

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 11 de julho de 2017****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Eslovénia para 2017 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Eslovénia para 2017**

(2017/C 261/23)

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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, 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 16 de novembro de 2016, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas de 2017. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 9 e 10 de março de 2017. Em 16 de novembro de 2016 a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a Eslovénia como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 9 e 10 de março de 2017. Em 21 de março de 2017, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro («Recomendação para a área do euro») <sup>(3)</sup>.
- (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 1 a 3 *infra*.
- (3) O relatório de 2017 relativo à Eslovénia foi publicado em 22 de fevereiro de 2017. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Eslovénia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 12 de julho de 2016, o seguimento dado às recomendações específicas por país formuladas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020. O relatório incluiu igualmente uma apreciação aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 22 de fevereiro de 2017. A análise da Comissão levou-a a concluir que a Eslovénia regista desequilíbrios macroeconómicos. Em particular, as fragilidades no setor bancário, o endividamento das empresas e os riscos orçamentais constituem fatores de vulnerabilidade. Os desequilíbrios estão a ser

<sup>(1)</sup> JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

<sup>(2)</sup> JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

<sup>(3)</sup> JO C 92 de 24.3.2017, p. 1.

gradualmente a desvanecer-se no contexto da retoma do crescimento. O setor empresarial registou uma redução substancial da dívida e houve uma retoma do investimento privado, inclusive sob a forma de investimento direto estrangeiro, que, todavia, continua a ser modesto em comparação com outros países da região. A dívida pública atingiu o seu valor mais elevado em 2015, sendo de esperar um ajustamento em baixa nos próximos anos. Os progressos a nível da reestruturação do setor bancário coincidiram com uma descida rápida da percentagem de créditos não produtivos, que deverá continuar a diminuir. O Governo tomou medidas pertinentes para consolidar e reestruturar o setor bancário e melhorar a governação das empresas públicas. Contudo, impõem-se políticas mais ambiciosas para fazer face ao endividamento das empresas e às fragilidades que subsistem no setor financeiro, a fim de garantir a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas e melhorar o enquadramento empresarial.

- (4) Em 28 de abril de 2017, a Eslovénia apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2017 e, em 3 de maio de 2017, o seu Programa Nacional de Reformas para 2017. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (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. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>(1)</sup>, 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 mais detalhes sobre a forma como tenciona fazer uso dessa 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. No seu Programa de Estabilidade para 2017, o Governo prevê que o défice nominal melhore para 0,8 % do PIB em 2017 e atinja seguidamente um excedente de 0,4 % do PIB em 2020. O objetivo orçamental de médio prazo — um orçamento equilibrado em termos estruturais, que não cumpre os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento — deverá ser alcançado até 2020. Contudo, com base no saldo estrutural recalculado<sup>(2)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo não será atingido durante o período de programação. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2017, o rácio dívida pública/PIB deverá descer para 77,0 % do PIB em 2017 e continuar a diminuir, situando-se em 67,5 % do PIB em 2020. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível. Por outro lado, as medidas necessárias para apoiar os objetivos definidos a partir de 2017 não foram suficientemente especificadas.
- (7) O Programa de Estabilidade para 2017 indica que o impacto orçamental decorrente do afluxo excecional de refugiados é significativo em 2016 e 2017 e fornece provas adequadas do âmbito e natureza destes custos adicionais para o orçamento. De acordo com a Comissão, a despesa adicional elegível para o afluxo excecional de refugiados elevou-se a 0,07 % do PIB em 2016. Este montante mantém-se inalterado em relação ao projeto de plano orçamental para 2017, que confirmou as projeções do Programa de Estabilidade para 2016. O Programa de Estabilidade para 2017 incluía um pedido de 0,07 % do PIB, relativamente ao qual a Comissão considerará uma incidência adicional correspondente a 0,01 % do PIB. O disposto no artigo 5.º, n.º 1, e no artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 permite fazer face a esta despesa adicional, uma vez que o afluxo de refugiados e as medidas de segurança estão relacionados com ocorrências excecionais com um impacto significativo nas finanças públicas da Eslovénia e que a sustentabilidade não ficará comprometida por se autorizar um desvio temporário à trajetória de ajustamento no sentido do objetivo orçamental de médio prazo. Por conseguinte, o ajustamento necessário no sentido do objetivo orçamental de médio prazo para 2016 foi reduzido para ter em conta estes custos orçamentais adicionais. No que diz respeito a 2017, será realizada na primavera de 2018 uma avaliação final que abrangerá também os montantes elegíveis e terá por base os dados observados transmitidos pelas autoridades eslovenas.

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão, segundo a metodologia comumente acordada.

- (8) Em 12 de julho de 2016, o Conselho recomendou à Eslovénia que fizesse um ajustamento orçamental anual de pelo menos 0,6 % do PIB para poder cumprir o objetivo orçamental de médio prazo em 2017. Com base nas previsões da primavera de 2017 apresentadas pela Comissão, existe um risco de algum desvio em relação a esse ajustamento em 2017.
- (9) Em 2018, em virtude da situação orçamental e, em particular, do nível da dívida, a Eslovénia deverá fazer novo ajustamento no sentido de um objetivo orçamental de médio prazo apropriado. Segundo a matriz acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, esse ajustamento traduz-se na exigência de assegurar uma taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida <sup>(1)</sup> não superior a 0,6 % em 2018. Isto corresponderia a um ajustamento estrutural de 1 % do PIB. Num cenário de políticas inalteradas, existe um risco de desvio significativo em relação a esse ajustamento em 2018. Estima-se que a Eslovénia cumpra a regra relativa à dívida em 2017 e 2018. Globalmente, o Conselho considera que a Eslovénia deve estar preparada para tomar medidas adicionais em 2017 e que serão necessárias novas medidas em 2018 para cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Não obstante, tal como previsto no Regulamento (CE) n.º 1466/97, a avaliação dos planos e resultados orçamentais deve ter em conta o equilíbrio orçamental dos Estados-Membros à luz das condições cíclicas. Tal como se salienta na Comunicação da Comissão sobre o Semestre Europeu de 2017 que acompanha estas recomendações específicas, a avaliação do projeto de plano orçamental para 2018 e a subsequente avaliação dos resultados orçamentais desse ano terão de atender devidamente ao objetivo de assegurar uma orientação orçamental que apoie a recuperação em curso, garantindo simultaneamente a sustentabilidade das finanças públicas da Eslovénia. Neste contexto, o Conselho regista que a Comissão tenciona efetuar uma avaliação global em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1466/97, nomeadamente à luz da situação cíclica da Eslovénia. Além disso, há uma grande incerteza quanto à situação cíclica no caso específico da Eslovénia, devido à contração particularmente forte da atividade económica no período de 2008-2013 e às importantes reformas estruturais e do setor financeiro que estão a ser implementadas.
- (10) A Lei relativa às regras orçamentais adotada em julho de 2015 impôs um quadro orçamental de médio prazo para as administrações públicas. Para que este fique operacional, é necessário introduzir algumas alterações na Lei relativa às finanças públicas. Inicialmente, o Governo comprometeu-se a adotar a versão revista da Lei relativa às finanças públicas no prazo de seis meses a contar da adoção da Lei relativa às regras orçamentais. No entanto, este prazo foi repetidamente adiado e a lei revista ainda não foi apresentada ao Parlamento para deliberação. A versão revista da Lei relativa às finanças públicas constitui um dos veículos jurídicos de transposição para a legislação nacional da Diretiva 2011/85/UE do Conselho <sup>(2)</sup>, transposição que os Estados-Membros estavam obrigados a concluir até ao final de 2013. Os membros do Conselho Orçamental foram nomeados em 21 de março de 2017.
- (11) O elevado nível de dívida pública — 79,7 % do PIB em 2016 — constitui uma fonte de vulnerabilidade para as finanças públicas da Eslovénia. A população do país está a envelhecer mais rapidamente do que a da maioria dos Estados-Membros. A Eslovénia enfrenta riscos elevados no que respeita à sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas e o seu indicador do diferencial de sustentabilidade a longo prazo é o mais elevado de todos os Estados-Membros, o que resulta do aumento projetado da despesa pública com pensões, cuidados de saúde e cuidados continuados.
- (12) O Governo apresentou propostas para reformar o sistema de saúde. O projeto de Lei relativa aos cuidados de saúde e ao seguro de doença, que constitui o elemento central da reforma, foi objeto de consulta pública em fevereiro de 2017 e deverá ser transmitido à Assembleia Nacional até ao verão de 2017. É importante respeitar o calendário previsto, que permitirá que a lei entre em vigor ainda em 2017. Em dezembro de 2016, foram apresentadas propostas de alteração da Lei relativa aos Serviços de Saúde e da Lei relativa aos Direitos dos Doentes e foi adotada a nova Lei relativa às farmácias. Os desafios remanescentes prendem-se com a governação e o desempenho dos hospitais, o papel dos cuidados de saúde primários enquanto filtro para os cuidados clínicos em regime de internamento, os sistemas de pagamento dos hospitais, os sistemas de avaliação das tecnologias da saúde e os sistemas de informação. Além disso, os benefícios da contratação pública centralizada de produtos e serviços médicos continuam em larga medida por explorar, estando em preparação um novo regime de contratação pública centralizada para a aquisição de medicamentos que poderá ajudar a tornar o processo de adjudicação mais transparente e eficaz em termos de custos. Os progressos na reforma dos cuidados de saúde continuados também constituem um desafio de monta. Até à data, não há um sistema integrado de cuidados continuados na Eslovénia. Está a ser elaborado um projeto-piloto para determinar as necessidades neste domínio.

<sup>(1)</sup> A despesa pública 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 4 anos. São tidas em conta as medidas discricionárias do lado da receita ou aumentos das receitas impostos por lei. As medidas pontuais tanto do lado da receita como do da despesa são objeto de compensação.

<sup>(2)</sup> Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L 306 de 23.11.2011, p. 41).

- (13) Em abril de 2016, o Governo adotou o Livro Branco sobre as pensões, no âmbito do qual foi lançada uma consulta pública sobre o futuro do sistema de pensões. Continuam, todavia, a faltar propostas legislativas concretas. Em termos prospetivos, os desafios incluem garantir a sustentabilidade a longo prazo e a adequação do sistema de pensões, ajustando a idade legal de reforma ao aumento da esperança de vida e promovendo a aposentação numa idade mais avançada, aumentar a cobertura dos regimes de pensões complementares, lidar adequadamente com a diversidade de carreiras profissionais e reduzir os riscos de pobreza na velhice.
- (14) As tendências sociais e do mercado de trabalho continuaram a melhorar. A criação de emprego aumentou e o desemprego está a diminuir. A percentagem de pessoas em risco de pobreza e de exclusão social decresceu, mas permanece acima da média da União no que diz respeito à população idosa. As melhorias no mercado de trabalho criam oportunidades de criação de emprego para os trabalhadores mais velhos que, no entanto, continuam a registar taxas de participação baixas. A aposentação através do sistema de seguro de desemprego tornou-se cada vez mais comum em anos recentes. O desemprego de longa duração mantém-se acima dos níveis anteriores à crise e corresponde à situação de mais de metade dos desempregados. Mais de 40 % de todos os desempregados de longa duração têm mais de 50 anos, estando quase metade deles há dois anos ou mais no desemprego. A par de uma análise, foi elaborado e debatido com os parceiros sociais um plano de ação destinado a aumentar a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos. A sua execução atempada pode ajudar a melhorar a ativação destes trabalhadores. A taxa de emprego dos trabalhadores pouco qualificados continua a ser baixa e mantém-se bem inferior ao nível anterior à crise e à média da União. O plano de execução da política ativa do mercado de trabalho adotado em janeiro de 2016 prossegue a abordagem atual, enquanto as despesas neste domínio permanecem reduzidas. Os trabalhadores mais velhos e pouco qualificados continuam a estar sub-representados nas medidas de política ativa do mercado de trabalho. A segmentação do mercado de trabalho continua a ser um desafio, não obstante a reforma levada a cabo em 2013.
- (15) Embora ainda elevado, o nível de créditos não produtivos encontra-se numa sólida trajetória descendente. O banco central da Eslovénia já aplicou uma série de medidas de incentivo aos bancos para reduzirem os créditos não produtivos de modo sustentável. As pressões no sentido da redução da dívida começaram a abrandar, mas o fluxo de crédito às empresas continua a diminuir. Os progressos na redução da dívida são desiguais entre as várias empresas. A consolidação e reestruturação do setor bancário estão a avançar, com a fusão de três instituições bancárias em 2016. A Eslovénia comprometeu-se a vender pelo menos 50 % da sua participação no capital do maior banco público até 31 de dezembro de 2017 e mais 25 %, *menos* uma ação, até 31 de dezembro de 2018. A revisão do quadro legislativo reforçou ainda mais a capacidade de reestruturação empresarial da sociedade de gestão dos ativos bancários da Eslovénia. O nível dos créditos não produtivos permanece elevado entre as pequenas e médias empresas (PME). Para dar resposta ao problema, foi desenvolvida, com o auxílio do Banco Mundial, uma abordagem sistemática para a resolução dos créditos não produtivos das PME. Além disso, o Governo adotou uma lei visando a criação de um registo central de crédito para permitir uma gestão mais eficiente dos riscos e reduzir o risco de endividamento.
- (16) O acesso a fontes de financiamento alternativas para empresas solventes é muito limitado. O Fundo Empresarial Esloveno e o Banco SID (*Slovenska izvozna in razvojna banka*) introduziram sobretudo novos instrumentos de dívida para as PME, incluindo medidas como o microcrédito. O Fundo Empresarial Esloveno implementou em 2016 um regime de capital de arranque, de que beneficiaram menos de 50 PME. Outros instrumentos alternativos de financiamento, incluindo capital de risco e capitais próprios com recurso aos FEEL, poderiam constituir uma importante fonte de financiamento adicional, mas continuam em larga medida por explorar.
- (17) Está em curso a implementação da estratégia para o desenvolvimento da administração pública (2015-2020) e registaram-se alguns progressos. Contudo, algumas medidas específicas, como a adoção da Lei da Função Pública, sofreram novos atrasos. O programa do Governo para a redução dos encargos administrativos gerou uma poupança total estimada em 365 milhões de EUR entre 2009 e 2015, tendo-se concretizado quase 60 % das 318 medidas destinadas a aligeirar o ónus burocrático. Todavia, o investimento privado continua a ser prejudicado por procedimentos administrativos morosos e complexos, em particular nos setores da construção e do ordenamento do território. Embora a eficiência e a qualidade do sistema judicial tenham registado melhorias, a marcação de primeiras audiências no âmbito de processos comerciais ainda é extremamente lenta, não sendo possível interpor ações judiciais por via eletrónica. Não obstante a adoção de algumas reformas fundamentais na luta contra a corrupção, como o programa de tolerância zero em matéria de corrupção, a perceção de corrupção continua a ser negativa e parece influenciar as decisões das empresas. Após os progressos iniciais na modernização da regulamentação das profissões, o ritmo das reformas abrandou. A remoção de obstáculos restritivos no tocante a regulamentação das profissões pode beneficiar a concorrência nos mercados dessas profissões.
- (18) A intervenção do Estado na economia permanece elevada apesar do programa de privatização iniciado em 2013. O Estado é o maior empregador, gestor de ativos e detentor de títulos de dívida das empresas na Eslovénia. Aliada a deficiências a nível do governo das sociedades, a elevada participação do Estado tem implicações orçamentais e económicas consideráveis. O seu valor está estimado em 13 mil milhões de EUR, ou cerca de um terço do PIB no período de 2007-2014, devido acima de tudo a medidas de estabilização do setor financeiro e a lucros não recebidos de empresas públicas, em comparação com as suas homólogas privadas. O desempenho das empresas públicas começou a melhorar, assente num novo sistema de governo das sociedades, mas os riscos subsistem. Até ao final de

2015, os resultados mostravam uma melhoria da rentabilidade das empresas sob a gestão da sociedade gestora de participações públicas da Eslovénia, ficando embora aquém do objetivo intermédio fixado na estratégia de gestão. Em janeiro de 2017, o Governo aprovou um plano de gestão de ativos para 2017, quantificando os indicadores de desempenho para cada empresa pública e atualizando uma lista de ativos para alienação. Ao mesmo tempo, continua pendente uma revisão da estratégia de gestão de ativos, primeiro aprovada pelo Parlamento em 2015, tendo o Governo adiado a sua decisão para o segundo semestre de 2017. Não obstante a nomeação de um novo presidente do conselho de administração no final de fevereiro de 2017, o conselho de supervisão ainda não está plenamente operacional.

- (19) No contexto do Semestre Europeu de 2017, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Eslovénia, que publicou no relatório de 2017 relativo à Eslovénia. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2017 e o Programa Nacional de Reformas para 2017, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Eslovénia em anos anteriores. 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 desta análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2017, estando o seu parecer <sup>(1)</sup> refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*.
- (21) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e da presente avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas para 2017 e o Programa de Estabilidade para 2017. As suas recomendações formuladas nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1 a 3 *infra*,

RECOMENDA que a Eslovénia tome medidas em 2017 e 2018 no sentido de:

1. Desenvolver um esforço orçamental significativo em 2018 em linha com os requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, tendo em conta a necessidade de reforçar a recuperação em curso e de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas eslovenas. Adotar e aplicar a reforma proposta do sistema de saúde e adotar a reforma planeada do sistema de cuidados de saúde continuados, melhorando a relação custo-eficácia, a acessibilidade e a qualidade dos cuidados. Explorar plenamente, no setor da saúde, o potencial da contratação pública centralizada. Adotar as medidas necessárias para assegurar a sustentabilidade a longo prazo e a adequação do sistema de pensões.
2. Intensificar os esforços no sentido de melhorar a empregabilidade dos trabalhadores pouco qualificados e dos trabalhadores mais velhos, nomeadamente através de medidas específicas em matéria de aprendizagem ao longo da vida e de ativação.
3. Melhorar as condições de financiamento, nomeadamente facilitando a resolução duradoura dos créditos não produtivos e o acesso a fontes de financiamento alternativas. Assegurar a implementação integral da estratégia da sociedade de gestão dos ativos bancários. Reduzir os encargos administrativos das empresas associados às regras em matéria de ordenamento do território e licenças de construção e garantir a boa governação das empresas públicas.

Feito em Bruxelas, em 11 de julho de 2017.

*Pelo Conselho*

*O Presidente*

T. TÖNISTE

---

<sup>(1)</sup> Por força do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.