e Desenvolvimento da Eslovénia e do Fundo para o Empreendedorismo (que atingem juntos 0,6 % do PIB). Por último, o governo depositou temporariamente junto da banca as receitas de algumas recentes emissões de títulos.
11. Em sintonia com o Plano de Relançamento da Economia Europeia aprovado em Dezembro de 2008 pelo Conselho Europeu, a Eslovénia aprovou dois pacotes de incentivo. Juntamente com o desagravamento fiscal que beneficia as empresas determinado antes do início da crise, as medidas de incentivo iriam até quase 2 % do PIB e seriam em parte financiadas pelas medidas de consolidação já adoptadas e anunciadas. De acordo com o orçamento suplementar, a sua incidência líquida eleva-se a cerca de 0,75 % do PIB. Estas medidas parecem constituir uma resposta adequada à contracção económica, dado que a margem de manobra fiscal permitida pelos níveis moderados do défice e da dívida no início da crise é restringida pelos desafios de sustentabilidade a longo prazo.

Pode considerar-se que as medidas de incentivo foram tomadas em tempo útil e bem orientadas, uma vez que a sua principal finalidade é travar a deterioração do mercado de trabalho e aumentar o potencial de crescimento e competitividade, incentivando o investimento em novas tecnologias e em I&D. Após a apresentação do programa, o governo aprovou um terceiro conjunto de medidas que reafecta parte dos fundos dos dois pacotes anteriores, face à fraca aceitação do regime de subvenções salariais, prevê um apoio suplementar ao mercado de trabalho e uma transferência de montante fixo para as pessoas desfavorecidas. As medidas de incentivo relacionadas com a despesa (principalmente subvenções) serão, em princípio, temporárias — válidas por um ou dois anos —, mas as restantes medidas, incluindo o desagravamento fiscal anteriormente decidido, são de natureza permanente. Os investimentos infra-estruturais em curso deverão apoiar ainda mais o relançamento. As medidas adoptadas pelas autoridades estão relacionadas com a agenda de reformas a médio prazo e com as recomendações específicas por país propostas pela Comissão em 28 de Janeiro de 2009, no âmbito da Estratégia de Lisboa para o Crescimento e o Emprego, e aprovadas pelo Conselho Europeu da Primavera em 19 de Março.

12. Após o forte aumento em 2009, prevê-se que o défice se reduza gradualmente, sobretudo em 2010. Tendo em conta os riscos a que os objectivos orçamentais estão sujeitos, o défice não descerá abaixo do valor de referência de 3 % do PIB até ao fim do período de vigência do programa (2011). É provável que o défice de 2009 se acentue bastante, possivelmente para além do objectivo do programa. A orientação orçamental apresentada no programa em 2010 e 2011 não assegurará uma melhoria estrutural adequada em virtude das contingências de sustentabilidade a longo prazo, a menos que se leve por diante a reforma das pensões e se enfrentem os já referidos riscos que pesam sobre os objectivos orçamentais, nomeadamente pondo fim aos incentivos logo que o relançamento se imponha, implementando outras medidas de consolidação e garantindo o controlo rigoroso da despesa. Além disso, há que acelerar o ajustamento previsto em 2011, na perspectiva da aceleração prevista do crescimento económico.
13. No respeitante aos requisitos em matéria de dados especificados no Código de Conduta para os programas de estabilidade e de convergência, o programa omite certos dados obrigatórios e facultativos <sup>(1)</sup>.

A conclusão geral é que a política orçamental da Eslovénia será expansionista em 2009, em conformidade com o Plano de Relançamento da Economia Europeia. A Eslovénia adoptou medidas para apoiar a economia em sintonia com a margem de manobra proporcionada pelos níveis moderados do défice e da dívida no início da crise, que, juntamente com o desagravamento fiscal em benefício das empresas decidido antes da crise, parece ser uma resposta adequada ao Plano de Relançamento. As medidas são atempadas, bem orientadas e em parte temporárias. Para além do apoio à economia e ao emprego, visam o aumento do crescimento potencial e da competitividade, incentivando o investimento em novas tecnologias e em I&D. Simultaneamente, como a margem de manobra orçamental é restringida pelas contingências de sustentabilidade a longo prazo, foram tomadas medidas de consolidação para ajudar a financiar as medidas de incentivo. O programa anuncia poupanças adicionais para 2009, que parecem ter sido apenas em parte confirmadas no orçamento suplementar aprovado em 17 de Junho. Depois disso, o programa planeia um regresso à consolidação orçamental, com uma melhoria do saldo estrutural primário em 2010 e, em menor medida, em 2011, mas não se prevê que o défice desça abaixo do valor de referência de 3 % do PIB até ao fim do período de vigência do programa. A estratégia orçamental está sujeita a riscos de revisão em baixa, uma vez que o crescimento económico poderá ser inferior ao projectado. Acresce que poderá ser difícil inverter as medidas de incentivo, e não são de excluir derrapagens da despesa. Embora o rácio da dívida seja baixo (se bem que em rápido crescimento), considera-se que a Eslovénia corre um grande risco no que respeita à sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo, devido ao impacto considerável que o envelhecimento demográfico deverá ter no orçamento.

Atendendo à avaliação *supra*, a Eslovénia é convidada a:

- i) implementar as medidas de incentivo em 2009 em sintonia com o Plano de Relançamento e no quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento,
- ii) começar a inverter os incentivos orçamentais em 2010, tal como previsto no programa, e, posteriormente, levar a cabo uma consolidação significativa graças a medidas concretas; manter simultaneamente a despesa pública sob rigoroso controlo,
- iii) tendo em conta o aumento projectado das despesas ligadas ao envelhecimento demográfico, melhorar a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas mediante uma reforma do sistema de pensões, tendo nomeadamente em vista encorajar uma vida activa mais longa.

<sup>(1)</sup> Concretamente, não são apresentados dados sobre a capacidade/necessidade líquida de financiamento em relação ao resto do mundo.

### Comparação das principais projecções macroeconómicas e orçamentais

		2007	2008	2009	2010	2011
PIB real (variação em %)	<b>PE Abril de 2009</b>	<b>6,8</b>	<b>3,5</b>	<b>- 4,0</b>	<b>1,0</b>	<b>2,7</b>
	COM Primavera de 2009	6,8	3,5	- 3,4	0,7	n.d.
	PE Nov. de 2007	5,8	4,6	4,1	4,5	n.d.
Inflação IHPC <sup>(4)</sup> (%)	<b>PE Abril de 2009</b>	<b>3,6</b>	<b>5,7</b>	<b>0,4</b>	<b>1,6</b>	<b>2,6</b>
	COM Primavera de 2009	3,8	5,5	0,7	2,0	n.d.
	PE Nov. de 2007	3,4	3,5	2,8	2,6	n.a.
Hiato do produto <sup>(1)</sup> (% do PIB potencial)	<b>PE Abril de 2009</b>	<b>4,7</b>	<b>4,4</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 3,1</b>
	COM Primavera de 2009	4,5	3,2	- 1,3	- 2,7	n.d.
	PE Nov. de 2007	0,7	0,5	0,1	0,2	n.d.
Capacidade/necessidade líquida de financiamento em relação ao resto do mundo (% do PIB)	<b>PE Abril de 2009</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>
	COM Primavera de 2009	- 3,7	- 5,6	- 4,6	- 4,4	n.a.
	PE Nov. de 2007	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	<b>PE Abril de 2009</b>	<b>0,5</b>	<b>- 0,9</b>	<b>- 5,1</b>	<b>- 3,9</b>	<b>- 3,4</b>
	COM Primavera de 2009	0,5	- 0,9	- 5,5	- 6,5	n.d.
	SP Nov. 2007	- 0,6	- 0,9	- 0,6	0,0	n.d.
Saldo primário (% do PIB)	<b>PE Abril de 2009</b>	<b>1,8</b>	<b>0,2</b>	<b>- 3,6</b>	<b>- 2,2</b>	<b>- 1,6</b>
	COM Primavera de 2009	1,8	0,2	- 3,9	- 4,7	n.d.
	PE Nov. de 2007	0,7	0,2	0,6	1,1	n.d.
Saldo corrigido das variações cíclicas <sup>(2)</sup> (% do PIB)	<b>PE Abril de 2009</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 2,0</b>
	COM Primavera de 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	n.d.
	PE Nov. de 2007	- 0,9	- 1,1	- 0,7	- 0,1	n.d.
Saldo estrutural <sup>(3)</sup> (% do PIB)	<b>PE Abril de 2009</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 2,0</b>
	COM Primavera de 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	n.d.
	PE Nov. de 2007	- 0,8	- 1,0	- 0,7	- 0,1	n.d.
Dívida pública bruta (% do PIB)	<b>PE Abril de 2009</b>	<b>23,4</b>	<b>22,8</b>	<b>30,5</b>	<b>34,1</b>	<b>36,3</b>
	COM Primavera de 2009	23,4	22,8	29,3	34,9	n.d.
	PE Nov. de 2007	25,6	24,7	23,8	22,5	n.d.

**Notas:**

<sup>(1)</sup> Hiatos do produto e saldos corrigidos das variações cíclicas de acordo com o programa, recalculados pelos serviços da Comissão com base nas informações contidas no mesmo.

<sup>(2)</sup> Com base num crescimento potencial estimado de 3,9 %, 4,9 %, 1,0 % e 2,2 %, respectivamente, no período de 2007-2010.

<sup>(3)</sup> Medidas pontuais e outras medidas temporárias são zero, em conformidade com o programa mais recente e as previsões da Primavera de 2009 dos serviços da Comissão.

<sup>(4)</sup> Para os programas, é indicada a definição de IPC.

**Fonte:**

Programas de Estabilidade (PE); Previsões da Primavera de 2009 dos serviços da Comissão (COM); cálculos dos serviços da Comissão.