



### Índice

#### I Resoluções, recomendações e pareceres

#### RECOMENDAÇÕES

##### Conselho

2019/C 301/01	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Bélgica para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Bélgica para 2019 .....	1
2019/C 301/02	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Bulgária para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Bulgária para 2019 .....	8
2019/C 301/03	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Chéquia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Chéquia para 2019 .....	15
2019/C 301/04	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Dinamarca para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Dinamarca para 2019 .....	20
2019/C 301/05	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Alemanha para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Alemanha para 2019 .....	24
2019/C 301/06	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Estónia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Estónia para 2019 .....	30

2019/C 301/07	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Irlanda para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Irlanda para 2019 .....	35
2019/C 301/08	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019,, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Grécia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Grécia para 2019 .....	42
2019/C 301/09	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Espanha para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Espanha para 2019 .....	48
2019/C 301/10	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da França para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da França para 2019 .....	55
2019/C 301/11	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Croácia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Croácia para 2019 .....	64
2019/C 301/12	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Itália para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Itália para 2019 .....	69
2019/C 301/13	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas de Chipre para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Chipre para 2019 .....	80
2019/C 301/14	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Letónia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Letónia para 2019 .....	86
2019/C 301/15	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Lituânia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Lituânia para 2019 .....	91
2019/C 301/16	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas do Luxemburgo para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade do Luxemburgo para 2019 .....	97
2019/C 301/17	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Hungria para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Hungria para 2019 .....	101
2019/C 301/18	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas de Malta para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Malta para 2019 .....	107

2019/C 301/19	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas dos Países Baixos para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade dos Países Baixos para 2019 .....	112
2019/C 301/20	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Áustria para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Áustria para 2019 .....	117
2019/C 301/21	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Polónia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para 2019 .....	123
2019/C 301/22	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2019 .....	129
2019/C 301/23	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Roménia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Roménia para 2019 .....	135
2019/C 301/24	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Eslovénia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Eslovénia para 2019 .....	143
2019/C 301/25	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Eslováquia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Eslováquia para 2019 .....	148
2019/C 301/26	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Finlândia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Finlândia para 2019 .....	154
2019/C 301/27	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Suécia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Suécia para 2019 .....	159
2019/C 301/28	Recomendação do Conselho, de 9 de julho de 2019, relativa ao Programa Nacional de Reformas do Reino Unido para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência do Reino Unido para 2018-2019 .....	163

## I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

## RECOMENDAÇÕES

## CONSELHO

## RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 9 de julho de 2019

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Bélgica para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Bélgica para 2019

(2019/C 301/01)

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 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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup>, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta em que não identificou a Bélgica como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à área do euro»).

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

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

<sup>(3)</sup> JO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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 Bélgica deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro de 2019, repercutida nas recomendações 1 a 4 *infra*. Em especial, as medidas destinadas a melhorar os serviços contribuirão para dar resposta à primeira recomendação relativa à área do euro no que diz respeito a mercados de serviços resilientes, a medidas destinadas a melhorar a sustentabilidade, à eficiência e à composição das finanças públicas, bem como à utilização de receitas extraordinárias para reduzir a dívida pública contribuirão para dar resposta à segunda recomendação da área do euro no que diz respeito ao apoio ao investimento, à melhoria das finanças públicas e à reconstituição das reservas orçamentais, e as medidas para reforçar a eficácia das políticas do mercado de trabalho contribuirão para dar resposta à terceira recomendação da área do euro no que diz respeito ao apoio às transições bem-sucedidas no mercado de trabalho.
- (3) O relatório de 2019 relativo à Bélgica foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Bélgica em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(4)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados pela Bélgica na consecução dos objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020.
- (4) Em 26 de abril de 2019, a Bélgica apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e o seu Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados ao mesmo tempo.
- (5) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(5)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica.
- (6) A Bélgica encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra relativa à dívida. No seu Programa de Estabilidade para 2019, o Governo belga projeta uma melhoria gradual do saldo nominal, que deverá passar de um défice de 0,7 % do produto interno bruto (PIB) em 2018 para 0,0 % do PIB em 2022. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(6)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo, que consiste numa situação orçamental equilibrada em termos estruturais, não deverá ser alcançado no horizonte temporal do Programa de Estabilidade para 2019. Depois de um pico a quase 107 % do PIB em 2014 e de uma descida para 102 % do PIB em 2018, o rácio relativo à dívida das administrações públicas/PIB deverá diminuir para 94 % até 2022, segundo o Programa de Estabilidade para 2019. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível. Paralelamente, as medidas necessárias para apoiar os objetivos programados em matéria de défice de 2020 em diante não foram especificadas, o que, num cenário de políticas inalteradas, contribui para a deterioração do saldo estrutural em 2020 projetada nas previsões da Comissão apresentadas na primavera de 2019.
- (7) Em 5 de junho de 2019, a Comissão publicou um relatório ao abrigo do artigo 126.º, n.º 3, do Tratado, em virtude da não conformidade da Bélgica com a regra relativa à dívida em 2018. Após a avaliação de todos os fatores pertinentes, o relatório concluiu que a análise atual não podia determinar de forma totalmente segura se o critério da dívida, definido no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997 do Conselho era ou não cumprido.
- (8) No seu Programa de Estabilidade para 2019, a Bélgica confirma o pedido apresentado no seu projeto de plano orçamental de 2019 no sentido de beneficiar da flexibilidade no âmbito da vertente preventiva em conformidade com a «Posição comumente acordada sobre a flexibilidade no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento», aprovada pelo Conselho em 12 de fevereiro de 2016. A Bélgica solicitou autorização para um desvio temporário equivalente a 0,5 % do PIB relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo, tendo em vista a execução de reformas estruturais importantes com um impacto positivo na sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. As reformas estruturais incluem uma reforma do sistema de pensões, uma reorientação da carga fiscal, uma reforma da fiscalidade das empresas, uma reforma do mercado de trabalho e uma reforma da administração pública. As previsões da Comissão da primavera de 2019 confirmam que

<sup>(4)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 1.

<sup>(5)</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>(6)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

a Bélgica respeita o valor mínimo de referência em 2019, prevendo uma margem de segurança relativamente ao limiar do défice de 3 % do PIB. Todas as medidas foram já plenamente integradas na legislação, à exceção da reforma da administração pública. Dada a sua natureza, em especial no que toca à reorientação da carga fiscal e à reforma da fiscalidade das empresas, subsistem incertezas quanto ao seu impacto a curto prazo, nomeadamente devido ao seu caráter não neutro do ponto de vista orçamental, o que deteriorou a situação orçamental. No entanto, as medidas reforçaram o potencial de crescimento da economia, reduziram a taxa de desemprego e reduziram os riscos de desequilíbrios macroeconómicos, tendo assim um impacto positivo na sustentabilidade da dívida a médio e longo prazo. Por este motivo, a Bélgica pode atualmente ser considerada elegível para o desvio temporário solicitado, de 0,5 % do PIB em 2019, desde que aplique devidamente as reformas acordadas, que serão objeto de acompanhamento no âmbito do Semestre Europeu.

- (9) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou à Bélgica que assegurasse que a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas <sup>(7)</sup> não excedesse 1,8 % em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Uma vez que a Bélgica é elegível para o desvio temporário solicitado, de 0,5 % do PIB, ao abrigo da cláusula relativa às reformas estruturais, o ajustamento estrutural exigido para 2019 pode ser reduzido para 0,1 % do PIB, o que corresponde a uma taxa de crescimento nominal da despesa primária líquida que não exceda 2,8 % em 2019. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, existe o risco de um desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada rumo ao objetivo orçamental de médio prazo em 2018 e 2019, considerados em conjunto.
- (10) Em 2020, tendo em conta o facto de a Bélgica apresentar um rácio da dívida das administrações públicas superior a 60 % do PIB e um hiato do produto projetado de 0,1 %, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não deve exceder 1,6 %, em consonância com o ajustamento estrutural de 0,6 % do PIB decorrente da matriz de requisitos de ajustamento comumente acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, e num cenário de políticas inalteradas, existe um risco de desvio significativo em relação a esse requisito em 2020. Tudo parece indicar que a Bélgica não cumprirá a regra relativa à dívida em 2019 e 2020. De um modo geral, o Conselho entende que deverão ser tomadas as medidas necessárias a partir de 2019 para cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Seria importante utilizar as eventuais receitas extraordinárias para reduzir ainda mais o rácio da dívida das administrações públicas. A sustentabilidade a médio e longo prazos das finanças públicas da Bélgica continua em risco devido à combinação de um elevado rácio dívida/PIB e ao aumento previsto dos custos decorrentes do envelhecimento da população, nomeadamente os relacionados com as pensões e os cuidados continuados. Foi adotada uma série de reformas do sistema de pensões em 2015, aumentando a idade legal de reforma de 65 para 66 anos, de 2025 em diante, e para 67 anos de 2030 em diante. Além disso, os requisitos em matéria de idade e de antiguidade para beneficiar da reforma antecipada também se tornaram mais rigorosos. Não obstante, as despesas públicas com pensões deverão, ainda assim, aumentar 2,9 pontos percentuais do PIB entre 2016 e 2070, principalmente nas próximas duas décadas. Além disso, as condições de reforma antecipada para vários grandes grupos de funcionários continuam a ser mais favoráveis do que as condições normais. As despesas públicas com cuidados continuados deverão aumentar 1,7 pontos percentuais do PIB entre 2016 e 2070, o que representa um aumento acima da média, partindo do que é já um dos níveis mais elevados da União. A fragmentação organizativa dos cuidados continuados, em que as competências se encontram atualmente dispersas por diferentes níveis administrativos, representa um desafio para algumas dimensões da eficiência das despesas. Por conseguinte, o impacto líquido da recente transferência de responsabilidades ainda não é claro. O reforço da governação contribuiria para alcançar os ganhos de eficiência pretendidos. Poderá haver margem para otimizar a articulação dos cuidados de saúde, a fim de melhorar a relação custo/eficácia do sistema de cuidados continuados.
- (11) A composição e a eficiência da despesa pública podem ser melhoradas, a fim de criar potencial para mais investimento público. Não obstante uma diminuição recente, a despesa total em percentagem do PIB na Bélgica continua a ser das mais elevadas da área do euro. O elevado nível da despesa pública sugere que há margem para um ajustamento orçamental mais baseado nas despesas. Dado o elevado nível da despesa pública, os resultados de determinadas políticas e a qualidade de determinados serviços públicos suscitam questões de eficiência em termos de custos. As análises da despesa e as avaliações das políticas podem ajudar a Bélgica a estabelecer prioridades e a melhorar a eficiência da despesa pública. Além disso, as análises da despesa poderiam ser utilizadas para avaliar a eficiência do apoio público indireto à investigação e desenvolvimento empresarial, que é um dos mais elevados da União em percentagem do PIB e continuou a aumentar no último ano. As autoridades federais e regionais manifestaram recentemente o seu interesse em integrar a análise da despesa no seu mecanismo orçamental.

<sup>(7)</sup> A despesa pública primária líquida inclui as despesas públicas totais, 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 por 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.

- (12) Atualmente, a coordenação orçamental entre entidades não é suficientemente flexível para criar oportunidades de investimento público em projetos de grande dimensão. Num Estado-Membro federal como a Bélgica, em que uma grande parte dos poderes em matéria de despesa está nas mãos dos governos regionais, a eficácia da coordenação orçamental é essencial. Apesar do acordo de cooperação assinado em 2013, não existe ainda um acordo formal sobre as metas anuais a todos os níveis de governo, o que dificulta a coordenação orçamental. Em contraste com a prática dos anteriores programas de estabilidade, quando o comité de concertação «tomou nota» da trajetória orçamental, todos os níveis de governo aprovaram a trajetória orçamental global apresentada no Programa de Estabilidade de 2018 e apoiaram a realização dos objetivos orçamentais até 2020 para todos os níveis de governo. Embora esta aprovação reforce a credibilidade da trajetória global, não houve um acordo formal sobre os objetivos orçamentais anuais a cada nível de governo. A falta de acordo quanto aos objetivos a cada nível de governo pode comprometer a viabilidade da trajetória global rumo ao objetivo de médio prazo. Além disso, impede o departamento «Necessidades de financiamento do setor público» do Conselho Superior de Finanças de controlar eficazmente o cumprimento desses objetivos. O Programa de Estabilidade para 2019 contém apenas objetivos orçamentais globais e intermédios de natureza indicativa, tendo em conta a realização de eleições no âmbito federal e ao nível das regiões e comunidades em 26 de maio de 2019.
- (13) O crescimento económico recente levou à criação de emprego, tendo a taxa de emprego atingido o valor mais alto dos últimos dez anos. No entanto, as passagens da inatividade e do desemprego para o emprego continuam a ser pouco significativas e a Bélgica não está no bom caminho para atingir o objetivo de 73,2 % de emprego fixado no âmbito da estratégia Europa 2020. Subsistem disparidades regionais profundas no mercado de trabalho. Apesar de uma diminuição constante nos últimos cinco anos, o desemprego dos jovens na região de Bruxelas é muito superior à média da União. A participação no mercado de trabalho é baixa para as pessoas com poucas qualificações, as pessoas oriundas da imigração, os trabalhadores mais velhos e as pessoas com deficiência, sugerindo que a sua integração no mercado de trabalho é entravada por fatores estruturais e fatores ligados a grupos específicos. Por outro lado, as medidas de ativação existentes não têm a mesma eficácia para todos os grupos da população. A taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos (55-64 anos) continua a ser inferior à média da União e a diferença relativamente à média da União continua a ser elevada no que se refere às pessoas com mais de 60 anos. As pessoas oriundas da imigração, em especial as mulheres, continuam a registar taxas de desemprego mais elevadas, índices de atividade mais baixos, bem como maiores níveis de pobreza no trabalho e de sobrequalificação. Embora tenham sido tomadas algumas medidas para apoiar a integração dos recém-chegados e combater a discriminação, continua a não existir uma abordagem coordenada para fazer face aos desafios com que deparam as pessoas oriundas da imigração. Para fazer face à baixa participação no mercado de trabalho, foram tomadas medidas no âmbito da reforma do «pacto para o emprego», mas o seu impacto ainda não foi avaliado.
- (14) Continuam a existir importantes fatores financeiros que desincentivam o emprego. Embora a reorientação fiscal tenha reduzido a carga fiscal sobre o trabalho, esta continua a ser, em média, elevada para todos os trabalhadores, exceto os trabalhadores com salários muito baixos (50 % do salário médio). A Bélgica continua a ser o único Estado-Membro em que as prestações de desemprego não são limitadas no tempo, embora diminuam gradualmente. Existem desincentivos financeiros para os beneficiários de regimes de doença e de invalidez e aqueles que asseguram a segunda fonte de rendimentos na família aceitarem um emprego a tempo inteiro. Em especial, as famílias monoparentais (e, em menor medida, os casais com filhos) têm poucos incentivos financeiros para aceitar um emprego (a tempo inteiro) devido à combinação dos custos e à retirada de prestações sociais. Além disso, podem surgir problemas de coordenação devido à repartição das competências em matéria de proteção social entre os níveis federal, regional e local. O sistema de segurança social não abrange formalmente os trabalhadores por conta própria no que toca a subsídio de desemprego, acidentes de trabalho e as doenças profissionais.
- (15) O declínio do desempenho escolar no ensino obrigatório e a existência de disparidades significativas no sistema educativo continuam a ser motivo de preocupação. A percentagem de jovens que não dominam as competências básicas pode ser melhorada, em especial na comunidade francófona, em que essa percentagem é superior à média da OCDE. As disparidades no desempenho educativo decorrentes do meio socioeconómico de origem e do estatuto de imigrante são elevadas. Os professores precisam de mais apoio para lidar com a diversidade e continua a ser necessário adaptar o seu desenvolvimento profissional contínuo. Devem ser intensificadas as reformas destinadas a melhorar os resultados educativos e a combater as disparidades, a fim de fomentar o crescimento intensivo do conhecimento, sustentável e inclusivo, bem como a inclusão social. Registam-se progressos na aplicação do «pacto para a excelência», a reforma escolar emblemática da comunidade francófona que visa melhorar as competências básicas, a eficiência, a governação e combater as desigualdades. Foram adotados decretos sobre a organização

do trabalho dos professores, o currículo comum do ensino básico, o estatuto dos diretores escolares e o reforço da aprendizagem da língua francesa para os novos alunos, que serão aplicáveis de setembro de 2020 em diante. A comunidade flamenga está a implementar algumas reformas no ensino secundário de 2019/2020 em diante, mas o acompanhamento precoce dos alunos continua a constituir um problema. O impacto destas reformas e medidas dependerá também da sua execução e acompanhamento efetivos. O parlamento federal também reduziu a idade da escolaridade obrigatória de seis para cinco anos. Tendo em conta os níveis de despesa já elevados em matéria de educação, as reformas terão de ser aplicadas com maior ênfase no aumento da eficiência e da eficácia do sistema, bem como na sua capacidade para incutir competências orientadas para o futuro e pertinentes para o mercado de trabalho.

- (16) A inadequação das competências e a reduzida mobilidade profissional dificultam o crescimento do emprego e da produtividade. Apesar de terem sido tomadas várias medidas regionais e federais para colmatar a escassez de competências e aumentar a ativação, incluindo no âmbito da reforma «pacto para o emprego», verificam-se carências de mão-de-obra em vários setores, em especial nas tecnologias da informação e da comunicação, na construção civil e na saúde. O crescimento do setor da construção civil é entravado pela falta de competências e pela escassez de mão-de-obra. Há necessidades importantes de requalificação e melhoria das competências da mão-de-obra em alguns setores. A participação dos adultos na educação e na formação profissional e a mobilidade profissional são também baixas. As fracas competências linguísticas são uma questão importante, em especial na região de Bruxelas, onde cerca de 50 % das ofertas de emprego exigem conhecimentos de francês e neerlandês, de acordo com o Programa Nacional de Reformas para 2019. O nível de conclusão do ensino superior é elevado, mas há muito poucos diplomados nos domínios da ciência, da tecnologia, da engenharia e da matemática (CTEM). Em 2016, a Bélgica ocupava o 26.º lugar na União a nível de diplomados do ensino superior nos domínios CTEM, registando uma baixa taxa de novos estudantes em cursos do ensino superior relacionados com estes domínios, em especial entre as mulheres. A execução global do «Plano de Ação CTEM 2012-2020» na Flandres regista progressos, mas o número de diplomados do ensino secundário nos percursos técnicos e profissionais tem vindo a estagnar desde 2010. A comunidade francófona não dispõe de uma estratégia no domínio das CTEM e ainda não implementou a sua «Estratégia para a educação digital» recentemente adotada. A escassez de profissionais com conhecimentos em matéria de empreendedorismo e de ciência, tecnologia, engenharia e matemática entrava o desenvolvimento de empresas em fase de arranque. O nível global de competências digitais é bom, mas não está a melhorar. O Programa Nacional de Reformas para 2019 salienta o acordo entre a Flandres e a Valónia e o acordo planeado entre a Flandres e a Região de Bruxelas-Capital no sentido de melhorar a mobilidade laboral inter-regional.
- (17) A investigação e o desenvolvimento estão concentrados num pequeno número de indústrias e a difusão da inovação para o resto da economia é insuficiente, o que, em última análise, prejudica o crescimento da produtividade. A investigação financiada por fundos públicos é inferior à média da União. Existem também disparidades regionais e sub-regionais de investigação, desenvolvimento e inovação. O Pacto Nacional para Investimentos Estratégicos identifica o reforço da digitalização como uma via promissora para aumentar a produtividade e a capacidade de inovação da Bélgica. Tal exige investimentos em infraestruturas digitais — incluindo a adoção de medidas eficazes para o êxito da implantação da tecnologia 5G —, em capital humano e em empreendedorismo, bem como uma adoção acelerada da tecnologia digital, em especial pelas empresas que registam um maior atraso até à data.
- (18) A qualidade das infraestruturas rodoviárias está a deteriorar-se após anos de reduzido investimento público. Paralelamente, a manutenção de uma rede extensa e densa não apresenta uma boa relação custo-eficácia para as regiões e as autoridades locais. As estradas belgas estão entre as mais congestionadas da União. A infraestrutura ferroviária é densa e de boa qualidade, mas a sua conclusão e atualização representam um desafio e há congestionamento em torno de Bruxelas e no acesso aos portos de Antuérpia e Bruges. Estão previstos investimentos significativos na infraestrutura e na sinalização ferroviárias suburbanas, mas esses investimentos estão a ser dificultados, em especial, pelas regras de afetação orçamental das diferentes regiões. Além disso, os incentivos e os entraves que distorcem e dificultam a concorrência e o investimento nos serviços nacionais de transporte ferroviário de passageiros e nos serviços de transporte interurbano de passageiros em autocarros condicionam a oferta e a procura de serviços alternativos de transportes coletivos com baixas emissões de carbono. O congestionamento crescente explica-se, em parte, devido ao aumento constante dos automóveis de passageiros, incentivado pela ausência de portagens nas estradas, pelas deduções fiscais para viaturas de empresa e por uma fiscalidade ambiental reduzida. Os elevados impostos sobre transações imobiliárias e o regime de viaturas de empresa afetam negativamente a mobilidade. A qualidade dos serviços ferroviários diminuiu e a oferta de transportes públicos urbanos e urbano-rurais pode ser melhorada, em particular na Valónia, onde a dificuldade de acesso às

bacias de emprego constitui uma limitação importante para os candidatos a emprego. De acordo com o Programa Nacional de Reformas para 2019, estão em curso importantes investimentos e reformas em todas as regiões. No âmbito federal, em cooperação com as regiões, a conclusão da rede de caminhos de ferro suburbanos em torno de Bruxelas está a avançar. A Bélgica adotou a lei relativa à liberalização dos serviços ferroviários nacionais, mas a percentagem de transporte de passageiros adjudicada por ajuste direto no âmbito das obrigações de serviço público é ainda muito elevada neste país. Os operadores de autocarros privados não estão autorizados a oferecer serviços de autocarros interurbanos. As regras relativas aos serviços de táxi variam entre as autoridades locais. Embora as regiões tenham desenvolvido os seus próprios planos de mobilidade, a complexidade da coordenação entrava o desenvolvimento de uma visão coerente para a mobilidade no interior d Bélgica, e mesmo com as cidades e regiões fronteiriças. A entidade reguladora dos caminhos de ferro tem margem para expandir o âmbito das suas atividades de regulação.

- (19) Há importantes necessidades de investimento para apoiar a transição energética. A renovação do antigo parque imobiliário, que é anterior à introdução de normas energéticas, ajudará a cumprir os objetivos de redução das emissões fixados para 2020 e 2030. A implantação dos combustíveis alternativos é pouco significativa. É necessário um investimento importante na produção de eletricidade, bem como na capacidade de interligação, nas redes inteligentes, no armazenamento e na eficiência energética.
- (20) Apesar dos esforços do governo, a carga regulamentar e administrativa para as empresas ainda é significativa e entrava o empreendedorismo. A fiscalidade foi reduzida para as empresas em fase de arranque e as pequenas empresas, mas continua a ser complexa para os investimentos financeiros. A Bélgica reformou o seu código de direito das sociedades, reduzindo o número de formas jurídicas de sociedades, facilitando a comunicação jurídica eletrónica, reduzindo os requisitos mínimos de fundos próprios e, de acordo com o Programa Nacional de Reformas para 2019, reformando a legislação em matéria de insolvência para incluir, em especial, as profissões liberais. No entanto, observam-se prazos longos para a obtenção de licenças de construção, elevados custos de registo de propriedade e uma morosidade dos processos judiciais. A justiça administrativa está a atravessar dificuldades devido à falta de recursos e à morosidade dos processos, o que tem causado atrasos significativos, em especial no que diz respeito às licenças de construção, mas também aos procedimentos de adjudicação de contratos. Além disso, a coordenação no domínio do clima, da energia, da política digital e dos transportes é complexa e pode ser melhorada. A cooperação entre as autoridades aduaneiras e as autoridades de fiscalização do mercado é insuficiente, o que aumenta o risco de entrada de mercadorias não conformes na União através das fronteiras belgas. As avaliações de impacto deveriam ser mais bem integradas no processo de decisão política. A qualidade dos serviços públicos digitais para as empresas é fraca. A falta de digitalização do sistema judicial continua a ser um desafio importante, em especial no que se refere à recolha de dados. A plena digitalização da justiça é uma condição importante para melhorar a qualidade do sistema judicial noutros aspetos, como a atualização dos processos empresariais e uma melhor gestão dos recursos humanos e financeiros nos tribunais.
- (21) Os obstáculos à concorrência e ao investimento em vários serviços empresariais entravam o crescimento e a produtividade. A taxa de entrada de novos prestadores de serviços é significativamente inferior à média da União, ao passo que as taxas de lucro são superiores à média da União. O indicador das restrições ao comércio retalhista da Comissão revela que o quadro regulamentar belga aplicável aos contabilistas, aos consultores fiscais, aos arquitetos e aos agentes imobiliários é consideravelmente mais restritivo do que a média da União. Uma lei recentemente adotada introduziu requisitos mais rigorosos para os agentes de patentes. O Gabinete Federal de Planeamento estima que uma redução ambiciosa da carga regulamentar nos serviços jurídicos, de contabilidade e de arquitetura aumentaria a produtividade do trabalho na Bélgica. As taxas regulamentadas dos notários para transações imobiliárias são significativas, vindo juntar-se aos elevados impostos de registo. As reformas do setor do artesanato e do comércio foram aplicadas de forma desigual em função das regiões. O setor retalhista continua a confrontar-se com restrições operacionais que entravam a sua produtividade e desencorajam o investimento. O setor dos supermercados apresenta um nível de concorrência insuficiente, principalmente devido a uma elevada concentração e a uma dinâmica reduzida de entradas e saídas. De acordo com o indicador de restritividade do comércio retalhista, a Bélgica é o sexto Estado-Membro mais restritivo no que se refere ao ambiente operacional dos retalhistas. O Programa Nacional de Reformas para 2019 destaca as recentes reformas na Região de Bruxelas-Capital para facilitar o estabelecimento de atividade retalhista. O mercado das telecomunicações caracteriza-se por um elevado nível de concentração (acentuado por aquisições recentes) e uma fraca concorrência. Esta situação é também ilustrada pelos preços relativamente elevados dos serviços fixos em comparação com os países homólogos. O mercado retalhista das redes fixas caracteriza-se por duopólios geograficamente definidos entre o operador

histórico e os operadores de redes por cabo. Esse facto pode criar obstáculos à prestação de serviços agrupados convergentes fixos e móveis por parte de outros operadores. O Programa Nacional de Reformas para 2019 salienta a adoção da reforma do direito económico para melhorar a conformidade com o direito da concorrência e o funcionamento da Autoridade da Concorrência belga, tornando os procedimentos mais eficientes e reduzindo o risco de litígios adicionais na Cour des Marchés/Markenhof. A autoridade da concorrência belga dispõe de recursos limitados em comparação com as suas homólogas de outros Estados-Membros.

- (22) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório de 2019 relativo à Bélgica, permitindo que a Bélgica utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, atendendo às disparidades regionais.
- (23) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Bélgica, publicada no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Bélgica em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica na Bélgica, 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 ao nível da União para as futuras decisões nacionais.
- (24) Tendo em consideração o que antecede, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2019, estando o seu parecer <sup>(8)</sup> refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*.

RECOMENDA que a Bélgica tome medidas, em 2019 e 2020, no sentido de:

1. Assegurar que em 2020 a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não excede 1,6 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Utilizar as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas. Prosseguir as reformas para assegurar a sustentabilidade orçamental dos sistemas de cuidados continuados e de pensões, nomeadamente limitando as possibilidades de saída antecipada do mercado de trabalho. Melhorar a composição e a eficiência da despesa pública, em especial através de análises das despesas e da coordenação das políticas orçamentais entre todos os níveis de governo, a fim de criar espaço para o investimento público.
2. Eliminar os desincentivos e reforçar a eficácia das medidas ativas do mercado de trabalho, em especial para as pessoas com poucas qualificações, os trabalhadores mais velhos e as pessoas oriundas da imigração. Melhorar o desempenho e o carácter inclusivo dos sistemas de educação e de formação e resolver o problema da inadequação das competências.
3. Centrar a política económica relacionada com o investimento nos transportes sustentáveis, incluindo a modernização das infraestruturas ferroviárias, na transição energética e para uma economia hipocarbónica, na investigação e inovação, em especial na digitalização, tendo em conta as disparidades regionais. Enfrentar os desafios crescentes em matéria de mobilidade, reforçando os incentivos e eliminando os obstáculos para aumentar a oferta e a procura de transportes coletivos e com baixo nível de emissões.
4. Reduzir os encargos regulamentares e administrativos para fomentar o empreendedorismo e remover os obstáculos à concorrência no setor dos serviços, nomeadamente nos serviços de telecomunicações, nos serviços de retalho e nos serviços profissionais.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
M. LINTILÄ

---

<sup>(8)</sup> Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO,****de 9 de julho de 2019,****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Bulgária para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Bulgária para 2019**

(2019/C 301/02)

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 9.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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, a Comissão também adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a Bulgária como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada.

<sup>(1)</sup> JO L 209 de 28.1997, p. 1.

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

- (2) O relatório de 2019 relativo à Bulgária foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Bulgária em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(3)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no âmbito da estratégia Europa 2020. Esse relatório incluía igualmente uma apreciação aprofundada, efetuada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 27 de fevereiro de 2019. A análise da Comissão levou-a a concluir que a Bulgária regista desequilíbrios macroeconómicos. Em especial, as vulnerabilidades do setor financeiro estão associadas a um elevado endividamento e a créditos não produtivos concedidos ao setor empresarial. Embora se registem progressos no combate às causas dos desequilíbrios, será crucial a plena execução e acompanhamento das recentes reformas no domínio da supervisão e governação nos setores financeiros bancário e não bancário.
- (3) Em 24 de abril de 2019, a Bulgária apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e o seu Programa de Convergência para 2019. A fim de ter em conta a respetiva inter-relação, os dois programas foram avaliados ao mesmo tempo.
- (4) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(4)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica.
- (5) A Bulgária encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Convergência para 2019, o Governo búlgaro, partindo de um excedente nominal de 2 % do produto interno bruto (PIB) em 2018, prevê atingir um défice de 0,3 % do PIB em 2019 e um excedente de 0,4 % em 2020, de 0,2 % em 2021 e de 0,1 % em 2022. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(5)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo — que corresponde a um défice estrutural de 1 % do PIB — deverá continuar a ser ultrapassado durante o período de programação. De acordo com o Programa de Convergência para 2019, prevê-se uma diminuição gradual do rácio dívida das administrações públicas/PIB de 22,6 % do PIB em 2018 para 16,7 % em 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é realista. Com base nas previsões da primavera de 2019 apresentadas pela Comissão, o saldo estrutural deverá registar um excedente de 0,7 % do PIB em 2019 e de 0,6 % do PIB em 2020, acima do objetivo orçamental de médio prazo. De um modo geral, o Conselho entende que a Bulgária deverá cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e 2020.
- (6) As receitas fiscais e o cumprimento das obrigações fiscais estão a melhorar, estando em curso várias iniciativas nesse domínio. No entanto, a cobrança de impostos não parece estar a melhorar universalmente ao mesmo ritmo. É o caso, nomeadamente, dos impostos sobre o trabalho e das contribuições para a segurança social e de algumas categorias de impostos especiais de consumo. Há também indícios de que o trabalho não declarado e o comércio ilícito de combustíveis continuam a constituir um problema. A manutenção dos esforços tendentes a melhorar a cobrança de impostos e a adotar medidas específicas adicionais para fazer face aos desafios em domínios específicos do sistema fiscal é da maior importância para reduzir numa maior medida a economia paralela, que ainda tem uma dimensão considerável.
- (7) O Governo tomou medidas para melhorar a eficácia das despesas públicas. O Banco Mundial concluiu uma análise das despesas abrangendo uma série de instituições públicas (ministérios e municípios) e dois estudos-piloto, um sobre policiamento e combate a incêndios e outro sobre gestão de resíduos, e emitiu também um guia para as futuras análises a realizar pelo Governo. Na estratégia orçamental de médio prazo de 2018, o Governo introduziu uma série de indicadores de desempenho para avaliar o impacto das despesas nos diferentes domínios de intervenção ao longo do tempo e para fundamentar a avaliação e o planeamento orçamental. A prossecução destas iniciativas deverá aumentar a qualidade, a eficiência e a transparência das despesas públicas e, conseqüentemente, a quantidade e a qualidade dos bens públicos.

<sup>(3)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 7.

<sup>(4)</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>(5)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

- (8) As empresas públicas são afetadas por um governo empresarial deficiente, que se reflete também, em grande medida, no seu desempenho económico. Está em curso uma reforma do quadro jurídico para o governo das empresas públicas, em cooperação com a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) e com o apoio do Serviço da Comissão de Apoio à Reforma Estrutural. As reformas visam corrigir as atuais deficiências, alinhando a legislação nacional pelas orientações da OCDE em matéria de governo das sociedades relativamente às empresas públicas. A adoção e a aplicação efetiva do quadro jurídico irão assegurar a continuidade e serão fundamentais para o êxito das reformas.
- (9) No atual contexto económico favorável, melhoraram, em média; os rácios de capital e de liquidez dos bancos. Paralelamente, os créditos não produtivos das empresas não financeiras diminuíram, embora continuem a um nível elevado. O mercado secundário dos créditos não produtivos tornou-se mais dinâmico. Em 30 de maio de 2019, o Banco Nacional da Bulgária adotou uma decisão para aplicar as orientações da EBA relativas à gestão das exposições não produtivas e das exposições reestruturadas. As medidas de acompanhamento resultantes das análises do setor financeiro reforçaram o setor bancário, mas subsistem alguns fatores de vulnerabilidade. Entre as novas iniciativas regulamentares adotadas em 2018, contam-se as regras para os grandes riscos e a identificação de clientes ligados entre si, um aumento da taxa de reserva contracíclica de fundos próprios e a introdução de instrumentos macroprudenciais no quadro das medidas relativas aos mutuários. A fim de apoiar práticas empresariais sólidas, é fundamental dar seguimento às iniciativas legislativas no domínio das exposições a partes relacionadas, bem como desenvolver esforços sustentados de supervisão para limitar os empréstimos a partes relacionadas e sancionar as infrações às disposições em matéria de garantias. O reforço do quadro de resolução bancária é outra medida em curso que contribuirá para a capacidade de resistência do setor financeiro.
- (10) A conclusão da reforma do quadro de insolvência poderá ajudar a reduzir a elevada dívida do setor privado e a ainda elevada percentagem de créditos não produtivos. A omissão de alguns elementos reduz a eficiência e a eficácia do quadro de insolvência, resultando em processos de insolvência lentos e onerosos. Ao mesmo tempo, a ausência de instrumentos de controlo adequados impede uma análise adequada dos atuais e novos procedimentos de pré-insolvência e de insolvência e não permite identificar exatamente as suas limitações ou pontos fracos. Em outubro de 2018, a Bulgária solicitou a assistência do Serviço da Comissão de Apoio à Reforma Estrutural com vista à prossecução da reforma do quadro de insolvência. Este projeto identifica lacunas no quadro de insolvência e elaborará um roteiro para as resolver. É importante manter a dinâmica das reformas e aplicar o roteiro futuro.
- (11) A Bulgária adotou alterações legislativas em 2018 e novamente em maio de 2019 e está a diligenciar no sentido de uma transposição totalmente coerente da Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(6)</sup> (Quarta Diretiva Antibransqueamento de Capitais). Há que prestar atenção à aplicação efetiva destas medidas. As autoridades ainda não concluíram e nem notificaram a avaliação dos riscos a nível nacional, que é a pedra angular da elaboração de políticas nacionais adequadas para combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Além disso, a recente evolução do setor bancário sugere que é necessário reforçar a supervisão nacional das transações financeiras internacionais e assegurar a aplicação efetiva do quadro de luta contra o branqueamento de capitais (LBC). O risco de corrupção deve ser melhor tido em conta, uma vez que se trata de uma infração relacionada com o branqueamento de capitais. As autoridades do país terão de apresentar resultados concretos e um historial de ações comprovado com base em decisões definitivas tomadas no quadro de processos de corrupção de alto nível. A utilização da investigação financeira e de perfis financeiros é limitada.
- (12) A supervisão não bancária está a ser objeto de reforma. A Comissão de Supervisão Financeira adotou, em setembro de 2017, um plano de ação para a reforma da supervisão financeira não bancária, em cooperação com a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma. A execução plena e atempada do plano de ação, ainda em curso, contribuirá para uma supervisão adequada do setor financeiro não bancário. Estão em vigor alterações ao direito derivado, com vista a melhorar as regras de avaliação e a sua aplicação. A aplicação efetiva dessas alterações resolveria as questões de avaliação remanescentes que foram identificadas no passado. Por último, a supervisão a nível de grupo continua a ser um desafio, para garantir uma supervisão adequada do setor dos seguros baseada nos riscos.

<sup>(6)</sup> Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão (JO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

- (13) O setor dos seguros automóveis apresenta algumas vulnerabilidades. A adoção de regras bem especificadas em matéria de compensação facilitaria uma abordagem mais harmonizada por parte dos magistrados aquando da tomada de decisões sobre processos específicos. A mais longo prazo, essa metodologia contribuiria para reduzir os custos, a volatilidade e o risco específico do ramo de atividade do seguro automóvel de responsabilidade civil. A sustentabilidade do setor beneficiaria igualmente de uma melhor tarifação, que tenha em conta o historial de condução dos clientes. A Comissão de Supervisão Financeira propôs um sistema de *bonus-malus*, que está a ser objeto de um amplo debate público. Por último, a liquidez do organismo de «carta verde» suscitou preocupações substanciais, devido principalmente ao não pagamento de dívidas por parte de uma seguradora búlgara. O cumprimento rigoroso, por parte de todos os membros, das suas obrigações é crucial para a credibilidade e eficiência do sistema.
- (14) As infraestruturas sofrem de importantes défices de investimento. A cobertura e a qualidade das infraestruturas de transportes melhoraram, mas permanecem abaixo da média da União. A rede transeuropeia de transportes na Bulgária continua incompleta. Além disso, as emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes rodoviários aumentaram fortemente nos últimos cinco anos. É necessário um maior desenvolvimento dos troços ferroviários e rodoviários e dos respetivos sistemas europeus de gestão do tráfego ferroviário, assim como de sistemas de transporte inteligentes. A Bulgária tem baixas taxas de ligação e de tratamento das águas residuais urbanas e níveis elevados de poluição atmosférica e de deposição em aterro dos resíduos urbanos, com uma taxa de reciclagem consideravelmente inferior à média da União. São necessários investimentos para promover a gestão sustentável da água, a eficiência da utilização dos recursos e a transição para uma economia circular. Além disso, são significativas as necessidades de investimento nos domínios da energia e da atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas. A elevada intensidade energética da economia e a lentidão dos progressos registados no sentido do cumprimento dos objetivos de eficiência energética, em especial no setor da construção, entravam a produtividade e a competitividade das empresas do país. Por conseguinte, é necessário intensificar os esforços para garantir a realização de economias de energia significativas, através de investimentos específicos nos setores industrial, dos transportes e da construção. O aumento dos investimentos em infraestruturas de energias limpas (como a produção de energia limpa e hipocarbónica, as interligações e as redes inteligentes), em consonância com as prioridades definidas no projeto de plano nacional relativo ao clima e à energia da Bulgária, contribuiria para melhorar a competitividade global da economia e a qualidade de vida dos cidadãos.
- (15) Apesar de um aumento do orçamento público afeto à investigação em 2018, as despesas com a investigação e desenvolvimento (I&D) continuam a ser muito baixas, tanto no setor privado como no setor público. O investimento privado em I&D é ainda dominado por grandes empresas multinacionais e concentrado na região da capital. O ritmo lento da execução das reformas e a elevada fragmentação do sistema de investigação, desenvolvimento e inovação dificultam o contributo dos investimentos em I&D para a produtividade e o crescimento. Um grande número de universidades e institutos de investigação continua a apresentar maus resultados em termos de investigação científica de elevada qualidade. As ligações entre a ciência e as empresas continuam a ser muito débeis e a disponibilidade de capital humano no sistema de I&D é fonte de grande preocupação. As aglomerações industriais na Bulgária, e o potencial que oferecem, estão subdesenvolvidas, uma vez que, muitas vezes, não têm massa crítica suficiente. Outras reformas, combinadas com uma governação eficiente e um investimento público mais bem orientado, poderiam maximizar o impacto na produtividade e melhorar a competitividade da economia. Além disso, o reforço da digitalização das empresas e a introdução de novos modelos empresariais são fundamentais para a produtividade do país.
- (16) As reformas da administração pública e da administração pública em linha continuam a ser lentas e registam resultados insuficientes, e o contexto empresarial continua a apresentar fragilidades. Foram adotadas várias medidas de reforma, mas a sua aplicação prática está atrasada. As deficiências institucionais, a insegurança regulamentar, a corrupção e a insuficiência da oferta de pessoal continuam a figurar entre os principais obstáculos ao investimento. A governação no setor público beneficiaria com regras mais transparentes e claras, bem como uma perspetiva de longo prazo. As deficiências são igualmente evidentes no domínio dos testes dos produtos e da segurança, devido à escassez de recursos financeiros e humanos. Além disso, embora a grande maioria das medidas incluídas na estratégia nacional de contratação pública tenha sido adotada, a sua aplicação exige um acompanhamento, um controlo e uma avaliação contínuos. O recurso frequente à adjudicação por ajuste direto e o elevado número de propostas únicas constituem uma ameaça para a transparência e a eficácia do sistema. A capacidade administrativa do setor dos contratos públicos continua a ser um desafio, tal como a profissionalização dos compradores públicos e as compras agregadas. O atraso significativo na adoção da contratação pública eletrónica impede uma maior transparência e eficiência dos processos de adjudicação de contratos públicos.
- (17) O mercado de trabalho melhorou, mas subsistem desafios. A taxa de emprego atingiu o nível mais elevado desde a adesão da Bulgária à União e a taxa de desemprego é inferior à média da União. Apesar desta evolução positiva, alguns grupos, como os trabalhadores pouco qualificados, os jovens, os ciganos e as pessoas com deficiência, ainda enfrentam dificuldades para encontrar trabalho. Estão a ser implementadas medidas específicas para apoiar os desempregados de longa duração, que representavam 3 % da população ativa em 2018. Uma combinação de medidas eficazes e sustentadas de sensibilização, de políticas ativas do mercado de trabalho e de serviços sociais e de emprego integrados poderia melhorar a empregabilidade dos grupos desfavorecidos e as possibilidades de entrar no mercado de trabalho.

- (18) O agravamento da escassez de competências na Bulgária requer investimentos significativos. Os jovens poderiam ter uma maior empregabilidade se a qualidade e a eficácia dos estágios e do sistema de aprendizagem fossem melhorados. Além disso, a participação em medidas de melhoria de competências e reconversão profissional da população adulta é muito baixa. Apesar das medidas lançadas para incentivar o desenvolvimento de competências digitais, o nível de competências digitais básicas da Bulgária (29 % das pessoas possuem competências digitais básicas contra uma média da União de 57 %) continua a ser um dos mais baixos da União.
- (19) Apesar da ratificação da Convenção sobre a fixação de salários mínimos da Organização Internacional do Trabalho e de várias rondas de negociações em 2018, as entidades patronais e os sindicatos continuam a ter pontos de vista divergentes quanto aos critérios a aplicar na fixação do salário mínimo. Existe a possibilidade de se chegar a um consenso alargado sobre um mecanismo de fixação de salários objetivo e transparente. Entretanto, embora a participação dos parceiros sociais na conceção e aplicação das políticas e reformas pareça ter aumentado, continua a ser necessário um apoio contínuo com vista a um diálogo social reforçado.
- (20) Os resultados escolares são ainda baixos e continuam a ser fortemente influenciados pelo estatuto socioeconómico dos pais. Esta situação reflete os problemas relacionados com a qualidade e a inclusividade do sistema de educação e formação. A Bulgária investe insuficientemente no ensino, em especial no ensino pré-primário e primário, que constituem dois domínios fundamentais para assegurar a igualdade de oportunidades desde a infância. É baixa a participação em educação e estruturas de qualidade para o acolhimento na primeira infância, em especial para os ciganos e as crianças de outros grupos desfavorecidos. A taxa de abandono escolar precoce continua a ser elevada, com consequências negativas para a empregabilidade futura e para o desempenho do mercado de trabalho. A relevância do ensino e da formação profissionais para o mercado de trabalho e a disponibilidade de ensino e formação profissionais duais continuam a ser insuficientes. Embora estejam em curso algumas medidas, são necessários esforços suplementares para assegurar que o conjunto de competências dos diplomados do ensino superior possa responder coerentemente aos défices de competências no curto e no médio prazo. Foram aplicadas algumas medidas de reconversão profissional dos professores e de reforço da atratividade da profissão. No entanto, os programas de educação inicial e contínua dos professores devem ser reforçados e são ainda necessários esforços para melhorar as condições de trabalho do pessoal educativo.
- (21) A Bulgária continua a confrontar-se com níveis elevados de desigualdade de rendimentos e de risco de pobreza ou de exclusão social. Embora esteja a diminuir, a taxa de pobreza ou de exclusão social em 2018 foi de 32,8 %, ainda muito acima da média da União. O sistema de segurança social não abrange todas as pessoas empregadas e o sistema de proteção social é insuficiente para resolver os problemas sociais prementes. Esta situação reflete o baixo nível das despesas sociais, a disponibilidade desigual dos serviços sociais em todo o território e os limitados efeitos redistributivos do sistema fiscal. Em 2018, o rendimento das famílias no escalão dos 20 % mais ricos era 7,7 vezes superior ao dos 20 % mais pobres, uma das maiores disparidades na União. Apesar de algumas medidas tomadas, a adequação e a cobertura do rendimento mínimo continuam a ser limitadas e continua a faltar um mecanismo objetivo de atualização periódica. A prestação dos serviços sociais é prejudicada pela baixa qualidade, pela ausência de uma abordagem integrada no sentido da inclusão ativa. Persistem disparidades no acesso aos serviços sociais, aos cuidados de saúde e aos cuidados de longa duração. Esta situação compromete a sua capacidade para prestar um apoio abrangente aos mais vulneráveis, como os ciganos, as crianças, os idosos, as pessoas com deficiência e as pessoas que vivem em zonas rurais. Uma parte da população tem dificuldade em ter acesso a habitação a preços acessíveis. Por conseguinte, é necessário envidar mais esforços para fomentar a inclusão ativa, promover a integração socioeconómica de grupos vulneráveis, incluindo os ciganos, melhorar o acesso a serviços de qualidade e combater a privação material.
- (22) O setor da saúde continua a caracterizar-se por um baixo nível de despesas públicas. Na Bulgária, as pessoas enfrentam um acesso limitado aos cuidados de saúde devido a uma distribuição desigual dos recursos, já por si limitados, e a uma cobertura reduzida pelos seguros de saúde. Os pagamentos diretos dos utentes são consideráveis, uma vez que têm de compensar o baixo nível de despesas públicas. A reduzida disponibilidade de médicos de clínica geral está a limitar a prestação de cuidados primários. Verifica-se uma escassez significativa de enfermeiros, sendo o seu número por habitante um dos mais baixos da União. Uma execução mais rápida e eficaz da estratégia nacional de saúde ajudaria a resolver estas deficiências.

- (23) No âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação, a Comissão continua a acompanhar a reforma judicial e a luta contra a corrupção e a criminalidade organizada na Bulgária. Por conseguinte, estes domínios não são abrangidos pelas recomendações relativas à Bulgária, mas são relevantes para o desenvolvimento de um contexto empresarial positivo no país. No relatório do Mecanismo de Cooperação e de Verificação de novembro de 2018 indicava-se que a Bulgária tinha continuado a envidar esforços no sentido de reformar o seu sistema judiciário e colmatar as lacunas existentes na luta contra a corrupção e a criminalidade organizada, mas que eram necessários esforços suplementares em vários domínios. A Comissão prevê uma nova avaliação dos progressos realizados no início do outono de 2019.
- (24) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório de 2019 relativo à Bulgária, permitindo que a Bulgária utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, atendendo às disparidades regionais. O reforço da capacidade administrativa da Bulgária para a gestão destes fundos constitui um fator importante para o êxito destes investimentos.
- (25) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Bulgária, que publicou no relatório de 2019 relativo à Bulgária. A Comissão analisou também o Programa de Convergência para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Bulgária em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável na Bulgária, 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.
- (26) À luz dessa análise, o Conselho examinou o Programa de Convergência para 2019, e considera <sup>(7)</sup> que a Bulgária deverá cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (27) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e esta avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas para 2019 e o Programa de Convergência para 2019. As suas recomendações, ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão consubstanciadas na recomendação 2 *infra*,

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, a Bulgária tome medidas no sentido de:

1. Melhorar a cobrança de impostos através de medidas específicas em domínios como os impostos sobre os combustíveis e o trabalho. Melhorar o governo das sociedades das empresas públicas, adotando e pondo em prática a futura legislação.
2. Assegurar a estabilidade do setor bancário através do reforço da supervisão, da promoção de uma avaliação adequada dos ativos, incluindo as garantias bancárias, e da promoção de um mercado secundário eficiente para os créditos não produtivos. Assegurar a supervisão e aplicação efetivas do quadro LBC. Reforçar o setor financeiro não bancário através da aplicação efetiva da supervisão baseada nos riscos, das orientações em matéria de avaliação recém-adotadas e da supervisão a nível de grupo. Implementar o futuro roteiro para colmatar as lacunas identificadas no quadro de insolvência. Promover a estabilidade do setor do seguro automóvel, resolvendo os problemas existentes no mercado e as deficiências estruturais remanescentes.
3. Centrar a política económica respeitante ao investimento na investigação e inovação, nos transportes, em especial na sua sustentabilidade, no abastecimento de água, no tratamento dos resíduos, e nas infraestruturas e eficiência energéticas, tendo em conta as disparidades regionais, e melhorando o contexto empresarial.

<sup>(7)</sup> Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

4. Reforçar a empregabilidade através do reforço das competências, incluindo as competências digitais. Melhorar a qualidade, a pertinência para o mercado de trabalho e a inclusividade do ensino e da formação, em especial para os ciganos e outros grupos desfavorecidos. Abordar a questão da inclusão social através de um melhor acesso a serviços integrados de emprego e serviços sociais e de um apoio mais eficaz ao rendimento mínimo. Melhorar o acesso aos serviços de saúde, nomeadamente através da redução dos pagamentos diretos e da resolução dos problemas de escassez de profissionais de saúde.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
M. LINTILÄ

---

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Chéquia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Chéquia para 2019**

(2019/C 301/03)

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 9.º, n.º 2,

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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018 a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup>, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta em que não identificou a Chéquia como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada.

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

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

- (2) O relatório de 2019 relativo à Chéquia foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele foram avaliados os progressos realizados pela Chéquia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(3)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados pela Chéquia na consecução dos objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020.
- (3) Em 30 de abril de 2019, a Chéquia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e o seu Programa de Convergência para 2019. A fim de ter em conta a respetiva inter-relação, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (4) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(4)</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 aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica.
- (5) A Chéquia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Convergência para 2019, o Governo prevê passar de uma situação de excedente orçamental de 0,3% do produto interno bruto (PIB) em 2019 para um défice de 0,2% em 2020, que deverá deteriorar-se gradualmente para 0,5% até 2022. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(5)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo — que foi alterado de um défice estrutural de 1% em 2019 para 0,75% do PIB em 2020 — continua a ser amplamente respeitado durante o período de programação. De acordo com o Programa de Convergência para 2019, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá diminuir gradualmente para 29,7% em 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é realista. Os riscos para a realização dos objetivos orçamentais afiguram-se globalmente equilibrados, prevendo-se um maior crescimento dos salários da função pública e das transferências sociais, o que contrasta com uma pequena redução das receitas totais em percentagem do PIB. Com base nas previsões da primavera de 2019 apresentadas pela Comissão, o saldo estrutural deverá deteriorar-se para cerca de -0,1% do PIB em 2019 e -0,4% em 2020, continuando a situar-se acima do objetivo orçamental de médio prazo. No conjunto, o Conselho considera que a Chéquia deverá cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e 2020.
- (6) A sustentabilidade orçamental das finanças públicas da Chéquia corre riscos de nível médio no longo prazo, devido principalmente aos custos decorrentes do envelhecimento da população. As despesas com pensões constituem o principal fator que afeta negativamente a sustentabilidade de longo prazo, uma vez que se prevê que cresçam cerca de 2 pontos percentuais do PIB até 2070. Os riscos de longo prazo decorrem de uma situação demográfica desfavorável combinada com a limitação da idade legal de reforma aos 65 anos. Consequentemente, o rácio de dependência dos idosos, que compara a população idosa com a população ativa, quase duplicará em 2070, atingindo cerca de 50%. As medidas tomadas recentemente melhoram a adequação do sistema de pensões. Paralelamente a uma indexação mais generosa das pensões de reforma, o Governo aumentou o montante da pensão de base, bem como as pensões dos pensionistas mais velhos. No entanto, estas medidas não são acompanhadas por políticas suscetíveis de aumentar a sustentabilidade. Por exemplo, o alinhamento da idade legal de reforma pelo aumento da esperança de vida não é automático. Atualmente, qualquer alteração da idade de reforma (a legal e a antecipada) deve ser proposta pelo Governo e aprovada pelo Parlamento. Estas medidas podem ser igualmente combinadas com políticas do mercado de trabalho que apoiem carreiras profissionais mais longas e a participação de grupos sub-representados. O aumento previsto das despesas públicas a nível da saúde decorrente do envelhecimento da população eleva-se a 1,1 pontos percentuais do PIB até 2070, o que também reduz a sustentabilidade orçamental de longo prazo. Neste contexto, uma maior consolidação do setor hospitalar e o investimento nos cuidados de saúde primários e integrados e na assistência social poderiam melhorar a relação custo/eficácia do sistema de saúde.

<sup>(3)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 12.

<sup>(4)</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>(5)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

- (7) O Banco Nacional da Chéquia pode fixar limites macroprudenciais recomendados para a concessão de empréstimos hipotecários, mas, de acordo com a legislação em vigor, os seus poderes para impor sanções são limitados, uma vez que não dispõe da autoridade formal para os aplicar. Embora os bancos checos cumpram, em geral, as recomendações, a fixação de limites legislativos vinculativos poderia aumentar o grau de cumprimento por parte dos bancos e de outros organismos que concedem empréstimos hipotecários, garantindo assim a estabilidade financeira e reduzindo os riscos para os mutuários. Está ainda em debate uma proposta legislativa que altera a Lei relativa ao Banco Nacional da Chéquia.
- (8) Apesar de algumas ligeiras melhorias, a corrupção continua a ser preocupante para as empresas e pode dificultar a atividade económica. Numa nota mais positiva, estão atualmente a ser implementadas as reformas introduzidas em 2017, nomeadamente em matéria de contratos públicos, e algumas medidas pendentes foram finalmente adotadas pelo Governo e enviadas ao Parlamento para posterior debate. Estas incluem propostas para alargar o âmbito de ação do Supremo Tribunal de Contas às regiões e aos municípios e sobre as nomeações para as empresas públicas, uma área suscetível de registar conflitos de interesses e onde a regulamentação desempenha um papel determinante. No entanto, ainda não foram adotadas as propostas relativas à proteção dos autores de denúncias e às atividades de representação de interesses.
- (9) A Chéquia apresenta um forte desempenho no plano do mercado de trabalho. O emprego aumentou de forma constante nos últimos sete anos e o desemprego diminuiu consideravelmente. No entanto, o potencial a nível do mercado de trabalho das mulheres com filhos pequenos, das pessoas pouco qualificadas e das pessoas com deficiência permanece subutilizado. Num contexto de escassez de mão de obra, há uma margem clara para aumentar a participação destes grupos no mercado de trabalho. A disparidade entre homens e mulheres, tanto a nível salarial como da taxa de emprego, continua a ser elevada, apesar das recentes medidas que tornaram a licença parental mais flexível e aumentaram o número de estruturas de acolhimento de crianças. A taxa de emprego entre as mulheres continua a ser muito inferior à dos homens. A baixa disponibilidade de estruturas de acolhimento de crianças a preços acessíveis, os direitos a licenças parentais de longa duração, a reduzida utilização de regimes de trabalho flexíveis e a falta de estruturas de cuidados continuados têm ainda um grande impacto na participação das mulheres no mercado de trabalho. Em 2017, apenas 6,5% das crianças com idade inferior a três anos se encontravam em estruturas formais de acolhimento (comparativamente à média da União de 34,2%). Embora os trabalhadores pouco qualificados representem uma pequena percentagem da população, a sua taxa de emprego situa-se muito abaixo da taxa de emprego dos trabalhadores com qualificações médias ou elevadas. Analogamente, a taxa de emprego das pessoas com deficiência continua a ser reduzida. Dada a sua capacidade limitada, os serviços públicos de emprego não têm atualmente capacidade para proporcionar aos candidatos a emprego um apoio contínuo e personalizado. A melhoria do alcance e da capacidade de intervenção dos serviços públicos de emprego, investindo ao mesmo tempo em políticas ativas do mercado de trabalho eficazes e bem orientadas, permitiria aumentar a taxa de participação dos grupos desfavorecidos.
- (10) Os condicionalismos laborais e demográficos, numa economia com elevada participação da indústria transformadora, justificam um maior investimento na educação e na formação, nomeadamente dos adultos empregados, a fim de que o país consiga vencer os desafios colocados pelas mutações estruturais da economia, tais como as futuras mutações tecnológicas. Podem surgir situações de inadequação das competências qualitativas, nomeadamente devido à futura automatização e robotização, por exemplo no setor digital. Os novos postos de trabalho exigirão novas competências e novos investimentos, em especial em competências técnicas profissionais de nível mais elevado e em competências digitais (que deverão ser necessárias na sequência da automatização dos atuais postos de trabalho mecânicos). Embora tenham sido desenvolvidas nos últimos anos várias iniciativas para conceber uma estratégia abrangente em matéria de competências, estas iniciativas ainda não conseguiram criar um verdadeiro sistema abrangente.
- (11) Os resultados educativos continuam a ser fortemente afetados pela origem socioeconómica dos estudantes. Foi introduzida em 2016 uma reforma destinada a tornar a educação mais inclusiva, com o apoio do Fundo Social Europeu. O seu êxito dependerá da disponibilidade de financiamento nacional suficiente e sustentável, da formação contínua de professores e auxiliares de educação, bem como da sensibilização do público para os benefícios de uma educação inclusiva. Embora globalmente positivo, o impacto da reforma da educação inclusiva na participação das crianças ciganas no ensino formal continua a ser limitado. O baixo nível de investimento, a atratividade limitada da profissão docente e as desigualdades socioeconómicas constituem fatores que prejudicam o nível educativo alcançado. Há falta de professores devido ao baixo prestígio da profissão, aos baixos salários em comparação com outras profissões (apesar dos aumentos recentes) e a oportunidades de desenvolvimento profissional limitadas. A profissão docente continua a ser relativamente pouco atrativa para os jovens com talento. Tendo em conta o que precede, a escassez de professores qualificados, em conjugação com a evolução demográfica desfavorável prevista, indica que poderá tornar-se mais difícil recrutar e manter professores no futuro.

- (12) Apesar de a Chéquia ser um país de trânsito, a conclusão da rede transeuropeia de transportes, incluindo os corredores RTE-T, está longe de se encontrar concluída. As infraestruturas de transportes suburbanos continuam a ser deficientes, limitando a acessibilidade dos preços da habitação e a capacidade de as pessoas se deslocarem para trabalhar. A existência de ligações de transportes deficientes também desincentiva a atividade empresarial, em especial nas regiões periféricas. Embora prossiga o processo de criação de subúrbios nas áreas metropolitanas, as redes de transportes suburbanos não acompanham o ritmo, em especial no que diz respeito às infraestruturas ferroviárias. A pontuação do país é baixa em termos de economia hipocarbónica, em especial a percentagem de energias renováveis no setor dos transportes e a aceitação de veículos elétricos. Além disso, o crescimento previsto das infraestruturas de carregamento de veículos elétricos pode não ser suficiente para responder à procura futura. Um maior investimento em transportes sustentáveis permitiria igualmente reduzir a poluição atmosférica e sonora, atenuando o seu impacto na saúde pública, especialmente nas zonas urbanas. As infraestruturas digitais estão a melhorar, mas a clivagem entre as zonas urbanas e rurais continua a verificar-se, já que apenas 59% dos agregados familiares rurais estão cobertos por redes de banda larga rápida. A modernização das redes mais antigas baseadas em infraestruturas de cobre, juntamente com soluções fixas de acesso sem fios, não será suficiente para alcançar os objetivos de conectividade para 2025. Para responder às necessidades futuras em matéria de conectividade, é necessário investir em redes de capacidade muito alta (ou seja, fibra ótica) e tomar medidas adequadas do lado da procura.
- (13) A intensidade energética da economia checa continua a ser uma das mais elevadas da União, uma vez que a eficiência energética está a melhorar muito lentamente, em especial no setor da construção. A intensidade energética mais elevada diz respeito aos setores industrial e da habitação. A melhoria da eficiência energética constitui uma oportunidade para aumentar a competitividade da Chéquia, reduzindo os custos da energia para as famílias e as empresas, desenvolvendo indústrias mais limpas e intensificando a cadeia de valor. O carvão domina o setor da produção de eletricidade e é a maior fonte de emissões de carbono, constituindo uma séria ameaça à qualidade do ar local. As emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes rodoviários aumentaram fortemente nos últimos cinco anos. No que diz respeito à adaptação às alterações climáticas e à prevenção dos riscos, não há uma ação suficiente no plano da prevenção, preparação e resistência adequadas às catástrofes.
- (14) Os encargos administrativos e regulamentares podem constituir um obstáculo ao investimento. Muitas empresas checas consideram os encargos administrativos e regulamentares um dos principais obstáculos ao investimento. A instabilidade da legislação e os complexos procedimentos administrativos continuam a ser obstáculos importantes para a atividade empresarial. O custo da execução dos contratos, as frequentes alterações da regulamentação fiscal e laboral e a dificuldade em obter licenças de construção são suscetíveis de dissuadir o investimento no país. O peso da carga administrativa também varia substancialmente consoante as regiões. As propostas recém-adotadas visam reduzir a complexidade dos procedimentos de planeamento, em especial para os grandes projetos de infraestruturas. Além disso, o Governo está a preparar a elaboração de nova legislação no domínio da construção até 2021, com a participação dos parceiros sociais. A responsabilidade pela fiscalização dos mercados dos produtos está repartida por várias organizações, sofre de sobreposições e dificulta uma coordenação eficiente e a uma cooperação eficaz.
- (15) Embora a transparência e a formação estejam a ser melhoradas, as práticas em matéria de contratos públicos continuam a registar insuficiências em termos de competitividade, devido à elevada proporção de procedimentos em que foi recebida apenas uma proposta, à utilização de critérios qualitativos e à confiança nas instituições públicas. A grande maioria das decisões em matéria de contratos públicos continua a basear-se no critério do preço mais baixo, uma vez que ainda está pendente a adoção de uma abordagem estratégica. Foi dada uma maior ênfase à contratação pública centralizada e à utilização de competências partilhadas, mas a sua concretização é bastante lenta, apesar do potencial comprovado que oferece.
- (16) A Chéquia ainda não criou um ecossistema de inovação plenamente funcional, baseado na investigação e no desenvolvimento nacionais. O país continua a ser um inovador moderado a nível da União, não obstante um aumento da intensidade em investigação e desenvolvimento. Este desempenho pode estar associado a um investimento público desprovido de uma estratégia totalmente coerente destinada a melhorar o fraco desempenho em termos de investigação e a cooperação entre o setor privado e as universidades. Os ganhos de produtividade são essencialmente decorrentes da atividade das grandes empresas estrangeiras, ao passo que as empresas nacionais registam um atraso em termos de produção de valor acrescentado. Além disso, a produtividade total dos fatores, que constitui um indicador da eficiência da utilização do capital e da mão de obra no processo produtivo, tem vindo a crescer a um ritmo relativamente lento. Uma maior ênfase na inovação interna aumentaria a produtividade em todo o meio empresarial, nomeadamente nas pequenas e médias empresas.

- (17) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório por país de 2019, permitindo que a Chéquia utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais. O reforço da capacidade administrativa do país para gerir estes fundos constitui um fator importante para o êxito destes investimentos.
- (18) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Chéquia, publicada no relatório de 2019 relativo a este país. A Comissão analisou também o Programa de Convergência para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019 deste país, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Chéquia em anos anteriores. A Comissão tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável na Chéquia, 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.
- (19) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Convergência para 2019, e considerar <sup>(6)</sup> que a Chéquia deverá cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento,

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, a Chéquia tome medidas no sentido de:

1. Melhorar a sustentabilidade orçamental no longo prazo dos sistemas de saúde e de pensões. Adotar as medidas de combate à corrupção pendentes.
2. Promover o emprego das mulheres com filhos pequenos, nomeadamente através da melhoria do acesso a estruturas de acolhimento de crianças a preços acessíveis, e dos grupos desfavorecidos. Aumentar a qualidade e a inclusividade dos sistemas de educação e formação, nomeadamente através do fomento da aquisição de competências técnicas e digitais e da promoção da profissão docente.
3. Centrar a política económica respeitante ao investimento no setor dos transportes, nomeadamente na sua sustentabilidade, nas infraestruturas digitais e na transição energética e para uma economia hipocarbónica, incluindo a eficiência energética, tendo em conta as disparidades regionais. Reduzir a carga administrativa que pesa sobre o investimento e apoiar uma concorrência mais baseada na qualidade no que respeita à adjudicação dos contratos públicos. Eliminar os obstáculos que impedem o desenvolvimento de um ecossistema de inovação plenamente funcional.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*

M. LINTILÄ

*O Presidente*

---

<sup>(6)</sup> Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

**ZALECENIE RADY****z dnia 9 lipca 2019 r.****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Dinamarca para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Dinamarca para 2019**

(2019/C 301/04)

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 9.º, n.º 2,

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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup>, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, não tendo identificado a Dinamarca como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada.

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

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

- (2) O relatório de 2019 relativo à Dinamarca foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Dinamarca em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(3)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020.
- (3) Em 15 de março de 2019, a Dinamarca apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e, em 10 de abril de 2019, o seu Programa de Convergência para 2019. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (4) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(4)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica.
- (5) A Dinamarca encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Convergência para 2019, o governo prevê um défice nominal de 0,1 % do Produto Interno Bruto (PIB) em 2019 e 2020. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(5)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo — que corresponde a um défice estrutural de 0,5 % do PIB — deverá continuar a ser ultrapassado durante o período de programação até 2025. Segundo o Programa de Convergência para 2019, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá diminuir para 33,4 % em 2019 e permanecer estável em 2020, aumentando em seguida para 37,8 % do PIB até 2025. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é plausível ao longo do período de programação. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, o saldo estrutural deverá registar um excedente de 0,9 % do PIB em 2019 e de 1,0 % do PIB em 2020, superando o objetivo orçamental de médio prazo. Os riscos derivam da quebra de receitas dos elementos variáveis, em especial das receitas provenientes da tributação das pensões. De um modo geral, o Conselho entende que é de prever que a Dinamarca cumpra as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e 2020.
- (6) O sistema dinamarquês de investigação e inovação caracteriza-se por elevados níveis de investimento, uma forte base de recursos humanos e excelência científica. No entanto, o panorama da investigação e inovação na Dinamarca está concentrado num número relativamente reduzido de intervenientes, como grandes empresas e fundações, sobretudo nos setores farmacêutico e da biotecnologia, o que torna o sistema de investigação e inovação potencialmente vulnerável a choques externos. Por conseguinte, parece haver margem para melhorar o investimento na expansão de empresas altamente inovadoras.
- (7) Para promover um crescimento sustentável e inclusivo na Dinamarca, é fundamental assegurar a oferta de mão de obra, em tempos de mudanças demográficas e tecnológicas, e combater a escassez de mão de obra, em especial de trabalhadores qualificados e especialistas em informática. As reformas e investimentos que melhoram a atratividade e, por conseguinte, aumentam as taxas de participação no ensino e formação profissional, deverão ter um impacto positivo na oferta de trabalhadores qualificados. Um investimento contínuo na educação para adultos e na aprendizagem ao longo da vida, bem como nas competências digitais, também poderia ajudar a enfrentar este desafio. Além disso, seria benéfico centrar-se numa melhor integração dos grupos marginalizados e desfavorecidos no mercado de trabalho. Trata-se, em especial, dos jovens com baixos níveis de instrução, de pessoas oriundas da imigração, com capacidade de trabalho reduzida ou portadoras de deficiência. Além disso, o desempenho escolar das crianças oriundas da imigração continua a ser um desafio.

<sup>(3)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 16.

<sup>(4)</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>(5)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

- (8) Apesar de dispor de estradas de grande qualidade, o congestionamento rodoviário está a aumentar, em especial nas imediações das grandes cidades. Além disso, é necessário descarbonizar o setor dos transportes, o que abre oportunidades de investimento em infraestruturas de transportes sustentáveis, a fim de descarbonizar o setor dos transportes e combater o congestionamento rodoviário, incluindo a implantação de uma infraestrutura para combustíveis alternativos. O governo cessante apresentou um plano para reduzir o congestionamento em redor das grandes cidades. Aguarda-se a adoção desse plano, que representa 112 mil milhões de coroas dinamarquesas (quase 6 % do PIB) entre 2020 e 2030.
- (9) Embora o nível de produtividade na economia dinamarquesa continue a ser um dos mais elevados da União, o crescimento da produtividade tem vindo a diminuir nas últimas décadas. As empresas exportadoras apresentam um crescimento da produtividade mais elevado do que as empresas protegidas da concorrência estrangeira. Embora a Dinamarca tenha tomado medidas para apoiar o crescimento da produtividade das empresas nos setores dos serviços orientados para o mercado nacional, o crescimento da produtividade e a concorrência nestes setores continuam a registar atrasos. A Dinamarca tomou medidas para reforçar a concorrência no setor financeiro e continuou a aplicar a estratégia para os serviços públicos.
- (10) Após vários anos de elevado crescimento, os preços da habitação parecem sobrevalorizados, em especial nas principais zonas urbanas. No entanto, em 2018 a subida dos preços da habitação foi moderada. Além disso, apesar de um declínio continuado, o rácio da dívida das famílias em relação ao rendimento disponível continua a ser o mais elevado da União. A percentagem de empréstimos hipotecários com taxas de juro variáveis e amortização diferida está a diminuir gradualmente, mas ainda é elevada. As novas medidas macroprudenciais parecem ter atenuado o aumento dos novos empréstimos hipotecários com rácios dívida-rendimento e rácios dívida-valor do imóvel muito elevados. Nos últimos anos, as autoridades dinamarquesas ativaram também o amortecedor de capital anticíclico e aplicaram medidas para aumentar a resiliência dos bancos, tendo adotado uma reforma do imposto predial (com efeitos a partir de 2021) para pôr termo aos efeitos pró-cíclicos do sistema de imposto sobre imóveis. No entanto, a combinação de rácios dívida-rendimento muito elevados, níveis elevados de dívida com grande sensibilidade às taxas de juro e preços da habitação sobrevalorizados representa um risco para a estabilidade económica e financeira, pelo que se justifica um acompanhamento contínuo.
- (11) A prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo tornou-se uma prioridade para a Dinamarca no contexto de um grande escândalo de branqueamento de capitais que envolveu a maior instituição financeira da Dinamarca. O Parlamento dinamarquês chegou a um acordo político sobre o reforço da supervisão e sobre um novo pacote de luta contra o branqueamento de capitais, no quadro de uma estratégia de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Esta estratégia assenta em oito pilares, incluindo o reforço da cooperação entre os supervisores, a Unidade de Informação Financeira e outras partes interessadas relevantes. No entanto, subsistem desafios e o supervisor financeiro terá ainda de adotar novas medidas e orientações sobre o reforço da supervisão nestes domínios. Deverá igualmente prestar-se atenção à aplicação efetiva destas medidas, uma vez adotadas.
- (12) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório de 2019 relativo à Dinamarca, permitindo que a Dinamarca utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais.
- (13) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Dinamarca, que publicou no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Dinamarca em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável na Dinamarca, 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 as futuras decisões nacionais.

- (14) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Convergência para 2019, e considera <sup>(6)</sup> que a Dinamarca deverá cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento,

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, a Dinamarca tome medidas no sentido de:

1. Concentrar a sua política económica de investimento na educação e competências, na investigação e inovação, a fim de alargar a base de inovação a mais empresas, bem como nos transportes sustentáveis para combater o congestionamento rodoviário.
2. Assegurar a supervisão e aplicação efetivas do quadro de luta contra o branqueamento de capitais.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
M. LINTILÄ

---

<sup>(6)</sup> Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Alemanha para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Alemanha para 2019**

(2019/C 301/05)

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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou igualmente, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a Alemanha 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 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à área do euro»).

<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 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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 Alemanha deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro de 2019, repercutida nas recomendações 1 e 2 acima. Em especial, as medidas de investimento e de apoio ao crescimento dos salários ajudarão a dar resposta à primeira recomendação relativa à área do euro no que diz respeito ao reequilíbrio no interior da área do euro e a redução da carga fiscal sobre o trabalho contribuirá para dar resposta à terceira recomendação relativa à área do euro no que diz respeito ao funcionamento do mercado de trabalho.
- (3) O relatório de 2019 relativo à Alemanha foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele foram avaliados os progressos realizados pela Alemanha em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(4)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados pela Alemanha na consecução dos objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020. Esse relatório incluía igualmente uma apreciação aprofundada efetuada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 27 de fevereiro de 2019. A análise da Comissão levou-a a concluir que a Alemanha regista desequilíbrios macroeconómicos. Em especial, o excedente da balança corrente, que tem vindo a diminuir lentamente, continua a ser elevado e tem relevância transfronteiras. O excedente diminuiu ligeiramente em 2018 no contexto de uma retoma da procura interna, prevendo-se que continue a diminuir gradualmente nos próximos anos, continuando todavia a situar-se acima do limiar estabelecido no procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos. O excedente reflete um nível reduzido de investimento interno em relação à poupança nos setores público e privado. Foram tomadas medidas para estimular o investimento privado e o investimento público, que aumentaram ambos substancialmente, contribuindo para um crescimento mais impulsionado pela procura interna. No entanto, esperava-se um maior crescimento do investimento e do consumo em percentagem do produto interno bruto (PIB), tendo em conta as condições de financiamento favoráveis, o investimento público por realizar (especialmente a nível municipal) e a margem de manobra orçamental disponível. O crescimento dos salários acelerou ligeiramente com a contração do mercado de trabalho, mas continua a ser modesto em termos reais.
- (4) Em 16 de abril de 2019, a Alemanha apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e, em 17 de abril de 2019, o seu Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados ao mesmo tempo.
- (5) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(5)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica.
- (6) A Alemanha encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade para 2019, o Governo alemão projeta um excedente orçamental situado entre ½% e ¾% do PIB no período 2019-2023. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(6)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo — que corresponde a um défice estrutural de 0,5% do PIB — continua a ser ultrapassado durante o período de programação. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2019, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá descer em 2019 para níveis inferiores ao valor de referência previsto no Tratado (60% do PIB), continuando a diminuir gradualmente até atingir 51¼% em 2023. O cenário macroeconómico subjacente a estas previsões orçamentais é favorável. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, o saldo estrutural deverá registar um excedente de 1,1% do PIB em 2019 e de 0,8% em 2020, situando-se acima do objetivo orçamental de médio prazo. Prevê-se que a dívida das administrações públicas se mantenha numa trajetória firmemente descendente. De um modo geral, o Conselho entende que é de prever que a Alemanha cumpra as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e 2020. No entanto, sem deixar de respeitar o objetivo orçamental de médio prazo, seria importante utilizar as políticas orçamental e estrutural para assegurar uma tendência ascendente sustentada do investimento público e privado, nomeadamente a nível regional e municipal.
- (7) O investimento público e privado aumentou de forma significativa em 2018, mas o rácio de investimento mantém-se inferior à média da área do euro. Em 2018, o investimento público aumentou 7,7% em termos nominais e 3,8% em termos reais, mas é necessário envidar mais esforços para compensar o grande volume de investimentos em atraso, sobretudo no que respeita às infraestruturas e à educação. O crescimento real do investimento público tem sido positivo nos últimos três anos, após um período de taxas de crescimento negativas.

<sup>(4)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 19.

<sup>(5)</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>(6)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

O investimento nominal a nível municipal aumentou quase um quinto em 2018, o que traduz os esforços envidados pelo governo para impulsionar o investimento. No entanto, o investimento a nível municipal manteve-se inferior à depreciação dos ativos. Segundo o Painel Municipal de 2019 do KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau), o atraso perceptível no investimento acumulado até 2018 situou-se em 4% do PIB. Juntamente com a situação orçamental favorável, tal indica que há margem para aumentar o investimento a todos os níveis da administração pública, nomeadamente a nível regional e municipal. O investimento em infraestruturas públicas continua a ser entravado por limitações de capacidade e de planeamento a nível municipal. Foram tomadas medidas para resolver estas limitações, mas ainda não produziram resultados palpáveis. Além disso, há margem para melhorar os serviços públicos digitais e a contratação pública. O investimento privado aumentou consideravelmente, mas não em todos os tipos de ativos. O investimento em equipamentos tem crescido de forma significativa, em resposta a um nível inédito de utilização da capacidade instalada. O investimento na habitação continua a aumentar. No entanto, o setor da construção regista limitações de capacidade e aumentos de preços. A construção não residencial tem vindo a aumentar lentamente em termos reais, o que sugere que as infraestruturas essenciais podem não ter acompanhado as necessidades da economia.

- (8) As despesas públicas com a educação atingiram 4,1% do PIB em 2017, permanecendo abaixo da média da União (4,6%). 9,3% do total das despesas públicas foram afetados à educação, um valor também inferior à média da União (10,2%). As despesas com a educação e a investigação mantiveram-se em 9% do PIB em 2017, aquém do objetivo nacional de 10%. Ainda que as despesas de educação tenham aumentado em termos reais, o grande volume de investimento em atraso continuou a aumentar devido à evolução demográfica. As alterações legislativas para permitir o investimento direto do governo federal na educação digital — para além dos recursos atribuídos pelos Länder (*DigitalPakt*) — são promissoras, mas ainda não produziram resultados. Será necessário um financiamento público adequado para fazer face a desafios como o aumento do número de estudantes, a falta de professores, a digitalização e a prossecução do alargamento da educação e acolhimento na primeira infância. O aumento das despesas com a educação e com a investigação e inovação é essencial para estimular o crescimento potencial da Alemanha e a sua adaptação à evolução tecnológica.
- (9) Nos últimos anos, a Alemanha registou progressos no que respeita ao aumento da sua intensidade de investigação e desenvolvimento (I&D), principalmente graças ao aumento das despesas em I&D por parte das grandes empresas, especialmente nos setores da indústria transformadora de média/alta tecnologia e, sobretudo, no setor automóvel. A intensidade de I&D das pequenas e médias empresas (PME) é significativamente inferior à média da União e o hiato continua a aumentar. Comparativamente às grandes empresas, as PME tendem a beneficiar menos da cooperação com institutos de investigação públicos. Estes dois fatores prejudicam a inovação das empresas, que segue uma trajetória descendente a longo prazo. É essencial investir mais em I&D, não só para aumentar a capacidade de inovação em toda a economia e aumentar a produtividade, mas também para facilitar a transição para uma economia circular e hipocarbónica, nomeadamente no que respeita aos transportes sustentáveis, às tecnologias de energia verde, àecoinovação e à reciclagem, bem como para promover ainda mais o desempenho do setor público de investigação e a sua contribuição para estes objetivos.
- (10) A digitalização da economia alemã está a avançar lentamente e as PME continuam a adotar as tecnologias digitais a um ritmo lento. A Alemanha regista atrasos na implantação da banda larga de elevada capacidade (velocidades da ordem dos gigabits) a nível nacional, em especial nas zonas rurais, onde um investimento mais forte poderia estimular o crescimento da produtividade. Em meados de 2018, só 9% dos agregados familiares alemães estavam cobertos por redes de acesso por fibra ótica de elevado desempenho, contra uma média da União de 30%. Em vez disso, a solução tecnológica preferida pelo operador histórico continuou a ser a adaptação das redes de cabos de cobre existentes (vetorização). Embora muitos serviços dependam de uma conectividade de alta velocidade, em 2017, 23 700 parques empresariais não estavam ligados a uma rede de fibra ótica e 28% das empresas não tinham acesso a redes com um débito de pelo menos 50 Mbps. A ausência de uma tal conectividade entrava o investimento, sobretudo por parte das PME, das quais várias se situam em zonas rurais e semirurais. A intervenção pública na implantação de infraestruturas de banda larga ultrarrápidas ( $\geq 100$  Mbps) em zonas rurais continua a ser crucial, podendo ser exploradas diferentes opções além da concessão de subvenções. O desempenho a nível dos serviços públicos digitais e da saúde em linha situa-se muito aquém da média da União. Em 2018, só 43% dos utilizadores alemães da Internet utilizavam serviços de administração pública em linha (contra uma média de 64% na União). No que diz respeito à saúde em linha, 7% dos alemães utilizavam serviços de saúde e de cuidados prestados em linha (contra uma média de 18% na União). A prescrição eletrónica de medicamentos é utilizada por 19% dos médicos generalistas (contra uma média de 50% na União).
- (11) É necessário investir mais em infraestruturas de transporte e soluções de mobilidade limpa na Alemanha para fazer face aos desafios da mobilidade e da qualidade do ar, bem como para promover a adaptação às alterações climáticas e a sua atenuação. As emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes rodoviários aumentaram nos últimos cinco anos. A qualidade do ar na Alemanha é motivo de grande preocupação, especialmente nas zonas urbanas, onde o tráfego representa cerca de 60% das emissões nocivas de  $\text{NO}_x$ . O transporte de mercadorias beneficiaria de soluções de intermodalidade mais desenvolvidas. Os automóveis continuam a ser, de longe, o meio de transporte mais frequentemente utilizado para as deslocações diárias e o tempo médio despendido em congestionamentos de trânsito é de cerca de 30 horas por ano. O custo do congestionamento e da procura de lugares de estacionamento foi estimado em 110 mil milhões de euros por ano, ou seja, cerca de 4% do PIB da Alemanha. Embora os registos de novos veículos tenham conhecido o aumento mais significativo na categoria dos veículos alimentados a combustíveis alternativos, os números continuam a ser baixos. A partilha

de viaturas e o transporte partilhado ainda são muito pouco utilizados. Serão também necessários investimentos públicos e privados consideráveis nas novas cadeias de abastecimento para as baterias e as matérias-primas essenciais.

- (12) As redes de energia elétrica alemãs estão a adaptar-se lentamente à produção de energias renováveis e continua a ser necessário um investimento significativo nos sistemas de transporte e distribuição. Os importantes atrasos na execução de muitos projetos implicaram custos consideráveis para as redes de energia elétrica alemãs e europeias, bem como para os mercados da eletricidade. Dos 1 800 km de projetos de redes identificados na Lei relativa à expansão da rede de energia de 2009, apenas cerca de 800 km tinham sido executados até ao segundo trimestre de 2018, em parte devido à oposição pública. Os atrasos na extensão da rede aumentarão os custos de congestionamento e resultarão em mais distorções no funcionamento do mercado, tanto na Alemanha como além-fronteiras. Os investimentos em redes de energia que promovam a agregação de setores, a diversificação e uma infraestrutura de rede adequada são cruciais para a flexibilidade do sistema energético e para uma melhor integração entre os diferentes setores da economia, tendo em vista o cumprimento dos objetivos em matéria de energia e de clima.
- (13) A habitação na Alemanha tornou-se menos acessível. Desde 2015, tanto as rendas como os preços da habitação cresceram mais rapidamente do que as respetivas médias a longo prazo, sobretudo nas grandes cidades. Em 2017, na Alemanha, 20% das pessoas com idade igual ou superior a 65 anos suportavam encargos de habitação excessivos (ou seja, o custo total da habitação representava mais de 40% do seu rendimento disponível), contra 10% dos europeus na mesma faixa etária. Para a população com rendimentos mais baixos, a taxa de sobrecarga das despesas com a habitação situava-se 10 pontos percentuais acima da média da União (35,3%). O governo reagiu com determinadas medidas, entre as quais uma restrição ao aumento das rendas (*Mietpreisbremse*), um regime de apoio à aquisição de novas habitações (*Baukindergeld*), bem como uma alteração da legislação de base, destinada a permitir que o nível federal apoie financeiramente a construção de habitações sociais. No entanto, o número de novas habitações concluídas continua a ser consideravelmente inferior à procura e muito abaixo do objetivo do governo, fixado em 375 000 por ano. Podem ser necessárias outras medidas, como a aceleração da construção de habitações sociais, a melhoria das opções de transporte, bem como a reforma da utilização dos solos e das normas de construção civil.
- (14) A Alemanha beneficiou especialmente da integração no mercado interno e desempenha um papel importante no seu desenvolvimento. No entanto, os obstáculos à concorrência no setor dos serviços às empresas no país continuam a ser elevados em comparação com outros Estados-Membros. Tal afeta vários domínios, incluindo as profissões regulamentadas — como a arquitetura, a engenharia e os serviços jurídicos —, em que a concorrência é limitada pelas restrições regulamentares, como a reserva de atividades e a regulamentação em matéria de preços e taxas. No entanto, também os serviços às empresas não regulamentados enfrentam mais restrições em termos de ambiente empresarial geral, em comparação com outros Estados-Membros. As alterações na regulamentação dos serviços às empresas por forma a aumentar a concorrência promoveriam eficiência e a eficácia do investimento e da atividade económica.
- (15) Após algumas melhorias em anos anteriores, registaram-se poucos progressos no último ano no que respeita à reforma do sistema fiscal alemão para promover o investimento privado e o crescimento nacionais. O sistema fiscal continua a ser complexo, a distorcer a tomada de decisões — por exemplo, em matéria de participação no mercado de trabalho, de investimento e de financiamento — e poderia proporcionar incentivos mais eficazes ao investimento e ao consumo. Os progressos mais significativos registaram-se na tributação do trabalho, mas os dados disponíveis ainda não traduzem qualquer impacto. Existe ainda potencial para reduzir a distorção a nível da tributação dos rendimentos do trabalho, favorecendo a tributação de fontes de rendimento mais favoráveis a um crescimento inclusivo e sustentável. A tributação dos rendimentos do trabalho em 2018 (a cunha fiscal) continuou a ser das mais elevadas da União, tanto para os trabalhadores que auferem salários médios como para os trabalhadores que auferem salários baixos. As contribuições dos trabalhadores para a segurança social são particularmente elevadas em comparação com outros países, e as contribuições para a segurança social representam globalmente cerca de dois terços da cunha fiscal, enquanto o imposto sobre o rendimento representa um terço. Por sua vez, as receitas provenientes dos impostos ambientais, em percentagem do PIB, estão entre as mais baixas da União. O custo do capital e a taxa média efetiva do imposto sobre o rendimento das sociedades, que diferem entre as regiões, estão entre os mais altos da União (28,8% a nível do agregado nacional, contra uma média da UE de 20%). Atendendo à interação entre o imposto sobre o rendimento das sociedades, o imposto local sobre as sociedades e a sobretaxa de solidariedade, o sistema de tributação das sociedades é complexo, implicando elevados custos de administração fiscal e distorcendo o nível e a localização dos investimentos. Além disso, o imposto sobre o rendimento das sociedades gera distorções a nível das decisões de financiamento, favorecendo o financiamento através de dívida, que se estima ser o terceiro mais elevado da União, de acordo com os dados de 2017. A redução dos custos dos capitais próprios poderia aumentar o investimento privado e reforçar o mercado alemão de capital de risco, relativamente subdesenvolvido.

- (16) O mercado de trabalho permanece robusto, embora o potencial de participação de certos grupos no mercado de trabalho seja subaproveitado. A taxa de emprego (para as pessoas entre os 20 e os 64 anos) atingiu 79,9% no quarto trimestre de 2018, uma das mais elevadas da União. O desemprego diminuiu para um nível recorde de 3,2% no início de 2019. A elevada taxa de vagas de emprego e a escassez de mão de obra são cada vez mais evidentes e limitam significativamente a produção em algumas regiões e setores. Ainda assim, o potencial de participação de certos grupos no mercado de trabalho, como as mulheres e as pessoas oriundas da imigração, é subaproveitado. A percentagem de mulheres que trabalham a tempo parcial é muito elevada na Alemanha (46,7%). Os impostos sobre o trabalho na Alemanha continuam a ser relativamente elevados, nomeadamente para os trabalhadores que auferem salários mais baixos. As regras particulares que regem a tributação conjunta dos rendimentos dos casais que contraíram matrimónio (*Ehegattensplitting*) anulam os incentivos a que a segunda fonte de rendimento trabalhe, nomeadamente mais horas. As pessoas oriundas da imigração têm uma taxa de emprego significativamente inferior à das autóctones, registando-se uma disparidade particularmente elevada entre as mulheres. Foram tomadas medidas para promover a integração dos refugiados no mercado de trabalho, mas subsistem desafios, nomeadamente a sua falta de competências na língua alemã, a ausência ou a intransmissibilidade das qualificações, as responsabilidades de prestação de cuidados a crianças e familiares, e a falta de experiência face às regras informais do mercado de trabalho alemão.
- (17) A passagem à reforma da geração do *baby boom* está a ter mais impacto na Alemanha do que noutros Estados-Membros. A longo prazo, esta evolução demográfica afetará as finanças públicas alemãs, poderá pôr em causa a adequação das pensões e aumentar a percentagem, atualmente limitada, da população idosa (com idade igual ou superior a 65 anos) em risco de pobreza ou de exclusão social. Até 2040, prevê-se que o país conheça um dos maiores aumentos das despesas com pensões públicas em percentagem do PIB na União (até 1,9 pontos percentuais do PIB), ao passo que o rácio das prestações públicas de reforma deverá diminuir 4,4 pontos percentuais, para se situar em 37,6%, de acordo com o relatório de 2018 sobre o envelhecimento (Comissão Europeia, 2018d). As recentes reformas dos regimes de pensões aumentaram os níveis de prestações para certos grupos, mas não é claro que os benefícios sociais alcançados sejam proporcionais ao seu considerável custo orçamental. O governo estabeleceu também dois limites (*doppelte Haltelinie*): uma taxa máxima de contribuição para o regime de pensões de 20% e taxas mínimas de substituição de rendimento de 48% até 2025. A preservação destes limites deverá exigir transferências orçamentais significativas, aumentando ainda mais os encargos para as gerações mais jovens. Além disso, a adequação do rendimento na reforma dos trabalhadores que auferem salários baixos continua a ser um problema.
- (18) Apesar da crescente escassez de mão de obra, o crescimento dos salários reais continua a ser modesto, ao passo que os rendimentos nominais aumentaram 3,1% em 2018. Além disso, a concentração do crescimento do emprego nos empregos a tempo inteiro mais bem remunerados e a redução da percentagem de trabalho a tempo parcial marginal no emprego total contribuíram igualmente para o crescimento global dos salários em 2018, que é também ligeiramente superior ao crescimento da produtividade. A abrangência da negociação coletiva continuou a diminuir (2 pontos percentuais entre 2016 e 2017), atingindo 49% na parte ocidental e 34% na parte oriental. Existem diferenças significativas em termos de cobertura entre setores, verificando-se uma melhor cobertura no setor público e na indústria, ao passo que os serviços têm uma cobertura muito inferior. De um modo geral, os trabalhadores que auferem salários baixos beneficiaram do salário mínimo introduzido a partir de 2015. Os salários horários no segmento inferior da escala salarial, nomeadamente os dois decis salariais mais baixos, aumentaram substancialmente. No entanto, a percentagem de trabalhadores que auferem salários baixos (22,5% em 2017) continua a ser consideravelmente superior à média da União. O número de pessoas que ocupam apenas miniempregos diminuiu 6,8% entre 2010 e 2018, e o emprego abrangido pela segurança social aumentou cerca de 18,1% no mesmo período. O reforço das condições favoráveis ao crescimento dos salários estimularia a procura interna e contribuiria para o reequilíbrio no interior da área do euro.
- (19) A mobilidade social ascendente no ensino é baixa na Alemanha. As fontes nacionais confirmam que houve poucos progressos na redução da influência da origem socioeconómica nos resultados escolares. A Alemanha tem bons resultados em matéria de integração dos imigrantes e refugiados recém-chegados no ensino e na formação. No entanto, habitualmente, as pessoas oriundas da imigração enfrentam maiores desafios do que os estudantes nativos (por exemplo, taxas de abandono escolar precoce e dificuldade em encontrar vagas de aprendizagem). As salas de aula cada vez mais heterogéneas exigem esforços intensos para reforçar a profissão docente, num contexto de escassez considerável de professores. A participação dos trabalhadores na educação para adultos é uma preocupação para o futuro desempenho do mercado de trabalho, em especial para os 6,2 milhões de adultos que não dispõem de competências básicas de leitura e de escrita.
- (20) Embora o número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social tenha diminuído desde o seu pico em 2014, subsistem desafios em matéria de igualdade de oportunidades. Concretamente, em 2017, o risco de pobreza ou de exclusão social dos filhos de pais com baixas qualificações era superior em 67 pontos percentuais ao dos filhos de pais altamente qualificados. Esta diferença é substancialmente mais elevada do que a diferença média (53,9 pontos percentuais) na União.

- (21) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório de 2019 relativo à Alemanha, permitindo que a Alemanha utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais.
- (22) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Alemanha, publicada no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou igualmente o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Alemanha em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica na Alemanha, 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 as futuras decisões nacionais.
- (23) À luz dessa avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade para 2019, sendo do parecer <sup>(7)</sup> de que a Alemanha deverá cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (24) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas para 2019 e o Programa de Estabilidade para 2019. As suas recomendações, apresentadas ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão consubstanciadas nas recomendações 1 e 2 abaixo. Essas recomendações contribuem igualmente para a aplicação da Recomendação para a área do euro de 2019, transposta em especial na primeira recomendação relativa à área do euro. As políticas orçamentais referidas na recomendação 1 abaixo contribuem, nomeadamente, para corrigir os desequilíbrios relacionados com o excedente da balança corrente,

RECOMENDA que a Alemanha tome medidas, em 2019 e 2020, no sentido de:

1. Sem deixar de respeitar o objetivo orçamental de médio prazo, utilizar as políticas orçamental e estrutural para assegurar uma tendência ascendente sustentada do investimento público e privado, em particular a nível regional e municipal. Centrar a política económica relacionada com o investimento na educação; na investigação e inovação; na digitalização e na banda larga de elevada capacidade; nos transportes sustentáveis, nas redes de energia e na habitação a preços acessíveis, tendo em conta as disparidades regionais. Transferir a carga fiscal que recai sobre o trabalho para fontes menos prejudiciais a um crescimento inclusivo e sustentável. Reforçar a concorrência no setor dos serviços às empresas e nas profissões regulamentadas.
2. Reduzir os desincentivos a trabalhar mais horas, incluindo a elevada cunha fiscal, em especial para os trabalhadores com baixos salários e para as segundas fontes de rendimentos das famílias. Tomar medidas para salvaguardar a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões, preservando ao mesmo tempo a sua adequação. Reforçar as condições favoráveis a um maior crescimento dos salários, respeitando o papel dos parceiros sociais. Melhorar os resultados escolares e o nível de competências dos grupos desfavorecidos.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
M. LINTILÄ

---

<sup>(7)</sup> Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Estónia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Estónia para 2019**

(2019/C 301/06)

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 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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou igualmente, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup>, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que não identificou a Estónia 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 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à área do euro»).

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

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

<sup>(3)</sup> JO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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 Estónia deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro de 2019, repercutida nas recomendações 2 e 3 *infra*. Em especial, as medidas centradas na política económica relacionada com o investimento nos domínios especificados contribuirão para dar resposta à segunda recomendação relativa à área do euro no que diz respeito ao apoio ao investimento.
- (3) O relatório de 2019 relativo à Estónia foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliavam os progressos realizados pela Estónia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(4)</sup>, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados pela Estónia na consecução dos objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020.
- (4) Em 30 de maio de 2019, a Estónia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e, em 30 de abril de 2019, o seu Programa de Estabilidade para 2019.
- (5) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(5)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica.
- (6) A Estónia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O Programa de Estabilidade para 2019 foi apresentado com base num cenário de políticas inalteradas. O Programa prevê que o país passe de um défice das administrações públicas correspondente a 0,6 % do PIB em 2018 para um défice de 0,2 % do Produto Interno Bruto (PIB) em 2019 e de 0,3 % do PIB em 2020, devendo registar um défice de 0,7 % do PIB até 2022. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(6)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo, que consiste num défice de 0,5 % do PIB em termos estruturais, não deverá ser atingido no horizonte temporal do Programa de Estabilidade para 2019. Projeta-se que o rácio dívida das administrações públicas/PIB diminua para 5,3 % do PIB até 2022. O cenário macroeconómico subjacente a estas previsões orçamentais é otimista. As medidas necessárias para apoiar as metas projetadas a respeito do défice não foram especificadas, o que suscita riscos quanto aos pressupostos relativos ao impacto das receitas.
- (7) Tendo em conta as previsões da Comissão do outono de 2018, que previam uma posição mais próxima do objetivo orçamental de médio prazo em 2019, e em conformidade com as regras para o descongelamento do ajustamento necessário, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não deve exceder 4,9 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,3 % em 2019. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, prevalece um risco de um desvio significativo quanto a esse requisito em 2019.
- (8) Em 2020, tendo em conta as projeções da Estónia que apontam para um hiato do produto de 2,7 % do PIB e para um crescimento do PIB inferior à taxa estimada de crescimento potencial, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não deverá exceder 4,1 %, em consonância com o ajustamento estrutural de 0,6 % do PIB decorrente da matriz de requisitos de ajustamento comumente acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, num cenário de políticas inalteradas existe o risco de um desvio significativo em relação a esse requisito em 2020. Em termos gerais, o Conselho entende que deverão ser tomadas as medidas necessárias, a partir de 2019, para assegurar o cumprimento do disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

<sup>(4)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 24.

<sup>(5)</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>(6)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

- (9) A prevenção do branqueamento de capitais tornou-se uma prioridade para a Estónia na sequência de grandes escândalos neste domínio. A Estónia reforçou o seu quadro de luta contra o branqueamento de capitais e a proporção de depósitos de não residentes no setor bancário estónio diminuiu significativamente. Contudo, subsistem desafios. Apesar de o Governo estónio ter introduzido medidas adicionais e orientações sobre a forma de melhor reforçar a prevenção neste domínio, o Parlamento estónio ainda não adotou uma iniciativa legislativa destinada a aumentar as capacidades de supervisão no domínio do combate ao branqueamento de capitais. Haverá que prestar atenção à aplicação eficaz destas medidas, depois de adotadas.
- (10) A escassez e a inadequação das competências figuram entre os principais obstáculos ao investimento por parte das empresas e restringem os ganhos de produtividade. Nos últimos anos, a Estónia tem vindo a realizar reformas abrangentes, mas a evolução do mercado de trabalho e a diminuição da população em idade ativa suscitam desafios a longo prazo para o sistema de educação e formação. Estes desafios incluem a taxa de abandono escolar precoce que perdura a níveis elevados, a reorganização incompleta da rede escolar, a insuficiente pertinência do ensino superior, bem como do ensino e formação profissionais face às necessidades do mercado de trabalho, e ainda desafios relacionados com o envelhecimento dos docentes e a baixa atratividade da profissão. Apesar de a participação dos adultos na educação estar a aumentar, a melhoria das competências e a requalificação dos trabalhadores não está a decorrer a um ritmo suficientemente célere para acompanhar a evolução do mercado de trabalho. A capacidade insuficiente no domínio da inovação encontra-se no cerne das necessidades identificadas em matéria de competências. Não obstante a elevada percentagem de especialistas em tecnologias da informação e comunicação, a formação em competências digitais ministrada pelas empresas é limitada. Melhorar a pertinência do sistema de educação e formação para efeitos do mercado de trabalho, nomeadamente investindo na orientação profissional, combatendo o abandono escolar precoce e antecipando melhor as necessidades em termos de competências, contribuiria para dotar as pessoas das competências necessárias. Além disso, a melhoria das condições de trabalho dos docentes, da qualidade do ensino e das políticas de educação em resposta à evolução demográfica e económica reforçaria a capacidade do sistema de ensino e formação.
- (11) Não obstante as melhorias registadas, a pobreza, a exclusão social e a desigualdade de rendimentos mantêm-se a níveis elevados, em especial entre os idosos. Aproximadamente 42 % dos cidadãos com idade igual ou superior a 65 anos encontrava-se em risco de pobreza e exclusão social em 2017, contra uma média de 15 % na União. As prestações sociais não são ainda eficazes para reduzir a pobreza e a rede de segurança social é insuficiente. A prestação de serviços sociais de boa qualidade e a preços acessíveis é comprometida pela fraca coordenação entre os serviços de saúde e de assistência social e pelas grandes disparidades entre municípios em termos de capacidade para identificar as necessidades de serviços sociais, bem como para assegurar a sua prestação. Os cidadãos devem igualmente suportar uma grande parte dos custos inerentes aos serviços prestados pelas autoridades. A despesa pública da Estónia com cuidados de longa duração foi inferior a metade da média da União (0,6 % do PIB contra 1,6 % do PIB, em 2016). Não existem medidas preventivas, nem um sistema de apoio para aliviar a carga que recai sobre as pessoas que prestam cuidados numa base informal. A percentagem de pessoas com necessidades médicas não satisfeitas continua a ser das mais elevadas na União (11,7 %), o que indicia problemas de acessibilidade e eficácia do sistema de cuidados de saúde. Estes desafios apontam para a necessidade de prestar serviços sociais e de cuidados de saúde de boa qualidade e a preços acessíveis, de forma integrada, bem como a necessidade de desenvolver um quadro abrangente no domínio dos cuidados de longa duração. Investimentos destinados a apoiar a inclusão social, nomeadamente nas infraestruturas sociais, poderão promover o crescimento inclusivo.
- (12) A disparidade salarial entre homens e mulheres, que atingiu 25,6 % em 2017, continua a figurar entre as mais elevadas da União, verificando-se um ligeiro agravamento face ao ano transato. Além disso, o impacto da maternidade no emprego das mulheres situa-se muito acima da média da União (25,2 e 9,0 %, respetivamente). A licença parental prolongada conduz frequentemente a uma progressão mais lenta na carreira para as mulheres. As mulheres tendem a trabalhar em setores económicos e em profissões com salários mais baixos, apesar de o seu nível de habilitações ser superior ao dos homens. Foram recentemente adotadas medidas que introduziram uma maior flexibilidade na licença parental e no sistema de prestações com vista a facilitar a reinserção dos pais no mercado de trabalho. O recurso às estruturas de acolhimento de crianças também tem vindo a aumentar. No entanto, fatores como a atividade económica, a profissão, a idade, a experiência profissional ou o horário de trabalho explicam — embora apenas em parte — as disparidades salariais entre homens e mulheres, subsistindo um diferencial inexplicado de 20 %, contra uma média da União de 11,5 %. A transparência salarial poderia ajudar a compreender melhor as razões subjacentes a esta forte disparidade salarial. A prossecução do investimento em estruturas de acolhimento de crianças e em medidas ativas do mercado de trabalho favoreceria o emprego das mulheres. Além disso, é de assinalar que continua a ser importante o diálogo com os parceiros sociais e o reforço do seu papel num contexto mais lato.

- (13) Enquanto país periférico com uma baixa densidade demográfica, um sistema de transportes operacional e interligado assume uma importância primordial para as atividades económicas e as exportações da Estónia. A infraestrutura de transportes na Estónia denota algumas lacunas em termos de conectividade e sustentabilidade. O transporte ferroviário e o transporte intermodal continuam a estar pouco desenvolvidos. Além disso, as emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes rodoviários têm vindo a aumentar nos últimos 5 anos. Um maior recurso a soluções inovadoras e sustentáveis poderia contribuir para responder aos problemas relacionados com o congestionamento do tráfego e os transportes públicos. A sincronização do sistema de abastecimento de eletricidade na Estónia com a rede continental europeia é fundamental para garantir a segurança do aprovisionamento de eletricidade em toda a região do Báltico. O investimento em infraestruturas contribuiria para melhorar a competitividade das empresas estónias.
- (14) O fraco nível de investimento em investigação e desenvolvimento, em especial no setor privado, saldou-se por atrasos na evolução da produtividade neste país. A despesa pública consagrada à investigação e ao desenvolvimento em 2017 situou-se ligeiramente abaixo da média da União, mas o investimento realizado pelas empresas representou apenas 0,61 % do PIB, ou seja, cerca de metade da média da União. É reduzida a proporção de empresas, nomeadamente pequenas e médias empresas (PME), que comunicam atividades de investigação e inovação. Tem vindo a assistir-se a uma contração das despesas relacionadas com a investigação e o desenvolvimento, sendo reduzida a colaboração entre o meio científico e as empresas. Alguns destes fatores têm uma incidência negativa no desempenho do país em termos de inovação, bem como na sua produtividade. Um investimento mais direcionado para a investigação, o desenvolvimento e a inovação, incluindo a digitalização e a automatização das empresas, aumentaria a produtividade e a competitividade da Estónia. Uma melhor definição das prioridades, privilegiando os temas de investigação em domínios pertinentes para a economia, também contribuiria para o mesmo objetivo. As autoridades estónias conceberam e aplicaram diversas medidas para colmatar as lacunas do sistema de investigação e inovação, mas o seu impacto continua a ser limitado até à data.
- (15) Subsistem desafios nos domínios dos recursos e da eficiência energética. O desempenho da Estónia no domínio daecoinovação não reflete plenamente o potencial do país, sendo a sua pontuação compósita nesta área (60) inferior em 40 % à média da União. Não obstante algumas melhorias nos últimos anos, o desempenho da Estónia é cerca de três vezes inferior à média da União no que diz respeito à produtividade dos recursos, tendo este diferencial vindo a agravar-se face ao resto da União. Só uma pequena percentagem de PME estónias está a tomar medidas para melhorar a sua eficiência em termos de utilização de recursos e para se tornar mais ecológica. Além disso, a economia caracteriza-se por uma utilização muito intensiva de energia, situando-se os seus níveis de consumo muito acima da média da União. Todas as regiões na Estónia registam atrasos na melhoria da eficiência na utilização dos recursos e da energia. Com uma percentagem de 0,4 % em 2017, a Estónia ficou muito aquém dos objetivos nacionais que estabeleceu para as energias renováveis nos transportes (10 %). A promoção da eficiência energética e dos recursos, em especial no setor imobiliário, e o apoio à economia circular, inclusive através de um maior investimento, contribuiriam para uma economia mais competitiva e sustentável.
- (16) A duração dos processos de insolvência na Estónia ascende a cerca de três anos e a taxa de recuperação situa-se ligeiramente acima dos 40 %. Isto significa que a mão-de-obra e os recursos financeiros não podem ser afetados a empresas mais produtivas, o que compromete os incentivos ao investimento e à concessão de financiamento às empresas. A reforma do quadro de insolvência seria importante para reduzir a duração dos processos de insolvência e aumentar a taxa de recuperação para os credores. Em especial, tal reforma poderia incluir medidas a favor do recurso a processos de reestruturação (antes e após a insolvência) e com vista a evitar a liquidação fragmentada das empresas.
- (17) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório de 2019 relativo à Estónia, o que permitiria à Estónia utilizar da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais.
- (18) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Estónia e publicou-a no relatório de 2019 relativo a este país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019 e o seguimento dado às recomendações dirigidas à Estónia em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica na Estónia, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante o contributo da União para as futuras decisões nacionais.

(19) À luz dessa análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2019, estando o seu parecer<sup>(7)</sup> refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*,

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, a Estónia tome medidas no sentido de:

1. Assegurar que, em 2020, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não exceda 4,1 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Assegurar a supervisão efetiva e aplicação do quadro de luta contra o branqueamento de capitais.
2. Resolver o problema da escassez de competências e promover a inovação, melhorando a capacidade do sistema de educação e formação e a sua pertinência para o mercado de trabalho. Tornar mais adequada a rede de segurança social e melhorar o acesso a serviços sociais integrados e a preços acessíveis. Tomar medidas para atenuar as disparidades salariais entre homens e mulheres, nomeadamente mediante a melhoria da transparência salarial.
3. Centrar a política económica relacionada com o investimento em infraestruturas de transporte e de energia sustentáveis (incluindo interligações), na promoção da investigação e da inovação, bem como na eficiência energética e dos recursos, tendo em conta as disparidades regionais.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
M. LINTILÄ

---

<sup>(7)</sup> Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO,****de 9 de julho de 2019,****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Irlanda para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Irlanda para 2019**

(2019/C 301/07)

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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou igualmente, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a Irlanda 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 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à área do euro»).

<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 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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 Irlanda deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro de 2019, repercutida nas recomendações 1 e 3 abaixo. Em especial, a concentração da política económica relacionada com o investimento nos domínios especificados e a introdução de medidas fiscais contribuirão para dar resposta à segunda recomendação para a área do euro no que diz respeito ao apoio ao investimento, à melhoria das finanças públicas e à luta contra o planeamento fiscal agressivo.
- (3) O relatório de 2019 relativo à Irlanda foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele foram avaliados os progressos realizados pela Irlanda em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(4)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados pela Irlanda na consecução dos objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020. Esse relatório incluía igualmente uma apreciação aprofundada efetuada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 27 de fevereiro de 2019. A análise da Comissão levou-a a concluir que a Irlanda regista desequilíbrios macroeconómicos. Em especial, os grandes volumes de dívida pública e privada e de passivos externos líquidos tornam a Irlanda vulnerável a choques adversos, mas as variáveis de fluxo continuaram a melhorar. O volume da dívida privada continua a ser elevado, mas o crescimento económico continua a contribuir para a sua redução. As atividades das empresas multinacionais continuam a influenciar a dívida das empresas. A dívida das famílias parece estar globalmente em conformidade com os dados económicos fundamentais, embora seja elevada em relação ao rendimento disponível. As projeções apontam para que a dívida pública se mantenha numa trajetória descendente e que o défice se aproxime de uma situação de equilíbrio. Os preços da habitação cresceram fortemente durante vários anos, mas esse crescimento parece agora estar a abrandar. São em grande medida impulsionados por limitações da oferta, não existindo indícios claros de sobrevalorização. O volume de créditos não produtivos, embora ainda elevado, continuou a diminuir, mas a redução dos pagamentos em atraso (de longo prazo) está a ser algo mais lenta.
- (4) Em 17 de abril de 2019, a Irlanda apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e, em 29 de abril de 2019, o seu Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados ao mesmo tempo.
- (5) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(5)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica.
- (6) A Irlanda encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra relativa à dívida. No seu Programa de Estabilidade para 2019, o Governo irlandês prevê que o saldo nominal melhore para 0,2% do produto interno bruto (PIB) em 2019 e continue a melhorar gradualmente até atingir 1,3% do PIB em 2023. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(6)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo, que consiste num défice estrutural equivalente a 0,5% do PIB, deverá ser atingido até 2020. De acordo com o Programa de Estabilidade, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá baixar para 61,1% em 2019, continuando a diminuir até atingir 51,6% em 2023. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é plausível. No entanto, as medidas necessárias para apoiar os objetivos programados em matéria de défice a partir de 2020 não foram suficientemente especificadas.

<sup>(4)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 27.

<sup>(5)</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>(6)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

- (7) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou à Irlanda que atingisse o objetivo orçamental de médio prazo em 2019. Esta situação coaduna-se com uma taxa máxima de crescimento nominal da despesa pública primária líquida <sup>(7)</sup> de 7,0% em 2019, o que corresponde a uma deterioração autorizada do saldo estrutural de 0,3% do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, a Irlanda deverá respeitar o ajustamento orçamental recomendado em 2019.
- (8) Em 2020, a Irlanda deverá atingir o seu objetivo orçamental de médio prazo. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, esta situação coaduna-se com uma taxa máxima de crescimento nominal da despesa pública primária líquida de 3,7% <sup>(8)</sup>, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,7% do PIB. Prevê-se que a Irlanda atinja o objetivo orçamental de médio prazo. A dívida das administrações públicas deverá manter-se numa trajetória firmemente descendente, para além dos requisitos da regra relativa à dívida. De um modo geral, o Conselho entende que é de prever que a Irlanda cumpra as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e 2020. Atendendo à diferença entre as medições do PIB e do produto interno na Irlanda e ao correspondente impacto no rácio dívida/PIB, à atual posição da Irlanda no ciclo económico e ao agravamento dos riscos externos, seria importante utilizar eventuais receitas extraordinárias para reduzir em maior grau o rácio da dívida das administrações públicas.
- (9) Muito embora as finanças públicas tenham registado uma melhoria graças ao forte crescimento do produto, subsistem riscos de volatilidade das receitas e há margem para reforçar a resiliência destas últimas a flutuações económicas e a choques adversos. A limitação do âmbito e do número de despesas fiscais e o alargamento da base de tributação permitiriam melhorar a estabilidade das receitas face à volatilidade económica. Embora a Irlanda tenha aumentado a taxa mais baixa de imposto sobre o valor acrescentado para as atividades turísticas, algumas medidas fiscais recentes têm-se centrado em reduções e isenções. Além disso, a Irlanda ainda tem potencial para intensificar a promoção dos objetivos ambientais através do seu sistema fiscal. Tais esforços poderiam incluir a redução dos subsídios aos combustíveis fósseis e o envio de um sinal de preço mais forte aos investidores através da adoção de um calendário de aumentos do imposto sobre o carbono durante a próxima década.
- (10) A luta contra o planeamento fiscal agressivo é essencial para tornar os sistemas fiscais mais eficientes e mais justos, como foi reconhecido na Recomendação para a área do euro de 2019. Os efeitos de repercussão entre os Estados-Membros decorrentes das estratégias de planeamento fiscal agressivo implementadas pelos contribuintes exigem uma ação coordenada das políticas nacionais para complementar a legislação da União. Embora a Irlanda tenha adotado medidas contra as estratégias de planeamento fiscal agressivo, o elevado nível de *royalties* e pagamentos de dividendos, em percentagem do PIB, sugere que as empresas tiram partido das regras fiscais vigentes no país para praticar um planeamento fiscal agressivo. A aplicação limitada de impostos com retenção na fonte sobre pagamentos para o exterior (ou seja, de residentes na União para residentes em países terceiros) de *royalties* e de dividendos, efetuados por empresas sediadas na Irlanda, podem levar a que esses pagamentos não sejam de todo tributados, se também não estiverem sujeitos a imposto na jurisdição do beneficiário.
- (11) Os custos decorrentes do envelhecimento demográfico continuam a ameaçar a sustentabilidade orçamental a longo prazo. As despesas com cuidados de saúde deverão aumentar, passando de 4,1% do PIB em 2016 para 5,1% em 2070, com um pico de 5,2% em 2063. Embora certos aspetos do sistema de saúde irlandês funcionem bem ou tenham melhorado, o sistema é ineficiente, tem dificuldade em satisfazer a procura e não proporciona cuidados de saúde coordenados e integrados. A fim de atenuar os efeitos da crescente procura, o Governo irlandês aprovou a estratégia de execução do Sláintecare e criou o gabinete de execução do programa Sláintecare, a fim de proceder a uma reforma global e modernizar os serviços de saúde e de assistência social da Irlanda ao longo dos próximos 10 anos. A reforma prevista representa uma visão credível para tornar o sistema de saúde universalmente acessível e sustentável, respondendo às exigências de uma população em envelhecimento e efetuando a transição dos cuidados para a comunidade, com uma maior ênfase na prevenção. É provável que esta situação tenha um impacto positivo na redução do recurso a cuidados agudos, tornando os cuidados de saúde mais eficazes em termos de custos. No entanto, a implementação da reforma é comprometida pelas dificuldades do sistema de saúde em equacionar o mercado duplicado dos seguros de saúde e em gerir eficazmente o seu próprio orçamento, desempenho e mão de obra a curto prazo. Os custos a curto prazo também terão de ser reduzidos para concretizar a visão a longo prazo do Sláintecare.

<sup>(7)</sup> 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 por 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. O valor de referência da despesa para a Irlanda inclui um ajustamento com vista a corrigir uma distorção da taxa de referência a 10 anos para o crescimento potencial causada pela subida excepcionalmente elevada do crescimento do PIB real em 2015. No seguimento da abordagem adotada pelas autoridades irlandesas nos seus cálculos do orçamento de 2017, a Comissão tomou em consideração a média das taxas de crescimento potencial em 2014 e 2016.

<sup>(8)</sup> Como em 2019, o valor de referência da despesa inclui um ajustamento com vista a corrigir uma distorção da taxa de referência a 10 anos para o crescimento potencial causada pela subida excepcionalmente elevada do crescimento do PIB real em 2015.

- (12) Apesar dos anteriores esforços do governo para conter as despesas com pensões públicas, o défice global do sistema de pensões deverá aumentar significativamente a longo prazo, com as despesas com pensões em percentagem do PIB a subir de 5% em 2016 para 6,6% em 2070, com um pico de 7,5% em 2053. A execução plena e atempada do roteiro apresentado para a reforma das pensões é fundamental para tornar o sistema de pensões irlandês mais sustentável do ponto de vista orçamental.
- (13) O aumento do investimento em competências, educação e formação, bem como na inclusão social, é essencial para melhorar a produtividade da Irlanda e o crescimento inclusivo a longo prazo. A contração do mercado de trabalho e a crescente escassez de competências em determinados setores exigem esforços para chegar aos grupos de potenciais trabalhadores inativos e investir em capital humano subaproveitado. Há margem para promover a melhoria das competências e um melhor alinhamento dos programas de ensino e da formação profissional com as necessidades do mercado de trabalho. A reduzida percentagem de mão de obra com competências digitais básicas implica a necessidade de continuar a investir na aprendizagem no contexto laboral e na melhoria das competências dos trabalhadores adultos. O investimento no acesso a estruturas de acolhimento de crianças de qualidade e a preços acessíveis e a aplicação do regime nacional de acolhimento de crianças contribuirá para aumentar a taxa bastante baixa de emprego das mulheres. A taxa de participação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho é uma das mais baixas da Europa. O número de pessoas que vivem em agregados familiares com intensidade reduzida de trabalho continua a ser um dos mais elevados da União, revelando a necessidade de adotar mais estratégias de ativação integradas e orientadas para apoiar este grupo específico.
- (14) Após a crise económica, os anos de investimento reduzido estão a afetar a disponibilidade de habitação social e habitação a preços acessíveis, bem como de infraestruturas adequadas nos domínios dos transportes e energia não poluentes, da água e da banda larga ultrarrápida, o que, por sua vez, prejudica o investimento das empresas. Além disso, as emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes rodoviários aumentaram fortemente em cinco anos. A melhoria das infraestruturas, juntamente com o ordenamento do território, poderá ser um fator essencial para melhorar a oferta de habitação, aumentar o investimento privado e o crescimento da produtividade e assegurar um desenvolvimento económico regional equilibrado. A conectividade preparada para o futuro e as competências digitais continuam a ser cruciais para que as empresas nacionais possam utilizar eficazmente as tecnologias digitais e para a prosperidade do setor nacional das tecnologias da informação e da comunicação. Subsistem desafios significativos no que respeita ao acesso à banda larga ultrarrápida, em especial nas zonas rurais. O reforço do investimento nas infraestruturas de transportes públicos e energias não poluentes, e nos serviços de abastecimento de água, juntamente com a intensificação dos esforços em matéria de descarbonização, eficiência energética, energias renováveis e a economia circular ajudariam a Irlanda a concluir com êxito a sua transição para uma economia hipocarbónica e resiliente do ponto de vista ambiental.
- (15) Embora o lançamento do plano de desenvolvimento nacional possa eventualmente conduzir à disponibilização de infraestruturas de base adicionais, a fraca capacidade do setor da construção poderá dificultar a sua disponibilização em tempo útil. Além disso, a diversificação do transporte marítimo e das ligações energéticas com a Europa continental poderá aumentar a capacidade de resistência da economia aos choques externos. Até à data, a Irlanda não conseguiu dissociar o seu crescimento económico das emissões de gases com efeito de estufa e de poluentes atmosféricos. As emissões de gases com efeito de estufa têm aumentado de forma constante, em especial nos setores dos transportes, da agricultura, da energia e das áreas construídas. A falta de progressos neste domínio dificultará o cumprimento das obrigações da Irlanda relativamente à União, aumentando simultaneamente os custos da ação futura.
- (16) A escassez persistente da oferta e a crescente procura continuam a alimentar a subida dos preços do imobiliário. Muito embora estes preços não parecessem sobreevaliados em 2017, a acessibilidade da habitação está a tornar-se um motivo de preocupação. A escassez da oferta de habitação afeta também a habitação social, devido à insuficiência de investimentos, e tem-se agravado na última década. Embora a procura anual de habitação social se estime em cerca de 72 000 unidades, prevê-se que apenas 10 000 sejam concluídas em 2019. Será dado apoio a 17 000 agregados familiares através do regime irlandês de subsídio de ajuda à habitação ou do regime de arrendamento de alojamento, mas tal pode agravar o aumento das rendas no mercado do arrendamento privado, em que a oferta já é limitada. Muitas habitações sociais estão subaproveitadas, nomeadamente na zona de Dublin, em parte devido a práticas de sucessão obsoletas. A articulação inadequada entre os diferentes tipos de habitação social, a par de uma quantidade muito limitada de habitações a preços acessíveis e do sistema de «cost rental», é fator agravante. Esta situação é uma das principais causas do aumento constante do número de pessoas e famílias que vivem em alojamentos de emergência, sendo que o número de sem-abrigo atingiu um novo máximo em fevereiro de 2019.

- (17) Promover a produtividade das empresas nacionais orientadas para a inovação é crucial para apoiar um crescimento mais robusto e resistente da produtividade no país. As despesas em investigação e desenvolvimento (I&D) empresarial continuam a aumentar, mas permanecem inferiores à média da União e muito concentradas nas empresas sob controlo estrangeiro. Há margem para orientar as políticas de inovação de forma a apoiar melhor as pequenas e médias empresas (PME) irlandesas. O apoio indireto (ou seja, os créditos fiscais) continua a ser o principal instrumento de apoio público à I&D na Irlanda (representando 80% do apoio público total). O reforço das ligações entre as multinacionais e as empresas nacionais pode contribuir para uma melhor difusão da inovação em toda a economia. Além disso, uma cooperação mais estreita entre as empresas e os centros de investigação públicos aumentaria também o potencial de inovação.
- (18) Embora os baixos níveis de I&D públicos continuem a ser preocupantes (1,05% do PIB contra uma média da União de 2%), o programa Future Jobs Ireland 2019, recentemente adotado, proporciona um quadro promissor para estimular a inovação e a mudança tecnológica e melhorar a produtividade das PME. No entanto, a sua plena aplicação exigirá um aumento significativo das despesas públicas em investigação e inovação, bem como a tradução do programa recentemente adotado em medidas estratégicas concretas. Na sua versão atual, esta lista ambiciosa de medidas carece ainda de pormenores importantes e de datas de aplicação precisas. A título de exemplo, no que diz respeito às ações a empreender em 2019 não foram identificadas medidas para aumentar a disponibilidade de investimentos a longo prazo em capitais próprios a fim de apoiar as empresas autóctones na expansão das suas atividades; o conjunto de políticas para incentivar as PME a investir em novas tecnologias combina incentivos fiscais e não fiscais para encorajar as PME a investir na inovação, mas a sua importância relativa continua a ser desconhecida. O programa Future Jobs Ireland 2019 não inclui ações nem resultados concretos para colmatar o fosso entre a Irlanda e outros Estados-Membros no que diz respeito à implantação de redes de banda larga orientadas para o futuro, em consonância com os objetivos da União fixados na estratégia «Sociedade Europeia a Gigabits» para 2025. O plano nacional para a banda larga deverá contribuir para colmatar esta lacuna.
- (19) As disparidades regionais na Irlanda são significativas e têm vindo a aumentar na última década. A Irlanda regista grandes disparidades económicas regionais em comparação com outros Estados-Membros em termos de PIB *per capita*. Entre 2000 e 2016, o PIB *per capita* na região do Sul e do Leste aumentou 74%, ou seja, mais 63 pontos percentuais do que nas regiões fronteiriça, do Midland e ocidental, tendo o aumento acelerado após 2012. Em 2016, o PIB *per capita* nas regiões do Sul e do Leste era 2,6 vezes superior ao das regiões fronteiriça, do Midland e ocidental. A região de Dublin, que acolhe 40% da população irlandesa, contribuiu em 62 pontos percentuais para o crescimento do PIB entre 2000 e 2016.
- (20) Os entraves regulamentares ao empreendedorismo (nomeadamente determinados regulamentos relacionados com a propriedade comercial e os serviços jurídicos) dificultam a entrada e a saída das empresas e, conseqüentemente, a produtividade das empresas irlandesas autóctones. As barreiras à entrada nos mercados retalhistas representam um desafio. A Irlanda está entre os cinco países com o maior número de requisitos processuais no que diz respeito à criação de pontos de venda a retalho. Os retalhistas enfrentam obstáculos processuais que atrasam e aumentam os custos da abertura de novas lojas e podem ter um impacto negativo na estrutura e na dinâmica do mercado.
- (21) A nova lei relativa aos serviços jurídicos continua por aplicar, uma vez que a introdução de regulamentos continua a registar atrasos significativos, embora estejam em curso consultas preparatórias. Continua a existir incerteza quanto à possibilidade de permitir o acesso profissional direto a advogados em questões de contencioso, bem como à possibilidade de pessoas coletivas se tornarem associados em todos os tipos de profissões jurídicas. No entanto, devem ser evitadas regras de exploração e de gestão excessivamente complexas para as práticas pluridisciplinares. A execução ambiciosa das reformas iniciadas é uma questão prioritária. Espera-se que a vertente «Ambition 2.3» do programa Future Jobs Ireland 2019 resolva os problemas relacionados com o custo dos serviços jurídicos, mas a única componente com resultados concretos previstos para 2019 é indicativa e o seu calendário ambíguo. Os atrasos na execução desta reforma contribuem para o elevado custo dos serviços jurídicos na Irlanda, com prejuízo para as empresas, em especial para as PME, e para os particulares. Uma vez que os serviços jurídicos são um elemento importante para a prestação de outros serviços às empresas, as restrições neste setor contribuem para o elevado custo de outros serviços (por exemplo, seguros).

- (22) Os rácios de créditos não produtivos continuaram a diminuir, tendo registado uma redução de 4,4 pontos percentuais, situando-se em 5,5% no quarto trimestre de 2018. Os bancos estão no bom caminho para atingir os seus objetivos de redução, apoiados por vendas de carteiras, por esforços de reestruturação e por um aumento dos preços da habitação. Os pagamentos em atraso de créditos hipotecários de longo prazo (vencidos há mais de dois anos) continuam a ser relativamente elevados, contribuindo para manter o rácio de créditos não produtivos acima da média da área do euro. Foram propostas várias iniciativas e projetos de lei, como o projeto de lei «no consent, no sale», para fazer face ao impacto social e económico da resolução dos créditos não produtivos, nomeadamente para os agregados familiares vulneráveis. O registo de créditos tornou-se plenamente funcional para os empréstimos ao consumo em 2018 e será crucial para avaliar se os mutuários são capazes de pagar as suas dívidas. Os processos de insolvência e a utilização de opções de resolução judicial e extrajudicial para os pagamentos em atraso ainda são limitados. Continuar a reduzir os pagamentos em atraso de empréstimos hipotecários de longo prazo, tirando simultaneamente proveito das iniciativas destinadas às famílias vulneráveis — sem criar obstáculos indevidos à resolução dos créditos não produtivos —, continua a ser um desafio e exige um acompanhamento contínuo.
- (23) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório de 2019 relativo à Irlanda, permitindo que a Irlanda utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais.
- (24) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Irlanda, publicada no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Irlanda em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica na Irlanda, 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 as futuras decisões nacionais.
- (25) À luz dessa avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade para 2019, sendo do parecer <sup>(9)</sup> de que a Irlanda deverá cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (26) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas para 2019 e o Programa de Estabilidade para 2019. As suas recomendações, apresentadas ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão consubstanciadas nas recomendações 1 e 3 abaixo. Essas recomendações contribuem igualmente para a aplicação da Recomendação para a área do euro de 2019, transposta em especial na segunda recomendação relativa à área do euro. As políticas orçamentais referidas na recomendação 1 contribuem, nomeadamente, para corrigir os desequilíbrios relacionados com a elevada dívida pública,

RECOMENDA que a Irlanda tome medidas, em 2019 e 2020, no sentido de:

1. Atingir o objetivo orçamental de médio prazo em 2020. Utilizar as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas. Limitar o âmbito e o número de despesas fiscais, bem como alargar a base de tributação. Continuar a modificar as características do sistema fiscal suscetíveis de facilitar o planeamento fiscal agressivo, dando especial atenção aos pagamentos para o exterior. Fazer face ao aumento previsto das despesas ligadas ao envelhecimento demográfico, tornando o sistema de saúde mais eficaz em termos de custos e aplicando plenamente os planos de reforma do sistema de pensões.
2. Prestar apoio personalizado à integração ativa e facilitar a melhoria das competências, em especial para os grupos vulneráveis e as pessoas que vivem em agregados familiares com uma intensidade de trabalho reduzida. Aumentar o acesso a estruturas de acolhimento de crianças de qualidade e a preços acessíveis.

<sup>(9)</sup> Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

3. Centrar a política económica relacionada com o investimento na transição hipocarbónica e energética, na redução das emissões de gases com efeito de estufa, nos transportes sustentáveis, na água, nas infraestruturas digitais e na habitação social e a preços acessíveis, tendo em conta as disparidades regionais. Aplicar medidas, incluindo as previstas na estratégia Future Jobs, para diversificar a economia e melhorar a produtividade das empresas irlandesas — em particular, as PME —, utilizando mais instrumentos de financiamento direto para estimular a investigação e a inovação e reduzindo os obstáculos regulamentares ao empreendedorismo.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*

*O Presidente*

M. LINTILÄ

---

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO,**  
**de 9 de julho de 2019,**  
**relativa ao Programa Nacional de Reformas da Grécia para 2019 e que emite um parecer do**  
**Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Grécia para 2019**

(2019/C 301/08)

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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, a Comissão também adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a Grécia 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 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à 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 Grécia deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro de 2019, repercutida nas recomendações 1 e 2 *infra*. Em especial, as reformas em conformidade com os compromissos pós-programas assumidos e a focalização da política económica relacionada com o investimento nas áreas especificadas contribuirão para dar resposta à recomendação da área do euro.

<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 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (3) O relatório de 2019 relativo à Grécia foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os avanços conseguidos pela Grécia na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020. Esse relatório incluía igualmente uma apreciação aprofundada, efetuada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 27 de fevereiro de 2019. A referida análise levou a Comissão a concluir que a Grécia regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos. Os desequilíbrios identificados relacionavam-se, em especial, com a elevada dívida pública, a posição líquida de investimento internacional negativa, o elevado nível de créditos não produtivos nos balanços dos bancos e a taxa de desemprego ainda elevada. Além disso, as profundas reformas institucionais e estruturais iniciadas nos últimos anos para modernizar a economia e o Estado exigirão muitos anos de aplicação sustentada para o seu pleno impacto se fazer sentir.
- (4) Em 26 de abril de 2019, a Grécia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e, em 30 de abril de 2019, o seu Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (5) Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(4)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento com uma sólida governação económica <sup>(5)</sup>.
- (6) A Grécia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra transitória em matéria de dívida. Deverá igualmente preservar uma situação orçamental sólida que garanta o cumprimento do objetivo em matéria de excedente primário estabelecido pela Decisão de Execução (UE) 2017/1226 do Conselho <sup>(6)</sup>, a saber, de 3,5 % do produto interno bruto (PIB) para 2018 e a médio prazo. Na primavera de 2018, o Conselho não dirigiu qualquer recomendação específica à Grécia no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que, nos termos do artigo 12.º do Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(7)</sup>, a Grécia ficou isenta da monitorização e avaliação no quadro do Semestre Europeu nesse período por estar sujeita a um programa de ajustamento macroeconómico. O quadro pós-programa para a Grécia implica a ativação de uma supervisão reforçada, juntamente com a integração do país no quadro de coordenação da política económica e social do Semestre Europeu, maximizando as sinergias entre os processos de supervisão reforçada e do Semestre Europeu.
- (7) No seu Programa de Estabilidade para 2019, o governo grego projeta um excedente orçamental situado entre 1,1 % e 1,7 % do PIB, para o período 2019-2022. O governo fixou o seu objetivo orçamental de médio prazo num excedente orçamental de 0,25 % do PIB em termos estruturais a partir de 2020. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(8)</sup>, prevê-se que este objetivo orçamental de médio prazo seja ultrapassado durante o período de vigência do programa e que o rácio dívida pública/PIB diminua gradualmente para 153,3 % em 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais foi confirmado por um organismo independente e é favorável. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, o saldo estrutural deverá registar um excedente de 1,9 % do PIB em 2019 e de 0,8 % do PIB em 2020, superando o objetivo orçamental de médio prazo. Prevê-se que a Grécia cumpra a regra transitória em matéria de dívida em 2019 e a regra em matéria de dívida em 2020. De um modo geral, com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, e, por conseguinte, excluindo as novas medidas adotadas após a data-limite, previa-se que a Grécia cumprisse as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e 2020. Nesta mesma base, considera-se igualmente que a Grécia cumpre o objetivo de um excedente primário de 3,5 % do PIB, controlado no âmbito do quadro de supervisão reforçada.

<sup>(4)</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>(5)</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>(6)</sup> Decisão de Execução (UE) 2017/1226 do Conselho, de 30 de junho de 2017, que altera a Decisão de Execução (UE) 2016/544 que aprova o programa de ajustamento macroeconómico da Grécia (2015/1411) (JO L 174 de 7.7.2017, p. 22).

<sup>(7)</sup> Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira (JO L 140 de 27.5.2013, p. 1).

<sup>(8)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

- (8) O Programa de Estabilidade e as previsões da Comissão da primavera de 2019 não incluem novas medidas permanentes anunciadas e adotadas pouco tempo após a respetiva apresentação e decorrido o período em causa. A Comissão estima que o impacto orçamental destas medidas seja superior a 1,0 % do PIB em 2019 e nos anos seguintes. Considera-se igualmente que a adoção destas novas medidas constitui um risco para o objetivo de excedente primário acordado, monitorizado ao abrigo do quadro de supervisão reforçada e estabelecido pela Decisão de Execução (UE) 2017/1226. Além disso, espera-se que as novas medidas reduzam o saldo estrutural, suscitando preocupações quanto à realização do objetivo orçamental de médio prazo em 2020. Contudo, será efetuada uma reavaliação no outono de 2019, que incluirá uma revisão do valor de referência aplicável à taxa de crescimento das despesas líquidas em 2020. Embora se preveja que a dívida das administrações públicas se mantenha numa trajetória descendente, podem subsistir riscos quanto ao cumprimento do valor de referência para a redução da dívida. A situação será reavaliada no outono em resultado destas medidas recém-adotadas.
- (9) Na sequência da conclusão com sucesso do programa de assistência financeira do Mecanismo Europeu de Estabilidade, a Grécia está sujeita a um quadro de supervisão pós-programa integrado no Semestre Europeu e a uma supervisão reforçada nos termos do Regulamento (UE) n.º 472/2013. A ativação da supervisão reforçada para a Grécia nos termos das Decisões de Execução (UE) 2018/1192 <sup>(9)</sup> e (UE) 2019/338 <sup>(10)</sup> da Comissão tem em conta o facto de que, a médio prazo, a Grécia necessita de prosseguir com a adoção de medidas destinadas a corrigir as causas, ou potenciais causas, dos seus desequilíbrios macroeconómicos, sem deixar de realizar reformas estruturais com vista a apoiar um crescimento económico vigoroso e sustentável. A Grécia assumiu o compromisso, no âmbito do Eurogrupo de 22 de junho de 2018, de prosseguir todas as reformas fundamentais adotadas no âmbito do programa, até à sua plena conclusão. A Grécia comprometeu-se também a implementar ações específicas no domínio da política orçamental e estrutural, da segurança social, da estabilidade financeira, dos mercados de trabalho e dos produtos, das privatizações e da administração pública. A Grécia está sujeita à obrigação de apresentar um relatório trimestral sobre os progressos na execução dos seus compromissos no âmbito da supervisão reforçada, sendo que um relatório favorável pode abrir o caminho para a supressão de medidas de redução da dívida no valor de 0,7 % do PIB por ano, numa base semestral. O Eurogrupo acordou, em abril de 2019, a disponibilização da primeira parcela de medidas em matéria de dívida sujeitas a condicionalidade, no valor de 970 milhões de EUR. O terceiro relatório sobre a supervisão reforçada, que analisa os progressos realizados pela Grécia na execução dos seus compromissos, foi publicado em 5 de junho de 2019.
- (10) A implementação de reformas com vista a melhorar o ambiente empresarial e a qualidade das instituições, em especial a eficiência do sistema de justiça, poderiam promover a resiliência económica da Grécia, melhorar a disciplina de pagamento e ter um impacto significativo nas decisões de investimento e na atração de empresas. Apesar das recentes melhorias, o sistema judicial grego continua a enfrentar desafios e apresenta ineficiências, uma vez que o tempo necessário para chegar a uma decisão é muitas vezes demasiado longo e os processos acumulados afetam a produtividade dos tribunais. Por conseguinte, é essencial uma ação mais focalizada neste domínio, também para facilitar o bom funcionamento do sistema financeiro e contribuir para a libertação do potencial de investimento.
- (11) Vários anos de subinvestimento deram origem a importantes défices de investimento na Grécia. O reforço do investimento propício ao crescimento será fundamental para apoiar o crescimento a longo prazo e reduzir as disparidades regionais. A realização de reformas no setor financeiro que favoreçam a expansão da oferta de crédito desempenhará um papel fundamental no apoio ao investimento. O relatório de 2019 relativo à Grécia identificou os domínios prioritários para os investimentos dos setores público e privado.
- (12) O aumento do investimento na educação e na formação é crucial para melhorar a produtividade e o crescimento inclusivo da Grécia a longo prazo e eliminar os obstáculos ao crescimento dos setores inovadores. O sistema de ensino grego enfrenta vários desafios, com recursos inadequados, pouca autonomia, desempenho insuficiente em competências básicas (incluindo digitais) e lacunas persistentes em matéria de competências. A todos os níveis, faltam em grande medida a responsabilização e o acompanhamento necessários para melhorar a qualidade do sistema educativo. A promoção da educação e da formação de qualidade e inclusivas, o estabelecimento de relações mais estreitas entre a educação e as necessidades do mercado de trabalho, a melhoria da atratividade do ensino e da formação profissionais e o aumento da participação na aprendizagem ao longo da vida são importantes bases para o crescimento sustentável.

<sup>(9)</sup> Decisão de Execução (UE) 2018/1192 da Comissão, de 11 de julho de 2018, relativa à ativação da supervisão reforçada para a Grécia (JO L 211 de 22.8.2018, p. 1).

<sup>(10)</sup> Decisão de Execução (UE) 2019/338 da Comissão, de 20 de fevereiro de 2019, relativa à prorrogação da supervisão reforçada da Grécia (JO L 60 de 28.2.2019, p. 17).

- (13) Não obstante as recentes melhorias, o peso relativo dos desempregados de longa duração, que representavam 70 % dos desempregados na Grécia em 2018, é muito elevado, sendo que a elevada taxa de desemprego dos jovens e a baixa participação das mulheres no mercado de trabalho são também motivo de preocupação. As intervenções devem centrar-se na melhoria das perspectivas de emprego, na promoção da participação no mercado de trabalho e na promoção de condições para a criação de emprego. Um diálogo social eficaz e uma parceria social responsável na Grécia podem apoiar o ambiente para a aplicação e a apropriação de reformas sustentadas, resultando num melhor funcionamento do mercado de trabalho.
- (14) Embora já se tenha dado início ao processo de reformas, a Grécia caracteriza-se por uma elevada desigualdade de rendimentos e tem um dos menores impactos das transferências sociais na redução do risco de pobreza na União (15,83 % em 2017, contra uma média da União de 33,98 %). Os investimentos devem centrar-se na melhoria do acesso a serviços sociais inclusivos, a preços acessíveis e de elevada qualidade, bem como no desenvolvimento de centros de dia. Apoiar as pessoas mais carenciadas e promover a integração social das crianças em risco de pobreza, das pessoas com deficiência, dos migrantes e dos refugiados, prestando simultaneamente atenção às disparidades geográficas, melhoraria a inclusão social na Grécia.
- (15) A Grécia deu início a uma reforma profunda do sistema de cuidados de saúde primários em 2017, que é crucial para garantir o acesso a esses serviços e exige um investimento contínuo através da implantação de centros de saúde locais (os «TOMY»).
- (16) O sistema de transportes grego enfrenta desafios significativos. Baseia-se em grande parte em estradas e está fortemente dependente do petróleo, com todas as principais ligações em torno dos percursos Atenas – Salónica. Os custos do transporte continuam a ser elevados, enquanto a qualidade do serviço, as normas de segurança e a penetração dos sistemas de transporte inteligentes permanecem baixos. São necessários novos investimentos para aumentar o transporte multimodal e promover a integração regional e o desenvolvimento urbano.
- (17) O tratamento de resíduos sólidos e de águas residuais urbanas e industriais é a principal área que necessita de investimento adicional, a fim de alinhar as normas de proteção ambiental do país com o resto da União. A gestão dos resíduos sólidos continua a ser um importante desafio estrutural, continuando a Grécia a depender fortemente da deposição em aterro e do tratamento mecânico e biológico, em lugar de técnicas mais modernas. Além disso, a percentagem de resíduos urbanos que são reciclados é apenas cerca de um terço da média da União. São igualmente necessários investimentos para melhorar o tratamento da água, combater a salinização das águas subterrâneas e apoiar medidas destinadas a prevenir inundações e a restabelecer o fluxo natural dos rios.
- (18) As infraestruturas subdesenvolvidas aumentam os custos da energia para as empresas e as famílias e constituem um obstáculo à adesão às energias renováveis. A Grécia enfrenta um desafio particular com a conectividade elétrica das ilhas e a ligação com os países vizinhos. O desenvolvimento de infraestruturas comerciais de gás contribuiria para o crescimento do mercado. A reforma dos mercados do gás e da eletricidade deve procurar tirar partido destas novas oportunidades de infraestrutura.
- (19) A transformação digital da economia e da sociedade continua a ser um desafio, estando o acesso a redes de banda larga de elevado débito e as competências digitais muito abaixo da média da União. A Grécia deve, em especial, investir nas tecnologias da informação e da comunicação, também para compensar a quebra do investimento durante a crise. A insuficiência da conectividade em banda larga ultrarrápida cria importantes estrangulamentos para as empresas orientadas para a exportação. O investimento na inovação e nas competências das pessoas é insuficiente para promover o crescimento da produtividade e a falta de competências digitais entre a população em geral impede as pessoas de encontrarem emprego e prejudica o desenvolvimento de empresas inovadoras.
- (20) São necessárias novas estratégias de «especialização inteligente», a nível nacional e regional, e medidas adicionais para fazer face às deficiências mais prementes do sistema de investigação e inovação, a fim de estimular o investimento em investigação e desenvolvimento (I&D) orientado para o mercado, que continua a ser reduzido e prejudica o potencial de crescimento da Grécia. Os progressos da excelência científica são dificultados pela baixa intensidade de I&D públicos, pela ausência de um sistema de financiamento baseado no desempenho e pela fraca ligação entre a ciência e as empresas. É igualmente necessário um maior investimento para aumentar os baixos níveis de desenvolvimento tecnológico, que se traduz num número muito reduzido de patentes em comparação com outros Estados-Membros, e para explorar plenamente o potencial das empresas em fase de arranque e em expansão.

- (21) Como tema transversal, é necessário investir na regeneração de zonas urbanas desfavorecidas, ilhas e terras altas para contrariar a perda e a deterioração da qualidade do capital físico e humano do país durante a crise económica. O desenvolvimento sustentável das zonas desfavorecidas e/ou em declínio industrial nas aglomerações urbanas de Atenas-Pireu e Salónica, e em alguns dos principais centros urbanos periféricos, constitui uma prioridade específica a curto e médio prazo. As prioridades a mais longo prazo incluem o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis, o reforço da mobilidade e dos sistemas de segurança, a eficiência energética e as energias renováveis, a proteção do ambiente e a melhoria da resiliência aos riscos naturais e às crises socioeconómicas. As intervenções deverão também visar a inclusão social, a integração dos imigrantes, a aquisição de competências para reduzir o desemprego e atividades culturais para aumentar a atratividade das zonas desfavorecidas. A superação destes desafios através de estratégias de renovação urbana integrada maximizaria as possibilidades de alcançar os melhores resultados económicos, sociais e ambientais.
- (22) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório por país de 2019, permitindo que a Grécia utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais. O reforço da capacidade administrativa para a gestão destes fundos constitui um fator importante para o êxito do investimento.
- (23) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Grécia, publicada no relatório de 2019 relativo a este país. Avaliou igualmente o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas para 2019. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica na Grécia, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de se reforçar a governação económica global da União mediante o seu contributo para as futuras decisões nacionais.
- (24) À luz desta análise, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade para 2019, e considera <sup>(11)</sup> que a Grécia deverá cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (25) À luz da apreciação aprofundada realizada pela Comissão e da presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas para 2019 e o Programa de Estabilidade para 2019. As suas recomendações, ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão consubstanciadas nas recomendações 1 e 2 *infra*. Essas recomendações contribuem igualmente para a aplicação das quatro primeiras recomendações relativas à área do euro.

RECOMENDA que a Grécia tome medidas, em 2019 e 2020, no sentido de:

1. Conseguir uma recuperação económica sustentável e combater os desequilíbrios macroeconómicos excessivos, prosseguindo e completando as reformas em conformidade com os compromissos pós-programa assumidos no âmbito do Eurogrupo de 22 de junho de 2018.

<sup>(11)</sup> Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

2. Centrar a política económica relacionada com o investimento nos transportes e na logística sustentáveis, na proteção do ambiente, na eficiência energética, nas energias renováveis e projetos de interligação, nas tecnologias digitais, em I&D, na educação, nas competências, na empregabilidade, na saúde e na renovação das zonas urbanas, tendo em conta as disparidades regionais e a necessidade de assegurar a inclusão social.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*

M. LINTILÄ

*O Presidente*

---

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO,****de 9 de julho de 2019,****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Espanha para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Espanha para 2019**

(2019/C 301/09)

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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou também o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificava a Espanha como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à área do euro»).

<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 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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 Espanha deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro de 2019, repercutida nas recomendações 1 a 4 *infra*. Em especial, as medidas destinadas a melhorar a produtividade contribuirão para dar resposta à primeira recomendação relativa à área do euro no que diz respeito às melhorias da produtividade para o reequilíbrio no interior da área do euro, a utilização de receitas extraordinárias para reduzir a dívida pública e a concentração da política económica relacionada com o investimento nos domínios especificados contribuirão para dar resposta à segunda recomendação relativa à área do euro no que diz respeito à reconstituição das reservas orçamentais e o apoio ao investimento, e as medidas destinadas a melhorar as competências e a empregabilidade contribuirão para dar resposta à terceira recomendação relativa à área do euro no que diz respeito ao funcionamento do mercado de trabalho.
- (3) O relatório de 2019 relativo à Espanha foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados por Espanha em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(4)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados pela Espanha na consecução dos objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020. Esse relatório incluía igualmente uma apreciação aprofundada, efetuada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 27 de fevereiro de 2019. A análise da Comissão levou-a a concluir que a Espanha regista desequilíbrios macroeconómicos. O grande volume de dívida interna e externa, tanto pública como privada, e o elevado nível de desemprego, num contexto de fraco crescimento da produtividade, continuam a representar vulnerabilidades com relevância transfronteiras. A redução da dívida do setor privado está a avançar, mas as necessidades de desalavancagem continuam a ser consideráveis. Não obstante um persistente forte crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), a dívida pública continua a representar uma percentagem elevada do PIB. A taxa de desemprego continua a diminuir a um ritmo acelerado, mas mantém-se muito elevada, sendo que o alto grau de segmentação do mercado de trabalho entre contratos temporários e permanentes impede um crescimento mais rápido da produtividade do trabalho. Após uma forte dinâmica de reformas entre 2012 e 2015, a evolução do clima político durante o último ano contribuiu para um novo ano de progressos limitados na aplicação das recomendações específicas por país de anos anteriores. A atual situação económica favorável proporciona uma oportunidade para abordar as necessidades de reforma pendentes, com vista a tornar a economia espanhola mais resiliente e fomentar o crescimento da sua produtividade.
- (4) Em 30 de abril de 2019, a Espanha apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e o seu Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados ao mesmo tempo.
- (5) O Programa de Estabilidade para 2019 dá conta das medidas tomadas para aplicar os instrumentos de prevenção e correção previstos na Lei de Estabilidade espanhola. No entanto, não estabelece planos para tornar automática a aplicação destes instrumentos e para rever a regra em matéria de despesas prevista na Lei da Estabilidade, com vista a reforçar o seu contributo para a consolidação orçamental, especialmente durante os períodos de recuperação económica. No domínio da contratação pública, a fim de melhorar a eficiência das despesas públicas e contribuir para a prevenção de irregularidades, será fundamental uma aplicação ambiciosa da lei relativa aos contratos do setor público adotada em 2017. Em especial, é importante que a nova estrutura de governação, nomeadamente o Gabinete Independente para a Regulação e a Supervisão, possa desempenhar de forma eficaz as tarefas que lhe são atribuídas e que seja rapidamente adotada a estratégia global nacional em matéria de contratação pública, com a participação ativa das autoridades e entidades adjudicantes aos níveis nacional, regional e local. Por último, está prevista a realização de uma série de análises das despesas em 2019 e a aplicação das recomendações decorrentes das mesmas deverá contribuir para aumentar a eficiência das despesas públicas.
- (6) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(5)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos 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 sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica.

<sup>(4)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 33.

<sup>(5)</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).

- (7) Na sequência da correção atempada e sustentável do défice excessivo e da Decisão (UE) 2019/1001 do Conselho <sup>(6)</sup> no sentido de revogar o procedimento relativo aos défices excessivos, a Espanha encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra transitória em matéria de dívida. A Espanha prevê que o saldo das administrações públicas aumente, passando de - 2,5 % do PIB em 2018 para - 2,0 % do PIB em 2019, atingindo uma situação orçamental equilibrada em 2022. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(7)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo, que consiste numa situação orçamental equilibrada em termos estruturais, não deverá ser alcançado no horizonte temporal do Programa de Estabilidade para 2019. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2019, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá diminuir, passando de 97,1 % do PIB em 2018 para 95,8 % em 2019, e situando-se em 88,7 % em 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é plausível. Os riscos para a realização dos objetivos orçamentais fixados no Programa de Estabilidade para 2019 dizem principalmente respeito ao lado das receitas, em que existe grande incerteza quanto ao impacto e à probabilidade de adoção de muitas das medidas em matéria de receitas.
- (8) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou à Espanha que assegurasse que a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas <sup>(8)</sup> não excedesse 0,6 % em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,65 % do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, existe um risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada para o objetivo orçamental de médio prazo em 2019.
- (9) Em 2020, atendendo ao facto de a Espanha apresentar um rácio dívida das administrações públicas/PIB superior a 60 % (o valor de referência previsto no Tratado), e projetar um hiato do produto positivo de 2,0 % do PIB, as despesas públicas primárias líquidas não deverão crescer em 2020, em consonância com o ajustamento estrutural de 1,0 % do PIB decorrente da matriz de requisitos de ajustamento comumente acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Paralelamente, existem indícios de que a capacidade não utilizada na economia está subestimada, com uma inflação que deverá manter-se inferior a 2 % em 2019 e 2020 e uma folga no mercado de trabalho (elevada taxa de desemprego e percentagens muito significativas de trabalho a tempo parcial involuntário, de trabalhadores temporários e em situação de pobreza no trabalho). Além disso, o instrumento de plausibilidade aponta também para um elevado grau de incerteza no que toca às estimativas do hiato do produto elaboradas segundo a metodologia comum. Por esse motivo, afigura-se apropriado um ajustamento estrutural anual de 0,65 % do PIB, correspondente a uma taxa de crescimento máximo das despesas públicas primárias líquidas de 0,9 %. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2019, num cenário de políticas inalteradas existe o risco de um desvio significativo em relação ao ajustamento orçamental exigido em 2020. Além disso, não se prevê que a Espanha cumpra os requisitos da regra transitória em matéria de dívida em 2019 e 2020. De um modo geral, o Conselho entende que deverão ser tomadas as medidas necessárias a partir de 2019 para cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Seria importante utilizar as eventuais receitas extraordinárias para reduzir ainda mais o rácio da dívida das administrações públicas.
- (10) O crescimento do emprego continua a ser robusto em Espanha. O desemprego continua a diminuir, mas permanece muito acima da média da União, em especial entre os jovens e as pessoas com poucas qualificações. As disparidades entre homens e mulheres em termos de emprego e duração das carreiras profissionais continuam a ser acentuadas. Estes fatores representam um potencial inexplorado, sobretudo tendo em conta o rápido envelhecimento da população.
- (11) Não obstante uma redução progressiva, o recurso ainda generalizado a contratos temporários, incluindo em setores menos propensos à atividade sazonal ou cíclica, é um dos mais elevados da Europa e pode entravar o potencial de crescimento e a coesão social da Espanha. Os jovens, as pessoas pouco qualificadas e os nacionais de países terceiros são os mais afetados, sofrendo frequentemente de menores direitos a prestações sociais e de maiores riscos de pobreza. Os contratos temporários são frequentemente muito curtos e proporcionam incentivos fracos para os trabalhadores e os empregadores investirem na formação, o que, por sua vez, prejudica o crescimento da produtividade. A passagem de um contrato temporário para um contrato permanente continua a ser difícil e os obstáculos à mobilidade da mão-de-obra reduzem as oportunidades para os candidatos a emprego, dificultando a sua afetação eficiente em todo o país.

<sup>(6)</sup> Decisão (UE) 2019/1001 do Conselho, de 14 de junho de 2019, que revoga a Decisão 2009/417/CE sobre a existência de um défice excessivo em Espanha (JO L 163 de 20.6.2019, p. 59).

<sup>(7)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

<sup>(8)</sup> A despesa pública primária líquida inclui as despesas públicas totais, 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 por 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.

- (12) A Espanha reforçou o apoio aos desempregados de longa duração, que ainda representavam 6,4 % da população ativa em 2018. As iniciativas recentes visam promover a empregabilidade dos jovens através de aconselhamento e orientação profissional, mas os serviços públicos de emprego continuam a processar uma baixa percentagem de ofertas de emprego, sendo necessários mais esforços para melhorar a sua utilização na procura de emprego e na colocação dos trabalhadores. Concretamente, em algumas regiões, a colaboração com os empregadores é fraca e as ferramentas de definição de perfis destinadas a adequar os candidatos a emprego às necessidades dos empregadores estão ainda numa fase inicial. As parcerias entre os serviços públicos de emprego e os serviços sociais estão a avançar, mas a cooperação é ainda limitada em algumas regiões. O aumento do investimento em serviços públicos de emprego modernos, juntamente com o apoio à mobilidade laboral, poderá contribuir para melhorar a empregabilidade e a adaptabilidade dos trabalhadores e facilitar as transições no mercado de trabalho, melhorando assim a produtividade e o crescimento inclusivo a longo prazo na Espanha.
- (13) Os esforços para reforçar as inspeções do trabalho destinadas a combater a utilização abusiva de contratos temporários estão a dar frutos e a percentagem de novas contratações em regime de contratos permanentes no crescimento líquido do emprego está a aumentar. No entanto, os empregadores continuam a recorrer grandemente a contratos a curto prazo. Os dados anteriores mostram que os numerosos incentivos à criação de emprego estão a ter efeitos limitados na promoção do emprego de qualidade. A Espanha lançou uma nova avaliação com o objetivo de simplificar o sistema, mas os resultados ainda não estão disponíveis. Os concursos de recrutamento para reduzir a percentagem de contratos de trabalho a termo no setor público a todos os níveis de governo devem ser acelerados para se atingir o objetivo de 8 % até ao final dos concursos de recrutamento de 2020. Embora a criação de debates tripartidos seja um passo positivo no sentido de uma maior participação dos parceiros sociais na conceção das políticas, há margem para consultas mais aprofundadas e oportunas.
- (14) Embora estejam a diminuir, a proporção de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social e a desigualdade de rendimentos continuam a ser superiores à média da União. As taxas de pobreza no trabalho são elevadas entre os trabalhadores temporários ou pouco qualificados e as pessoas nascidas fora da UE. A taxa de pobreza infantil continua a ser muito elevada, embora tenha vindo a diminuir. A capacidade das transferências sociais que não as pensões para reduzir a pobreza continua a ser das mais baixas da União, especialmente para as crianças. Em Espanha, as despesas sociais em percentagem do PIB para as famílias com filhos estão entre as mais baixas da União e estão mal direcionadas, apesar de ter havido recentemente um pequeno aumento do abono de família sujeito a condição de recursos. Não obstante uma tendência positiva, continuam a existir lacunas significativas na cobertura das pessoas com uma dependência grave e moderada. A assistência nacional aos desempregados continua fragmentada, com múltiplos regimes que visam diferentes grupos de candidatos a emprego. As medidas recentes que melhoram a cobertura e a proteção do regime de apoio ao rendimento para os desempregados de longa duração mais velhos (com idade igual ou superior a 52 anos) podem, ao mesmo tempo, enfraquecer os incentivos ao trabalho neste grupo específico. Paralelamente, os regimes regionais de rendimento mínimo apresentam grandes disparidades nas condições de acesso, cobertura e adequação entre as regiões, e a sua portabilidade limitada entre regiões reduz os incentivos à mobilidade laboral. Consequentemente, algumas pessoas necessitadas não recebem apoio. O lançamento do sistema do cartão social universal tornará o sistema de prestações sociais mais transparente, permitindo assim uma melhor orientação. Embora a retoma económica continue a reduzir a pobreza, a situação exige investimento em políticas de inclusão social e infraestruturas sociais (por exemplo, habitação social), a fim de alcançar um crescimento inclusivo. Além disso, Espanha enfrenta desafios territoriais específicos em matéria de coesão territorial, como o grave despovoamento e o envelhecimento em determinadas zonas rurais. As medidas de apoio ao empreendedorismo, à digitalização e à economia social podem ajudar a responder a esses desafios, no âmbito de estratégias de desenvolvimento territorial integrado.
- (15) Durante a crise, o sistema de pensões espanhol desempenhou um papel importante na manutenção do nível de vida dos idosos, que enfrentam agora um risco mais baixo de pobreza. As projeções do relatório de 2018 sobre o envelhecimento demográfico e do relatório sobre a adequação das pensões indicam que as reformas de 2011 e 2013 contribuíram para assegurar a sustentabilidade e a relativa adequação das pensões a longo prazo. No entanto, a continuidade da ligação entre o aumento das pensões e a inflação (decidida em 2018 e 2019) e o adiamento do fator de sustentabilidade implicam a necessidade de medidas compensatórias para assegurar a sustentabilidade do sistema de pensões a médio e longo prazo. Além disso, serão necessárias medidas para superar o principal desafio da adequação do rendimento dos futuros reformados e da duração e da integralidade das suas carreiras profissionais, num contexto de elevado desemprego e de utilização generalizada de contratos temporários e de emprego a tempo parcial.

- (16) O desempenho da Espanha em matéria de inovação e o crescimento da sua produtividade são entravados por níveis modestos de investimento em investigação e desenvolvimento, bem como pela inadequação das competências. As despesas com investigação e desenvolvimento no setor empresarial em Espanha representam apenas metade do nível médio da União, em especial para as grandes empresas, com disparidades regionais significativas. Esta divergência é reforçada pela baixa e decrescente taxa de execução do orçamento público para a investigação e desenvolvimento, em especial dos créditos. A escassez e a inadequação de competências também constituem obstáculos importantes ao desenvolvimento e à utilização de tecnologias avançadas, em especial por parte das pequenas e médias empresas. Em muitas regiões espanholas, o emprego nos setores de alta tecnologia e nos serviços com grande intensidade de conhecimentos é bastante inferior à média da União. Embora estejam a ser desenvolvidas estratégias regionais de inovação para a especialização inteligente e a governação da política nacional de investigação e inovação esteja a ser racionalizada, a coordenação dos níveis nacional e regional na conceção, aplicação e avaliação das políticas continua a ser deficiente. Para melhorar o desempenho da Espanha em matéria de inovação é necessário realizar investimentos significativos para fomentar o empreendedorismo e as empresas em fase de arranque, ajudá-las a crescer e promover a competitividade de todas as empresas e a sua adaptação — nomeadamente através da digitalização — a atividades de maior valor acrescentado, com o objetivo de expandir a sua presença nos mercados internacionais. Exige também uma maior ênfase nas parcerias público-privadas, na cooperação entre o meio académico e as empresas e na transferência de tecnologia, em especial a favor das pequenas e médias empresas, uma governação reforçada da política de investigação e inovação a todos os níveis de governo, bem como um maior alinhamento das infraestruturas e projetos de investigação e desenvolvimento com as estratégias de inovação regionais e nacionais.
- (17) Embora esteja a melhorar, a taxa de abandono escolar precoce continua a ser muito elevada em Espanha, com disparidades regionais significativas. Há margem para melhorar os resultados escolares, que variam muito consoante as regiões. Ambos estes fatores afetam negativamente o crescimento potencial a longo prazo da produtividade. Os esforços para reformar o sistema de ensino estagnaram. As empresas declaram ter dificuldade em encontrar as competências necessárias para tirar partido da inovação, nomeadamente no que diz respeito aos especialistas em tecnologias da informação e da comunicação. A Espanha aprovou medidas para melhorar o sistema dual de ensino e formação profissionais, que podem desempenhar um papel fundamental no fornecimento das competências e qualificações necessárias para absorver a inovação, mas a participação nesses sistemas continua a ser moderada. A taxa de conclusão do ensino superior em Espanha é superior à média da União, mas os diplomados do ensino superior enfrentam dificuldades para encontrar um emprego adequado. O desenvolvimento do capital humano em todos os níveis de educação e formação, incluindo o ensino superior e a formação profissional, bem como uma maior cooperação entre o ensino e as empresas, com vista a atenuar as atuais inadequações de competências, poderiam promover o acesso dos jovens licenciados ao mercado de trabalho. Poderiam também proporcionar às empresas as competências e qualificações necessárias para reforçar a sua capacidade de inovação e tirar pleno partido do potencial de crescimento oferecido pela digitalização. A formação dos trabalhadores em competências digitais permitiria igualmente às empresas espanholas manterem-se competitivas numa economia cada vez mais digitalizada. Todas estas ações contribuiriam para a redução das disparidades regionais.
- (18) O caráter restritivo e fragmentado da regulamentação em Espanha impede as empresas de beneficiarem de economias de escala e entrava a produtividade. A lei relativa à unidade do mercado continua a ser um instrumento importante para resolver estes problemas. Uma aplicação mais decisiva desta lei e a eliminação das restrições identificadas no setor dos serviços, em especial no que diz respeito a determinados serviços profissionais, como os engenheiros civis, os arquitetos e os serviços jurídicos, contribuiriam para melhorar as oportunidades de crescimento e a concorrência. Como é o caso noutros domínios em que as regiões são atores fundamentais para a aplicação bem-sucedida das reformas, uma coordenação mais forte e sustentada entre as autoridades nacionais e regionais poderia tornar as políticas neste domínio mais eficazes.
- (19) As ligações incompletas para o transporte ferroviário de mercadorias e a integração limitada com os mercados da eletricidade e do gás da União impedem que Espanha beneficie plenamente do mercado único da União. Por este motivo, a Espanha também precisa de investir mais em interconexões elétricas com o resto da União para atingir o objetivo de, pelo menos, 10 % da sua capacidade de produção de eletricidade instalada até 2020. É também necessário investir para fomentar a utilização do transporte ferroviário de mercadorias, incluindo ligações transfronteiras com a França e Portugal e ligações a portos e plataformas logísticas.

- (20) Subsistem lacunas significativas quanto ao investimento no domínio da gestão dos recursos naturais, a fim de assegurar um modelo de desenvolvimento mais sustentável. A redução do consumo de energia nos edifícios e o desenvolvimento de redes inteligentes e do armazenamento de eletricidade renovável contribuiriam para uma melhor gestão da procura. Devem ser envidados esforços adicionais para promover os transportes sustentáveis e a economia circular. Algumas zonas de Espanha estão entre as mais expostas na Europa às alterações climáticas, com os recursos hídricos existentes sob pressão e a necessitarem de novos investimentos em infraestruturas para melhorar a gestão da água, como o tratamento de águas residuais, as fugas nas redes e o abastecimento de água. Apesar dos progressos constantes nos últimos anos, a Espanha ainda não cumpre determinados requisitos da legislação da União no domínio da água. Os progressos na concretização destes objetivos trariam benefícios ambientais, económicos e sociais à Espanha.
- (21) Para todas as lacunas identificadas em matéria de investimento, devem ser tidas em conta as disparidades regionais específicas nas necessidades de investimento. As disparidades territoriais no PIB per capita são moderadas, mas continuam a ser mais acentuadas do que antes da crise, devido sobretudo ao impacto assimétrico da perda de mão-de-obra nas regiões. Atualmente, as disparidades regionais mais acentuadas verificam-se a nível dos indicadores de resultados laborais e sociais, em que a maioria das regiões espanholas têm um desempenho inferior à média da União. Outros indicadores socioeconómicos apresentam grandes disparidades territoriais, como a inovação, o empreendedorismo e a competitividade. A política económica relacionada com o investimento deve ter devidamente em conta as disparidades regionais nas necessidades de investimento.
- (22) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório de 2019 relativo a Espanha, permitindo que a Espanha utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, atendendo às disparidades regionais e à situação especial da região ultraperiférica das Ilhas Canárias. O reforço da capacidade administrativa do país para a gestão destes fundos constitui um fator importante para o êxito destes investimentos.
- (23) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Espanha e publicou-a no relatório de 2019 relativo a Espanha. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Espanha em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica na Espanha, 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 as futuras decisões nacionais.
- (24) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2019, estando o seu parecer<sup>(9)</sup> refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*.
- (25) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas para 2019 e o Programa de Estabilidade para 2019. As suas recomendações, ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão consubstanciadas nas recomendações 1 a 4 *infra*. Essas recomendações contribuem igualmente para a aplicação da Recomendação para a área do euro de 2019, transposta em especial na primeira, segunda e terceira recomendações relativas à área do euro. As políticas orçamentais referidas na recomendação 1 contribuem, nomeadamente, para corrigir os desequilíbrios relacionados com a elevada dívida pública,

RECOMENDA que a Espanha tome medidas, em 2019 e 2020, no sentido de:

1. Assegurar que, em 2020, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não excede 0,9 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,65 % do PIB. Tomar medidas destinadas a reforçar os quadros orçamentais e de contratação pública a todos os níveis da administração. Preservar a sustentabilidade do sistema de pensões. Utilizar as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas.

<sup>(9)</sup> Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

2. Assegurar que os serviços sociais e de emprego têm capacidade para prestar um apoio eficaz. Promover a transição para contratos permanentes, nomeadamente através da simplificação do sistema de incentivos à contratação. Melhorar o apoio às famílias, reduzir a fragmentação no regime nacional de assistência ao desemprego e colmatar as lacunas nos regimes regionais de rendimento mínimo. Reduzir o abandono escolar precoce e melhorar os resultados escolares, tendo em conta as disparidades regionais. Aumentar a cooperação entre o ensino e as empresas, com vista a melhorar a oferta de competências e qualificações relevantes no mercado de trabalho, em especial no domínio das tecnologias da informação e da comunicação.
3. Centrar a política económica relacionada com o investimento na promoção da inovação, na eficiência energética e de utilização dos recursos, na modernização das infraestruturas de transporte ferroviário de mercadorias e no alargamento das interconexões elétricas com o resto da União, tendo em conta as disparidades regionais. Aumentar a eficácia das políticas de apoio à investigação e inovação.
4. Prosseguir a aplicação da Lei relativa à unidade do mercado, assegurando que, em todos os níveis da administração, as regras que regem o acesso e o exercício de atividades económicas, nomeadamente para os serviços, estão em consonância com os princípios da referida lei e através de uma melhor cooperação entre as administrações.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
M. LINTILÄ

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO,**  
**de 9 de julho de 2019,**  
**relativa ao Programa Nacional de Reformas da França para 2019 e que emite um parecer do**  
**Conselho sobre o Programa de Estabilidade da França para 2019**

(2019/C 301/10)

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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a França como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de 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 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à área do euro»).

<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 L 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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 França deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro de 2019, repercutida nas recomendações 1 a 4 *infra*. Em especial, as medidas destinadas a utilizar receitas extraordinárias para reduzir a dívida pública, a racionalizar a despesa pública e a concentrar a política económica relacionada com o investimento nos domínios especificados contribuirão para dar resposta à segunda recomendação relativa à área do euro no que diz respeito à reconstituição das reservas orçamentais, à melhoria das finanças públicas e ao apoio ao investimento. As medidas destinadas a simplificar o sistema fiscal e a reduzir as restrições regulamentares contribuirão para dar resposta à primeira recomendação relativa à área do euro no que diz respeito ao ambiente empresarial. Por último, as medidas destinadas a melhorar a empregabilidade ajudarão a dar resposta à terceira recomendação relativa à área do euro no que diz respeito ao funcionamento do mercado de trabalho.
- (3) O relatório de 2019 relativo à França foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pela França em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(4)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados pela França na consecução dos objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020. Esse relatório incluía igualmente uma apreciação aprofundada, efetuada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 27 de fevereiro de 2019. A análise da Comissão levou-a a concluir que a França regista desequilíbrios macroeconómicos. Em especial, os desequilíbrios identificados prendem-se com a elevada dívida pública e a fraca dinâmica de competitividade, num contexto de fraco crescimento da produtividade.
- (4) Em 26 de abril de 2019, a França apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e o seu Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados ao mesmo tempo.
- (5) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(5)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica.
- (6) A França encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra transitória em matéria de dívida. No seu Programa de Estabilidade para 2019, o Governo francês prevê que o défice nominal aumente de 2,5 % do produto interno bruto (PIB) (registado em 2018) para 3,1 % do PIB em 2019, diminuindo em seguida gradualmente para 1,2 % do PIB em 2022. O aumento programado do défice nominal em 2019, confirmado pelas previsões da Comissão da primavera de 2019, deve-se principalmente ao impacto pontual da transformação do crédito fiscal sobre o emprego e a competitividade numa redução permanente das contribuições sociais dos empregadores. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(6)</sup>, não se prevê que o objetivo orçamental de médio prazo — um défice estrutural de 0,4 % do PIB — seja atingido ao longo do período abrangido pelo Programa de Estabilidade para 2019. O Programa de Estabilidade para 2019 prevê que o rácio dívida das administrações públicas/PIB aumente de 98,4 % do PIB em 2018 para 98,9 % do PIB em 2019, e diminua em seguida para 96,8 % do PIB em 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é plausível. Todavia, as medidas necessárias para permitir a concretização dos objetivos programados em matéria de défice a partir de 2020 não foram especificadas.

<sup>(4)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 39.

<sup>(5)</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>(6)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

- (7) Em 5 de junho de 2019, a Comissão publicou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do Tratado, dado que o Programa de Estabilidade para 2019 programava um défice nominal superior ao valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado e que, com base nos dados notificados, a regra transitória em matéria de dívida não fora, à primeira vista, cumprida em 2018. Após a avaliação de todos os fatores pertinentes, o relatório concluiu que os critérios da dívida e do défice, definidos no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997 do Conselho, se deviam considerar atualmente cumpridos.
- (8) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou à França que assegurasse que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida (7) não excedesse 1,4 % em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, existe um risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada em direção ao objetivo orçamental de médio prazo em 2019.
- (9) Em 2020, tendo em conta as projeções da França que apontam para um rácio da dívida das administrações públicas superior a 60 % do PIB e para um hiato do produto correspondente a 0,7 %, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não deverá exceder 1,2 %, em consonância com o ajustamento estrutural de 0,6 % do PIB decorrente da matriz de ajustamento comumente acordada no que diz respeito aos requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2019, num cenário de políticas inalteradas existe um risco de desvio significativo em relação a esse requisito em 2020. À primeira vista, não se prevê que a França venha a cumprir a regra transitória em matéria de dívida em 2019 e 2020. Em termos gerais, o Conselho entende que deverão ser tomadas as medidas necessárias, a partir de 2019, para assegurar o cumprimento do disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Seria importante utilizar as eventuais receitas extraordinárias para reduzir ainda mais o rácio da dívida das administrações públicas.
- (10) Os esforços para consolidar as finanças públicas permitiram apenas uma ligeira redução do rácio das despesas públicas que, situando-se em 56 % em 2018, continua a ser o mais elevado da União. A diminuição constante da dívida pública dependerá da capacidade do governo para reduzir as suas despesas. Em 2017, o governo lançou uma nova estratégia de consolidação orçamental que abrange o mandato presidencial de cinco anos. O êxito desta estratégia dependerá do cumprimento dos objetivos programados em matéria de despesas definidos para as administrações centrais e locais e para o sistema de saúde.
- (11) As despesas com os cuidados de saúde têm vindo a aumentar de forma constante ao longo dos anos. As despesas totais foram estimadas em 11,5 % do PIB em 2017, o nível mais elevado entre os Estados-Membros que aderiram à Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE). No outono de 2018, foi anunciada uma nova reforma do sistema de saúde, tendo sido apresentado um projeto de lei em 13 de fevereiro de 2019. O seu êxito dependerá da criação de um quadro jurídico e organizacional claro que proporcione os incentivos adequados e promova a colaboração entre os intervenientes públicos e privados. A anunciada reforma do sistema de saúde não inclui a revisão do objetivo em matéria de despesas de saúde (*Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie*, ONDAM). Este objetivo abrange um terço das despesas de segurança social. Embora tenha sido cumprido desde 2010, o objetivo ONDAM já foi aumentado por três vezes desde 2017. Foi aumentado uma primeira vez para o período de 2018-2020, passando de um objetivo inicial de 2,1 % de crescimento para um objetivo revisto de 2,3 % na lei orçamental relativa a 2018, tendo sido novamente aumentado para 2,5 % na lei do orçamento da segurança social relativa a 2019. Tal refletirá, em certa medida, as despesas adicionais a suportar decorrentes do programa *Ma santé* 2022.
- (12) A nível local, as despesas públicas excederam o objetivo de crescimento previsto em 2017. Desde 2014, as despesas públicas das administrações locais em França pautam-se por uma norma que estabelece metas anuais não vinculativas de crescimento, tanto para as despesas operacionais como para as necessidades de financiamento a nível local (*Objectif d'évolution de la Dépense Locale*). Em 2018, esta norma relativa às despesas foi acompanhada de acordos contratuais juridicamente vinculativos entre o Estado e 71 % das 322 maiores autoridades locais, que vigorarão no período 2018-2020. No entanto, a redução limitada do número de municípios pode dificultar o cumprimento da norma relativa às despesas. A reforma territorial de 2014-2016 reduziu para metade o número de regiões, mas o número de municípios diminuiu apenas ligeiramente e manteve-se acima de 34 000, sendo de longe o mais elevado da União.

(7) 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 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.

- (13) A aplicação da estratégia de consolidação orçamental renovada lançada pelo governo para o mandato presidencial de cinco anos exige que o programa «Ação pública 2022», que ainda não se encontra totalmente definido, seja executado. Esse programa visa obter ganhos de eficiência substanciais nas despesas públicas, melhorando ao mesmo tempo o funcionamento da administração pública nacional. O governo atribuiu uma clara prioridade aos aspetos metodológicos e processuais, mas não procedeu a uma quantificação ex ante e transversal das potenciais poupanças. Esta abordagem pode explicar-se pela complexidade do processo de reforma e pela necessidade de moderar o debate público sobre questões sensíveis, mas dificulta também a avaliação quantitativa da estratégia global e do seu contributo para a consolidação orçamental. Concretamente, não se sabe como e em que prazo o programa de reformas — incluindo os planos de transformação dos ministérios que incluem um vasto conjunto de medidas — contribuirá com medidas concretas para o objetivo muito específico de reduzir o rácio despesas/PIB até 2022. De um modo geral, a informação disponível revela uma adesão parcial às orientações para a análise da despesa acordadas em 2016 pelo Eurogrupo.
- (14) Os riscos para a sustentabilidade da dívida das administrações públicas permanecem elevados a médio prazo. A elevada dívida e o elevado défice estrutural das administrações públicas colocam desafios em matéria de sustentabilidade, especialmente a médio prazo. Para evitar esses riscos, é essencial um esforço orçamental que se traduza numa melhoria decisiva do saldo primário estrutural da França. A redução do rácio da dívida das administrações públicas melhoraria também as perspetivas de crescimento e a resiliência da economia francesa.
- (15) A reforma programada do sistema de pensões poderá contribuir para reduzir a dívida das administrações públicas a médio prazo e, por conseguinte, reduzir os riscos para a sustentabilidade da dívida. O equilíbrio orçamental do sistema de pensões depende, em grande medida, de pressupostos macroeconómicos. De acordo com o último relatório anual do Conselho Consultivo das Pensões francês (*Conseil d'orientation des retraites*), as despesas com pensões elevaram-se a 13,8 % do PIB em 2018, prevendo-se que atinjam 13,8 % em 2022, permanecendo em seguida no intervalo entre 11,8 % e 13,8 % até 2070, em função da taxa de crescimento prevista para a evolução do PIB e do emprego ao longo do tempo. Atualmente, coexistem mais de 40 regimes de pensão diferentes em França. Esses regimes aplicam-se a diferentes grupos de trabalhadores e funcionam de acordo com diferentes conjuntos de regras. No final do ano, está previsto um projeto de lei para unificar progressivamente as regras destes regimes, com vista a simplificar o funcionamento do sistema de pensões, nomeadamente a fim de melhorar a sua transparência, equidade e eficiência.
- (16) A taxa de emprego continuou a aumentar, tendo atingido 71,3 % em 2018. A taxa de desemprego continuou a diminuir, tendo-se situado em 9,1 % em 2018, mas mantém-se muito acima da média da União (6,8 %) e da média da área do euro (8,2 %). Além disso, o mercado de trabalho francês continua a ser altamente segmentado. Quase 85 % das novas contratações são efetuadas com base em contratos temporários e a taxa de transição para contratos permanentes é das mais baixas da União. A taxa de trabalho a tempo parcial involuntário é também muito elevada, representando 42,3 % do trabalho a tempo parcial em 2018. A reforma programada do sistema de prestações de desemprego (*Unédic*) visa combater a segmentação do mercado de trabalho, reduzindo os incentivos à contratação com base em contratos de muito curto prazo e à contratação recorrente, bem como reduzir a dívida do sistema. As negociações entre os parceiros sociais sobre o sistema de prestações de desemprego foram iniciadas no outono de 2018. O objetivo era: i) reduzir a dívida do sistema, ii) rever os incentivos para que os desempregados aceitem trabalho e iii) encontrar um mecanismo de incentivo para reduzir os incentivos à contratação com base em contratos de muito curto prazo. No entanto, os parceiros sociais não chegaram a acordo sobre um novo conjunto de regras. A reforma está agora nas mãos do governo, que se comprometeu a anunciar, até ao verão de 2019, quais as medidas que seriam tomadas.
- (17) As condições do mercado de trabalho continuam a ser comparativamente mais difíceis para os grupos vulneráveis do que para outros grupos. A taxa de emprego das pessoas nascidas fora da UE, que atingiu 57,5 % em 2018 (contra 73,1 % para os nascidos em França) é uma das mais baixas da União. Os dados mostram que as pessoas oriundas da imigração tendem a ser prejudicadas durante o processo de recrutamento. A sua concentração geográfica nos bairros pobres é também motivo de preocupação. Os habitantes das zonas mais desfavorecidas (*Quartiers prioritaires de la politique de la ville*), nomeadamente as pessoas oriundas da imigração, continuam a enfrentar dificuldades no mercado de trabalho, tendo registado uma taxa de desemprego de 24,7 % em 2017. Embora tenham sido tomadas algumas medidas, o impacto da origem socioeconómica e imigrante nos resultados escolares é comparativamente elevado, prejudicando a integração no mercado de trabalho.

- (18) Os trabalhadores pouco qualificados e os jovens continuam também em desvantagem no mercado de trabalho. Pela primeira vez desde 2008, a taxa de desemprego dos trabalhadores pouco qualificados diminuiu em 2017, situando-se ainda assim em 16,2 % em 2018, muito acima dos níveis anteriores à crise. Em 2018, o desemprego dos jovens (15-24 anos) diminuiu 1,6 pontos percentuais para se situar em 20,7 %, ainda muito acima da média da União (15,2 %). A taxa de desemprego dos jovens pouco qualificados é ainda muito elevada, situando-se em 35,6 % em 2018. O apoio ativo e eficaz à procura de emprego (incluindo aconselhamento profissional intensivo e apoio ao recrutamento), o acesso a ações de melhoria de competências, a adoção de medidas inovadoras para chegar aos jovens mais vulneráveis que não trabalham, não estudam, nem seguem qualquer formação, e uma ação mais firme em matéria de práticas discriminatórias são essenciais para promover a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho. As regiões ultraperiféricas veem-se confrontadas com desafios adicionais e merecem uma atenção especial.
- (19) As condições do mercado de trabalho têm vindo a melhorar, mas vários indicadores apontam para uma inadequação das competências. Embora o desemprego e o subemprego se mantenham elevados, a falta de trabalhadores qualificados está a agravar-se, especialmente em setores específicos. A escassez de mão-de-obra qualificada e a falta de competências são fatores fundamentais que explicam as vagas por preencher. De acordo com os dados do *Pôle emploi*, em 2017, das 3,2 milhões de ofertas de emprego registadas, 150 000 foram anuladas por falta de candidatos. Os dados disponíveis sugerem que, durante a crise e a subsequente recuperação, o agravamento da inadequação de competências travou a descida do desemprego e aumentou o desemprego de longa duração. Os resultados obtidos no mercado de trabalho pelos diplomados do ensino e formação profissionais iniciais estão a melhorar. Em 2018, o governo lançou um vasto conjunto de medidas para melhorar o acesso à formação inicial e contínua e rever a governação e o financiamento do sistema de ensino e formação profissionais. Em complemento destas reformas, o plano de investimento em competências (*Plan d'investissement dans les compétences*) visa formar e orientar de forma intensiva 1 milhão de jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem qualquer formação, bem como 1 milhão de candidatos a emprego pouco qualificados, entre 2018 e 2022.
- (20) De um modo geral, o sistema de proteção social francês reduz a desigualdade e a pobreza de forma eficaz. A proporção de pessoas em risco de pobreza e exclusão social voltou a diminuir para um mínimo histórico de 17,1 % em 2017, contra uma média de 22,4 % na União. No entanto, a desigualdade de rendimentos continua muito acima do nível anterior à crise. Além disso, a mobilidade ascendente entre quantis de rendimento diminuiu, especialmente no que respeita ao quintil inferior. Alguns grupos, como as famílias monoparentais e as pessoas nascidas fora da União, enfrentam um risco acrescido de pobreza e exclusão social. O aconselhamento aos beneficiários do rendimento mínimo nem sempre é suficiente, registando-se grandes discrepâncias territoriais. Mais investimentos na inclusão social e uma melhor coordenação dos mesmos, como previsto na estratégia nacional de luta contra a pobreza apresentada em setembro de 2018, poderão contribuir para fazer face a estes desafios. Embora o desempenho do sistema de saúde seja globalmente positivo, as disparidades regionais no acesso aos serviços poderiam ser reduzidas com novos investimentos, em especial nas regiões ultraperiféricas.
- (21) Apesar das recentes iniciativas, a França não conseguiu compensar o seu atraso relativamente aos Estados da União que são líderes em matéria de inovação, identificados no Painel Europeu da Inovação. O investimento em investigação e desenvolvimento tem-se mantido estável e as novas empresas têm dificuldade em crescer. De um modo geral, a França não está a fazer os progressos necessários para cumprir o seu objetivo global em matéria de intensidade de investigação e desenvolvimento (fixado em 3 % para 2020) e o nível de investimento em investigação e desenvolvimento do setor empresarial continua a ser muito inferior ao objetivo de 2 %. A despesa pública no domínio da investigação e desenvolvimento é superior à média da União e inclui uma vasta gama de regimes de apoio direto e indireto a atividades de investigação e inovação empresarial, incluindo o regime de crédito para a investigação e o desenvolvimento (*Crédit d'Impôt Recherche*), que é um dos mais generosos entre os países da OCDE. No entanto, o desempenho global do ecossistema de investigação, desenvolvimento e inovação ainda não reflete o montante significativo de apoio público. Embora os instrumentos existentes, incluindo o *Crédit d'Impôt Recherche*, tenham sido recentemente avaliados, uma avaliação exaustiva da combinação de políticas contribuiria para a aplicação da futura política. O Conselho de Inovação (*Conseil de l'innovation*), criado em julho de 2018, é responsável pela supervisão das medidas de simplificação, que incluem uma melhor coordenação entre o apoio regional, nacional e europeu à inovação. Uma ligação mais estreita entre o meio científico e as empresas, nomeadamente através de sistemas de transferência de conhecimentos, poderia igualmente contribuir para a difusão da inovação, uma vez que a França continua a registar níveis inferiores à média da União no domínio da investigação pública e do desenvolvimento financiados pelas empresas. O apoio aos polos de competitividade (*pôles de compétitivité*) foi renovado para uma quarta fase (2019-2022) e será dada prioridade a organizações de polos com ligações sólidas a outras estruturas a nível local, centradas nas prioridades industriais nacionais e com um historial de projetos da

União. O Fundo para a Inovação e a Indústria (*Fonds pour l'innovation et l'industrie*), financiado por privatizações, contribuirá igualmente para o financiamento da inteligência artificial. O desenvolvimento atempado de tecnologias conexas, como a Internet das coisas, as redes 5G, a computação de alto desempenho e, de um modo mais geral, a economia dos dados, será uma das chaves do êxito destas iniciativas. Existem também grandes diferenças entre regiões em termos de investimento regional em investigação, desenvolvimento e inovação. Várias regiões rurais ou em transição industrial têm uma classificação inferior à média da União. As regiões ultraperiféricas estão no extremo inferior da escala.

- (22) Atualmente, a França tem um bom desempenho no domínio da política energética e da atenuação das alterações climáticas e continua no bom caminho para atingir o seu objetivo de redução dos gases com efeito de estufa no horizonte 2020. No entanto, precisa de intensificar significativamente os esforços de investimento para atingir os seus objetivos em matéria de energias renováveis e de eficiência energética no horizonte 2020, bem como os seus objetivos mais ambiciosos em matéria de clima e energia no horizonte 2030, nomeadamente no que diz respeito à implantação das energias renováveis e à renovação do parque imobiliário em termos de eficiência energética. Uma vez que mais de metade do financiamento atual para esses investimentos tem cariz público, as condições económicas e regulamentares teriam de tornar o financiamento dos projetos mais viável para o setor privado, a fim de explorar oportunidades de investimento significativas. A aceleração da penetração das energias renováveis no setor do aquecimento e arrefecimento representa um grande potencial inexplorado. A eficiência energética dos edifícios também implica elevadas necessidades de investimento. É o caso, nomeadamente, da renovação do setor da habitação, que representa uma grande parte do défice total de investimento climático, uma vez que a maioria do parque habitacional é antigo e regista 7 a 8 milhões de perdas térmicas (representando cerca de 20 % do número total de habitações). A nível das empresas, a percentagem do parque imobiliário identificada como satisfazendo normas de elevada eficiência energética era mais baixa em França (25 %) do que no conjunto da União (39 %) em 2017. Prevalecem diferenças regionais significativas no setor da energia. A intensidade energética está a diminuir em quase todas as regiões, mas a ritmos diferentes, e existem diferenças consideráveis quanto à penetração das energias renováveis. O reforço do investimento em interligações, em especial com a Península Ibérica, poderia contribuir para uma maior integração do mercado interno da energia da União, introduzindo simultaneamente mais concorrência e facilitando a implantação de energias renováveis.
- (23) O roteiro nacional para a economia circular de 2018 (*Feuille de Route pour l'Économie Circulaire*) constitui um quadro estratégico ambicioso para uma utilização eficiente dos recursos, que só poderá ser aplicado se os investimentos correspondentes forem assegurados. Embora a contribuição dos materiais reciclados para a procura global de materiais (taxa de utilização de materiais circulares) seja bastante superior à média da União (19,5 % contra 11,7 % em 2016), a taxa de reciclagem dos resíduos urbanos é ainda ligeiramente inferior à média da União (41,8 % contra 46,4 % em 2016). Neste sentido, a adoção de uma lei sobre a economia circular constituirá um passo em frente, incluindo para uma maior utilização de matérias-primas secundárias, nomeadamente de plásticos. É necessário continuar a promover novos modelos de negócio e processos de produção que sejam eficientes em termos de recursos, incluindo a simbiose industrial, em especial entre as pequenas e médias empresas. Tal pode ser facilitado pela criação de instrumentos financeiros inovadores e de fundos para aecoinovação.
- (24) Os investimentos destinados a melhorar a conectividade, especialmente nas zonas mais desfavorecidas, poderiam contribuir para o combate às desigualdades em França. A França regista um desempenho inferior à média da União no acesso à rede de banda larga rápida e a adesão à banda larga rápida é baixa (20 % dos agregados familiares contra 41 % na União, em média, em 2018). A utilização de serviços de banda larga móvel está ainda abaixo da média da União. A cobertura de banda larga varia muito entre regiões e continua a ser limitada em algumas zonas rurais e regiões ultraperiféricas. Prevê-se que o plano francês para a banda larga ultrarrápida (*Plan France Très Haut Débit*) e as medidas conexas contribuam significativamente para que o país alcance os seus objetivos em matéria de conectividade. Será essencial acompanhar de perto a aplicação destas medidas, em especial nas zonas de fraca cobertura, tendo em conta a abordagem predominantemente descentralizada e os potenciais estrangulamentos caso não esteja disponível um número suficiente de trabalhadores qualificados para implantar a rede.

- (25) Apesar dos esforços em curso para aumentar a segurança dos contribuintes (*Loi pour un État au service d'une société de confiance*, lei ESSOC) e simplificar o sistema, o sistema fiscal francês continua a ser complexo, o que afeta o ambiente empresarial. O código fiscal contém múltiplos sistemas de taxas e despesas fiscais (crédito fiscal, isenções, reduções fiscais). Muitas vezes, esta complexidade visa atingir objetivos estratégicos específicos, como a redução da carga fiscal sobre os agregados familiares mais vulneráveis e o incentivo ou a correção de comportamentos específicos. No entanto, corre o risco de resultar numa perda de legibilidade, aumentando assim os custos de conformidade e a insegurança jurídica, prejudicando a atratividade da França e criando falhas no sistema.
- (26) A racionalização das despesas fiscais e a redução do número de pequenos impostos poderiam ajudar a simplificar ainda mais o sistema fiscal. Em 2019, estima-se que a despesa fiscal total se situe em 4 % do PIB. Ao contrário do anterior quadro plurianual, o atual quadro orçamental (2018-2022) não prevê um limite para as despesas fiscais. Em lugar disso, fixa um objetivo não vinculativo de 28 % para o rácio entre as despesas fiscais e a soma das receitas fiscais líquidas com as despesas fiscais. Embora a lei orçamental de 2018 preveja um rácio da despesa fiscal inferior ao objetivo de 28 % fixado no quadro orçamental plurianual para 2018-2022, prevê-se que este rácio venha a aumentar (25,5 % no final de 2018 e 26 % em 2019).
- (27) O orçamento de 2019 apresenta uma diminuição do montante global das despesas fiscais inferior a 100 mil milhões de EUR, pondo termo a um período de cinco anos de aumento constante. No entanto, entre 2018 e 2019, o número de despesas fiscais aumentou de 457 para 474. Em 2018, o Tribunal de Contas recomendou a racionalização das despesas fiscais existentes e chamou a atenção para a falta de controlo e avaliação dessas despesas. Deverão ser prosseguidos os esforços para suprimir os impostos ineficientes ou que geram receitas limitadas. A lei orçamental para 2019 suprimiu 26 impostos que geram baixas receitas: 20 foram eliminados em 2019 (correspondendo a um montante total de 132 milhões de EUR) e 6 serão suprimidos em 2020 (correspondendo a um montante total de 208 milhões de EUR). A supressão de pequenos impostos deverá prosseguir ao mesmo ritmo em 2020.
- (28) Há outros impostos sobre a produção que continuam a pesar sobre as empresas. Os impostos sobre a produção atingiram 3,1 % do PIB em 2016, um nível superior ao da Itália (1,4 %), da Espanha (1,0 %) e da Alemanha (0,4 %). Estes impostos têm diferentes bases de tributação (volume de negócios, valor acrescentado, salários, terrenos e edifícios) e podem aumentar o custo global de produção. Esta situação pode ter um impacto negativo na competitividade, em especial no setor da indústria transformadora. A lei orçamental para 2019 suprime apenas um imposto sobre a produção (*forfait social*), cobrado a nível nacional e correspondendo a um montante de 660 milhões de EUR por ano (depois de plenamente executado em 2020).
- (29) Apesar dos progressos realizados e da adoção de reformas ambiciosas, subsistem obstáculos à entrada no setor dos serviços às empresas e nas profissões regulamentadas e continua a ser fraca a concorrência aí registada. O novo índice de restritividade do comércio de serviços intra-EEE da OCDE mostra que o nível de restrições regulamentares em França é superior à média do Espaço Económico Europeu (EEE) em setores como os serviços de contabilidade, os serviços jurídicos e os serviços de distribuição. Os principais obstáculos surgem sob a forma de requisitos de autorização restritivos, reservas de atividades e requisitos em matéria de participação acionista e direitos de voto. A França procedeu a uma série de reformas destinadas a reduzir a carga regulamentar no setor retalhista. No entanto, existe um certo número de restrições operacionais que continuam a afetar a eficiência das empresas de retalho e a colocá-las em desvantagem em relação ao comércio eletrónico. O Programa Nacional de Reformas para 2019 especificou novas medidas para reforçar a concorrência em alguns setores de serviços específicos (como escolas de condução, empresas de gestão imobiliária e vendas de peças sobressalentes para automóveis). Em 4 de abril de 2019, a Autoridade da Concorrência apresentou o seu parecer no sentido de flexibilizar as restrições à distribuição de medicamentos, mantendo simultaneamente um elevado nível de proteção da saúde pública.
- (30) Os obstáculos no setor dos serviços conduziram a uma redução da concorrência e aumentaram as margens de lucro e os preços, prejudicando a competitividade de toda a economia. Em comparação com o resto da União, as taxas de rotatividade nos principais serviços às empresas são mais baixas em França. A falta de concorrência nos serviços e os custos significativos de mão-de-obra contribuíram para manter os preços elevados, nomeadamente nas transações imobiliárias, na habitação, na restauração e nos serviços jurídicos e de contabilidade. Uma vez que os custos destes serviços são também suportados por outras empresas que os utilizam como fatores de produção, constituem um peso suplementar para a competitividade da França, inclusive para a indústria.

- (31) A lei PACTE (*loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises*) visa apoiar o crescimento e a transformação das empresas. Muito embora a lei reduza o número de patamares que as empresas enfrentam à medida que crescem, os patamares remanescentes são mais abrangentes e a sua superação mais onerosa. Introduce também um período transitório de cinco anos antes de considerar que foi alcançado um patamar e incentiva as pequenas e médias empresas a celebrarem, com os trabalhadores, acordos de participação e de incentivos ligados ao desempenho da empresa. Por fim, prevê procedimentos simplificados para criar ou registar empresas e introduz novas regras para ajudar os empresários a obterem uma segunda oportunidade. Reduz também os prazos e os custos dos processos de insolvência, em especial para as pequenas e médias empresas, tornando-os mais previsíveis. De acordo com as estimativas da administração francesa, o impacto potencial da lei sobre o PIB traduz-se num aumento de 0,32 % até 2025 e de 1 % a mais longo prazo. A sua implementação plena e atempada continua a ser essencial para colher os benefícios desta reforma.
- (32) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório relativo ao país, permitindo que a França utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais e territoriais e a situação específica das regiões ultraperiféricas.
- (33) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da França, publicada no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou igualmente o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à França em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica em França, 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 as futuras decisões nacionais.
- (34) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2019, estando o seu parecer<sup>(8)</sup> refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*.
- (35) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas para 2019 e o Programa de Estabilidade para 2019. As suas recomendações, apresentadas ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão consubstanciadas nas recomendações 1 a 4 *infra*. Essas recomendações contribuem igualmente para a aplicação da Recomendação para a área do euro de 2019, transposta em especial na primeira e segunda recomendações relativas à área do euro. As políticas orçamentais referidas na recomendação 1 contribuem, nomeadamente, para corrigir os desequilíbrios relacionados com a elevada dívida pública,

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, a França tome medidas no sentido de:

1. Assegurar que, em 2020, a taxa de crescimento nominal da despesa primária líquida não exceda 1,2 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB; utilizar as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas; gerar poupanças e ganhos de eficiência em todos os subsectores da administração pública, nomeadamente especificando de forma exaustiva as medidas concretas necessárias no contexto da Ação Pública 2022 e acompanhando de perto a aplicação dessas medidas; reformar o sistema de pensões a fim de unificar progressivamente as regras dos diferentes regimes de pensões, com vista a melhorar a sua equidade e sustentabilidade;

<sup>(8)</sup> Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

2. Promover a integração no mercado de trabalho de todos os candidatos a emprego, assegurar a igualdade de oportunidades, com especial atenção para os grupos vulneráveis, nomeadamente as pessoas oriundas da imigração, e dar resposta à escassez e à inadequação de competências;
3. Centrar a política económica relacionada com o investimento na investigação e na inovação (melhorando simultaneamente a eficiência dos regimes públicos de apoio, incluindo os sistemas de transferência de conhecimentos), nas energias renováveis, na eficiência energética e nas interligações com o resto da União, bem como nas infraestruturas digitais, tendo em conta as disparidades territoriais;
4. Continuar a simplificar o sistema fiscal, nomeadamente limitando a utilização das despesas fiscais, eliminando os impostos ineficientes e reduzindo os impostos sobre a produção; reduzir as restrições regulamentares, nomeadamente no setor dos serviços, e aplicar plenamente as medidas destinadas a promover o crescimento das empresas.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
M. LINTILÄ

---

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Croácia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Croácia para 2019**

(2019/C 301/11)

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 9.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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou também, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a Croácia como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada.
- (2) O relatório de 2019 relativo à Croácia foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Croácia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(3)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no âmbito da estratégia Europa 2020. Esse relatório incluía igualmente uma apreciação aprofundada, efetuada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 27 de fevereiro de 2019. A análise da Comissão levou-a a concluir que a Croácia regista desequilíbrios macroeconómicos relacionados com elevados níveis de dívida pública, privada e externa, num contexto de fraco crescimento potencial. No entanto, os desequilíbrios têm vindo a diminuir nos últimos anos, apoiados por um crescimento nominal robusto e por uma política orçamental prudente. A posição externa líquida negativa tem melhorado graças aos continuados excedentes da balança corrente. A dívida pública diminuiu significativamente desde o pico registado em 2015. Está em curso um processo de desendividamento do setor privado, mas o seu ritmo deverá diminuir à medida que o crescimento do crédito e do investimento forem recuperando. O setor financeiro está bem capitalizado e é rentável, mas o número de empréstimos não produtivos, embora esteja a diminuir, continua a ser elevado. A ação estratégica foi intensificada, mas a aplicação rigorosa das medidas estruturais continua a ser crucial para reforçar a resiliência da economia. Apesar de alguns progressos, subsistem problemas quanto à exaustividade, à exatidão e às séries cronológicas das estatísticas económicas e das finanças públicas.

<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 320 de 10.9.2018, p. 44.

- (3) Em 18 de abril de 2019, a Croácia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e o seu Programa de Convergência para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados ao mesmo tempo.
- (4) As recomendações específicas por país relevantes foram, em certa medida, tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(4)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica.
- (5) A Croácia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra relativa à dívida. Partindo de um excedente da administração pública de 0,2 % do produto interno bruto (PIB) em 2018, o Programa de Convergência para 2019 projeta que o saldo nominal diminua para -0,3 % do PIB em 2019, seguido de uma melhoria gradual até atingir um excedente de 0,8 % do PIB em 2022. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(5)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo — que foi alterado, passando de um défice estrutural de 1,75 % do PIB em 2019 para 1 % do PIB em 2020 — deverá continuar a ser ultrapassado durante o período de programação. Segundo o Programa de Convergência para 2019, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá diminuir, passando de 71,6 % do PIB, em 2019, para 68,5 % do PIB em 2020, continuando a diminuir para 62 % em 2022. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível. No entanto, as metas orçamentais previstas afiguram-se demasiado prudentes. As previsões da Comissão da primavera de 2019 projetam que o saldo das administrações públicas represente 0,1 % do PIB em 2019 e 0,5 % do PIB em 2020. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, o saldo estrutural deverá situar-se em -0,8 % do PIB em 2019 e -0,5 % do PIB em 2020, continuando a superar o objetivo orçamental de médio prazo. Prevê-se que a Croácia cumpra a regra relativa à dívida em 2019 e 2020. De um modo geral, o Conselho entende que é de prever que a Croácia cumpra as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e 2020.
- (6) Em dezembro de 2018, o Parlamento croata adotou a lei da responsabilidade orçamental. O seu objetivo é reforçar a criação e o mandato da Comissão de Política Orçamental e estabelecer regras orçamentais numéricas, incluindo uma regra de equilíbrio orçamental estrutural. Em março de 2019, o mandato do Tribunal de Contas croata foi reforçado através da introdução de mecanismos sancionatórios em caso de incumprimento das suas recomendações, bem como de um alargamento do âmbito das suas auditorias. O quadro orçamental será reforçado através da adoção da alteração da lei orçamental. Tal deverá melhorar o planeamento orçamental, a recolha de dados orçamentais e os critérios para a emissão de garantias estatais.
- (7) A fragmentação territorial da administração pública croata prejudica a sua eficiência e agrava as disparidades regionais. As pequenas administrações locais carecem com frequência de recursos financeiros e administrativos adequados para prestar os serviços que lhes incumbem. Esta situação cria grandes disparidades entre as administrações locais croatas na prestação de serviços públicos, em função da respetiva solidez financeira e administrativa. A nível da administração central, as autoridades tomaram medidas para simplificar o complexo sistema das agências estatais, mas o quadro jurídico que introduz um grau de homogeneidade mais elevado em todo o sistema encontra-se pendente. Prevê-se que as responsabilidades de certas dependências da administração central (por exemplo, ministérios) que funcionam a nível local sejam devolvidas à administração dos condados.
- (8) O sistema de cuidados de saúde acumulou novas dívidas em 2018, o que representa um risco para as finanças públicas. O financiamento do sistema baseia-se nas contribuições da população ativa e nas transferências do orçamento do Estado, embora estas últimas sejam sistematicamente insuficientes para cobrir o custo total. A situação financeira do sistema de cuidados de saúde deverá melhorar devido ao aumento do prémio de seguro de doença, introduzido em 2019, e dos impostos especiais sobre o consumo do tabaco, em dezembro de 2018. A integração funcional dos hospitais, atualmente em curso, e as ações destinadas a melhorar os cuidados primários podem conduzir a uma maior eficiência das despesas, mas a sua implementação está a avançar a um ritmo lento.

<sup>(4)</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>(5)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

- (9) O quadro de fixação dos salários não é coerente em toda a administração pública e nos serviços públicos, o que afeta a igualdade de tratamento e impede um controlo central sobre a massa salarial do setor público. A adoção da nova legislação em matéria de fixação dos salários da função pública foi adiada várias vezes. Essa lei visa conseguir uma maior harmonização em toda a administração pública através da introdução de tabelas salariais comuns e de coeficientes de complexidade de emprego, com base em descrições de funções e quadros de competências mais coerentes. A Croácia dispõe de um quadro de diálogo social, mas os métodos e procedimentos de trabalho têm de ser melhorados para permitir um verdadeiro diálogo social. A fragmentação dos sindicatos também reduz a eficácia do diálogo social.
- (10) Em 2018, a taxa de desemprego continuou a diminuir rapidamente. O desemprego dos jovens também diminuiu consideravelmente, mas permanece elevado. No entanto, as taxas de atividade e de emprego na Croácia continuam a ser baixas, sendo que a reforma antecipada e a responsabilidade pela prestação de cuidados contribuem de forma importante para a inatividade. O acesso ao emprego necessita de ser melhorado, por exemplo antecipando e inculcando as competências adequadas. Subsistem muitos fatores de inatividade e as medidas atuais para ajudar as pessoas a entrar no mercado de trabalho afiguram-se insuficientes. A capacidade das instituições do mercado de trabalho continua a ser limitada e a cooperação entre os serviços de emprego, os serviços sociais e outras partes interessadas é fraca. Em 2019, entrou em vigor um importante pacote de reformas do sistema de pensões, com três objetivos principais: i) resolver as incoerências de conceção, que conduziram ao tratamento injusto de determinados grupos de pensionistas; ii) melhorar a adequação do sistema de pensões através do prolongamento da vida ativa; e iii) reforçar a estrutura institucional e o desempenho do segundo pilar do sistema de pensões.
- (11) As diferenças socioeconómicas são um fator determinante do nível de escolaridade na Croácia. O país tem um desempenho inferior à média da União em matéria de educação, em especial no que se refere à educação e acolhimento na primeira infância, às competências básicas, à conclusão do ensino superior e à participação de adultos na aprendizagem, bem como a nível da relevância do ensino e formação profissionais para o mercado de trabalho. A Croácia está a aplicar uma reforma curricular a título de projeto-piloto, mas esta só atingirá o seu pleno potencial se for aplicada na íntegra e acompanhada da formação de professores.
- (12) Apesar do nível de desemprego ser ainda relativamente elevado, alguns setores da economia registam escassez de mão-de-obra, principalmente devido ao défice de competências. A melhoria das competências digitais pode aumentar a produtividade e colmatar alguns défices de competências. A limitada adequação do sistema de ensino e formação profissionais ao mercado de trabalho contribui para uma baixa taxa de emprego entre os diplomados. A participação dos estudantes em programas que incluem a aprendizagem em contexto laboral é baixa. A criação dos Centros Regionais de Competências e o programa experimental de ensino dual deverá melhorar a qualidade do ensino e da formação profissionais e facilitar a identificação das necessidades de competências. A participação em programas de educação de adultos, oferecidos no âmbito de medidas destinadas a ajudar as pessoas a encontrar trabalho ou formação, é reduzida. Tal é particularmente válido para aqueles que mais necessitam de educação formal, como as pessoas com poucas qualificações e os desempregados.
- (13) Embora tenha diminuído, a percentagem de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social mantém-se acima da média da União. Este risco incide particularmente sobre os idosos e as pessoas com deficiência. A capacidade das prestações sociais para reduzir a pobreza continua a ser fraca em comparação com a média da União. As autoridades tomaram medidas para melhorar o registo das prestações sociais a nível local, harmonizando a sua classificação. Tal deverá permitir uma visão mais clara das prestações atribuídas em todo o território, que poderá ser utilizada para melhorar a eficácia do sistema de proteção social para chegar aos mais necessitados.
- (14) A rede de transportes é desequilibrada, sendo que a infraestrutura ferroviária regista um atraso significativo que prejudica a qualidade do serviço e entrava a mobilidade dos trabalhadores. O transporte público nas pequenas cidades carece de infraestruturas adequadas. As emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes rodoviários aumentaram significativamente nos últimos cinco anos. A percentagem de fontes de energia renováveis no setor dos transportes é muito inferior ao objetivo de 10 % fixado para 2020. São necessários esforços e investimentos adicionais para reduzir eficazmente a elevada percentagem de automóveis movidos a combustíveis fósseis, promover a intermodalidade e, de um modo mais geral, reduzir as emissões de gases com efeito de estufa provenientes do setor dos transportes.
- (15) A elevada intensidade energética da Croácia pode ser reduzida através de investimentos na eficiência energética e em sistemas energéticos inteligentes. Poderia ser dada especial atenção à redução do consumo de energia nos edifícios e à melhoria da eficiência energética das redes de aquecimento urbano. O investimento na energia eólica e solar também representa um potencial considerável, tal como as energias renováveis no setor do aquecimento e da refrigeração. Promover estas energias permitiria também que as ilhas croatas aumentassem a sua autossuficiência energética, em conformidade com a iniciativa «Energia Limpa para as Ilhas da UE». Além disso, a Croácia é particularmente vulnerável aos riscos climáticos, especialmente inundações e incêndios florestais.

- (16) A transição para uma economia circular poderia ser promovida através do investimento. Esse investimento é necessário para apoiar a recolha seletiva e a reciclagem de resíduos como alternativas à deposição em aterro, desenvolver alternativas às matérias-primas, aumentar a procura de conteúdos reciclados e sensibilizar o público para práticas e comportamentos de consumo sustentáveis. Além disso, também é necessário um investimento significativo para assegurar a recolha e o tratamento de águas residuais em aglomerações com um equivalente de população superior a 2 000 habitantes. O investimento nas redes de água poderia reduzir as fugas de água potável e satisfazer requisitos de qualidade não preenchidos.
- (17) As capacidades de investigação e inovação e a adoção de tecnologias avançadas carecem de investimento para reforçar o desempenho em termos de inovação e promover o crescimento da produtividade, que está a ser dificultado pela fragmentação e insuficiência das políticas de investigação e inovação. A estratégia de especialização inteligente» (RIS3) da Croácia para 2016-2020 visa promover a inovação, superar a fragmentação do sistema e assegurar que as atividades de investigação e desenvolvimento incidem nas principais prioridades económicas, sendo de prever que a sua execução venha a acelerar. O investimento poderia apoiar a colaboração entre universidades e empresas, a fim de permitir a transferência de tecnologia e a comercialização dos resultados da investigação, podendo também reforçar a governação.
- (18) As medidas destinadas a melhorar o governo das empresas públicas progrediram lentamente. Foi adotado um novo código para o governo das sociedades, tendo sido mandatado o planeamento a médio prazo e a apresentação de relatórios sobre o desempenho. Ainda assim, a forte presença das empresas públicas em muitos setores, juntamente com a sua baixa rentabilidade e fraca produtividade, continuam a pesar sobre a economia. Em 2018, a lista de empresas de especial interesse voltou a ser reduzida e mais empresas passaram a ser formalmente elegíveis para venda, não existindo uma estratégia clara de privatização. Os esforços das autoridades parecem centrar-se na eliminação do grande volume remanescente de participações minoritárias e na ativação de ativos não produtivos. A corrupção é considerada generalizada e crescente. Faltam instrumentos eficazes para prevenir e sancionar a corrupção, nomeadamente a nível local. Continua a ser necessário reforçar os mecanismos de supervisão e sancionatórios aplicáveis às pessoas nomeadas para as empresas públicas locais.
- (19) Os excessivos requisitos administrativos e legislativos e os encargos parafiscais (que não os impostos) sobrecarregam as empresas, em especial as de menor dimensão. A identificação da carga administrativa foi concluída, permitindo que as autoridades procedam à aplicação das necessárias medidas com vista à sua redução. A redução dos encargos parafiscais regista atrasos. O elevado número de serviços profissionais excessivamente regulamentados prejudica a concorrência. Registaram-se progressos em determinados setores, nomeadamente os serviços de táxi, mas continuam a existir restrições excessivas para muitas profissões importantes do ponto de vista económico.
- (20) Apesar dos progressos realizados, os atrasos substanciais e a morosidade dos processos nos tribunais civis e comerciais reduzem a segurança jurídica, e as ineficiências na justiça penal dificultam a luta contra as infrações económicas e financeiras. A perceção da independência do poder judicial continuou a deteriorar-se. Em 2018, foram adotadas alterações da lei relativa ao Conselho Superior da Magistratura. Com exceção do Supremo Tribunal do Comércio, a redução continuada dos processos em atraso deveu-se principalmente a uma diminuição do número de novos processos. A comunicação eletrónica está a ser testada em alguns tribunais, mas ainda não foi alargada a nível nacional.
- (21) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações e, em especial, nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório por país de 2019, permitindo que a Croácia utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, atendendo às disparidades regionais. O reforço da capacidade administrativa do país para gerir estes fundos constitui um fator importante para o êxito destes investimentos. É necessário reforçar o quadro institucional para a contratação pública a fim de melhorar o cumprimento das regras, bem como permitir a contratação estratégica para alcançar os objetivos fixados e assegurar a eficiência das despesas públicas.
- (22) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Croácia, publicada no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Croácia em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável na Croácia, 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 as futuras decisões nacionais.

- (23) À luz dessa avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência para 2019, e considera <sup>(6)</sup> que a Croácia deverá cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (24) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e da presente avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas para 2019 e o Programa de Convergência para 2019. As suas recomendações, ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão consubstanciadas nas recomendações 1 a 4 *infra*. As políticas orçamentais referidas na recomendação 1 contribuem, nomeadamente, para corrigir os desequilíbrios relacionados com a elevada dívida pública,

RECOMENDA que a Croácia tome medidas, em 2019 e 2020, no sentido de:

1. Reforçar o quadro orçamental e acompanhar os passivos contingentes a nível central e local. Reduzir a fragmentação territorial da administração pública e racionalizar a distribuição funcional das competências.
2. Apresentar resultados a nível da reforma da educação, melhorar o acesso à educação e à formação a todos os níveis e a sua qualidade e pertinência para o mercado de trabalho. Consolidar as prestações sociais e melhorar a sua capacidade para reduzir a pobreza. Reforçar as medidas e as instituições do mercado de trabalho e a sua coordenação com os serviços sociais. Harmonizar, em consulta com os parceiros sociais, os quadros de fixação dos salários para toda a administração pública e todos os serviços públicos.
3. Centrar a política económica relacionada com o investimento na investigação e inovação, nos transportes urbanos e ferroviários sustentáveis, na eficiência energética, nas energias renováveis e na infraestrutura ambiental, tendo em conta as disparidades regionais. Aumentar a capacidade da administração para conceber e executar políticas e projetos públicos.
4. Melhorar o governo das empresas públicas e intensificar a venda dessas empresas e de ativos não produtivos. Reforçar a prevenção e a repressão da corrupção, em especial a nível local. Reduzir a duração dos processos judiciais e melhorar a comunicação eletrónica nos tribunais. Reduzir os encargos parafiscais mais pesados e a regulamentação excessiva do mercado dos produtos e serviços.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*

M. LINTILÄ

*O Presidente*

---

<sup>(6)</sup> Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Itália para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Itália para 2019**

(2019/C 301/12)

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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou também, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, tendo identificado a Itália como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada. No mesmo dia, 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 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à área do euro»).

<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 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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 Itália deve garantir a execução plena e atempada da recomendação sobre a política económica da área do euro, transposta nas recomendações 1 a 5 *infra*. Concretamente, as medidas no domínio da administração pública, da justiça e da concorrência ajudarão a dar resposta à primeira recomendação para a área do euro no que diz respeito à resiliência dos mercados de produtos e à qualidade das instituições; o enfoque da política económica relacionada com o investimento nas áreas especificadas e a utilização de receitas extraordinárias para reduzir a dívida pública contribuirão para dar resposta à segunda recomendação para a área do euro no que diz respeito ao apoio ao investimento e à reconstituição de reservas orçamentais; as medidas destinadas a melhorar a empregabilidade e a transferir a carga fiscal dos fatores produtivos para outras fontes contribuirão para dar resposta à terceira recomendação para a área do euro no que diz respeito ao funcionamento do mercado de trabalho; e as medidas destinadas a melhorar os balanços dos bancos contribuirão para dar resposta à quarta recomendação para a área do euro no que diz respeito à redução dos créditos não produtivos.
- (3) O relatório de 2019 relativo à Itália foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Itália em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(4)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados na consecução dos seus objetivos nacionais no âmbito da Estratégia Europa 2020. Esse relatório incluía igualmente uma apreciação aprofundada, efetuada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 27 de fevereiro de 2019. A referida análise levou a Comissão a concluir que a Itália regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos. Em especial, a elevada dívida pública e a persistência de uma dinâmica de fraca produtividade criam riscos que assumem uma importância transfronteiras. A necessidade de tomar medidas para atenuar o risco de efeitos adversos para a economia italiana e para a União Económica e Monetária, atendendo à dimensão e à importância transfronteiras da economia italiana, assume particular importância.
- (4) Em 19 de abril de 2019, a Itália apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e o seu Programa de Estabilidade para 2019. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados em paralelo. O Programa Nacional de Reformas da Itália para 2019 apenas aborda parcialmente as questões estruturais suscitadas pelas recomendações específicas por país de 2018, omitindo com frequência pormenores sobre os poucos novos compromissos que contém, bem como sobre o calendário para a sua aplicação. No entanto, a sua estratégia de reforma assenta em importantes reformas já em preparação em diferentes domínios, revelando uma grande continuidade em comparação com os programas nacionais de reformas anteriores.
- (5) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(5)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma boa governação económica.
- (6) A Itália encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra relativa à dívida. No seu Programa de Estabilidade para 2019, o Governo prevê que o défice nominal aumente, passando de 2,1 % do Produto Interno Bruto (PIB) em 2018 para 2,4 % em 2019, e descendo em seguida gradualmente para 2,1 % em 2020 e 1,5 % até 2022. Estas projeções pressupõem uma subida do IVA (1,3 % do PIB em 2020 e 1,5 % do PIB a partir de 2021), legislada como «cláusula de salvaguarda» para atingir os objetivos orçamentais a partir de 2020. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(6)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo – que foi alterado, passando de uma situação orçamental equilibrada em termos estruturais em 2019

<sup>(4)</sup> JO C 136 de 12.4.2019, p. 48.

<sup>(5)</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>(6)</sup> Saldo corrigido de variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

para um excedente de 0,5 % do PIB em termos estruturais a partir de 2020 – não será previsivelmente alcançado durante o período de programação. Após um aumento em 2018 (para 132,2 % do PIB, contra 131,4 % em 2017), o Programa de Estabilidade para 2019 projeta que o rácio dívida pública/PIB aumente 0,4 pontos percentuais do PIB, passando para 132,6 % em 2019, e diminuindo em seguida para se situar em 128,9 % em 2022. Estas projeções pressupõem receitas de privatizações equivalentes a 1 % do PIB em 2019 e a 0,3 % do PIB em 2020. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é plausível. No entanto, nos últimos anos, os aumentos de IVA adotados como «cláusulas de salvaguarda» foram sistematicamente revogados sem que tenham sido adotadas medidas de financiamento alternativas adequadas, e os objetivos de privatização não foram alcançados. Com base num cenário de políticas inalteradas, as previsões da Comissão da primavera de 2019 apontam para um menor crescimento nominal do PIB e para um défice público mais elevado do que os previstos no Programa de Estabilidade para 2019. As previsões da Comissão não incluem o aumento do IVA legislado como uma «cláusula de salvaguarda» em 2020.

- (7) Em 5 de junho de 2019, a Comissão publicou um relatório elaborado ao abrigo do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE, em virtude da não conformidade da Itália com a regra relativa à dívida em 2018. Tendo avaliado todos os fatores pertinentes, o relatório concluía que deveria considerar-se que o critério da dívida, tal como definido no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997, não era cumprido, e que, por conseguinte, se justificava a abertura de um procedimento por défice excessivo baseado no critério da dívida.
- (8) Na sequência do pedido apresentado no projeto de plano orçamental revisto de 2019, o Programa de Estabilidade para 2019 confirma que o impacto orçamental da queda da ponte Morandi em Génova e das condições meteorológicas excepcionalmente adversas que se verificaram em 2018 foi significativo e fornece elementos de prova adequados sobre o âmbito e a natureza destes custos orçamentais adicionais. Concretamente, o Programa de Estabilidade para 2019 indica que o orçamento de 2019 inclui despesas excecionais, correspondentes a cerca de 0,2 % do PIB, relacionadas com o programa excepcional de manutenção da rede rodoviária e com um plano de prevenção para limitar os riscos hidrogeológicos. Dada a relação direta com a queda da ponte Morandi em Génova e com as condições meteorológicas adversas de 2018, poderá considerar-se adequada a aplicação da «cláusula relativa a ocorrências excecionais» para o tratamento específico das despesas relacionadas com a manutenção extraordinária da rede rodoviária e a prevenção de riscos hidrogeológicos. Segundo a Comissão, as despesas adicionais elegíveis em 2019 elevam-se a 0,18 % do PIB para estas medidas. O disposto no artigo 5.º, n.º 1, e no artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 pode aplicar-se a esta despesa adicional, uma vez que a queda da ponte Morandi em Génova e as condições meteorológicas excepcionalmente adversas constituem ocorrências excecionais, com um impacto significativo nas finanças públicas da Itália, e que a sustentabilidade não ficará comprometida por se autorizar um desvio temporário à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Na primavera de 2020 será realizada uma avaliação final, nomeadamente sobre os montantes elegíveis, com base nos dados observados para 2019 transmitidos pelas autoridades italianas.
- (9) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou à Itália que assegurasse que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida<sup>(7)</sup> não excedia 0,1 % em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, existe um risco de desvio significativo relativamente à trajetória de ajustamento recomendada em direção ao objetivo orçamental de médio prazo em 2019. Esta conclusão não se alteraria mesmo se o impacto orçamental do programa extraordinário de manutenção da rede rodoviária na sequência da queda da ponte Morandi em Génova e do plano de prevenção destinado a limitar os riscos hidrogeológicos resultantes de condições meteorológicas excepcionalmente adversas fosse subtraído ao requisito da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019.

(7) A despesa pública primária líquida inclui a despesa pública total, excluindo das 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 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.

- (10) Em 2020, tendo em conta o facto de a Itália apresentar um rácio da dívida pública superior a 60 % do PIB e um hiato do produto estimado em -0,1 %, a despesa pública primária líquida deveria reduzir-se 0,1 % em termos nominais, em consonância com o ajustamento estrutural de 0,6 % do PIB decorrente da matriz de requisitos de ajustamento acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, num cenário de políticas inalteradas existe o risco de um desvio significativo em relação a esse requisito em 2020. Tudo parece indicar que a Itália não cumprirá a regra relativa à dívida em 2019 e 2020. Além disso, o elevado rácio da dívida pública em Itália, que se situa em cerca de 132 % do PIB, pressupõe a necessidade de afetar amplos recursos para cobrir os custos do serviço da dívida, em detrimento de outras rubricas mais favoráveis ao crescimento como a educação, a inovação e as infraestruturas. Em termos gerais, o Conselho entende que deverão ser tomadas as medidas necessárias, a partir de 2019, para assegurar o cumprimento do disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Seria importante utilizar as eventuais receitas extraordinárias para reduzir ainda mais o rácio da dívida das administrações públicas.
- (11) O regime fiscal italiano continua a penalizar acentuadamente os fatores produtivos, com prejuízo para o crescimento económico. A elevada carga fiscal que recai sobre o trabalho e o capital desincentiva o emprego e o investimento. O orçamento de 2019 reduziu a tributação dos trabalhadores por conta própria e das pequenas empresas. Contudo, também aumentou temporariamente a carga fiscal sobre as empresas a nível agregado, em especial sobre as instituições financeiras. São pouco utilizadas as bases tributáveis menos prejudiciais para o crescimento, como os prédios e o consumo, havendo assim margem para proceder à transferência da carga fiscal que recai sobre o trabalho e o capital de forma neutra em termos orçamentais. O imposto predial recorrente sobre as habitações principais foi abolido em 2015, incluindo para as famílias mais abastadas. Além disso, os valores dos prédios rústicos e urbanos (ou «valores cadastrais»), que servem de base para o cálculo do imposto predial, estão largamente desatualizados e continua por empreender uma reforma destinada a assegurar o seu alinhamento pelos valores de mercado atuais. Importa referir também o número elevado e o montante avultado das despesas fiscais, nomeadamente no caso das taxas reduzidas do imposto sobre o valor acrescentado, tendo a respetiva simplificação sido sistematicamente protelada ao longo dos últimos anos. Há igualmente margem de manobra para atenuar a carga que recai sobre as empresas e as famílias que cumprem as suas obrigações fiscais, reduzindo a complexidade do código fiscal e aumentando o nível global de cumprimento das obrigações fiscais. Em especial, o hiato do IVA (ou seja, o diferencial entre as receitas teóricas do IVA e as receitas efetivamente cobradas) situa-se entre os mais elevados da União. Um dos motivos que o explicam prende-se com o elevado nível de evasão fiscal, que se deve, em especial, a uma faturação omissa. A obrigatoriedade de transmissão eletrónica dos recibos de todas as transações comerciais com os consumidores finais constitui um passo positivo no sentido de reduzir esse hiato. No entanto, os limiares legais aplicáveis aos pagamentos em numerário têm vindo a aumentar nos últimos anos, o que poderá desencorajar o recurso ao pagamento eletrónico. Em contrapartida, o fomento dos pagamentos eletrónicos poderia criar incentivos à emissão de faturas, melhorando assim o cumprimento das obrigações fiscais.
- (12) As despesas consagradas pela Itália às pensões, correspondentes a cerca de 15 % do PIB em 2017, situam-se entre as mais elevadas da União, prevendo-se o seu aumento a médio prazo devido ao agravamento do rácio de dependência dos idosos. O orçamento de 2019 e o decreto legislativo que aplica o novo regime de reforma antecipada em janeiro de 2019 fazem marcha atrás quanto a elementos das reformas anteriores dos regimes de pensões, agravando a sustentabilidade das finanças públicas a médio prazo. Estas novas disposições contribuirão para aumentar as despesas relacionadas com pensões a médio prazo. No período compreendido entre 2019 e 2021, o novo regime de reforma antecipada (designado «quota 100») permitirá que as pessoas se reformem aos 62 anos se tiverem pago contribuições durante 38 anos. Além disso, o âmbito de aplicação das disposições em vigor relativas à reforma antecipada foi alargado, nomeadamente mediante a suspensão até 2026 da indexação à esperança de vida da contribuição mínima exigida, introduzida por anteriores reformas dos regimes de pensões. Para essas disposições, o orçamento de 2019 afetou verbas correspondentes a 0,2 % do PIB em 2019 e a 0,5 % do PIB em 2020 e 2021, sendo todavia previstos custos adicionais em anos subsequentes. As elevadas despesas públicas com as pensões restringem as verbas destinadas a outras prestações sociais, bem como a despesas favoráveis ao crescimento (como a educação e o investimento), e reduzem a margem disponível para atenuar a elevada carga fiscal global e a elevada dívida pública. Além disso, o alargamento da possibilidade de reforma antecipada pode afetar negativamente a oferta de mão-de-obra, sendo que a Itália se encontra numa situação menos favorável do que a média da União em termos de participação dos trabalhadores mais velhos (55-64 anos) no emprego, o que refreia o crescimento potencial e agrava a sustentabilidade da dívida pública. No intuito de limitar o aumento das despesas consagradas às pensões, as reformas do sistema de pensões anteriormente adotadas para reduzir os passivos implícitos decorrentes do envelhecimento da população devem ser aplicadas plenamente. Além disso, poderiam obter-se poupanças mediante uma intervenção para resolver o problema dos elevados direitos de pensão que não são igualados pelas contribuições, no devido respeito dos princípios da equidade e da proporcionalidade.

- (13) Não obstante o abrandamento económico, o emprego continuou a aumentar em 2018, embora a um ritmo ligeiramente inferior ao registado no ano anterior. O número de postos de trabalho atingiu 23,2 milhões no final do ano, superando os níveis registados antes da crise. A taxa de emprego (20-64 anos) aumentou para 63 % no ano transato, mas ainda se situa muito abaixo da média da União (73,2 %). Além disso, as disparidades regionais são substanciais e persiste uma segmentação no mercado de trabalho, tendo a percentagem de contratos temporários aumentado novamente em 2018. A taxa de desemprego diminuiu para 10,6 %. Perduram elevados níveis de desemprego de longa duração e entre os jovens, o que afeta o crescimento potencial e a coesão social. A inatividade é especialmente acentuada para as mulheres, os trabalhadores pouco qualificados e os jovens. Além disso, a percentagem de jovens (15-24 anos) que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação, que se situava em 19,2 % em 2018, é a mais elevada da União. O trabalho a tempo parcial involuntário é também generalizado, o que aponta para uma folga persistente no mercado de trabalho.
- (14) A desigualdade de rendimentos e o risco de pobreza atingem níveis elevados, com grandes disparidades regionais e territoriais. Em 2017, 28,9 % da população encontrava-se em risco de pobreza ou de exclusão social, ultrapassando os níveis anteriores à crise e situando-se muito acima da média da União em 2017 (22,4 %). As crianças, em especial as oriundas da imigração, são particularmente afetadas. A pobreza no trabalho é elevada e tem vindo a aumentar, em especial entre os trabalhadores temporários e as pessoas oriundas da imigração. Os trabalhadores por conta própria, que representam 20,8 % da força de trabalho (contra uma média de 13,7 % na União), estão geralmente menos protegidos contra os riscos sociais do que os trabalhadores por conta de outrem. O acesso a uma habitação adequada e a preços razoáveis também suscita desafios e a prestação de serviços sociais continua subdesenvolvida e fragmentada. O impacto das transferências sociais na redução da pobreza e na diminuição das desigualdades figura entre os mais baixos da União. O regime de combate à pobreza, introduzido em 2018, foi substituído por um novo programa importante (o «rendimento de cidadania»), que mantém uma abordagem de inclusão ativa, sujeita a determinadas condições. Os consideráveis encargos administrativos em matéria de emprego e serviços sociais representam um desafio para a execução da reforma. O seu impacto efetivo dependerá do grau de eficácia das políticas de inserção profissional ou de formação, da personalização da prestação dos serviços sociais e ainda dos controlos efetuados. Em especial, a capacidade de chegar efetivamente às pessoas mais carenciadas influenciará o seu impacto na redução da pobreza e da exclusão social. O desempenho do sistema de saúde é globalmente satisfatório, apesar de a média das despesas neste domínio ser inferior à da União. No entanto, a prestação de cuidados de saúde varia em grande medida entre as regiões, afetando o respetivo acesso, equidade e eficiência, e este aspeto poderia ser melhorado através de uma melhor administração e do controlo sobre a prestação de um nível normalizado de serviços. É essencial dar ênfase à prestação de serviços de assistência ao domicílio e em centros comunitários, bem como à prestação de cuidados prolongados, para apoiar as pessoas com deficiência e outros grupos desfavorecidos.
- (15) O trabalho não declarado é um fenómeno generalizado em Itália, especialmente nas regiões do sul. Segundo as estimativas do Instituto Nacional de Estatística, o valor da economia paralela atingia cerca de 210 mil milhões de EUR (12,4 % do PIB) em 2016. Aproximadamente 37,2 % desse valor é imputável ao trabalho não declarado. Esta situação afeta nomeadamente os grupos vulneráveis, como os imigrantes, as mulheres e os menores. A nova agência de inspeção do trabalho, que funciona desde 2017, consagrou uma atenção especial ao fenómeno do «*caporalato*» no setor agrícola, que se caracteriza por uma taxa elevada de irregularidades e pelo risco de exploração laboral, em especial dos imigrantes em situação irregular. É necessário acompanhar de perto as medidas recentemente adotadas, bem como tomar novas medidas para combater e prevenir o trabalho não declarado e a exploração laboral, bem como para garantir condições de trabalho equitativas e seguras. Por último, é importante assegurar que o funcionamento do regime do «rendimento de cidadania» maximize os incentivos ao trabalho regular e à transformação do trabalho não declarado em emprego regular, através de um controlo rigoroso e de incentivos positivos.
- (16) A melhoria dos serviços públicos de emprego, mediante a afetação de mais recursos e a prestação de serviços de melhor qualidade, é crucial para a implementação da reforma relativa ao novo regime de «rendimento de cidadania». No contexto deste novo regime, que beneficia os trabalhadores que auferem baixos salários e os desempregados, as políticas ativas do mercado de trabalho eficazes constituem um instrumento importante para atenuar as fricções no mercado de trabalho e incentivar as pessoas a procurar emprego. A este respeito, é fundamental que

os serviços de emprego disponham de pessoal suficiente e qualificado. Uma assistência eficaz na procura de emprego, centrada na melhoria da formação e das competências, é crucial para facilitar a mobilidade da mão-de-obra e proporcionar aos trabalhadores as competências adequadas para fazerem face aos futuros desafios do mercado de trabalho e de um contexto laboral cada vez mais competitivo. Adotaram-se recentemente algumas medidas para reforçar a eficácia das políticas ativas do mercado de trabalho, como a definição de indicadores de controlo e normas mínimas, a adoção de uma estratégia para os desempregados de longa duração e a elaboração de um instrumento para a definição de perfis qualitativos. No entanto, a eficiência global dos serviços públicos de emprego e a sua capacidade para encontrar postos de trabalho para os cidadãos continuam a ser inadequadas, divergindo o seu desempenho em grande medida consoante as regiões e sendo limitada a respetiva integração com as políticas nos domínios social e do ensino. A cooperação com os empregadores também é deficiente.

- (17) A disparidade entre homens e mulheres em termos de emprego em Itália continua a ser uma das mais elevadas na União e a taxa de emprego das mulheres, embora tenha registado um ligeiro aumento, é substancialmente inferior à média da União (53,1 % contra 67,4 % em 2018). O investimento nos serviços de prestação de cuidados e a participação das mulheres no mercado de trabalho continuam a ser insuficientes, tal como sucede a nível das medidas para promover a igualdade de oportunidades e políticas adequadas para conciliar a vida profissional e familiar. Contudo, continua a faltar uma estratégia global para promover a participação das mulheres no mercado de trabalho. Apesar de a licença de paternidade obrigatória ter sido ligeiramente alargada, tendo passado de 4 para 5 dias, o sistema de licença parental continua a ser inadequado. Esta situação, juntamente com serviços de acolhimento de crianças e dos cuidados de longa duração pouco desenvolvidos, tende a impedir a inserção no mercado de trabalho das mulheres com filhos ou outros familiares que necessitem de cuidados. Em 2017, somente 28,6 % das crianças com idade inferior a três anos frequentavam estruturas formais de educação na primeira infância, muito abaixo da média da União. O investimento em serviços de acolhimento de crianças, saúde e cuidados prolongados deverá ter em conta as grandes disparidades geográficas quanto à disponibilidade desses serviços. Além disso, a elevada carga fiscal que recai sobre as pessoas que asseguram a segunda fonte de rendimentos na família reduz o incentivo financeiro à inserção das mulheres no mercado de trabalho. Uma maior participação das mulheres na força de trabalho, bem como maiores taxas de participação em geral, poderiam fomentar o crescimento económico através do aumento da oferta de mão-de-obra, reduzindo a pobreza e atenuando os riscos sociais e financeiros decorrentes do envelhecimento demográfico.
- (18) A reforma do quadro de negociação coletiva inicialmente prevista destinava-se a alinhar melhor a remuneração dos trabalhadores com as condições económicas no plano regional e a nível das empresas. Em março de 2018, a Confindustria assinou um acordo-quadro com as três principais confederações sindicais italianas (Cgil, Cisl e Uil), a fim de alargar a negociação coletiva de segundo nível. De referir que esse acordo aumenta a segurança jurídica através da definição de regras mais claras para a representação dos parceiros sociais nas negociações e estabelece um algoritmo mais aperfeiçoado para a fixação dos salários mínimos. O primeiro acordo de execução relativo à representatividade, saúde e segurança no trabalho foi assinado no final de 2018 pela associação de entidades patronais e pelas três principais confederações sindicais.
- (19) O investimento na educação e nas competências é crucial para promover um crescimento inteligente, inclusivo e sustentável. A tendência de crescimento lento da produtividade em Itália prende-se com as deficiências do sistema de ensino e formação e a fraca procura de altos níveis de competências. A melhoria da qualidade do sistema de ensino e formação constitui um desafio importante. A taxa de abandono escolar (abandono escolar precoce) mantém-se muito acima da média da União (14,5 % contra 10,6 % em 2018), verificando-se grandes disparidades regionais e territoriais nos resultados escolares. Embora a percentagem de financiamento atribuído ao ensino primário e secundário esteja, de um modo geral, em sintonia com a média da União, os esforços para atrair, recrutar e motivar eficazmente os professores poderão contribuir para melhorar os resultados da aprendizagem. O sistema de recrutamento é demasiado assente no conhecimento, em detrimento das competências, para além de a componente de formação ser limitada. Além disso, os salários dos professores italianos permanecem baixos comparativamente aos padrões internacionais e face aos trabalhadores com um diploma do ensino superior. A progressão salarial dos docentes é mais lenta do que a dos seus pares a nível internacional e as perspetivas de carreira são mais limitadas, com base num percurso de carreira único. Por outro lado, as promoções baseiam-se exclusivamente na antiguidade, em lugar do mérito. Estas circunstâncias tornam a profissão docente pouco atrativa

para as pessoas com elevadas qualificações e tem um efeito desmotivador para os professores, o que, por seu turno, tem um impacto negativo nos resultados de aprendizagem dos estudantes. O sistema de aprendizagem estava a suscitar um certo interesse nos últimos anos, mas as medidas que foram entretanto adotadas fizeram-no esmorecer. Os estudantes e adultos italianos estão entre os que apresentam os piores desempenhos na União em termos de competências essenciais e de conhecimentos básicos. A participação dos adultos na aprendizagem é muito limitada e tem vindo a diminuir, num contexto em que a disparidade em termos de emprego entre os altamente qualificados e os pouco qualificados se conta entre as mais elevadas da União. A melhoria das competências é particularmente necessária no domínio das competências digitais. Até à data registaram-se progressos limitados no desenvolvimento das competências e das infraestruturas digitais. O investimento em capital humano é uma condição prévia para estimular o investimento público e privado, faltando uma abordagem abrangente nas atuais medidas destinadas a promover as competências digitais e a aprendizagem durante a vida adulta. Os níveis das competências digitais básicas e avançadas são inferiores à média da União – somente 44 % das pessoas entre os 16 e os 74 anos possuem competências digitais básicas (contra 57 % na União).

- (20) O reduzido investimento nas competências atrasa a transição da Itália para uma economia baseada no conhecimento, para além de entravar o crescimento da produtividade e limitar a potencial melhoria da competitividade não baseada nos preços e o crescimento do PIB. As lacunas no domínio do ensino também contribuem para explicar a menor produtividade das microempresas e das pequenas empresas italianas em comparação com países homólogos. O ensino superior caracteriza-se por um financiamento deficiente e pela falta de pessoal; além disso, o âmbito do ensino superior orientado para a formação profissional é limitado, não obstante as elevadas taxas de empregabilidade. A proporção de diplomados universitários mantém-se baixa (27,9 % da população entre os 30 e os 34 anos de idade em 2018), a par de uma disponibilidade relativamente reduzida de licenciados do ensino superior, nomeadamente nos domínios científico e técnico, sendo imprescindível realizar investimentos focalizados nas competências para estimular tanto o investimento público como privado, em especial em ativos imateriais. É necessário encorajar os estudos em domínios pertinentes para setores com elevada intensidade de conhecimento e reforçar competências específicas, como as competências digitais e financeiras.
- (21) A adoção, por parte das empresas de menor dimensão, de estratégias para aumentar a produtividade, como a inovação no domínio dos produtos, processos e organização, continua a ser limitada, em especial no sul de Itália. O investimento em ativos imateriais tem sido consideravelmente inferior à média da União desde o início dos anos 2000. As despesas consagradas pelas empresas à investigação e desenvolvimento correspondem a quase metade do nível médio registado na área do euro. O apoio público à investigação e desenvolvimento por parte das empresas continua a ser reduzido, embora esteja a melhorar graças à maior importância dos incentivos fiscais. As despesas públicas com investigação e desenvolvimento são também inferiores à média da área do euro. A reduzida inovação poderá igualmente travar a transição para uma economia verde. A melhoria do desempenho da Itália em termos de inovação exige um maior investimento em ativos imateriais, bem como uma maior ênfase na transferência de tecnologia, tendo em conta as debilidades regionais e a dimensão das empresas. Foram anunciadas recentemente algumas medidas no orçamento para promover tecnologias inovadoras. O apoio público à investigação e desenvolvimento pelas empresas pode ser melhorado através de um cabaz equilibrado de medidas diretas e indiretas e de uma avaliação aprofundada dos atuais incentivos fiscais temporários, a fim de tornar permanentes aqueles que são mais eficientes. As medidas destinadas a apoiar o conhecimento (como os clusters tecnológicos) e a cooperação entre empresas ajudam as de menor dimensão, em especial, a enfrentar estas dificuldades e a aumentar a sua baixa produtividade.
- (22) Impõe-se o investimento para aumentar a qualidade e a sustentabilidade das infraestruturas do país. No setor dos transportes, a Itália não concretizou a sua estratégia de investimento em infraestruturas (*Connettere l'Italia*). A realização dos investimentos projetados a nível da mobilidade ferroviária, rodoviária e urbana sustentável saldou-se em progressos muito limitados, devido a atrasos administrativos, a ineficiência das despesas, a uma transposição incompleta do código relativo aos contratos públicos e concessões e aos litígios. O painel de avaliação dos transportes na União revela que a qualidade das infraestruturas italianas é inferior à média da União. O seu estado de conservação é claramente problemático, como demonstrado pela queda da ponte Morandi em Génova. O Governo atribuiu prioridade à manutenção e à segurança, mediante um plano para controlar o estado de manutenção de todas as infraestruturas e a criação de uma nova agência responsável pela segurança das infraestruturas rodoviárias e ferroviárias. A este respeito, a Itália beneficiou em 2019 de uma permissão de desvio correspondente a mil milhões de EUR, ao abrigo das regras orçamentais da União, em virtude de um plano de investimento destinado a securizar as infraestruturas rodoviárias semelhantes à ponte Morandi. Investir em transportes e infraestruturas sustentáveis constitui também uma forma de fazer face aos desafios ambientais. É necessário um investimento ecológico sustentado para alcançar os objetivos ambiciosos da União no domínio do clima e da

energia para 2030. O plano nacional integrado em matéria de energia e clima é uma fonte essencial de orientação para determinar as necessidades de investimento no domínio da descarbonização e da energia. São necessários investimentos para melhorar as infraestruturas energéticas, o que contribuirá para um sistema energético mais resiliente, limpo, seguro e flexível, reforçando simultaneamente a integração do mercado e reduzindo as disparidades de preços. A rede de eletricidade italiana não está ainda suficientemente equipada para fazer face ao aumento dos intercâmbios transfronteiras nem à magnitude da energia renovável intermitente, conforme projetada para 2030. É necessário investir na prevenção dos riscos hidrogeológicos e sísmicos, a fim de reduzir as despesas de emergência, nomeadamente no domínio das infraestruturas. Em relação a 2019, a Itália beneficiou de uma permissão de desvio correspondente a 2,1 mil milhões de EUR, face às regras orçamentais da União, a fim de assegurar a prevenção de riscos hidrogeológicos importantes. Por último, não tem sido realizado um investimento eficaz e suficiente na gestão dos resíduos e nas infraestruturas da água no sul de Itália, ao passo que persistem os riscos de escassez e de seca. A fragmentação do setor, juntamente com o fraco perfil de crédito dos operadores mais pequenos, continua a entrar o investimento. O investimento, nomeadamente na resposta às alterações climáticas, na sustentabilidade ambiental e na prevenção de riscos, bem como na conectividade rural, contribuiria igualmente para suprir as disparidades regionais. Nas zonas rurais, a rede de banda larga também está menos avançada. No que diz respeito à cobertura das redes de banda larga ultrarrápida (100 Mbps ou superior), a Itália continua a registar atrasos (24 % contra uma média de 60 % na União), figurando entre os últimos países neste domínio (27.<sup>o</sup>) e com uma taxa de crescimento ainda muito moderada. A cobertura e a adoção da banda larga ultrarrápida situam-se a níveis muito inferiores às médias da União.

- (23) A reduzida capacidade do setor público, em especial a nível local, para administrar o financiamento representa um obstáculo ao investimento em todos os setores, devido à complexidade dos procedimentos, à sobreposição de responsabilidades e à má gestão da função pública. A inadequação de competências no setor público restringe a capacidade de avaliar, selecionar e gerir projetos de investimento, o que compromete igualmente a execução dos fundos da União, registando a Itália atrasos em relação à média da União. A menor qualidade da governação no sul de Itália restringe gravemente a sua capacidade de gerir despesas e de elaborar estratégias. Melhorar a capacidade administrativa é uma condição prévia para concretizar de forma eficaz o investimento público e a utilização dos fundos da União, com efeitos positivos no investimento privado e no crescimento do PIB. Essas melhorias poderiam conferir um maior impacto aos investimentos na banda larga, nos transportes, na gestão da água e na economia circular, em especial no sul de Itália, onde se registam atrasos, sobretudo em termos de investimento em ativos imateriais. A melhoria da capacidade administrativa dos organismos centrais e locais poderia ter um efeito benéfico para o planeamento, a avaliação e o acompanhamento dos projetos de investimento, assim como para a identificação e supressão de eventuais estrangulamentos.
- (24) Uma maior eficiência da administração pública italiana, bem como a melhoria da sua capacidade de resposta às empresas, teria repercussões positivas no ambiente empresarial, no investimento e na capacidade das empresas para tirarem maior partido das oportunidades de inovação. Em 2015, foi adotada uma lei de habilitação abrangente tendo em vista a reforma da administração pública. A reforma incidiu sobre a maioria das fontes de ineficiência, como a morosidade e a complexidade dos procedimentos, a falta de transparência, a ineficácia da gestão da função pública, a ineficiência da gestão das empresas públicas e o baixo grau de digitalização. No final de 2017, a maior parte da reforma havia sido implementada, estando a decorrer a sua execução, apoiada pela nova lei «Concretezza». Contudo, um planeamento incoerente, a escassez de recursos financeiros e uma insuficiente coordenação têm vindo a atrasar a implementação de serviços públicos digitais em domínios fundamentais como os sistemas de pagamento em linha, que permitiriam reduzir a complexidade e melhorar a transparência. A elevada idade média e o baixo nível médio das competências digitais dos funcionários públicos atrasam ainda mais este processo. No entanto, quando se conjugam objetivos claros com uma aplicação eficaz, os resultados são visíveis, como foi o caso do rápido desenvolvimento do mercado eletrónico para as administrações públicas e a faturação eletrónica. A reforma da administração pública introduzida em 2015 previa igualmente um novo quadro que reestruturava a gestão dos serviços públicos locais. Todavia, em novembro de 2016 o Tribunal Constitucional italiano declarou inconstitucional o procedimento seguido para adotar uma série de decretos legislativos, incluindo o relativo aos serviços públicos locais. Revela-se assim necessária uma nova iniciativa legislativa para promover a eficiência e a qualidade dos serviços públicos locais, dando nomeadamente prioridade a propostas competitivas em detrimento de soluções internas ou subvenções diretas.

- (25) A atualização do documento económico e financeiro de 2018 (NADEF 2018) identificou a elaboração de projetos e a melhoria da qualidade do ciclo dos projetos como fatores essenciais para relançar a eficácia das despesas de investimento em Itália. No mesmo documento, comunicou-se a constituição de um fundo de subvenções específicas a favor da elaboração de projetos e da análise de projetos de infraestruturas essenciais. Foi igualmente previsto um outro fundo de subvenções para a elaboração de projetos de menor dimensão executados por organismos locais. No entanto, continuam por adotar os decretos de execução relativos a ambos os fundos e a dotação atribuída aos mesmos pode vir a ser inferior à inicialmente indicada no DEF 2018. Na lei do orçamento de 2019, é referida a criação de uma «*Centrale per la progettazione*», mas este organismo não está ainda operacional e a sua criação parece exigir esforços a mais longo prazo. Em termos de funcionalidade, não é clara a forma como será a interação da «*Centrale per la progettazione*» com as autarquias e outras entidades locais.
- (26) Um melhor ambiente empresarial facilitaria o empreendedorismo e a melhoria do enquadramento da concorrência favoreceria uma afetação mais eficiente dos recursos, bem como ganhos de produtividade. Há que implementar devidamente a lei anual sobre a concorrência de 2015, adotada em agosto de 2017. Além disso, persistem obstáculos significativos à concorrência em determinados setores, como os serviços às empresas e o setor retalhista. Uma melhoria da qualidade do quadro regulamentar asseguraria uma igualdade de condições de concorrência tanto para as plataformas inovadoras como para os operadores tradicionais, permitindo a exploração do pleno potencial da economia colaborativa e instaurando uma concorrência mais equitativa em todos os setores. A generalização dos concursos para a adjudicação de contratos de serviços públicos e a atribuição de concessões para o acesso a bens públicos teria uma incidência positiva na qualidade desses serviços. A falta de estabilidade regulamentar no sistema de contratação pública pode comprometer algumas das principais vantagens inerentes a anteriores reformas neste domínio e contribuir para protelar o investimento. A fiscalização do mercado dos produtos encontra-se repartida entre várias organizações, apresenta muitas sobreposições e carece de sistemas de coordenação eficientes, o que reduz a eficácia dos controlos para prevenir a concorrência desleal por parte das empresas não respeitadoras da lei.
- (27) A reduzida eficiência do sistema de justiça civil italiano continua a ser fonte de preocupação. Em 2017, o tempo necessário para resolver processos cíveis e comerciais em Itália continuava a ser o mais longo da União, em todas as instâncias. Embora a duração dos processos tenha registado um aumento na primeira instância em relação a 2016, as reformas anteriormente executadas começam a afetar positivamente a duração dos processos em instâncias superiores, mas há latitude para limitar os abusos processuais e assegurar um funcionamento mais eficiente dos tribunais. No Supremo Tribunal de Cassação, o elevado número de processos intentados, juntamente com menores taxas de resolução de processos do foro fiscal, afeta negativamente a eficiência do Tribunal e suscita preocupações quanto ao sistema de justiça tributária em primeira e em segunda instância. De modo geral, a aplicação adequada de regras processuais mais simples pode contribuir para acelerar de forma decisiva os processos cíveis. A este respeito, foi anunciada uma reforma destinada a racionalizar o processo cível, mas não foi ainda apresentada ao Parlamento. Outros desafios prendem-se com a utilização ainda limitada e incoerente do filtro de inadmissibilidade dos recursos em segunda instância, as inúmeras vagas de pessoal administrativo por preencher e as disparidades que persistem entre os tribunais quanto à eficácia da gestão dos processos.
- (28) A Itália realizou recentemente alguns progressos a nível da melhoria do seu quadro de combate à corrupção, nomeadamente através de uma melhor proteção dos autores das denúncias, de um maior papel da autoridade nacional de combate à corrupção na sua aplicação e de uma nova lei de combate à corrupção (janeiro de 2019). Esta lei visa reforçar a deteção e a repressão da corrupção mediante a imposição de sanções mais rigorosas, de melhores técnicas de investigação e de um regime de clemência para todos aqueles que denunciam a corrupção. A lei suprime igualmente os prazos de prescrição após uma condenação em primeira instância, mas apenas a partir de 2020. Trata-se de uma medida positiva esperada há longa data e que se coaduna com as normas internacionais. No entanto, a repressão da corrupção continua a ser ineficaz em Itália, principalmente em virtude da excessiva duração dos processos penais, na ausência de uma reforma particularmente necessária neste domínio, nomeadamente a nível do sistema de recurso para evitar a litigância abusiva. Por outro lado, persistem lacunas quanto à intervenção do Ministério Público a respeito de infrações específicas, como o desvio de fundos públicos.

- (29) Os bancos italianos continuaram a registar progressos satisfatórios no saneamento dos seus balanços, não obstante a recrudescência das pressões de mercado. Todavia, em virtude de uma elevada exposição às obrigações soberanas, a volatilidade do mercado afetou negativamente as suas posições de capital, exercendo pressões sobre os custos de financiamento e dificultando o seu acesso ao financiamento por grosso não garantido. Continua a ser necessária uma redução do volume acumulado de créditos não produtivos e de créditos de cobrança duvidosa, em especial para os bancos intermédios e de pequena dimensão, a fim de salvaguardar a estabilidade financeira e reforçar a concessão de crédito à economia. A realização de progressos pelos bancos, nomeadamente os de menor dimensão, no cumprimento dos requisitos de capital regulamentar contribuiria também para reforçar a resiliência do sistema aos choques externos. É igualmente importante superar o problema da rendibilidade estruturalmente baixa dos bancos através de um aumento da sua eficiência e da otimização do seu modelo de negócio. A aplicação atempada da legislação relativa à reforma dos processos de insolvência contribuiria para acelerar os procedimentos de execução das hipotecas e outras garantias, que são ainda morosos, e reforçaria a resiliência do setor bancário. As eventuais indemnizações concedidas pelo Estado aos acionistas e aos pequenos titulares de dívida subordinada de bancos que foram no passado sujeitos a procedimentos administrativos de liquidação devem ser rigorosamente focalizadas com vista a compensar os efeitos sociais resultantes de alienações abusivas. A governação do sistema bancário deverá continuar a ser melhorada, mediante a rápida conclusão da reforma de 2015 dos grandes bancos cooperativos, uma vez estabelecida a devida clareza jurídica.
- (30) O crédito bancário continua a ser a principal fonte de financiamento das empresas. Contudo, as empresas mais pequenas e inovadoras continuam a deparar-se com dificuldades em termos de acesso ao crédito, especialmente no sul de Itália. O mercado de capitais está subdesenvolvido em comparação com o de outros Estados-Membros, o que se deve também a fatores que restringem a procura, como a reduzida literacia financeira, o receio de perder o controlo sobre as empresas e uma pesada carga administrativa. Nos últimos anos, introduziram-se várias medidas para melhorar o acesso ao financiamento, centradas sobretudo no canal do crédito bancário, muito embora certas medidas baseadas no mercado, como as mini-obrigações, o mercado de investimento alternativo, o capital de risco e o apoio público direto tenham igualmente facilitado o acesso ao financiamento por parte das empresas mais pequenas e inovadoras. A supressão das deduções fiscais para o capital social, no orçamento de 2019, poderá reduzir o incentivo à utilização do financiamento em capitais próprios por parte das empresas. A promoção eficaz do acesso ao financiamento não bancário exige a tomada em consideração das necessidades das empresas mais pequenas e inovadoras, bem como da capacidade dos investidores para avaliarem os projetos de investimento. A diversificação das fontes de financiamento contribuiria para proteger o investimento das empresas face aos choques ocorridos no setor bancário, apoiando simultaneamente a inovação e o crescimento.
- (31) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório de 2019 relativo à Itália, permitindo que a Itália utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, atendendo às disparidades regionais. O reforço da capacidade administrativa do país para a gestão destes fundos constitui um fator importante para o êxito daqueles investimentos.
- (32) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Itália, publicada no relatório de 2019 relativo a este país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações que foram dirigidas à Itália em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica em Itália, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de se reforçar a governação económica global da União mediante o seu contributo para as futuras decisões nacionais.
- (33) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2019, estando o seu parecer<sup>(8)</sup> refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*.
- (34) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas para 2019 e o Programa de Estabilidade para 2019. As suas recomendações, ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão consubstanciadas nas recomendações 1 a 5 *infra*. Essas recomendações contribuem igualmente para a aplicação das quatro primeiras recomendações relativas à área do euro. As políticas orçamentais referidas na recomendação 1 contribuem, nomeadamente, para corrigir os desequilíbrios associados com a elevada dívida das administrações públicas.

<sup>(8)</sup> Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, a Itália tome medidas no sentido de:

1. Assegurar uma redução nominal da despesa pública primária líquida de 0,1 % em 2020, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual equivalente a 0,6 % do PIB. Utilizar as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas. Transferir a tributação do trabalho para outras fontes tributáveis, nomeadamente através da redução das despesas fiscais e da atualização dos valores cadastrais obsoletos. Combater a evasão fiscal, sobretudo sob a forma de faturação omissa, nomeadamente mediante o reforço da obrigatoriedade da utilização de pagamentos eletrónicos, incluindo através da redução dos limiares legais para os pagamentos em numerário. Implementar plenamente as anteriores reformas do sistema de pensões, com vista a reduzir o peso relativo das pensões nas despesas públicas e possibilitar outras despesas sociais que sejam favoráveis ao crescimento.
2. Redobrar os esforços para combater o trabalho não declarado. Assegurar que as políticas ativas do mercado de trabalho e as políticas sociais são eficazmente integradas e alcançam os jovens e os grupos vulneráveis. Apoiar a participação das mulheres no mercado de trabalho através de uma estratégia global, nomeadamente através o acesso a estruturas de acolhimento de crianças e a serviços de prestação de cuidados prolongados de boa qualidade. Melhorar os resultados escolares, nomeadamente através de investimentos adequados e focalizados, e promover a melhoria das competências, incluindo através do reforço das competências digitais.
3. Centrar a política económica em matéria de investimento na investigação e na inovação, bem como na qualidade das infraestruturas, tendo em conta as disparidades regionais. Melhorar a eficácia da administração pública, nomeadamente investindo nas competências dos funcionários públicos, acelerando a digitalização e aumentando a eficiência e a qualidade dos serviços públicos locais. Suprimir as restrições à concorrência, em especial no setor retalhista e nos serviços às empresas, nomeadamente através de uma nova lei anual sobre a concorrência.
4. Reduzir a duração dos processos cíveis em todas as instâncias mediante a aplicação e a simplificação das regras processuais, incluindo as medidas pendentes a nível legislativo e com especial destaque para os regimes de insolvência. Melhorar a eficácia do combate à corrupção mediante a reforma das regras processuais, a fim de reduzir a duração dos processos penais.
5. Promover a reestruturação dos balanços no setor bancário, em especial para os bancos de pequena e média dimensão, melhorando a eficiência e a qualidade dos ativos, prosseguindo a redução dos créditos não produtivos e diversificando as fontes de financiamento. Melhorar o financiamento não bancário às empresas pequenas e inovadoras.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
M. LINTILÄ

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO,****de 9 de julho de 2019,****relativa ao Programa Nacional de Reformas de Chipre para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Chipre para 2019**

(2019/C 301/13)

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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, a Comissão também adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou Chipre como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à 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, Chipre deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro de 2019, repercutida nas recomendações 1 a 5 abaixo. Em especial, as medidas destinadas a reduzir a carga administrativa contribuirão para dar resposta à primeira recomendação relativa à área do euro no que diz respeito à melhoria do contexto empresarial e da produtividade, com vista a um reequilíbrio a nível da área do euro. O enfoque da política económica relacionada com o investimento nas áreas especificadas contribuirá para dar resposta à segunda recomendação para a área do euro no que diz respeito ao apoio ao investimento; as medidas fiscais e as medidas destinadas a melhorar as competências contribuirão para dar resposta à terceira recomendação para a área do euro no que se refere à luta contra o planeamento fiscal agressivo e ao funcionamento do mercado de trabalho e as medidas para melhorar o funcionamento da sociedade de gestão de ativos contribuirão para dar resposta à quarta recomendação para a área do euro relativamente à redução dos créditos não produtivos.

<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 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (3) O relatório de 2019 relativo a Chipre foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados por Chipre em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(4)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020. Esse relatório incluía igualmente uma apreciação aprofundada, efetuada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 27 de fevereiro de 2019. A referida análise levou a Comissão a concluir que Chipre regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos. Em especial, é essencial que o Estado-Membro resolva o problema dos elevados níveis de dívida privada, pública e externa e de créditos não produtivos.
- (4) Em 15 de abril de 2019, Chipre apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e, em 30 de abril de 2019, o seu Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, 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. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(5)</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 aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica.
- (6) Chipre encontra-se atualmente sujeito à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade para 2019, o saldo das administrações públicas, que em 2018 se transformou num défice de 4,8% do produto interno bruto (PIB), excedendo assim o valor de referência do Tratado (3% do PIB), deverá atingir um excedente, em termos nominais, de 3,0% do PIB em 2019 e superior a 2,0% do PIB durante o período de programação. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(6)</sup>, prevê-se que o objetivo orçamental de médio prazo, que consiste numa situação orçamental equilibrada em termos estruturais, seja atingido no período de 2019-2022. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2019, o rácio dívida das administrações públicas/PIB, após ter subido para cerca de 102,5% do PIB em 2018, deverá descer para 95,7% em 2019, diminuindo em seguida de forma constante para se situar em 77,5% em 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é plausível. Os riscos associados aos pressupostos macroeconómicos e orçamentais apresentados no Programa de Estabilidade tendem para uma revisão em baixa, sobretudo em função da evolução externa, bem como do potencial impacto orçamental dos acórdãos judiciais relativos às anteriores reformas orçamentais e das necessidades de financiamento dos hospitais públicos durante os primeiros anos do sistema nacional de saúde. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2019, o saldo das administrações públicas deverá registar um excedente de 3,0% do PIB em 2019 e de 2,8% do PIB em 2020. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, o saldo estrutural deverá situar-se em 1,1% do PIB em 2019 e 0,7% do PIB em 2020, continuando a superar o objetivo orçamental de médio prazo. Prevê-se que Chipre cumpra a regra relativa à dívida em 2019 e 2020. No conjunto, o Conselho considera que Chipre deverá cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e 2020.
- (7) Em 5 de junho de 2019, a Comissão publicou um relatório elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado, uma vez que, com base nos dados notificados, em 2018 o défice nominal infringia o valor de referência de 3% do PIB previsto no Tratado. O relatório concluiu que não deveriam ser dados mais passos no sentido de uma decisão que declarasse a existência de um défice excessivo. Apesar de se terem registado progressos em matéria de administração pública em linha, as ineficiências da administração pública e da administração local continuam a constituir um desafio, o que prejudica o ambiente empresarial. Continuam pendentes as propostas legislativas essenciais para resolver esta questão, incluindo projetos de lei sobre a reforma da administração pública e da administração local. As insuficiências do quadro de governo das entidades públicas são suscetíveis de facilitar a acumulação de passivos contingentes públicos, bem como de afetar a capacidade de investimento nos principais serviços de utilidade pública, como as telecomunicações e a energia. A contenção da massa salarial do setor público, que tem desempenhado um papel significativo na consolidação orçamental de Chipre, deve prosseguir.

<sup>(4)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 55.

<sup>(5)</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>(6)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

- (8) A luta contra o planeamento fiscal agressivo é essencial para tornar os sistemas fiscais mais eficientes e mais justos, tal como reconhecido na Recomendação para a área do euro de 2019. Os efeitos de repercussão entre os Estados-Membros decorrentes das estratégias de planeamento fiscal agressivo implementadas pelos contribuintes exigem uma ação coordenada das políticas nacionais para complementar a legislação da União. Chipre adotou medidas contra as estratégias de planeamento fiscal agressivo, mas o elevado nível de pagamentos de dividendos e juros em percentagem do PIB indica que as suas regras fiscais podem ser usadas pelas empresas para praticar um planeamento fiscal agressivo. A ausência de impostos com retenção na fonte sobre pagamentos para o exterior (ou seja, efetuados pelos residentes da União a residentes de países terceiros) de dividendos, juros e, em muitos casos, *royalties*, efetuados por empresas sediadas em Chipre a residentes em países terceiros, pode levar a que esses pagamentos não sejam de todo tributados, caso também não sejam sujeitos a imposto na jurisdição do beneficiário. A ausência de uma tributação deste tipo, juntamente com as regras em matéria de residência fiscal das empresas, pode facilitar o planeamento fiscal agressivo. O regime de dedução de juros nocionais deve ser acompanhado de perto, a fim de evitar qualquer utilização abusiva do planeamento fiscal agressivo. Por último, o regime excecional de naturalização dos investidores em Chipre e o regime de autorização residência aos investidores dão acesso a uma baixa taxa de imposto pessoal sobre o rendimento proveniente de ativos financeiros estrangeiros e não exige que uma pessoa permaneça muito tempo na jurisdição que proporciona este regime. Estes regimes foram identificados pela OCDE como tendo um risco potencialmente elevado de utilização abusiva para contornar a troca automática de informações contabilísticas.
- (9) Foram aplicadas medidas importantes no contexto de uma estratégia global para os créditos não produtivos, o que levou a uma redução acentuada dos créditos não produtivos no setor bancário, principalmente devido à venda e liquidação do Cyprus Cooperative Bank e à transferência da sua carteira de créditos não produtivos para uma sociedade de gestão de ativos detida pelo Estado. Além disso, a lei relativa à venda de empréstimos foi melhorada e foi adotada uma lei sobre a titularização de empréstimos. A fim de maximizar as receitas da venda de ativos e, em última análise, ajudar a reduzir a dívida privada, é essencial que a sociedade de gestão de ativos detida pelo Estado disponha de uma estrutura de governo eficaz, de uma gestão altamente especializada, de independência operacional em relação ao Estado cipriota e de metas bem definidas, em conformidade com os compromissos assumidos pelo governo no contexto da decisão relativa ao auxílio estatal à venda do Cyprus Cooperative Bank, que foi aprovada pela Comissão Europeia. Além disso, é importante criar um quadro de supervisão adequado para as empresas de aquisição de créditos, uma vez que o número desse tipo de empresas, incluindo a sociedade de gestão de ativos detida pelo Estado, aumentou e estão previstas no futuro mais vendas de carteiras de créditos não produtivos. A governação e a capacidade administrativa das entidades de supervisão das seguradoras e dos fundos de pensões continuam a ser insuficientes. A integração destes supervisores deverá ser concluída rapidamente. De um modo mais geral, o quadro de supervisão dos mercados de capitais deve ser reforçado, tendo em conta as atividades transfronteiras relativamente importantes das empresas de serviços financeiros não bancárias e o crescimento exponencial das empresas licenciadas nos últimos anos.
- (10) O emprego está a aumentar, o desemprego a diminuir e foi melhorada a capacidade a curto prazo dos serviços públicos de emprego para facilitar o apoio ativo ao emprego. No entanto, a sustentabilidade a longo prazo da capacidade dos serviços públicos de emprego continua a ser um problema, uma vez que o pessoal suplementar foi recrutado por apenas dois anos. Em 2018, a percentagem de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação era das mais elevadas da União. A baixa eficiência dos serviços públicos de emprego e a sua limitada implantação e participação na ativação para ajudar as pessoas a encontrar trabalho continuam a ser um desafio. Por conseguinte, há margem para reforçar a sensibilização e o apoio à ativação para o acesso ao emprego, em especial dos jovens e dos desempregados de longa duração. Tal inclui a promoção do trabalho por conta própria e da economia social, bem como a modernização das instituições e dos serviços do mercado de trabalho, a fim de ajudar as pessoas a adquirir competências que correspondam melhor às necessidades do mercado de trabalho.
- (11) A insuficiência e inadequação das competências figuram entre os principais obstáculos ao investimento das empresas, salientando a necessidade de investir mais na formação do potencial de trabalho não utilizado e subutilizado, de um melhor alinhamento dos programas de ensino com as necessidades do mercado de trabalho e de um investimento na adequação das infraestruturas de ensino profissional. Os progressos em matéria de reformas fundamentais da educação e formação, como a melhoria das nomeações e da avaliação dos professores, são díspares. Os resultados escolares continuam a ser fracos, tal como a participação na educação e acolhimento na primeira infância, que se tornou menos acessível para os agregados familiares, uma vez que, durante a crise, o seu rendimento diminuiu a um ritmo mais rápido do que os custos das estruturas de acolhimento de crianças. A continuação dos esforços para modernizar o sistema de ensino e formação a todos os níveis contribuirá para melhorar os resultados escolares e aumentar o potencial de crescimento sustentável em Chipre. A revisão dos programas de formação profissional é um passo promissor no sentido de reduzir as inadequações das competências para o mercado de trabalho. No entanto, a frequente inadequação de competências para os diplomados do ensino superior e a baixa participação na educação de adultos, especialmente dos menos qualificados, apontam para a necessidade de medidas reforçadas de melhoria das competências e de reconversão profissional.

- (12) Chipre realizou progressos em matéria de cuidados de saúde, com a adoção da legislação que cria o novo Sistema Nacional de Saúde. O novo sistema visa melhorar o acesso, introduzir uma cobertura universal dos cuidados, reduzir o elevado nível de pagamentos diretos e aumentar a eficiência da prestação de cuidados no setor público. Subsistem importantes desafios de execução e necessidades de investimento até que o sistema se torne plenamente operacional em 2020. A preservação da sustentabilidade a longo prazo do sistema, incluindo a garantia da autonomia financeira e operacional dos hospitais públicos, como previsto, continua a ser crucial. A adoção de medidas destinadas a modernizar e melhorar a eficiência dos prestadores de cuidados de saúde, incluindo os cuidados de saúde primários, introduzir a saúde em linha e criar uma organização nacional dos medicamentos, reforçaria ainda mais o sistema de saúde. O nível de cuidados continuados é fraco e continua a constituir um desafio atendendo ao envelhecimento da população.
- (13) O fraco desempenho ambiental de Chipre é uma grande preocupação e o país continua vulnerável às alterações climáticas. Chipre tem de melhorar significativamente o seu sistema de gestão de resíduos e a economia circular. A produção de resíduos continua a ser significativamente mais elevada do que a média da União e tem vindo a aumentar desde 2014. As atuais instalações de tratamento de resíduos não atingem taxas de reciclagem elevadas e a falta de instrumentos económicos, como os impostos sobre os aterros, faz com que a reciclagem seja pouco atrativa do ponto de vista económico. A gestão da água, em especial nas zonas urbanas, caracteriza-se por ineficiências. A escassez de água, em combinação com a captação excessiva de águas subterrâneas, constitui o principal desafio de Chipre. A nível de águas residuais urbanas, existe uma quantidade considerável que ainda é descarregada sem recolha ou tratamento — só cerca de metade do total das águas residuais é objeto de tratamento secundário. As secas e a escassez de água são grandes preocupações e uma resposta política insuficiente pode afetar a economia rural e o turismo de Chipre. Por conseguinte, a gestão sustentável e a utilização eficiente dos seus recursos naturais, juntamente com uma aplicação mais rigorosa da legislação em matéria de ambiente e clima, são essenciais para que Chipre possa mitigar os efeitos adversos das alterações climáticas, preservar e restabelecer o seu ambiente natural e assegurar um crescimento económico sustentável a longo prazo.
- (14) Chipre pode utilizar melhor as suas fontes de energia renováveis — em especial a energia solar — e corrigir as atuais ineficiências do setor da energia. A quota de energias renováveis de Chipre foi de 9,72% em 2017, sendo o objetivo para 2020 de 13%. Os edifícios residenciais e comerciais construídos sem proteção térmica, ou com níveis baixos de proteção térmica, em especial nas zonas urbanas, são uma fonte substancial de ineficiência energética. As condições-quadro para o investimento no setor das energias renováveis melhoraram e foram introduzidas várias medidas, incluindo sistemas fotovoltaicos e regimes de apoio para as pequenas e médias empresas (PME) e os agregados familiares. No entanto, Chipre ainda não tirou pleno proveito do seu considerável potencial de produção de energias renováveis, em especial de energia solar. A dependência das estradas para o transporte terrestre cria uma série de desafios estratégicos, nomeadamente o esforço para reduzir a poluição atmosférica e as emissões de gases com efeito de estufa, e conduz também a um grave congestionamento das zonas urbanas nas horas de ponta e das estradas que servem os portos. Com uma quota de 2,7% em 2016, Chipre também está a ficar para trás na utilização de fontes de energia renováveis nos transportes e pode ter dificuldades em alcançar a meta vinculativa de 10% até 2020.
- (15) O investimento na economia digital e na melhoria das competências digitais dos trabalhadores é essencial para reforçar a produtividade. Chipre ocupa um lugar baixo no índice de digitalidade da economia e da sociedade (IDES) da Comissão Europeia em 2019. Apenas 50% dos cipriotas entre os 16 e os 74 anos dispõem de competências digitais básicas e os especialistas em TIC continuam a representar uma percentagem inferior da mão de obra, em comparação com a União no seu todo (2,3% contra 3,7%), o que prejudica o potencial da economia digital. Existe um baixo nível de interação em linha entre as autoridades públicas e os cidadãos, sendo apenas 50% os cipriotas que interagem em linha. O comércio eletrónico está a melhorar, mas continua a ser inferior à média da União.
- (16) Chipre continua a ser um inovador moderado, tendo o desempenho a nível da inovação diminuído desde 2010. Os níveis de despesa pública e privada em investigação e desenvolvimento contam-se entre os mais baixos da União, o que dificulta a capacidade de inovação dos centros de investigação e do setor empresarial. A interação entre o mundo académico e as empresas é também muito limitada. Aumentar a capacidade de inovação do setor empresarial e promover o acesso ao financiamento e a investimentos que se centrem em áreas de especialização inteligente bem definidas é crucial para melhorar a competitividade de Chipre, em especial das suas PME.
- (17) A carga administrativa é elevada, em especial no que diz respeito ao lançamento de investimentos estratégicos. Há margem para simplificar significativamente os procedimentos de obtenção de licenças para investimentos estratégicos, estando ainda pendente a respetiva legislação.

- (18) A aplicação do plano de ação para o crescimento tem conduzido a alguns progressos do empreendedorismo e do acesso ao financiamento para as PME. Contudo, as medidas de apoio financeiro às PME ainda assentam principalmente em subvenções e no financiamento bancário apoiado em fundos da União e/ou nacionais. A utilização, por parte das empresas cipriotas, de fontes alternativas de financiamento, como o capital de risco, o financiamento através de capitais próprios e o financiamento colaborativo, continua a ser marginal. Uma melhor coordenação do apoio às empresas poderia melhorar a sua aceitação. Os esforços de privatização, que visam atrair investimento estrangeiro suscetível de melhorar a produtividade, encontram-se suspensos em muitos casos, e só alguns projetos de privatização estão a avançar gradualmente.
- (19) As persistentes ineficiências do sistema judicial continuam a afetar a execução dos contratos e a celeridade de resolução dos processos civis e comerciais, bem como a investigação de crimes graves. A existência de regras de processo civil complexas e obsoletas e a insuficiente execução das decisões judiciais entravam os incentivos à utilização dos quadros de insolvência e de execução de hipotecas por parte dos bancos, a fim de reduzir o volume de créditos não produtivos. Uma série de reformas já começou a abordar os problemas mais graves do sistema judicial, em especial as regras obsoletas de processo civil, a baixa especialização e digitalização dos tribunais, a conclusão de um grande número de processos em atraso e a falta de formação ao longo da vida para os juízes, mas os progressos continuam a ser lentos. Essas reformas deverão estar em consonância com os compromissos assumidos pelo governo no contexto da decisão relativa ao auxílio estatal à venda do Cyprus Cooperative Bank, que foi aprovada pela Comissão Europeia. Em 2018, foram adotados quadros de insolvência e de execução de hipotecas melhorados. A plena aplicação das novas leis, juntamente com a garantia de um sistema judicial eficiente e de uma execução mais rigorosa das decisões, deverá contribuir para melhorar a disciplina no reembolso das dívidas. Está em vigor desde dezembro de 2017 uma estratégia nacional de luta contra a corrupção, que foi reforçada pela aprovação pelo Conselho de Ministros, em maio de 2019, de um plano de ação horizontal de luta contra a corrupção. Foram apresentados ao Parlamento projetos de lei para a criação de uma nova agência independente de luta contra a corrupção e de um quadro de proteção dos denunciadores, mas ainda não foram adotados. Estas leis ajudariam a reforçar o quadro nacional de luta contra a corrupção. As reformas anticorrupção deverão ser aceleradas através da rápida aplicação do plano de ação de luta contra a corrupção. É necessário salvaguardar a independência dos magistrados do Ministério Público e reforçar a capacidade de aplicação da lei.
- (20) Apesar de alguns esforços para reduzir o número de processos de emissão de títulos de propriedade pendentes, os atrasos continuam a ser importantes. Continua a faltar uma solução estrutural que resolva as insuficiências do sistema de transação de propriedade (ou seja, a emissão e a transferência de títulos de propriedade), o que é essencial para facilitar os procedimentos de execução de hipotecas e permitir a liquidação de garantias.
- (21) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório por país de 2019, permitindo que Chipre utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais. O reforço da capacidade administrativa de Chipre para a gestão destes fundos constitui um fator importante para o êxito destes investimentos.
- (22) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica de Chipre e publicou-a no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas a Chipre em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica em Chipre, 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 as futuras decisões nacionais.
- (23) À luz dessa avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade para 2019, sendo do parecer (7) de que Chipre deverá cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (24) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas para 2019 e o Programa de Estabilidade para 2019. As suas recomendações, ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão consubstanciadas nas recomendações 1 a 5 abaixo. Essas recomendações contribuem igualmente para a aplicação da Recomendação para a área do euro de 2019, transposta em especial na primeira, terceira e quarta recomendações relativas à área do euro,

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

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, Chipre tome medidas no sentido de:

1. Adotar reformas legislativas essenciais com vista a melhorar a eficiência do setor público, nomeadamente o funcionamento da administração pública e a governação das empresas públicas e das autarquias locais. Corrigir os aspetos do sistema fiscal que podem facilitar o planeamento fiscal agressivo por parte de indivíduos e multinacionais, nomeadamente através de pagamentos ao exterior pelas empresas multinacionais.
2. Facilitar a redução dos créditos não produtivos, nomeadamente criando uma estrutura de governação eficaz da sociedade de gestão de ativos detida pelo Estado, tomando medidas para melhorar a disciplina dos pagamentos e reforçando a supervisão das empresas de aquisição de créditos. Reforçar a capacidade de supervisão no setor financeiro não bancário, nomeadamente através da plena integração dos supervisores das seguradoras e dos fundos de pensões.
3. Concluir as reformas que visam aumentar a eficácia dos serviços públicos de emprego e reforçar a sensibilização e o apoio à ativação para os jovens. Realizar a reforma do sistema de ensino e formação, incluindo a avaliação dos professores, e aumentar a participação dos empregadores e a frequência pelos alunos do ensino e formação profissionais, bem como a educação e cuidados infantis a preços acessíveis. Tomar medidas para assegurar que o Sistema Nacional de Saúde se torne operacional em 2020, conforme previsto, e, ao mesmo tempo, para preservar a sua sustentabilidade a longo prazo.
4. Centrar a política económica relacionada com o investimento nos transportes sustentáveis, no ambiente, em especial na gestão dos resíduos e da água, na eficiência energética e nas energias renováveis, na digitalização, incluindo as competências digitais, e na investigação e inovação, tendo em conta as disparidades territoriais existentes em Chipre. Adotar legislação que simplifique os procedimentos para que os investidores estratégicos obtenham as autorizações e licenças necessárias. Melhorar o acesso das PME ao financiamento e retomar a execução de projetos de privatização.
5. Intensificar esforços para melhorar a eficiência do sistema judicial, incluindo o funcionamento da justiça administrativa e a revisão do processo civil, reforçando a especialização dos tribunais e criando um sistema de justiça eletrónica plenamente operacional. Tomar medidas para reforçar a execução das decisões e garantir a fiabilidade e celeridade dos sistemas de emissão de títulos de propriedade e de transferência de direitos sobre imóveis. Acelerar as reformas de luta contra a corrupção, salvaguardar a independência do Ministério Público e reforçar a capacidade de aplicação da lei.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
M. LINTILÄ

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Letónia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Letónia para 2019**

(2019/C 301/14)

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 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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup>, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que não identificou a Letónia como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à 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 Letónia deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro de 2019, repercutida nas recomendações 1 a 4 *infra*. Em especial, a concentração da política económica relacionada com o investimento nos domínios especificados e as medidas de melhoria das qualificações contribuirão para dar resposta à primeira recomendação relativa à área do euro no que diz respeito às melhorias da produtividade para o reequilíbrio no interior da área do euro, e as medidas fiscais contribuirão para dar resposta à terceira recomendação relativa à área do euro no que diz respeito ao funcionamento do mercado de trabalho.

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

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

<sup>(3)</sup> JO L 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (3) O relatório de 2019 relativo à Letónia foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Letónia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(4)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020.
- (4) Em 15 de abril de 2019, a Letónia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e, em 17 de abril de 2019, o seu Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, 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 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(5)</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 aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma boa governação económica.
- (6) A Letónia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade para 2019, o Governo letão projeta uma melhoria do saldo nominal, passando de um défice de 1,0 % do produto interno bruto (PIB) em 2018 para um défice de 0,5 % do PIB em 2019, de 0,4 % do PIB em 2020 e de 0,2 % do PIB em 2021. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(6)</sup>, projeta-se que o objetivo orçamental de médio prazo, que consiste num défice estrutural de 1 % do PIB, seja alcançado em 2019, tendo em conta a permissão de desvios associada à implementação de reformas estruturais que justificam um desvio temporário. Segundo o Programa de Estabilidade para 2019, o rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB deverá diminuir para 33,1 % do PIB até 2022. As projeções de crescimento do PIB estabelecidas no Programa de Estabilidade para 2019 afiguram-se plausíveis. Os riscos que pesam sobre a situação orçamental são razoáveis.
- (7) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou à Letónia que atingisse o seu objetivo orçamental de médio prazo em 2019, tendo em conta a permissão de desvio associada à implementação de reformas estruturais que justificam um desvio temporário. Esta situação coaduna-se com uma taxa máxima de crescimento nominal da despesa pública primária líquida <sup>(7)</sup> de 4,8 % em 2019, o que corresponde a uma melhoria do saldo estrutural de 0,2 % do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, prevê-se que a Letónia esteja próxima do seu objetivo orçamental de médio prazo, tendo em conta a permissão de desvio associada à implementação de reformas estruturais que justificam um desvio temporário. Por conseguinte, a presente avaliação aponta para o risco de um ligeiro desvio em 2019. Paralelamente, a taxa de crescimento nominal prevista para a despesa pública primária líquida aponta atualmente para o risco de um desvio significativo, em 2019, em relação ao requisito. Se, em futuras avaliações, as projeções deixarem de apontar para um saldo estrutural próximo do objetivo orçamental de médio prazo, tendo em conta a permissão de desvio associada à implementação de reformas estruturais que justificam um desvio temporário, a avaliação global da conformidade deverá ter em conta um possível desvio em relação a esse requisito.
- (8) Em 2020, tendo em conta as projeções da Letónia que apontam para um hiato do produto de 1,3 % do PIB, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não deverá exceder 3,5 %, em consonância com o ajustamento estrutural de 0,5 % do PIB decorrente da matriz de requisitos de ajustamento comumente acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, num cenário de políticas inalteradas prevê-se que a Letónia esteja próxima do seu objetivo orçamental de médio prazo. Por conseguinte, a presente avaliação aponta para o risco de um ligeiro desvio em 2020. Paralelamente, a taxa de crescimento nominal prevista para a despesa pública primária líquida aponta atualmente para o risco de um desvio significativo, em 2020, em relação ao requisito. Se deixar de se prever que o saldo estrutural esteja próximo do objetivo orçamental de médio prazo, em futuras avaliações a avaliação global da conformidade deverá ter em conta um possível desvio em relação ao requisito. De um modo geral, o Conselho considera que a Letónia deve estar preparada para tomar medidas suplementares a partir de 2019, a fim de cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

<sup>(4)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 60.

<sup>(5)</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>(6)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

<sup>(7)</sup> 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 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.

- (9) As receitas fiscais em percentagem do produto interno bruto da Letónia são baixas em comparação com a média da União e limitam, em certa medida, a prestação de serviços públicos, em especial os cuidados de saúde, e a inclusão social. O capital e a propriedade são relativamente pouco tributados e o congelamento dos valores utilizados para calcular os impostos fundiários e imobiliários reduzirá ainda mais as receitas. Ao mesmo tempo, comparativamente à média da União, a carga fiscal sobre o trabalho continua a ser elevada para os trabalhadores com salários baixos, apesar de ter sido reduzida. A importância relativa da economia paralela diminuiu ao longo dos últimos anos, de acordo com diferentes estimativas. Porém, a percentagem de atividade económica não devidamente declarada é mais elevada na Letónia do que noutros Estados Bálticos. Concretamente, a subdeclaração de salários («salários entregues em mão»), em especial no setor da construção, representa uma grande percentagem da economia paralela.
- (10) Na sequência do encerramento do seu terceiro maior banco devido a alegações de branqueamento de capitais, a Letónia reforçou a regulamentação relativa aos clientes não residentes. Em consequência, os depósitos de não residentes, que são a principal fonte de risco de branqueamento de capitais na Letónia, diminuíram significativamente desde maio de 2018, mas subsistem desafios em matéria de luta contra o branqueamento de capitais. Além disso, a Letónia apresentou um plano de ação pormenorizado para melhorar a sua estratégia de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. As principais prioridades enumeradas no plano de ação incluem o reforço da supervisão baseada no risco, a provisão dos recursos humanos necessários para as autoridades de controlo e a garantia de um intercâmbio de informações eficaz e da colaboração entre as autoridades de investigação e o setor privado. Uma vez adotadas, há que prestar atenção à aplicação efetiva destas medidas. Por último, é igualmente necessário aumentar a capacidade das autoridades policiais e judiciais.
- (11) A Letónia enfrenta desafios na aplicação de vários dos princípios de proteção social e de inclusão consagrados no Pilar Europeu dos Direitos Sociais. A desigualdade de rendimentos na Letónia é elevada, uma vez que a redistribuição através do sistema fiscal e de prestações sociais é reduzida. A adequação das prestações sociais continua a ser fraca e o impacto das transferências sociais na redução da pobreza e das desigualdades é limitado. O risco de pobreza entre os idosos e as pessoas com deficiência é relativamente elevado e está a aumentar, uma vez que as prestações sociais não acompanham o ritmo de crescimento dos salários. A taxa de risco de pobreza ou exclusão social para os idosos era de 49,0 % em 2018 (contra uma média da União de 18,2 % em 2017) e de 40,7 % para as pessoas com deficiência em 2017 (contra uma média da União de 29,3 % em 2017). A prestação de segurança social do Estado para as pessoas com deficiência e as pensões mínimas de velhice não foram revistas desde 2006. A reforma do nível de rendimento mínimo anunciada em 2014 não foi aplicada, o que afeta negativamente as famílias mais pobres. O acesso a cuidados de longa duração também continua a ser fraco. Por conseguinte, é necessário investir no combate à exclusão social, nomeadamente na ajuda alimentar e material às pessoas mais carenciadas. Além disso, são necessários investimentos, incluindo infraestruturas, para melhorar o acesso a estruturas de acolhimento de crianças, a cuidados de longa duração, a serviços de emprego e a outros serviços sociais, e para permitir a integração dos serviços sociais e de saúde, incluindo a transição dos cuidados institucionais para os cuidados de proximidade. A percentagem de pessoas que enfrentam privações graves em matéria de habitação é uma das mais elevadas da Europa (15,2 % contra 4,0 % em média na União em 2017) e a habitação social é escassa. São necessários investimentos para melhorar a oferta de habitação a preços acessíveis.
- (12) Embora as taxas de emprego globais sejam elevadas e estejam a aumentar, o número de empregados é negativamente afetado pela evolução demográfica desfavorável e pela emigração. Além disso, o emprego varia entre regiões e níveis de competências. As pessoas mais velhas com competências desatualizadas enfrentam mais dificuldades. O baixo nível de competências digitais da mão-de-obra limita a utilização das tecnologias digitais pelas empresas e o potencial de inovação. A participação dos adultos na aprendizagem e a participação dos desempregados em medidas ativas do mercado de trabalho são inferiores à média da União.
- (13) O sistema de ensino confronta-se com o desafio de consolidar os recursos, melhorando simultaneamente a sua qualidade e eficiência. Embora o sistema de ensino da Letónia funcione bem em termos de resultados de aprendizagem, o acesso a uma educação de qualidade continua a depender do local de residência e do tipo de escola. Registaram-se progressos na reforma curricular do ensino e da formação profissionais, destinada a harmonizá-los com os novos requisitos em matéria de competências, sendo que o quadro das escolas profissionais melhorou significativamente. No entanto, a atratividade continua a ser baixa, sendo a taxa de inscrição e a taxa de emprego dos recém-diplomados inferiores à média da União.

- (14) A oferta de competências é um dos principais domínios em que a procura de investimento continua a ser significativa. É necessário um investimento adequado, nomeadamente em infraestruturas, para melhorar a qualidade, a eficácia e a relevância do ensino e da formação para o mercado de trabalho, e para promover a aprendizagem ao longo da vida, incluindo oportunidades flexíveis de melhoria de competências e de requalificação. São igualmente necessários investimentos para melhorar o acesso ao emprego, incluindo a sensibilização e a cobertura das medidas ativas do mercado de trabalho, bem como para aumentar a capacidade de trabalho e a mobilidade setorial e regional da mão-de-obra. Num contexto mais amplo, o reforço da capacidade dos parceiros sociais é importante para promover condições de trabalho justas e produzir resultados no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.
- (15) As baixas despesas públicas com cuidados de saúde e os estilos de vida pouco saudáveis constituem as principais causas dos fracos resultados em termos de indicadores de saúde da população. O aumento recente do financiamento dos cuidados de saúde elimina algumas das restrições de acesso ligadas aos limites anuais dos serviços e aos longos períodos de espera. No entanto, o financiamento público dos cuidados de saúde continua a ser muito inferior à média da União. O acesso atempado e equitativo aos cuidados de saúde é limitado. Esta situação conduz a elevadas necessidades não satisfeitas de cuidados médicos declaradas pelos pacientes devido ao elevado nível de pagamentos diretos, particularmente entre os grupos vulneráveis, bem como à desigualdade de oportunidades. As reformas destinadas a aumentar a eficiência e a qualidade dos cuidados de saúde estão a avançar, mas encontram-se ainda numa fase inicial, pelo que devem ser aceleradas, incluindo medidas de prevenção eficazes, a racionalização do setor hospitalar, o reforço dos cuidados primários e a gestão da qualidade. Além disso, a Letónia enfrenta uma escassez de mão-de-obra no setor da saúde, especialmente a nível dos enfermeiros, que dificulta a prestação de cuidados de saúde públicos e coloca em risco o êxito das reformas no domínio da saúde. Se a divisão dos serviços de saúde em dois segmentos («plenos» e «mínimos») entrar em vigor, corre-se o risco de restringir ainda mais o acesso equitativo aos cuidados de saúde e de obter resultados adversos no plano da saúde. É necessário um investimento adequado em cuidados de saúde, nomeadamente em infraestruturas, para aumentar a acessibilidade — incluindo em termos de custos — e a qualidade dos cuidados de saúde, a fim de melhorar o estado de saúde da população e promover vidas ativas mais longas e saudáveis.
- (16) A Letónia investe pouco em investigação e desenvolvimento e o seu défice de investimento na inovação é importante. Em 2017, a percentagem de despesas de investigação e desenvolvimento na Letónia foi das mais baixas da União, tendo-se mantido bastante estável ao longo da última década. Além disso, o financiamento da investigação depende quase exclusivamente dos fundos da União. Em consequência, a Letónia é um inovador moderado com alguns pontos fortes, como as suas infraestruturas de informação, de comunicação e de tecnologia, mas regista deficiências a nível dos recursos humanos, da cooperação entre os setores público e privado e do investimento na propriedade intelectual.
- (17) Subsiste também um importante défice de investimento na atenuação das disparidades regionais. Continuam a existir diferenças económicas significativas entre Riga e outras regiões da Letónia. Embora a Letónia, no seu conjunto, esteja a convergir com a União, a diferença de desempenho económico entre a região da capital e as outras regiões não diminuiu desde a adesão da Letónia à União. A competitividade e a qualidade dos serviços públicos diferem consideravelmente entre as diferentes regiões da Letónia, influenciando a sua atratividade territorial. As necessidades de investimento devem, por conseguinte, ter em conta as diferenças regionais significativas a nível da mobilidade e das infraestruturas digitais, em especial a nível das ligações no último quilómetro. As lacunas em matéria de conectividade na rede transeuropeia de transportes e com as regiões periféricas e fronteiriças ainda são extremamente acentuadas, tendo um impacto negativo nas atividades económicas e nas exportações da Letónia. Verifica-se igualmente um défice de investimento na conclusão do projeto Rail Baltica e nos principais projetos de infraestruturas de eletricidade que fazem parte do plano de interligação do mercado da energia do Báltico. Além disso, é igualmente necessário investir na eficiência dos recursos a fim de acelerar a transição energética da Letónia. São necessários mais esforços para melhorar a eficiência energética global, em especial nos setores residencial e dos transportes.
- (18) A recente adoção da lei relativa aos autores de denúncias constitui um passo positivo e o organismo de luta contra a corrupção do país ganhou recentemente novo ímpeto graças à divulgação de vários casos de corrupção de alto nível. No entanto, a tomada de decisões por parte do Governo continua a ser vista como influenciada por favoritismo, e o processo de contratação pública é considerado permeável à corrupção devido à falta de transparência, em especial nos municípios e nas empresas estatais e municipais. As alterações à Lei da Concorrência que entrarão em vigor em 1 de janeiro de 2020 limitarão a capacidade de as empresas estatais e municipais afetarem negativamente a concorrência com as suas atividades. As alterações legislativas em matéria de regime de conflitos de interesses podem dar origem a abusos. O Código de Ética recentemente adotado não se aplica às pessoas nomeadas politicamente.

- (19) Os serviços públicos não foram adaptados ao declínio e ao envelhecimento da população. O declínio da população e a urbanização conduzem à subutilização das infraestruturas e dos serviços públicos nas zonas rurais. A administração pública, a educação e os serviços de saúde exigem estratégias para preservar o acesso a serviços de qualidade em zonas escassamente povoadas e em declínio, garantindo simultaneamente uma maior eficiência. Foi recentemente anunciada uma reforma administrativa geral do território, que deverá ser aplicada até dezembro de 2021. A aplicação atempada desta reforma poderá contribuir para reforçar a responsabilização e a eficiência do setor público, sobretudo tendo em conta o programa operacional para os fundos da União, que deverá ser aprovado até ao ano 2020.
- (20) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório por país de 2019, permitindo que a Letónia utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais. O reforço da capacidade administrativa do país para gerir estes fundos constitui um fator importante para o êxito destes investimentos.
- (21) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Letónia, publicada no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou igualmente o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Letónia em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica na Letónia, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante o contributo desta última para as futuras decisões nacionais.
- (22) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2019, estando o seu parecer<sup>(8)</sup> refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*,

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, a Letónia tome medidas no sentido de:

1. Assegurar que, em 2020, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não exceda 3,5 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,5 % do PIB. Reduzir a tributação dos trabalhadores com baixos rendimentos, fazendo-a recair sobre outras fontes, nomeadamente o capital e o imobiliário, e melhorando o cumprimento das obrigações fiscais. Assegurar a supervisão e aplicação efetivas do quadro de luta contra o branqueamento de capitais.
2. Combater a exclusão social, nomeadamente através da melhoria da adequação do regime de rendimento mínimo, das pensões de aposentação mínimas e do rendimento de apoio para as pessoas com deficiência. Aumentar a qualidade e a eficiência da educação e da formação, em especial dos trabalhadores pouco qualificados e dos candidatos a emprego, nomeadamente através do reforço da participação no ensino e formação profissionais e na educação de adultos. Aumentar a acessibilidade, a qualidade e a relação custo/eficácia do sistema de saúde.
3. Centrar a política económica relacionada com o investimento na inovação, na oferta de habitação a preços acessíveis, nos transportes, em particular na sua sustentabilidade, na eficiência energética e dos recursos, nas interconexões energéticas e nas infraestruturas digitais, tendo em conta as disparidades regionais.
4. Reforçar a responsabilização e a eficiência do setor público, em especial no que diz respeito às autoridades locais e às empresas estatais e municipais, bem como ao regime de conflitos de interesses.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

Pelo Conselho

O Presidente

M. LINTILÄ

---

<sup>(8)</sup> Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Lituânia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Lituânia para 2019**

(2019/C 301/15)

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 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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup>, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que não identificou a Lituânia como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à área do euro»).

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

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

<sup>(3)</sup> JO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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 Lituânia deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro de 2019, repercutida nas recomendações 2 e 3 *infra*. Em especial, as medidas de investimento contribuirão para dar resposta à segunda recomendação relativa à área do euro no que diz respeito ao apoio ao investimento, e as medidas relativas à educação contribuirão para dar resposta à terceira recomendação relativa à área do euro no que diz respeito ao funcionamento do mercado de trabalho.
- (3) O relatório de 2019 relativo à Lituânia foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Lituânia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(4)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020.
- (4) Em 10 de maio de 2019, a Lituânia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e, em 30 de abril de 2019, o seu Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, 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 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(5)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma boa governação económica.
- (6) A Lituânia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade para 2019, o Governo lituano projeta atingir um excedente nominal de 0,4 % do produto interno bruto (PIB) em 2019 e de 0,2 % do PIB em 2020, seguido de uma nova diminuição para 0,1 % do PIB em 2021. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(6)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo — que corresponde a um défice estrutural de 1 % do PIB — é ultrapassado durante o período de programação. Em 2017, foi também concedido à Lituânia a permissão para um desvio temporário em virtude da implementação das reformas estruturais. Este desvio transita para os exercícios seguintes, durante um período de três anos. Segundo o Programa de Estabilidade para 2019, o rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB deverá diminuir de 34,2 % do PIB em 2018 para 32,9 % em 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é plausível. Por outro lado, não foram suficientemente especificadas as medidas necessárias para apoiar os objetivos programados em matéria de excedente a partir de 2020. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, o saldo estrutural deverá registar um défice de 1 % do PIB em 2019 e de 0,9 % do PIB em 2020, em conformidade com o objetivo orçamental de médio prazo. Simultaneamente, a evolução da despesa deve ser acompanhada de perto, tanto a curto como a médio prazo, atendendo em especial aos eventuais riscos futuros para a solidez das receitas. No conjunto, o Conselho considera que a Lituânia deverá cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e 2020.
- (7) Em junho de 2018, o governo adotou um conjunto de atos legislativos para aplicar um pacote abrangente de seis reformas estruturais que abrangem as áreas fundamentais da educação, da saúde, da fiscalidade, da economia informal, das pensões e da inovação.

<sup>(4)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 64.

<sup>(5)</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>(6)</sup> Saldo corrigido de variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

- (8) A Lituânia continuou a tomar medidas para combater a economia paralela e melhorar o cumprimento das obrigações fiscais. Embora estas medidas tenham produzido resultados encorajadores, o cumprimento global das obrigações fiscais continua a ser reduzido. A Lituânia continua a registar um dos maiores hiatos do IVA na União. A melhoria do cumprimento das obrigações fiscais aumentaria as receitas e tornaria o sistema fiscal mais justo. Não foram tomadas medidas para alargar a base de tributação a fontes menos lesivas do crescimento. Os impostos ambientais e sobre o património imobiliário continuam a ser inferiores à média da União, não estando previstas alterações da tributação dos veículos automóveis ou do imposto de circulação para passageiros privados.
- (9) Desde 2018, as pensões públicas são automaticamente indexadas ao crescimento da massa salarial, o que deverá reduzir as despesas públicas com pensões de 6,9 % do PIB em 2016 para 5,2 % em 2070. No entanto, devido à redução prevista do emprego, a adequação das pensões deverá diminuir, uma vez que as prestações de reforma não acompanhariam o ritmo do crescimento dos salários. O rácio das prestações de reforma — que exprime a pensão média em termos de salário médio — deverá registar uma diminuição constante, partindo de um nível que é já um dos mais baixos da União. A legislação em vigor estabelece que o Governo deve propor medidas corretivas quando o rácio das prestações diminui. Devido à incerteza quanto à natureza e ao calendário exatos de tais medidas futuras, estas não são tidas em conta nas projeções do relatório sobre o envelhecimento demográfico. No entanto, estas medidas representam um risco para a sustentabilidade das finanças públicas. Se o rácio das prestações totais for mantido inalterado até 2070, as despesas com pensões aumentarão para 7 % do PIB, em vez de diminuir para 5,2 % tal como previsto. Por conseguinte, existe incerteza quanto à forma como a legislação em matéria de pensões será aplicada na prática e às suas consequências para a sustentabilidade orçamental e a adequação das pensões ao longo do tempo.
- (10) O elevado número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social e a grande desigualdade de rendimentos continuam a representar desafios importantes para a Lituânia, constituindo um entrave às suas perspetivas de crescimento económico inclusivo. Apesar do crescimento económico sustentado, muitos membros da sociedade lituana (por exemplo, os idosos, as pessoas com deficiência, as crianças, as famílias monoparentais e os desempregados) enfrentam um risco particularmente mais elevado de pobreza e de exclusão social. Embora a rede de segurança social tenha melhorado nos últimos anos, a capacidade corretora global do sistema fiscal e de prestações sociais da Lituânia, bem como as despesas com a proteção social em percentagem do PIB, continuam a ser das mais baixas da União. Foram tomadas algumas medidas para combater o elevado nível de pobreza e de desigualdade de rendimentos, como a introdução do «montante de necessidades mínimas de consumo», o aumento do abono universal familiar e a indexação das pensões de velhice. No entanto, os níveis persistentemente elevados de pobreza e de desigualdade demonstram que o país tem ainda um longo caminho a percorrer para convergir para os níveis médios de segurança social da União, sendo necessário investir na luta contra a exclusão social. As estratégias de inclusão ativa para os grupos vulneráveis são mais eficazes quando articulam da melhor forma os regimes de rendimento mínimo e de pensões, a ativação do mercado de trabalho e o reforço da prestação de serviços sociais, incluindo o acolhimento de crianças e a habitação social.
- (11) O mercado de trabalho contraiu-se graças ao crescimento do emprego, mas também devido a tendências demográfica adversas, incluindo a emigração. Para atenuar o efeito da diminuição da população em idade ativa, é necessário investir no capital humano e num melhor acesso ao mercado de trabalho para todos. Face à persistente escassez e inadequação de competências, é importante que a Lituânia acelere as reformas destinadas a melhorar a qualidade e a eficiência de todos os sistemas de ensino e garanta um acesso equitativo à educação e à formação inclusivas e de qualidade. O declínio demográfico exerce pressão sobre a rede de escolas. A evolução demográfica exige estratégias para preservar o acesso a uma educação de qualidade para todos, garantindo simultaneamente a eficiência da rede escolar e apoiando os professores afetados pela consolidação escolar. São ainda necessárias medidas significativas para consolidar a rede de ensino superior, que abrange mais de 40 universidades e faculdades públicas e privadas. Os profissionais do ensino e formação profissionais precisam de modernizar os currículos e de melhorar a sua capacidade de resposta às necessidades dos mercados de trabalho locais e regionais. Juntamente com a prestação de serviços sociais, um sistema de educação de adultos eficaz e acessível, bem como medidas de requalificação e de melhoria de competências, poderiam levar à inserção de mais pessoas no mercado de trabalho. A participação na educação de adultos continua a ser reduzida, situando-se nos 6,6 % em 2018, muito abaixo da média da União (11,1 %). A economia lituana pode beneficiar de investimento na modernização de competências, incluindo competências digitais, na inovação e na melhor integração dos mais desfavorecidos no mercado de trabalho (por exemplo, pessoas com deficiência, pessoas mais idosas e adultos desempregados ou inativos). Num contexto mais alargado, é importante reforçar a capacidade dos parceiros sociais, a fim de promover a sua participação.
- (12) Os fracos resultados em matéria de saúde e o baixo nível de investimento em cuidados de saúde continuam a representar desafios. Continua a existir um potencial significativo para racionalizar a utilização dos recursos através de uma transição mais acentuada do regime de internamento para os cuidados ambulatoriais. O consumo de serviços hospitalares continua a ser muito grande, com taxas elevadas de hospitalização por doenças crónicas, conjugadas com taxas de ocupação das camas relativamente baixas. Uma maior racionalização dos recursos hospitalares, assim como um investimento orientado para o reforço dos serviços de cuidados primários, incluindo nos trabalhadores do setor da saúde, são necessários para obter ganhos de eficiência e melhorar os resultados em termos de saúde. A qualidade dos cuidados continua a ser uma das principais causas dos maus resultados em

matéria de saúde. As medidas destinadas a melhorar a qualidade dos cuidados são fragmentadas, com um recurso muito reduzido à acreditação no setor dos cuidados primários e uma ausência de aplicação do sistema de acreditação nos hospitais. O investimento em medidas de prevenção de doenças é particularmente baixo. Além disso, os esforços envidados para reforçar as medidas de prevenção de doenças a nível local carecem de uma visão global e são prejudicados pela falta de cooperação sistémica entre os serviços de saúde pública e de cuidados primários. Por último, os baixos níveis de despesas com a saúde, associados a pagamentos informais relativamente elevados e a pagamentos diretos significativos, repercutem-se de forma negativa na equidade do acesso aos cuidados de saúde.

- (13) Foram tomadas algumas medidas de combate à corrupção, mas ainda não existe um registo integrado de declarações de interesses. Em 2018, foi adotada a legislação de aplicação da lei de proteção dos autores de denúncias, estando em discussão uma nova lei que regula os grupos de pressão. Continuam a verificar-se irregularidades na luta contra a corrupção no sistema de saúde.
- (14) Na Lituânia, o investimento em percentagem do PIB continua a ser inferior à média da União e dos outros países bálticos. O nível de inovação e a capacidade de absorção de tecnologia das empresas lituanas são baixos. São necessários níveis de investimento mais elevados na investigação e na inovação, especialmente no setor privado. Tal aumentaria a produtividade, que, apesar de uma retoma recente, continua a ser bastante inferior à da média da União. A escassez de especialistas em tecnologias da informação e da comunicação revela a necessidade de investir em competências digitais que apoiem a competitividade, a inovação e a capacidade da Lituânia para absorver a tecnologia e promover a transição para uma economia mais baseada no conhecimento e com maior valor acrescentado.
- (15) A economia é relativamente intensiva em termos de recursos, com uma elevada dependência das importações de energia e materiais. A produtividade dos recursos é baixa, ao passo que o consumo de energia é elevado, especialmente nos setores residencial e dos transportes. Um maior investimento na eficiência energética, em especial no setor da construção e na produção interna de energia a partir de fontes renováveis, ajudaria a tornar a economia mais verde e a colocá-la numa trajetória de crescimento mais sustentável, reduzindo, ao mesmo tempo, a dependência das importações de energia.
- (16) A Lituânia continua a sofrer de uma fraca acessibilidade internacional em termos de transportes ferroviário, rodoviário, marítimo e aéreo e deve ser mais integrada com o resto da Europa. Uma melhor conectividade dos transportes aumentaria a produtividade da economia e permitir-lhe-ia tirar pleno partido do mercado interno. O desempenho do setor dos transportes é muito inferior à média da União em termos de extensão das redes rodoviárias e ferroviárias da RTE-T, de investimento na investigação e inovação no setor dos transportes, bem como em aspetos de sustentabilidade e segurança rodoviária. O tráfego ferroviário é dominado pelos fluxos Leste-Oeste, enquanto o eixo Norte-Sul continua subdesenvolvido. Por conseguinte, são necessários investimentos significativos para desenvolver uma rede RTE-T sustentável, resiliente às alterações climáticas, inteligente, segura e intermodal, para reforçar a sua acessibilidade e para promover a mobilidade urbana sustentável. Além disso, as emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes rodoviários aumentaram fortemente nos últimos cinco anos. A sincronização do sistema de abastecimento de eletricidade lituano com a rede continental europeia é fundamental para garantir a segurança do aprovisionamento de eletricidade em toda a região do Báltico.
- (17) As disparidades regionais na Lituânia são mais amplas do que a média da União e têm vindo a aumentar nas últimas duas décadas. Os benefícios da rápida convergência económica da Lituânia concentram-se fortemente nas duas áreas metropolitanas. As regiões predominantemente rurais, que cobrem a maior parte do território e acolhem perto de 55 % da população, registam um forte declínio demográfico, agravado pela diminuição do acesso a serviços públicos de qualidade. As disparidades socioeconómicas significativas no interior do país revelam que determinadas regiões têm necessidades de investimento distintas. O aumento das ligações entre territórios adjacentes na Lituânia, incluindo os transportes e as ligações digitais, continua a ser um desafio.

- (18) Para melhorar a eficiência do investimento público, as autoridades lituanas atualizaram as regras relativas à preparação e seleção de projetos de investimento financiados pelo orçamento de Estado. Desde 2018, todos os novos projetos de investimento devem ser aferidos com base numa análise de custos-benefícios e satisfazer critérios de seleção adicionais. Embora esta seja uma primeira etapa importante, é necessário aumentar o impacto do investimento público no aumento do potencial de crescimento a longo prazo e na superação das crescentes disparidades regionais. As autoridades iniciaram a revisão do sistema de orçamentação do Estado, com vista a prolongar o horizonte temporal da orçamentação e de reforçar a ligação entre as despesas e os objetivos económicos globais. É fundamental garantir que o novo sistema estratégico de planeamento do investimento estará pronto para o processo de orçamentação de 2021-2023 e para o início do novo ciclo de financiamento da União em 2021.
- (19) A Lituânia não dispõe de uma estratégia única para a investigação e a inovação. Este domínio caracteriza-se por políticas fragmentadas e por uma proliferação de regimes de apoio que carecem de sinergias. A existência de várias agências de execução que não adotam uma abordagem concertada para apoiar o conjunto de políticas de investigação e inovação acresce a um sistema de governação complexo que parece restringir o acesso dos utilizadores à panóplia de instrumentos disponíveis. Esta situação é particularmente prejudicial para a cooperação entre a comunidade científica e as empresas, e entrava a atividade inovadora. A nova divisão de responsabilidades em matéria de investigação e inovação entre o Ministério da Economia e da Inovação e o Ministério da Educação e da Ciência não é ainda conducente a um quadro estratégico coerente com regimes de apoio sinérgico, como o que seria possível através de um balcão único para os potenciais beneficiários.
- (20) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório por país de 2019, permitindo que a Lituânia utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais.
- (21) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Lituânia, publicada no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou igualmente o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Lituânia em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica na Lituânia, 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 as futuras decisões nacionais.
- (22) À luz desta análise, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade para 2019, sendo do parecer<sup>(7)</sup> que é de prever que a Lituânia cumpra o Pacto de Estabilidade e Crescimento,

RECOMENDA que a Lituânia tome medidas, em 2019 e 2020, no sentido de:

1. Melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e alargar a base de tributação a fontes menos lesivas do crescimento. Combater a desigualdade de rendimentos, a pobreza e a exclusão social, nomeadamente através de uma melhor conceção do sistema fiscal e de prestações sociais.
2. Melhorar a qualidade e a eficiência em todos os níveis de ensino e formação, incluindo a educação de adultos. Melhorar a qualidade, a acessibilidade e a eficiência do sistema de cuidados de saúde.

<sup>(7)</sup> Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

3. Centrar a política económica relacionada com o investimento na inovação, na eficiência energética e dos recursos, nos transportes sustentáveis e nas interconexões energéticas, tendo em conta as disparidades regionais. Estimular o crescimento da produtividade através da melhoria da eficiência do investimento público. Desenvolver um quadro estratégico coerente para apoiar a cooperação entre a comunidade científica e as empresas e consolidar as agências de execução da investigação e da inovação.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*

*O Presidente*

M. LINTILÄ

---

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas do Luxemburgo para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade do Luxemburgo para 2019**

(2019/C 301/16)

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 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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou igualmente, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup>, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que não identificou o Luxemburgo 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 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à 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, o Luxemburgo deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro de 2019, repercutida nas recomendações 1 a 4 *infra*. Em especial, a orientação da política económica relacionada com o investimento nos domínios especificados e a resolução dos pagamentos para o exterior ajudará a abordar a segunda recomendação relativa à área do euro no que se refere ao apoio ao investimento e ao planeamento fiscal agressivo, e as medidas destinadas a melhorar a participação dos idosos no mercado de trabalho contribuirão para dar resposta à terceira recomendação relativa à área do euro no que diz respeito à garantia de um sistema de proteção social adequado e sustentável.
- (3) O relatório de 2019 relativo ao Luxemburgo foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pelo Luxemburgo em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(4)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais definidas no quadro da estratégia Europa 2020.

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

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

<sup>(3)</sup> JO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

<sup>(4)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 68.

- (4) Em 30 de abril de 2019, o Luxemburgo apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e o seu Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, 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 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>(5)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma boa governação económica.
- (6) O Luxemburgo encontra-se atualmente sujeito à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade para 2019, o Governo prevê uma diminuição do excedente nominal de 2,4 % do produto interno bruto (PIB) em 2018 para 1,0 % do PIB em 2019, seguindo-se um aumento quase constante nos anos seguintes até atingir um excedente de 2,2 % do PIB em 2023. Com base no saldo estrutural recalculado<sup>(6)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo — que foi alterado de um défice estrutural de 0,5 % do PIB em 2019 para um excedente, em termos estruturais, de 0,5 % do PIB em 2020 — deverá ser ultrapassado durante o período de programação. Segundo o Programa de Estabilidade para 2019, o rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB deverá manter-se muito aquém do valor de referência de 60 % do PIB previsto no Tratado. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é favorável para todo o período abrangido pelo Programa de Estabilidade para 2019, exceto para o ano de 2023, em que é considerado plausível. Com base nas previsões da primavera de 2019 apresentadas pela Comissão, o saldo estrutural deverá registar um excedente de 0,9 % do PIB em 2019 e de 0,5 % do PIB em 2020, inferior, particularmente em 2020, ao previsto no Programa de Estabilidade para 2019, mas ainda acima ou em consonância com o objetivo orçamental de médio prazo. Simultaneamente, a evolução da despesa deve ser acompanhada de perto, tanto a curto como a médio prazo, atendendo em especial aos eventuais riscos futuros para a solidez das receitas. No conjunto, o Conselho considera que o Luxemburgo deverá cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e em 2020.
- (7) Apesar das recentes reformas, as despesas do Luxemburgo relacionadas com o envelhecimento demográfico (pensões, cuidados de saúde e cuidados continuados) deverão aumentar acentuadamente a longo prazo. Caso não sejam introduzidas alterações estratégicas no sistema atual, a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo pode vir a ser comprometida. Este risco existe apesar de o nível da dívida pública ser atualmente reduzido e de as reservas acumuladas pelo sistema de segurança social serem suficientes para assegurar a viabilidade do sistema até 2041. Embora, desde 2011, tenham sido dirigidas ao Luxemburgo várias recomendações sobre esta questão, os progressos registados até à data foram limitados. No seu relatório de 2018, o grupo de trabalho do Governo luxemburguês sobre pensões debateu várias formas de melhorar a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões, incluindo o aumento gradual da taxa de contribuição, o aumento da idade de reforma de modo a ter em conta o aumento da esperança de vida, e o incentivo à reforma progressiva. Esse relatório preconiza uma estratégia multifacetada de reformas calibradas para garantir a sustentabilidade a longo prazo do sistema, minimizando simultaneamente os impactos para a economia e para os pensionistas. Os aumentos previstos das despesas ligadas ao envelhecimento demográfico ameaçam igualmente a sustentabilidade a longo prazo dos sistemas de cuidados de saúde e de cuidados continuados. Mais de três quartos das despesas com os cuidados continuados provêm de fontes públicas. O sistema de seguro de cuidados continuados deverá manter-se financeiramente estável até 2030, se a taxa de contribuição for gradualmente aumentada de 1,4 % para 1,7 %, de acordo com uma análise efetuada em 2013 pela Inspeção-Geral da Segurança Social, a fim de manter os custos em linha com a proporção de pessoas dependentes. Contudo, o impacto em termos de sustentabilidade orçamental a longo prazo ainda não é claro. Para apoiar a coesão social e as finanças públicas a longo prazo, as políticas demográficas devem ser harmonizadas com as políticas de educação e formação, adotando uma abordagem holística que tenha em conta os desafios e as oportunidades proporcionadas pelas alterações demográficas, bem como pela economia digital, dado o impacto esperado do envelhecimento demográfico na oferta de mão de obra num futuro próximo. Alguns setores sentiram recentemente escassez de mão de obra, o que pode entravar o aumento da produtividade e reduzir o potencial de crescimento a longo prazo.

<sup>(5)</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>(6)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

- (8) Apesar do bom desempenho global do mercado laboral, a taxa de emprego estagnou e certos grupos têm enfrentado dificuldades particulares no mercado de trabalho. Mais concretamente, a taxa de emprego das pessoas mais velhas continua a ser particularmente baixa, sendo necessárias novas medidas para aumentar a sua participação no mercado de trabalho. Os regimes de reforma antecipada que encorajam os trabalhadores a deixar de trabalhar continuam a ser uma prática generalizada, representando as reformas antecipadas 57,5 % das novas pensões atribuídas em 2017. Em 2018, o Governo revogou um dos regimes de pré-reforma que permitia a reforma aos 57 anos, mas os efeitos dessa reforma foram prejudicados pelo alívio das restrições impostas a outros regimes de pré-reforma. As baixas taxas de atividade dos trabalhadores mais velhos resultam também, em grande medida, dos desincentivos financeiros à atividade laboral decorrentes do sistema fiscal e de prestações sociais, que são comparativamente importantes para esta faixa etária. Para fomentar o emprego dos trabalhadores mais velhos, será necessário definir uma estratégia global que contemple medidas para incentivá-los a manterem-se no ativo por mais tempo. Continua por adotar o «Pacto relativo à idade», um projeto de lei apresentado ao Parlamento em abril de 2014 que visa incentivar as empresas com mais de 150 empregados a contratar e a manter os trabalhadores mais velhos através de medidas de gestão da idade.
- (9) Muito embora o Luxemburgo continue empenhado em melhorar o quadro regulamentar do setor dos serviços prestados às empresas, os obstáculos regulamentares continuam a ser elevados em vários setores, como os serviços jurídicos, de contabilidade, de arquitetura e de engenharia, segundo o indicador do caráter restritivo elaborado pela Comissão <sup>(7)</sup>. O índice de restritividade do comércio de serviços intra-EEE elaborado pela OCDE, publicado em dezembro de 2018, confirmou igualmente que o nível de restrições regulamentares do Luxemburgo em relação a outros Estados-Membros é mais elevado do que a média do mercado único para estes setores.
- (10) O modelo económico do Luxemburgo caracteriza-se por um bom desempenho, compatível com a criação de emprego qualificado de uma forma sólida e sustentada. Esse desempenho assenta numa elevada produtividade, refletindo em grande medida os ganhos de eficiência decorrentes da participação nos mercados globais, em especial no setor financeiro. Nos últimos anos, contudo, o aumento da produtividade estagnou, dificultado pelo reduzido investimento das empresas na inovação e na integração digital. A estratégia do Luxemburgo para diversificar a sua economia, desenvolvendo setores com utilização intensiva de conhecimentos no âmbito da transição para uma economia dos dados, tem forte potencial para estimular o investimento de elevado valor acrescentado e o aumento da produtividade. Nesse contexto, o investimento público continua a ser elevado e centrado nesses setores, nomeadamente no forte setor das tecnologias da informação e da comunicação. No entanto, tal não contribuiu para estimular o investimento privado na inovação e na digitalização. Importa reforçar o investimento na investigação e na inovação, assim como na integração digital, em especial nas empresas — e especificamente nas pequenas e médias empresas —, a fim de melhorar o crescimento da produtividade e diversificar ainda mais a economia luxemburguesa. A criação de um enquadramento nacional coerente e integrado para as políticas de investigação e inovação e os instrumentos de apoio, incluindo a definição de prioridades com base numa avaliação sólida dos impactos económicos esperados, é fundamental para o Luxemburgo poder explorar todo o potencial do seu ecossistema de inovação.
- (11) Importa aumentar o investimento nas qualificações, nomeadamente no domínio das tecnologias da informação e da comunicação, na empregabilidade, na educação e formação, incluindo a adaptação dos programas de ensino às necessidades do mercado laboral. Importa ainda promover as transformações tecnológicas e digitais, a fim de aumentar a produtividade, o emprego e o potencial de crescimento do Luxemburgo a longo prazo, assim como promover a igualdade de oportunidades.
- (12) A poluição atmosférica e o congestionamento do tráfego nas horas de ponta continuam a constituir problemas graves no Luxemburgo, tanto do ponto de vista da competitividade como do ponto de vista ambiental. Além disso, as emissões de CO<sub>2</sub> provenientes dos transportes rodoviários contribuem para as alterações climáticas. Segundo as projeções nacionais de 2017 apresentadas à Comissão, prevê-se que, caso não sejam adotadas novas medidas, o Luxemburgo não conseguirá cumprir o seu objetivo de redução das emissões de gases com efeito de estufa para 2020 (3 pontos percentuais) nem o seu objetivo para 2030 (20 pontos percentuais). O número de trabalhadores transfronteiriços, que representam atualmente cerca de 45 % da mão de obra do país, a baixa tributação dos combustíveis rodoviários e os elevados custos da habitação incentivam a utilização do automóvel, sendo um obstáculo à melhoria da qualidade do ar e do tráfego rodoviário. Simultaneamente, a utilização de combustíveis alternativos nos automóveis novos de passageiros vendidos no Luxemburgo aumentou nos últimos anos.

<sup>(7)</sup> SWD(2016) 436 final.

- (13) A insuficiência da oferta de habitação pode afetar negativamente a atratividade do Luxemburgo. A forte procura de habitação continua a ser alimentada pelo crescimento demográfico, por condições de financiamento favoráveis e pela dimensão considerável da mão de obra transfronteiriça. A oferta e o investimento em habitação afiguram-se insuficientes, condicionados pela carência de terrenos e pela baixa densidade das construções, que resulta, em grande medida, da falta de incentivos para que os proprietários construam novas habitações ou as vendam. A oferta de habitação social também parece insuficiente, mostrando ser necessário um investimento considerável para atenuar as tensões crescentes no mercado habitacional. A este respeito, as medidas políticas previstas no programa governamental para 2018-2023 visam aumentar a oferta de habitação. Estas incluem alterações à legislação em matéria de planeamento urbano para aumentar as áreas de construção e promover habitação social e a preços acessíveis.
- (14) A luta contra o planeamento fiscal agressivo é essencial para tornar os sistemas fiscais mais eficientes e justos, tal como reconhecido na Recomendação para a área do euro de 2019. Os efeitos de repercussão, entre os Estados-Membros, das estratégias de planeamento fiscal agressivo implementadas pelos contribuintes exigem uma ação coordenada das políticas nacionais para complementar a legislação da União. O Luxemburgo tomou medidas contra as estratégias de planeamento fiscal agressivo, mas o elevado nível de pagamentos de dividendos, juros e *royalties* em percentagem do PIB indica que as regras fiscais vigentes no país poderão ser utilizadas por empresas que praticam um planeamento fiscal agressivo. A maioria do investimento direto estrangeiro é detida por entidades de finalidade especial. A ausência de retenção na fonte sobre pagamentos de juros e *royalties* para o exterior (ou seja, efetuados por residentes da União para residentes de países terceiros), bem como a isenção, em circunstâncias específicas, de retenção na fonte sobre os pagamentos de dividendos, pode levar a que esses pagamentos não sejam de todo tributados, caso também não sejam sujeitos a imposto na jurisdição do beneficiário.
- (15) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório por país de 2019, permitindo que o Luxemburgo utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados.
- (16) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica do Luxemburgo, publicada no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou igualmente o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas ao Luxemburgo em anos anteriores. A Comissão tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica no Luxemburgo, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante o contributo da União para as futuras decisões nacionais.
- (17) À luz desta análise, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade para 2019, sendo do parecer<sup>(8)</sup> que o Luxemburgo deverá poder cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento,

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, o Luxemburgo tome medidas no sentido de:

1. Aumentar a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos, melhorando as suas oportunidades de emprego e a sua empregabilidade. Melhorar a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões, nomeadamente continuando a limitar o recurso à reforma antecipada.
2. Reduzir os obstáculos à concorrência no setor dos serviços profissionais às empresas regulamentadas.
3. Centrar a política económica relacionada com o investimento na promoção da digitalização e da inovação, estimulando o desenvolvimento das qualificações, a melhoria do transporte sustentável e o aumento da oferta de habitação, nomeadamente através do reforço dos incentivos e da eliminação dos obstáculos à construção.
4. Modificar as características do sistema fiscal suscetíveis de facilitar o planeamento fiscal agressivo, nomeadamente através dos pagamentos para o exterior.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*

*O Presidente*

M. LINTILÄ

---

<sup>(8)</sup> Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Hungria para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Hungria para 2019**

(2019/C 301/17)

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 9.º, n.º 2,

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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018 a Comissão adotou também, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup>, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que não identificou a Hungria como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada.

(2) O relatório de 2019 relativo à Hungria foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Hungria em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(3)</sup>, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos pela Hungria na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020.

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

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

<sup>(3)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 72.

- (3) Em 30 de abril de 2019, a Hungria apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e o seu Programa de Convergência para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados ao mesmo tempo.
- (4) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(4)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica.
- (5) A Hungria encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra relativa à dívida. No seu Programa de Convergência para 2019, o Governo húngaro prevê uma melhoria do défice nominal, passando de 2,2 % do produto interno bruto (PIB) em 2018 para 1,8 % do PIB em 2019. O défice deverá continuar a melhorar gradualmente posteriormente, situando-se em 1,2 % em 2021 e atingindo-se uma situação de equilíbrio orçamental em 2023. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(5)</sup>, é de prever que a Hungria se aproxime do seu objetivo orçamental de médio prazo – que foi alterado de um défice estrutural de 1,5 % do PIB em 2019 para 1,0 % do PIB a partir de 2020 – em 2022 e o atinja no ano seguinte. Segundo o Programa de Convergência, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá diminuir gradualmente para um nível inferior a 60 % até ao final de 2022. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível para 2019 e acentuadamente otimista a partir de 2020, o que representa riscos para a consecução dos objetivos em matéria de défice. Por outro lado, não foram suficientemente especificadas as medidas necessárias para apoiar os objetivos programados em matéria de défice a partir de 2020.
- (6) Em 22 de junho de 2018, o Conselho constatou, nos termos do artigo 121.º, n.º 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que se tinha verificado na Hungria, em 2017, um desvio significativo relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Perante o desvio significativo identificado, o Conselho, em 22 de junho de 2018, dirigiu à Hungria uma Recomendação <sup>(6)</sup>, convidando-a a tomar as medidas necessárias para garantir que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida <sup>(7)</sup> não excedia 2,8 % em 2018, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 1,0 % do PIB. Em 4 de dezembro de 2018, o Conselho adotou a Decisão (UE) 2018/2028 <sup>(8)</sup>, que estabelece que a Hungria não tomou medidas eficazes em resposta à sua Recomendação de 22 de junho de 2018 e emitiu uma Recomendação revista <sup>(9)</sup>. Na Recomendação de 4 de dezembro de 2018, o Conselho pediu à Hungria que tomasse as medidas necessárias para garantir que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não excedesse 3,3 % em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 1,0 % do PIB. Em 14 de junho de 2019, o Conselho adotou a Decisão (UE) 2019/1003 <sup>(10)</sup>, que estabelece que a Hungria não tomou medidas eficazes em resposta à Recomendação do Conselho de 4 de dezembro de 2018. Com base nos dados da execução de 2018, considerou-se, ainda, que a Hungria registava um desvio significativo relativamente ao ajustamento recomendado em 2018.

<sup>(4)</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>(5)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

<sup>(6)</sup> Recomendação do Conselho, de 22 de junho de 2018, com vista a corrigir o desvio significativo identificado relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo na Hungria (JO C 223 de 27.6.2018, p. 1).

<sup>(7)</sup> A despesa pública primária líquida inclui a despesa pública total antes de 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 do lado da receita ou os aumentos das receitas impostos por lei. As medidas pontuais, tanto do lado da receita como do da despesa, são objeto de compensação.

<sup>(8)</sup> Decisão (UE) 2018/2028 do Conselho, de 4 de dezembro de 2018, que constata que a Roménia não tomou medidas eficazes em resposta à Recomendação do Conselho de 22 de junho de 2018 (JO L 325 de 20.12.2018, p. 29).

<sup>(9)</sup> Recomendação do Conselho, de 4 de dezembro de 2018, com vista a corrigir o desvio significativo identificado relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo na Hungria (JO C 460 de 21.12.2018, p. 4).

<sup>(10)</sup> Decisão (UE) 2019/1003 do Conselho, de 14 de junho de 2019, que constata que a Roménia não tomou medidas eficazes em resposta à Recomendação do Conselho de 4 de dezembro de 2018 (JO L 163 de 20.6.2019, p. 64).

- (7) Em conformidade com o artigo 121.º, n.º 4, do Tratado e o artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97, a Comissão dirigiu uma advertência à Hungria em 5 de junho de 2019, assinalando que se registara em 2018 um desvio significativo relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Em 14 de junho de 2019, o Conselho adotou uma recomendação subsequente<sup>(11)</sup> em que confirmava a necessidade de a Hungria tomar as medidas necessárias para assegurar que a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas não excedia 3,3 % em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 1,0 % do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, existe um risco de desvio relativamente a essa Recomendação em 2019.
- (8) Na sua Recomendação de 14 de junho de 2019, o Conselho recomendou à Hungria que tomasse as medidas necessárias para garantir que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não exceda 4,7 % em 2020, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,75 % do PIB. Tal colocaria a Hungria numa trajetória adequada de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, num cenário de políticas inalteradas existe o risco de um desvio em relação a esse requisito em 2020. No conjunto, o Conselho considera que serão necessárias importantes medidas adicionais, a partir de 2019, para que as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento sejam cumpridas, em conformidade com a Recomendação do Conselho de 14 de junho de 2019, no sentido de corrigir o desvio significativo identificado relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo.
- (9) A taxa de emprego global melhorou significativamente, num contexto de forte expansão económica, mas não beneficiou todos os grupos de forma igual. As disparidades no emprego e nos salários entre grupos de competências e entre homens e mulheres continuam a ser acentuadas em comparação com a média da União. A grande disparidade entre homens e mulheres a nível da taxa de emprego deve-se, em parte, à oferta limitada de estruturas de acolhimento de crianças de boa qualidade. As oportunidades no mercado de trabalho para vários grupos vulneráveis, incluindo os ciganos e as pessoas com deficiência, são insuficientes. Apesar da sua redução, o regime de obras públicas, que não se revela eficaz no que toca a dirigir os participantes para os empregos no mercado de trabalho primário, continua a ter uma dimensão significativa. Outras políticas destinadas a ajudar as pessoas desempregadas ou inativas a encontrar trabalho ou formação não são suficientemente focalizadas. O desenvolvimento das competências digitais pode contribuir para melhorar a empregabilidade. Foram recentemente adotadas medidas para reintegrar mais trabalhadores reformados no mercado de trabalho e para aumentar o seu número ao longo do tempo. A situação global da Hungria em matéria de pobreza tem vindo a melhorar desde 2013. A duração das prestações de desemprego é a mais curta a nível da União, com um máximo de três meses, o que é bastante inferior ao tempo médio necessário para encontrar um emprego.
- (10) A percentagem de pessoas em risco de pobreza e exclusão social está a diminuir. Houve uma transição clara das prestações sociais para o apoio às famílias relacionado com o trabalho e as prestações em espécie, que, no entanto, não são suficientemente direcionadas para os pobres. Embora as subvenções para aquisição de habitação própria tenham sido alargadas, não se registou qualquer melhoria na oferta de habitação social.
- (11) Os resultados educativos são inferiores à média da União e apresentam grandes disparidades territoriais. Em comparação com a média da União, o abandono escolar precoce é superior e a taxa de conclusão do ensino superior é inferior. O sistema educativo entrava a mobilidade social. Os alunos são precocemente encaminhados para diferentes tipos de escolas, existindo grande disparidade em termos de resultados escolares e de percursos profissionais. A percentagem de escolas primárias em que a maioria dos alunos são ciganos aumentou de 10 % em 2008 para 15 % em 2017. O impacto de medidas recentes que visam distribuir uniformemente os alunos desfavorecidos pelas escolas é limitado pelo facto de as escolas não públicas não serem obrigadas a aceitar estes alunos. As crianças desfavorecidas tendem a concentrar-se nas escolas secundárias profissionais, mais frequentemente caracterizadas por níveis mais baixos de competências básicas, taxas de abandono mais elevadas e perspectivas salariais e de carreira mais fracas. A fraca participação dos grupos desfavorecidos, em especial dos ciganos, na educação de qualidade representa uma oportunidade perdida no que toca a desenvolver o capital humano. A escassez de professores continua também a constituir um problema. Os salários dos professores aumentaram nos últimos anos, mas continuam a ser relativamente baixos em comparação com outros diplomados do ensino superior. O reduzido número de estudantes inscritos no ensino superior não se coaduna com a forte procura de trabalhadores altamente qualificados e com o prémio salarial para os licenciados do ensino superior, que é o mais elevado da União. As instituições de ensino superior húngaras têm a mais baixa autonomia financeira da União. Além disso, a alteração da lei sobre o ensino superior, de abril de 2017, que estabeleceu requisitos adicionais para as universidades internacionais operarem na Hungria, suscitou novas preocupações em relação à liberdade académica. Em 2018, a universidade húngara com melhor classificação a nível internacional manifestou a sua intenção de sair do país devido à insegurança regulamentar criada por essa alteração.

<sup>(11)</sup> Recomendação do Conselho, de 14 de junho de 2019, com vista a corrigir o desvio significativo identificado relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo na Hungria (JO C 210 de 21.6.2019, p. 4).

- (12) Os resultados em matéria de saúde ficam aquém da maioria dos outros Estados-Membros, refletindo tanto os estilos de vida pouco saudáveis como a eficácia limitada da prestação de cuidados de saúde. A prevalência do tabagismo, das doenças relacionadas com o consumo de álcool e da obesidade é uma das mais elevadas da União. A nível da União, os húngaros estão entre os mais suscetíveis de serem vítimas de morte prematura devido à má qualidade do ar. O número de mortes evitáveis é um dos mais elevados da União, em parte devido à inadequação do rastreio e da gestão dos cuidados primários. Existem disparidades socioeconómicas significativas no acesso a cuidados de qualidade. A despesa pública com os cuidados de saúde é inferior à média da União e os cidadãos são obrigados a recorrer aos pagamentos diretos para aceder a cuidados de qualidade, o que pode agravar ainda mais o fosso socioeconómico em matéria de saúde. O sistema continua fortemente centrado nos hospitais, registando deficiências nos cuidados primários, em especial na deteção precoce e prevenção de doenças crónicas. A grande escassez de profissionais de saúde, em particular clínicos gerais e enfermeiros, está a dificultar o acesso aos cuidados nas zonas mais pobres.
- (13) O aumento das capacidades de investigação e inovação poderia melhorar o fraco desempenho da Hungria em termos de inovação e aumentar a produtividade. A fraca acumulação de bens intelectuais reflete-se no reduzido número de pedidos de registo de patentes, marcas registadas e desenhos, no pequeno número de empresas inovadoras e no baixo nível de internacionalização das pequenas e médias empresas. As empresas mais pequenas mostram-se especialmente relutantes em inovar, o que dificulta a sua participação em cadeias de valor mundiais. A investigação e desenvolvimento das empresas está concentrada num número reduzido de grandes empresas, principalmente de propriedade estrangeira, e beneficia de um apoio estatal generoso. O incentivo à cooperação entre a comunidade científica e as empresas contribuiria para um melhor desempenho da inovação e da transferência de tecnologias. A qualidade do sistema científico público é prejudicada por estratégias de investigação e desenvolvimento ineficientes e pelo subfinanciamento, uma vez que as despesas do setor público em investigação e desenvolvimento são muito inferiores à média da União. As recentes medidas estratégicas que visam reduzir o financiamento e limitar a independência dos meios académicos e da investigação estão a criar incerteza nesses círculos, o que pode conduzir à emigração de investigadores de alto nível e a um declínio persistente da qualidade da investigação.
- (14) A fraca conectividade dos transportes públicos locais e os elevados custos de deslocação contribuem para a taxa de desemprego nas zonas desfavorecidas. O mau estado das redes rodoviárias e ferroviárias dificulta a mobilidade e reduz a segurança das viagens, sendo que mais de metade da rede rodoviária está em mau estado, especialmente nas regiões desfavorecidas. As redes de transportes estão concentradas em Budapeste, e as redes locais e as ligações transversais através do país não estão bem desenvolvidas. O congestionamento rodoviário é um desafio crescente e um obstáculo à produtividade nas zonas urbanas da Hungria. Além disso, as emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes rodoviários aumentaram fortemente nos últimos 5 anos.
- (15) A eficiência energética no setor residencial continua a ser fraca. A rede de eletricidade tem de estar preparada para o papel crescente da produção descentralizada de eletricidade a partir de fontes renováveis. Metade do território da Hungria está significativamente exposta a riscos de alterações climáticas, incluindo secas e inundações, o que implica a necessidade de investir na gestão dos recursos hídricos nos principais rios. A poluição atmosférica e a qualidade da água continuam a ser motivo de preocupação. As principais fontes de poluição são o consumo de combustíveis sólidos para habitação, a agricultura e as emissões provenientes dos transportes. A economia circular encontra-se ainda numa fase inicial, a reciclagem dos resíduos urbanos está subdesenvolvida e os instrumentos económicos são insuficientes para fazer face aos desafios ambientais da Hungria.
- (16) Subsistem preocupações quanto à prevenção e à repressão da corrupção. Vários indicadores sugerem que a exposição da Hungria à corrupção aumentou nos últimos anos. Os riscos de corrupção e de favoritismo distorcem a afetação de recursos, uma vez que estes não são canalizados para as empresas mais produtivas. O bom funcionamento do Ministério Público é crucial para combater a corrupção. Embora as medidas de combate à corrupção de baixo nível pareçam ter sido aplicadas com algum êxito, não foram tomadas medidas para investigar as alegações graves de corrupção envolvendo funcionários de alto nível ou as suas relações imediatas. A responsabilização pelas decisões de encerramento de inquéritos é motivo de preocupação, uma vez que não existem vias de recurso eficazes para contestar essas decisões. A prevenção da corrupção é ainda dificultada pelas restrições aplicadas pelas instituições públicas, incluindo taxas dissuasivas a pagar pelo acesso à informação.

- (17) A independência, a eficiência e a qualidade do sistema judicial são fundamentais para atrair as empresas e possibilitar o crescimento económico. O equilíbrio de poderes, crucial para garantir a independência do poder judicial, é visto como estando sob novas pressões no contexto do sistema de tribunais comuns. O Conselho Nacional da Magistratura enfrenta desafios crescentes para contrabalançar os poderes do presidente do Serviço Nacional do Poder Judicial. Foram suscitadas questões relativamente às consequências desta situação para a independência do poder judicial. No que toca à lei relativa aos tribunais administrativos, é de referir que, em 30 de maio de 2019, o governo apresentou um projeto de lei que revoga a lei relativa à entrada em vigor e às regras transitórias para os tribunais administrativos.
- (18) O quadro da contratação pública melhorou nos últimos anos, mas subsistem obstáculos à concorrência. Estes incluem a utilização de procedimentos com publicidade limitada e irregularidades sistémicas nos processos de adjudicação de contratos, particularmente ligados à inadequação dos critérios de seleção e adjudicação e à desigualdade de tratamento dos proponentes. Embora alguns indicadores registem melhorias, o número de procedimentos com um único proponente é ainda elevado. A utilização mais eficaz da contratação pública eletrónica poderia aumentar ainda mais a eficiência e a transparência.
- (19) As estruturas e processos de diálogo social na Hungria continuam a estar pouco desenvolvidos e não permitem uma participação expressiva dos parceiros sociais na conceção e execução das diferentes políticas. As deficiências em termos de envolvimento das partes interessadas e a transparência limitada comprometem a base factual e a qualidade da elaboração das políticas. Tal resulta em alterações frequentes e imprevisíveis da regulamentação e desencoraja a realização de investimentos de elevado valor acrescentado.
- (20) Foram aplicadas medidas para melhorar o sistema fiscal, mas continuam a verificar-se alguns problemas. A carga fiscal sobre o trabalho diminuiu, mas continua a ser elevada para os trabalhadores com baixos rendimentos. Os impostos setoriais e o elevado número de pequenos impostos complicam o sistema fiscal e aumentam os custos de conformidade, em especial para as empresas mais pequenas.
- (21) As barreiras regulamentares e a participação estatal nos mercados de produtos entram a seleção de empresas eficientes e limitam a concorrência. As autoridades continuam a confiar determinados serviços a empresas estatais ou a empresas privadas especificamente criadas para o efeito. Certas legislações e medidas concebidas de forma individualizada, bem como certas isenções *ad hoc* do controlo da concorrência prejudicam o funcionamento do mercado e entram o investimento. A imprevisibilidade do quadro jurídico constitui outro problema, designadamente no setor do comércio a retalho, cuja regulamentação tem sido frequentemente alterada nos últimos anos. Durante o ano transato foi introduzida legislação que exige uma autorização especial adicional para alterar a utilização ou a conceção dos estabelecimentos de venda a retalho. A regulamentação das profissões também continua a ser restritiva. A falta de concorrência nestes setores pode ser prejudicial para a inovação e a eficiência.
- (22) A luta contra o planeamento fiscal agressivo é essencial para tornar os sistemas fiscais mais eficientes e justos. Os efeitos de repercussão entre Estados-Membros decorrentes das estratégias de planeamento fiscal agressivo usadas pelos contribuintes exigem uma ação coordenada das políticas nacionais para complementar a legislação da União. A Hungria tomou medidas contra o planeamento fiscal agressivo, mas regista fluxos relativamente elevados de entrada e saída de capitais através de entidades de finalidade especial, que têm pouco ou nenhum efeito sobre a economia real. A ausência de retenção na fonte sobre os dividendos, juros e *royalties* pagos ao exterior (ou seja, pagos por residentes da União a residentes de países terceiros) por empresas sediadas na Hungria pode levar à não tributação desses pagamentos, caso não sejam também sujeitos a imposto no território do beneficiário.
- (23) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório por país de 2019, o que permitiria à Hungria utilizar da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais.

- (24) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Hungria, que publicou no relatório de 2019 relativo a este país. A Comissão analisou também o Programa de Convergência para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019 e o seguimento dado às recomendações dirigidas à Hungria em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância uma política orçamental e socioeconómica sustentável na Hungria, 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.
- (25) À luz da presente avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência para 2019, estando o seu parecer <sup>(12)</sup> refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*,

RECOMENDA que a Hungria tome medidas, em 2019 e 2020, no sentido de:

1. Assegurar a conformidade com a Recomendação do Conselho de 14 de junho de 2019 com vista a corrigir o desvio significativo identificado em relação à trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo.
2. Prosseguir a integração dos grupos mais vulneráveis no mercado de trabalho, em especial através da melhoria de competências, e melhorar a adequação da assistência social e das prestações de desemprego. Melhorar os resultados no domínio da educação e aumentar a participação dos grupos desfavorecidos, em especial dos ciganos, no ensino geral de qualidade. Melhorar os resultados em matéria de saúde através do apoio a medidas sanitárias preventivas e do reforço dos cuidados de saúde primários.
3. Centrar a política económica relacionada com o investimento na investigação e inovação, na energia hipocarbónica, na infraestrutura de transportes, na gestão de resíduos e na eficiência energética e dos recursos, tendo em conta as disparidades regionais. Melhorar a concorrência na contratação pública.
4. Reforçar o quadro de luta contra a corrupção, nomeadamente através da melhoria dos esforços de ação penal e do acesso à informação pública, bem como reforçar a independência do poder judicial. Melhorar a qualidade e a transparência do processo de tomada de decisões, através de um efetivo diálogo social e cooperação com outras partes interessadas e da realização regular de avaliações de impacto pertinentes. Continuar a simplificar o sistema fiscal, reforçando-o, ao mesmo tempo, contra o risco de planeamento fiscal agressivo. Melhorar a concorrência e a previsibilidade regulamentar no setor dos serviços.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
M. LINTILÄ

---

<sup>(12)</sup> Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas de Malta para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Malta para 2019**

(2019/C 301/18)

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 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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup>, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, não tendo identificado Malta como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou ainda uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à área do euro»)

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

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

<sup>(3)</sup> JO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (2) Enquanto Estado-Membro cuja moeda é o euro, e tendo em conta a estreita interligação entre as economias da União Económica e Monetária, Malta deverá garantir a execução plena e atempada da recomendação para a área do euro de 2019, repercutida nas recomendações 2 e 3 abaixo. Em especial, centrar a política económica relacionada com o investimento nos domínios especificados e em medidas fiscais contribuirá para dar resposta à segunda recomendação relativa à área do euro no que respeita ao apoio ao investimento e à luta contra o planeamento fiscal agressivo.
- (3) O relatório de 2019 relativo a Malta foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados por Malta em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(4)</sup>, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados por Malta na consecução dos objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020.
- (4) Em 16 de abril de 2019, Malta apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e, em 30 de abril de 2019, o seu Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, 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 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(5)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma boa governação económica.
- (6) Malta encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade para 2019, as projeções do governo apontam para uma diminuição do excedente nominal, que passará de 2% do PIB em 2018 para 0,9% do PIB em 2019, seguida de um aumento marginal para 1% do PIB em 2020, e posteriormente para 1,1% do PIB em 2021 e 2022. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(6)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo — que corresponde a um orçamento equilibrado em termos estruturais — continua a ser superado ao longo de todo o período de programação. De acordo com o Programa de Estabilidade, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá permanecer abaixo do valor de referência de 60% do PIB previsto no Tratado e descer gradualmente, passando de 46% do PIB em 2018 para cerca de 33% em 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é realista. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, o saldo estrutural deverá registar um excedente de 0,6% do PIB em 2019 e de 0,8% do PIB em 2020, acima do objetivo orçamental de médio prazo. Em termos gerais, o Conselho entende que Malta deverá poder cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e 2020. Simultaneamente, a evolução da despesa deverá ser acompanhada de perto, tanto a curto como a médio prazo, atendendo em especial aos eventuais riscos futuros para a solidez das receitas.
- (7) O aumento das despesas ligadas ao envelhecimento demográfico representa um risco para a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. Prevê-se que a despesa pública relacionada com o envelhecimento da população aumente significativamente nos sistemas de pensões e de saúde em comparação com outros Estados-Membros, o que implica um risco de aumento da dívida a longo prazo. Várias medidas têm por objetivo aumentar a adequação das pensões, nomeadamente através do reforço dos incentivos à poupança-reforma privada e às pensões complementares de reforma. Os esforços em curso contribuirão para aumentar a oferta de mão de obra e prolongar a vida ativa, com um impacto positivo nas taxas de emprego das mulheres e dos trabalhadores mais idosos. Em 2018, o governo introduziu ajustamentos para incluir as contribuições pagas após a idade de reforma e permitiu que os titulares de uma pensão com menos de 65 anos trabalhassem por conta própria e a tempo parcial pagando

<sup>(4)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 76.

<sup>(5)</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>(6)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

contribuições proporcionais aos seus rendimentos, promovendo assim uma vida ativa mais longa. No entanto, a idade legal de reforma — que aumentará gradualmente do seu nível atual, 63 anos — deverá permanecer inalterada após 2027, fixando-se nos 65 anos, apesar de um novo aumento da esperança de vida. O Grupo de Estratégia para as Pensões, criado em 2018, deverá publicar um relatório até dezembro de 2020 com recomendações para melhorar a adequação e a sustentabilidade do sistema de pensões. No que diz respeito aos cuidados de saúde, estão em curso medidas destinadas a descentralizar os serviços hospitalares para os cuidados primários e a melhorar a prestação de serviços de cuidados continuados. Os atuais planos de expansão da capacidade dos hospitais públicos para prestar cuidados ambulatoriais podem ajudar a diminuir os longos tempos de espera em determinadas especialidades. No entanto, até agora não foram plenamente utilizadas outras medidas para reduzir as consultas de especialidade desnecessárias e redirecionar as falsas urgências para os cuidados ambulatoriais, impedindo assim a efetiva melhoria da eficiência do sistema. Está a ser aplicado um novo conceito para os centros de cuidados primários e estão a realizar-se investimentos para alargar gradualmente a utilização da saúde em linha, com vista a descentralizar os serviços dos hospitais para os cuidados de saúde primários. Em consequência da crescente procura de cuidados continuados, foram introduzidos em 2017-2018 novos tipos de serviços de cuidados de proximidade e de cuidados ao domicílio. Apesar do seu potencial, o impacto das medidas no domínio das pensões e dos cuidados de saúde na sustentabilidade orçamental ainda não se concretizou.

- (8) Na última década, Malta registou uma reorientação acentuada para o setor dos serviços, com uma forte incidência em áreas de orientação internacional como os serviços financeiros, o turismo e os jogos em linha. A expansão do setor dos serviços contribuiu para o crescimento económico e a criação de um grande excedente na balança de transações correntes. Ao mesmo tempo, a crescente dependência de setores considerados vulneráveis a riscos de integridade financeira cria desafios ao quadro de governação, exercendo pressão sobre a capacidade de supervisão e de execução. Em especial, a dimensão do setor financeiro e do setor dos jogos e os esforços para atrair operadores de criptomoedas exigem uma execução efetiva das medidas contra o branqueamento de capitais. O recente aumento dos recursos humanos e orçamentais da unidade de análise de informações financeiras, bem como o reforço dos seus procedimentos e processos, são passos positivos. As vulnerabilidades da governação, em especial na luta contra a corrupção, podem afetar negativamente o ambiente empresarial e entravar o investimento. Existe, nomeadamente, um risco de conflito de interesses a vários níveis da administração. Além disso, a unidade de crimes económicos da polícia não dispõe de pessoal suficiente. Neste contexto, é importante associar um quadro legislativo reforçado com uma execução atempada e exaustiva. Melhorar o quadro de governação e assegurar uma execução efetiva é um elemento fundamental para preservar a atratividade de Malta e proteger a economia dos riscos de reputação.
- (9) O setor dos seguros está exposto a riscos de supervisão passiva, sendo essencial a cooperação entre supervisores nacionais e externos. Ao contrário do setor bancário, a supervisão das filiais no setor dos seguros está sujeita a supervisão no país de origem, ou seja, as companhias de seguros registadas em Malta e com atividades noutras países estão sob supervisão direta da entidade reguladora maltesa. No entanto, a capacidade de supervisão ainda não foi suficientemente reforçada. Além disso, a complexidade dos modelos de negócio e dos produtos de seguros, associada a uma cada vez maior apetência pelo estabelecimento e expansão de veículos de seguros especializados, requer uma supervisão rigorosa.
- (10) Estão em curso reformas que visam continuar a melhorar a independência do poder judicial. Inclui-se aqui, em especial, a criação de um novo serviço do Ministério Público, independente do procurador-geral e da polícia, tal como recomendado também pela Comissão de Veneza do Conselho da Europa para a Democracia pelo Direito (Comissão de Veneza), num parecer sobre Malta, adotado em dezembro de 2018. Além disso, o reforço do quadro de governação, nomeadamente a execução efetiva das decisões judiciais e das medidas anticorrupção, constitui um pré-requisito para a obtenção de todos os benefícios do investimento.
- (11) A percentagem de empresas inovadoras continua fraca. O desempenho da investigação e da inovação precisa de ser reforçado através de uma especialização inteligente, de modo a que possa contribuir para o crescimento da produtividade. Malta ainda não definiu uma estratégia de competitividade coerente, abrangente e de longo prazo que faça a economia nacional subir na cadeia de valor. Dada a especialização de Malta em serviços de rápido crescimento e as suas aspirações em termos de tecnologia de cadeia de blocos, é essencial investir ainda mais na capacidade administrativa e de supervisão. Além disso, um melhor desempenho de Malta em termos de inovação exigirá mais investimentos em ativos incorpóreos, inclusive em investigação e desenvolvimento (I&D), focalizados nos défices e lacunas de competências e facilitando as ligações entre a ciência e as empresas, no quadro de uma governação mais eficaz do sistema de investigação e inovação.

- (12) Malta precisa de promover a transição para uma economia mais sustentável e eficiente em termos de recursos, por exemplo investindo no potencial inexplorado da eficiência energética e das energias renováveis, no ciclo de gestão da água, na gestão de resíduos, na luta contra as emissões crescentes dos sistemas de ar condicionado, na ação climática e na mobilidade sustentável, que reduzirá as emissões provenientes do transporte rodoviário. Dadas as alternativas limitadas à utilização do automóvel para os transportes e as deslocações, bem como a elevada taxa de penetração do automóvel, o congestionamento rodoviário é um dos aspetos mais negativos do ambiente empresarial de Malta e continua a representar um importante desafio. Além disso, as emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes rodoviários aumentaram fortemente nos últimos cinco anos. A percentagem de energias renováveis no cabaz energético aumentou para 7,2% em 2017, ligeiramente acima do nível da trajetória indicativa para 2017/2018, que era de 6,5%. No entanto, o consumo final de energia de Malta continua a aumentar. São necessários novos investimentos em todos os setores a curto prazo, a fim de atingir os objetivos nacionais em matéria de energias renováveis e de eficiência energética para 2020. Deverão ser aplicadas medidas de financiamento ou de apoio à I&D de tecnologias novas/melhoradas que visem o ambiente e as alterações climáticas. Os custos ambientais e sociais da forte expansão do imobiliário requerem um acompanhamento mais rigoroso. Os princípios da economia circular deverão ser aplicados à eliminação dos resíduos da construção, a fim de limitar o seu impacto ambiental. As consequências económicas e sociais do aumento do custo da habitação requerem atenção.
- (13) A taxa de emprego em Malta, atualmente superior à média da União, continua a aumentar. A este respeito, poderia ser dada especial atenção às pessoas com deficiência. As disparidades no emprego entre homens e mulheres continuam a ser as mais acentuadas da União e a participação das mulheres no mercado de trabalho diminuiu a partir dos 40 anos, em grande parte devido às responsabilidades familiares. Um maior apoio do mercado de trabalho aos cuidadores informais desempregados poderia colmatar esta lacuna. O crescente recurso a mão de obra estrangeira para fazer face à escassez de mão de obra e de qualificações cria desafios sociais e de sustentabilidade. As iniciativas políticas nos domínios do mercado de trabalho, das competências e da inclusão social poderiam beneficiar de um melhor acompanhamento e avaliação.
- (14) Malta investe montantes relativamente elevados na educação e na formação mas, embora se tenha globalmente registado um aumento na participação e na taxa de sucesso, isso ainda não se traduz em melhores resultados para todos. A estratégia de investimento beneficiaria de uma maior ênfase na correção das desvantagens sociais, a fim de estar em consonância com o princípio do Pilar Europeu dos Direitos Sociais em matéria de qualidade e educação inclusiva. As medidas tomadas ao longo da última década conduziram a uma redução do abandono escolar precoce, mas a taxa de abandono é ainda uma das mais elevadas da União. As medidas recentemente tomadas procuram também melhorar a inclusividade do ensino superior, mas a taxa de sucesso a este nível continua a ser inferior à média da União e suscita problemas em matéria de competências. A participação na educação de adultos está a aumentar, mas continua a ser reduzida para as pessoas pouco qualificadas e as pessoas inativas.
- (15) A luta contra o planeamento fiscal agressivo é essencial para tornar os sistemas fiscais mais eficientes e mais justos, tal como reconhecido na Recomendação para a área do euro de 2019. Os efeitos de repercussão entre os Estados-Membros decorrentes das estratégias de planeamento fiscal agressivo implementadas pelos contribuintes exigem uma ação coordenada das políticas nacionais para complementar a legislação da União. Embora Malta tenha adotado medidas contra as estratégias de planeamento fiscal agressivo, o elevado nível de pagamentos de *royalties* e dividendos em percentagem do PIB indica que as regras fiscais vigentes no país podem ser utilizadas pelas empresas que praticam um planeamento fiscal agressivo. A ausência de impostos com retenção na fonte sobre pagamentos ao estrangeiro (ou seja, efetuados por residentes da União a residentes de países terceiros) de dividendos, juros e *royalties* efetuados por empresas sediadas em Malta pode levar a que esses pagamentos não sejam de todo tributados, se também não estiverem sujeitos a imposto na jurisdição do beneficiário. Muito embora o regime maltês de dedução dos juros nocionais contribua para reduzir o endividamento, as regras antiabuso, associadas a uma taxa generosa e a um regime baseado em ações, exigem um acompanhamento rigoroso a fim de prevenir toda e qualquer utilização abusiva para efeitos de planeamento fiscal agressivo. Embora o Programa para Investidores Individuais e o Programa de Residência e Vistos de Malta não concedam automaticamente a residência para efeitos fiscais, se estiverem reunidos determinados requisitos, o rendimento pode ficar isento ao abrigo do regime dos não residentes sem requisitos materiais de presença física, desde que o rendimento não seja transferido para Malta. Esses programas podem facilitar as práticas de planeamento fiscal agressivo e foram identificados pela OCDE como tendo um risco potencialmente elevado de utilização abusiva para contornar a troca automática de informações de contas financeiras.
- (16) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório relativo ao país, permitindo que Malta utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados.

- (17) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica de Malta, que publicou no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou igualmente o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas a Malta em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica em Malta, 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 as futuras decisões nacionais.
- (18) À luz da presente avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade para 2019 e entende <sup>(7)</sup> que Malta deverá poder cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento,

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, Malta tome medidas no sentido de:

1. Assegurar a sustentabilidade orçamental dos sistemas de saúde e de pensões, nomeadamente restringindo as reformas antecipadas e ajustando a idade legal de reforma em função do aumento previsto da esperança de vida;
2. Corrigir os aspetos do sistema fiscal que possam facilitar o planeamento fiscal agressivo por parte de indivíduos e multinacionais, nomeadamente através de pagamentos ao estrangeiro; reforçar o quadro de governação global, nomeadamente prosseguindo os esforços para detetar e reprimir a corrupção; continuar os progressos em curso no sentido de reforçar o quadro de luta contra o branqueamento de capitais, nomeadamente no que diz respeito às execuções; reforçar a independência do poder judicial, em especial as salvaguardas relativas a nomeações e exonerações de magistrados, e criar um Ministério Público separado;
3. Centrar a política económica relacionada com o investimento na investigação e inovação, na gestão dos recursos naturais, na eficiência energética e dos recursos, no transporte sustentável, na redução do congestionamento do tráfego e na educação e formação inclusivas.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
M. LINTILÄ

---

<sup>(7)</sup> Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas dos Países Baixos para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade dos Países Baixos para 2019**

(2019/C 301/19)

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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, a Comissão também adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou os Países Baixos 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 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à área do euro»).

<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 L 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (2) Enquanto Estado-Membro cuja moeda é o euro, e tendo em conta a estreita interligação entre as economias da União Económica e Monetária, os Países Baixos deverão garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro de 2019, repercutida nas recomendações 1 e 3 abaixo. Em especial, as medidas de investimento e as medidas de apoio ao crescimento dos salários ajudarão a dar resposta à primeira recomendação da área do euro no que diz respeito ao reequilíbrio da área do euro, as medidas fiscais ajudarão a dar resposta à segunda recomendação da área do euro no que diz respeito à luta contra o planeamento fiscal agressivo e a redução de certas distorções que encorajam o endividamento das famílias ajudará a dar resposta à quarta recomendação da área do euro no que diz respeito às distorções fiscais a favor do endividamento.
- (3) O relatório de 2019 relativo aos Países Baixos foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pelos Países Baixos em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(4)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020. Esse relatório incluía igualmente uma apreciação aprofundada, efetuada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 27 de fevereiro de 2019. A análise da Comissão levou-a a concluir que os Países Baixos registam desequilíbrios macroeconómicos. Em especial, o elevado nível da dívida do setor privado e o elevado excedente da balança corrente constituem fontes de desequilíbrio, com repercussões além-fronteiras. Beneficiando do crescimento económico, o rácio dívida privada/PIB, embora continue a ser elevado, voltou a mostrar uma tendência decrescente, tanto para as empresas como para as famílias. No entanto, a dívida nominal dos agregados familiares está a aumentar lentamente, devido ao aumento dos preços da habitação.
- (4) Em 29 de abril de 2019, os Países Baixos apresentaram o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e o seu Programa de Estabilidade para 2019. 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 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(5)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tencionaria recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma boa governação económica.
- (6) Os Países Baixos encontram-se atualmente sujeitos à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade para 2019, o governo projeta uma diminuição do excedente das administrações públicas, que passaria de 1,5% do produto interno bruto (PIB) em 2018 para 0,0% do PIB em 2022. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(6)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo – que corresponde a um défice estrutural de 0,5% do PIB – continua a ser amplamente alcançado durante o período de programação. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2019, prevê-se que o rácio dívida das administrações públicas/PIB desça de 52,4% do PIB em 2018 para 44,6% do PIB em 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é plausível. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, o saldo estrutural deverá passar de um excedente de 0,8% do PIB em 2018 para 0,7% do PIB em 2019 e 0,2% do PIB em 2020, superando assim o objetivo orçamental de médio prazo. Prevê-se que a dívida das administrações públicas se mantenha numa firme trajetória descendente. No conjunto, o Conselho considera que os Países Baixos deverão cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e 2020. Ao mesmo tempo, embora respeitando o objetivo orçamental de médio prazo, seria importante recorrer a políticas orçamentais e estruturais para apoiar uma tendência de aumento do investimento.

<sup>(4)</sup> JO L 320 de 10.9.2018, p. 80.

<sup>(5)</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>(6)</sup> Saldo corrigido de variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

- (7) No que diz respeito à sustentabilidade orçamental, o projetado aumento da despesa pública em matéria de cuidados continuados aponta para riscos médios em termos de sustentabilidade a longo prazo. Em 2015, o governo transferiu para o nível municipal uma grande parte do sistema de cuidados continuados, a fim de melhorar a sua eficiência e reduzir a despesa pública. O impacto desta reforma na sustentabilidade orçamental deve ser objeto de acompanhamento.
- (8) A partir de novembro de 2018, os fundos do Fundo de Garantia de Depósitos, uma entidade jurídica independente, foram transferidos de uma conta separada no Banco Central dos Países Baixos para uma conta junto do Tesouro. O Fundo de Garantia de Depósitos dos Países Baixos estava a ser gradualmente constituído e, até à data, tinha acumulado cerca de mil milhões de EUR, com um montante adicional de 4 mil milhões de EUR a serem pagos pelos bancos até 2024, que deveriam ter sido investidos numa carteira diversificada de ativos de baixo risco, em conformidade com a Diretiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril de 2014 <sup>(7)</sup> (Diretiva Sistemas de Garantia de Depósitos). A transferência da conta do fundo reduz o nível da dívida bruta, mas não tem qualquer efeito no défice público. Na sequência desta transferência, o Tesouro poderá utilizar os fundos para financiar despesas públicas, mas terá de disponibilizar os fundos no caso de ser necessário fazer pagamentos aos depositantes ou financiar intervenções em conformidade com o seu mandato legal, o que pode ter um impacto na estabilidade financeira.
- (9) Os agregados familiares neerlandeses combinam importantes ativos não líquidos no setor da habitação e das pensões com um elevado endividamento, o que torna os agregados familiares vulneráveis aos choques financeiros e económicos. A elevada dívida das famílias é explicada pela generosa dedutibilidade fiscal dos juros pagos pelos créditos hipotecários, mas também pela falta de um segmento intermédio que funcione bem no mercado de arrendamento e pela elevada poupança obrigatória em matéria de pensões. Um desafio fundamental no combate ao elevado endividamento das famílias prende-se com o mercado da habitação, onde os fatores de rigidez e as distorções criadas por incentivos, cujos efeitos se têm acumulado ao longo de décadas, condicionam os padrões de financiamento imobiliário e a poupança setorial. A partir de 2012, foram tomadas diversas medidas que, m, em parte, atenuaram este problema. A anunciada aceleração da redução da dedutibilidade fiscal dos juros hipotecários já foi prevista por lei e terá início em 2020. Não obstante, a dedução fiscal dos pagamentos hipotecários continua a ser generosa e continua a resultar numa distorção substancial em favor do endividamento das famílias. Ao mesmo tempo, o mercado do arrendamento privado, único segmento não subvencionado, continua subdesenvolvido, representando 13% do total do alojamento.. A ausência de um segmento intermédio viável no mercado de arrendamento encoraja as famílias a comprar em vez de arrendar, conduzindo a rácios de endividamento elevados e a situações de vulnerabilidade financeira.
- (10) Embora o sistema de pensões funcione bem a nível da adequação das pensões e da sustentabilidade orçamental, tem aspetos negativos em termos de equidade intergeracional, transparência dos direitos à pensão e flexibilidade. Além disso, as contribuições para os regimes complementares de pensões são elevadas e flutuam em função do desempenho dos fundos de pensões. Tal pode afetar as despesas das famílias de uma forma pró-cíclica. Uma reforma do sistema de pensões poderia, ao longo do ciclo de vida, conduzir a menores contribuições obrigatórias para o regime de pensões e a um consumo mais estável (ou «alisamento do consumo»). O governo confirmou a sua intenção de reformar substancialmente o segundo pilar do sistema de pensões a fim de melhorar a sua cobertura e de criar um regime mais transparente, flexível e equitativo do ponto de vista atuarial. Uma reforma simultânea das instituições do mercado imobiliário e do sistema de pensões tem potencial para reduzir a pressão a que os orçamentos das famílias estão sujeitos e tornar os agregados familiares menos vulneráveis a choques económicos e financeiros, o que teria efeitos benéficos para a resiliência macroeconómica e o crescimento económico.
- (11) Apesar da baixa taxa de desemprego, da elevada taxa de vagas de emprego e da crescente escassez de trabalhadores, o crescimento dos salários nominais manteve-se até agora moderado (1,1% em 2017 e 2,4% em 2018). Os salários fixados por acordos coletivos aumentaram, em média, 2,1% em 2018, enquanto os salários da função pública aumentaram a um ritmo mais rápido (3% no segundo semestre de 2018). Além disso, foram concluídos acordos salariais que conduziram a um aumento nominal de 7% em dois anos para todos os funcionários públicos da administração central. Foi concedido um financiamento adicional para aumentar os salários dos professores do ensino primário. O governo adotou ainda várias medidas orçamentais que reduzem a carga fiscal sobre o trabalho e visam aumentar o rendimento líquido disponível das famílias que trabalham. O aumento do rendimento disponível das famílias através do reforço das condições propícias ao crescimento salarial, bem como a reforma do segundo pilar do sistema de pensões a fim de o tornar mais transparente, mais equitativo entre gerações e mais resiliente a choques, contribuiria para estimular a procura interna e o reequilíbrio na área do euro.

<sup>(7)</sup> Diretiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos (JO L 173 de 12.6.2014, p. 149).

- (12) A luta contra o planeamento fiscal agressivo é essencial para tornar os sistemas fiscais mais eficientes e justos, tal como reconhecido na Recomendação para a área do euro de 2019. Os efeitos de repercussão entre os Estados-Membros decorrentes das estratégias de planeamento fiscal agressivo implementadas pelos contribuintes exigem uma ação coordenada das políticas nacionais para complementar a legislação da União. Os Países Baixos adotaram medidas contra as estratégias de planeamento fiscal agressivo, mas o elevado nível de dividendos, *royalties* e juros pagos efetuados através do país sugere que as empresas tiram partido das regras fiscais para praticar um planeamento fiscal agressivo. Uma percentagem elevada do investimento direto estrangeiro é detida por entidades de finalidade especial. A ausência de retenção na fonte aplicável a pagamentos para o exterior (ou seja, efetuados por residentes da União a residentes de países terceiros), a *royalties* e juros pode levar a que esses pagamentos não sejam de todo tributados, caso também não sejam sujeitos a imposto na jurisdição do beneficiário. O anúncio do programa de reformas em matéria de fiscalidade, nomeadamente no que respeita à retenção na fonte sobre pagamentos de *royalties* e juros em caso de abuso ou de pagamentos destinados a jurisdições com reduzida tributação, constitui um passo positivo no combate ao planeamento fiscal agressivo, devendo ser acompanhado de perto.
- (13) O crescimento do emprego nos últimos anos deve-se principalmente ao trabalho temporário e ao trabalho por conta própria, embora o crescimento do emprego de trabalhadores com contratos permanentes tenha recentemente ultrapassado o crescimento do emprego temporário. No entanto, a percentagem de emprego flexível continua a ser elevada e representa uma parte substancial do mercado de trabalho. Verifica-se uma percentagem elevada de contratos temporários e assiste-se a um aumento rápido da atividade por conta própria sem empregados, no contexto de grandes diferenças a nível da regulamentação laboral aplicável, da proteção laboral e da legislação fiscal e da segurança social. O governo adotou um pacote de medidas (projeto de lei do mercado de trabalho em equilíbrio, «*Wet Arbeidsmarkt in Balans*»), a fim de facilitar a contratação de pessoal permanente e de tornar os contratos flexíveis menos flexíveis. A aplicação destas medidas (que deverão entrar em vigor em 2020) deve ser acompanhada de perto. Além disso, foram anunciadas medidas para atenuar a obrigação de os empregadores continuarem a pagar os salários durante dois anos em caso de doença. No entanto, até à data não foram adotadas outras medidas concretas. Por conseguinte, alguns destes fatores institucionais ainda criam incentivos financeiros para os trabalhadores começarem a trabalhar por conta própria ou preferirem a utilização do estatuto de trabalhadores por conta própria sem empregados. Os trabalhadores por conta própria têm mais frequentemente uma cobertura insuficiente em termos de seguros de invalidez, de desemprego e de velhice, o que poderá vir a afetar a sustentabilidade do sistema de segurança social a longo prazo. Por outro lado, a aplicação de medidas para combater o falso trabalho por conta própria foi suspensa até 2020.
- (14) Apesar de o mercado de trabalho ser globalmente eficiente, promover a igualdade de oportunidades em matéria de emprego e a inclusão ativa continua a ser um desafio importante, em especial para as pessoas oriundas da imigração, pessoas que operam à margem do mercado de trabalho e pessoas economicamente inativas. Além disso, existe ainda um potencial de trabalho inexplorado, em especial entre o elevado número de mulheres que trabalham a tempo parcial.
- (15) As competências técnicas e digitais e os profissionais qualificados são cruciais para a capacidade de inovação da economia dos Países Baixos e para o crescimento da produtividade. Isto aponta para a necessidade de investir mais na formação, incluindo a formação em competências digitais, e de promover oportunidades flexíveis de melhoria de competências e de requalificação. A melhoria da capacidade de inovação da sociedade também exige investimentos para apoiar a educação nos domínios da ciência, tecnologia, engenharia e matemática. Além disso, o aumento do investimento em competências, educação e formação é crucial para melhorar o acesso ao mercado de trabalho e a empregabilidade das pessoas que se encontram à margem do mercado de trabalho, promovendo simultaneamente a igualdade de oportunidades e a inclusão ativa.
- (16) Embora a intensidade de investimento em investigação e desenvolvimento nos Países Baixos tenha aumentado para mais de 2%, continua a ser bastante inferior ao objetivo nacional de 2,5% e ao nível verificado nos países com melhores resultados. Em termos de produtividade, os Países Baixos são um dos países com melhor desempenho em muitos setores. Por conseguinte, a continuação do crescimento da produtividade depende fortemente da inovação. O investimento adicional em investigação e desenvolvimento e na inovação, especialmente no setor privado, seria benéfico.
- (17) A transição energética e a redução das emissões de gases com efeito de estufa exigem investimentos substanciais para assegurar um desenvolvimento económico mais sustentável e eficiente em termos de recursos. É provável que os Países Baixos ultrapassem os seus objetivos para 2020 em matéria de redução das emissões de gases com efeito de estufa, ao passo que o cumprimento dos objetivos para 2030 exigirá medidas adicionais. As metas relativas à eficiência energética (energia primária) e às energias renováveis fixadas para 2020 não serão atingidas sem medidas adicionais. A meta dos Países Baixos para 2023 em termos de energias renováveis, definido no respetivo acordo energético, deverá ser atingido graças aos investimentos em parques eólicos marítimos. Até ao final de 2019, o governo pretende adotar um plano nacional em matéria de energia e clima, que fornecerá uma panorâmica das suas necessidades de investimento até 2030 para as diferentes dimensões da União da Energia, incluindo as energias renováveis, a eficiência energética, a segurança do aprovisionamento e a atenuação e adaptação às alterações climáticas.

- (18) O congestionamento de tráfego continua a ser um desafio nos Países Baixos, que é um país denso e bem equipado e que desempenha um papel fundamental na logística da União, por aí se encontrar o maior porto da União, Roterdão, e um dos maiores aeroportos, Schiphol. Este problema foi atenuado com trabalhos de infraestrutura adicionais, mas continua a persistir, com custos sociais elevados e horas desperdiçadas no trânsito.
- (19) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das necessidades identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório por país de 2019, permitindo que os Países Baixos utilizem da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados.
- (20) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica dos Países Baixos e publicou-a no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas aos Países Baixos em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica nos Países Baixos, 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 as futuras decisões nacionais.
- (21) À luz dessa avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade para 2019, e considera <sup>(8)</sup> e que os Países Baixos deverão cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (22) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas para 2019 e o Programa de Estabilidade para 2019. As suas recomendações, apresentadas ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão consubstanciadas nas recomendações 1 e 3 abaixo. Essas recomendações contribuem igualmente para a aplicação da Recomendação para a área do euro de 2019, transposta em especial na primeira e quarta recomendações relativas à área do euro. As políticas orçamentais referidas na recomendação 3 contribuem, nomeadamente, para corrigir os desequilíbrios relacionados com o atual excedente da balança corrente,

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, os Países Baixos tomem medidas no sentido de:

1. Reduzir a distorção a favor do endividamento das famílias e as distorções no mercado da habitação, nomeadamente através do apoio ao desenvolvimento do setor do arrendamento privado. Assegurar que o segundo pilar do sistema de pensões seja mais transparente, mais equitativo entre as gerações, e mais resiliente aos choques. Aplicar políticas para aumentar o rendimento disponível das famílias, nomeadamente através do reforço das condições de apoio ao crescimento dos salários, respeitando simultaneamente o papel dos parceiros sociais. Corrigir as características do sistema fiscal que podem facilitar o planeamento fiscal agressivo, em especial os pagamentos ao exterior, nomeadamente através da implementação das medidas anunciadas.
2. Reduzir os incentivos ao trabalho por conta própria sem empregados, promovendo simultaneamente uma proteção social adequada para os trabalhadores por conta própria, e combater o falso trabalho por conta própria. Reforçar a aprendizagem ao longo da vida e a aquisição de novas competências, em especial das pessoas que se encontram à margem do mercado de trabalho ou inativas.
3. Utilizar as políticas orçamentais e estruturais para apoiar o relançamento do investimento, embora respeitando o objetivo orçamental de médio prazo. Centrar a política económica relacionada com o investimento na investigação e desenvolvimento, em particular no setor privado, nas energias renováveis, na eficiência energética e na redução das emissões de gases com efeito de estufa, bem como na eliminação dos estrangulamentos no setor dos transportes.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
M. LINTILÄ

---

<sup>(8)</sup> Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Áustria para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Áustria para 2019**

(2019/C 301/20)

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 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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup>, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que não identificou a Áustria como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de 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 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à área do euro»).

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

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

<sup>(3)</sup> JO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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 Áustria deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro de 2019, repercutida nas recomendações 1 a 3 abaixo. Em especial, o enfoque da política económica relacionada com o investimento nas áreas especificadas contribuirá para dar resposta à segunda recomendação relativa à área do euro no que fiz respeito ao apoio ao investimento, enquanto a recomendação de transferir a carga fiscal que recai sobre o trabalho para outras bases tributáveis dá resposta à terceira recomendação relativa à área do euro quanto ao funcionamento do mercado laboral.
- (3) O relatório de 2019 relativo à Áustria foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Áustria em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(4)</sup>, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados pela Áustria na consecução dos objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020.
- (4) Em 24 de abril de 2019, a Áustria apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e o seu Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, 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 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(5)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma boa governação económica.
- (6) A Áustria encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra relativa à dívida. No seu Programa de Estabilidade para 2019, o Governo prevê que o saldo nominal melhore, passando de um excedente de 0,1% do produto interno bruto (PIB) em 2018 para 0,3% do PIB em 2019, e reduzindo-se progressivamente para uma situação de equilíbrio orçamental até 2023. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(6)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo – que corresponde a um défice estrutural de 0,5% do PIB – continua a ser ultrapassado durante o período de programação. Segundo o Programa de Estabilidade, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá diminuir gradualmente de 73,8% do PIB em 2018 para 59,8% do PIB em 2023. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é otimista. Os riscos subjacentes ao planeamento orçamental de médio prazo parecem ser moderados e dizer respeito essencialmente à execução já anunciada de economias de custos na administração pública, as quais serão utilizadas para financiar a reforma prevista dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e das pessoas coletivas.
- (7) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou que a Áustria atingisse o seu objetivo orçamental de médio prazo em 2019, tendo em conta a permissão de desvio associada a ocorrências excecionais que justificam um desvio temporário. Esta situação coaduna-se com uma taxa máxima de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas <sup>(7)</sup> de 2,9%, o que corresponde a uma melhoria do saldo estrutural de 0,3% do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, o saldo estrutural deverá passar de -0,1% do PIB em 2019 para 0,0% do PIB em 2020, ficando acima do objetivo orçamental de médio prazo. Prevê-se que a Áustria cumpra a regra relativa à dívida em 2019 e 2020. De um modo geral, o Conselho entende que é de prever que a Áustria cumpra as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e 2020.

<sup>(4)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 84.

<sup>(5)</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>(6)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

<sup>(7)</sup> As despesas públicas primárias líquidas incluem as despesas públicas totais, com exclusão das 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 por 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.

- (8) A Áustria apresenta um grau de risco médio em termos de sustentabilidade orçamental a longo prazo. Esse risco decorre do aumento previsto das despesas públicas com cuidados de saúde, cuidados de longa duração e pensões. Embora a cobertura dos serviços de saúde no país seja em geral elevada, as despesas públicas com a saúde deverão aumentar 1,3 pontos percentuais (para atingirem 8,3% do PIB até 2070), ou seja, deverão crescer a um ritmo superior à média da União (0,9 pontos percentuais). Projeta-se que, até 2070, as despesas públicas com cuidados de longa duração dupliquem, passando de 1,9% para 3,8% do PIB. A introdução de limites máximos para a despesa, através da Lei de Perequação Financeira de 2017, bem como a Reforma dos Cuidados de Saúde Primários, que visa reduzir a excessiva dependência relativamente ao setor hospitalar, constituem uma primeira resposta à questão da sustentabilidade. A Lei da Organização da Segurança Social, recentemente adotada, poderá gerar poupanças a nível dos custos administrativos e de governação, mas implica custos iniciais. Uma maior eficácia na adjudicação dos contratos públicos (por exemplo, a realização de concursos à escala da União, a utilização de outros critérios de adjudicação para além do preço e a agregação de concursos entre regiões), assim como um recurso mais frequente às soluções de saúde em linha, poderão contribuir para melhorar a qualidade e a relação custo-eficácia. No domínio dos cuidados de longa duração, prevê-se que as medidas recentes — nomeadamente a decisão de abolir a obrigação de os pacientes utilizarem os seus próprios recursos para financiar os cuidados de longa duração em regime de internamento — contribuam para aumentar, e não para conter, as despesas.
- (9) As despesas com pensões deverão atingir um pico em 2036, situando-se 1,2 pontos percentuais do PIB acima do ponto de referência de 2016. As reformas já levadas a cabo proporcionaram, de forma bem-sucedida, incentivos a que as pessoas se reformem mais tarde (entre 2014 e 2017, estima-se que a idade efetiva de abandono do mercado de trabalho tenha aumentado 1,5 anos para os homens e 1 ano para as mulheres). Subsiste, contudo, o desafio de reduzir o hiato entre a idade legal e a idade efetiva de reforma, devendo ser promovido o prolongamento da vida ativa. Além disso, o ajustamento da idade mínima para obter a reforma antecipada e da idade legal mínima de passagem à reforma contribuiria para melhorar mais eficazmente a sustentabilidade a longo prazo, num contexto de envelhecimento demográfico. Estabelecer no futuro uma ligação automática entre a idade legal de passagem à reforma e o aumento da esperança de vida poderia reduzir as despesas públicas com pensões. Essa redução estima-se em 2,4 pontos percentuais do PIB durante o período 2016-2070, compensando assim o aumento que se verificaria se não fossem introduzidas quaisquer alterações.
- (10) O federalismo orçamental da Áustria gera uma inadequação considerável entre as responsabilidades de despesa e de cobrança de receitas a nível infranacional. Em vez de disporem de autonomia fiscal, os orçamentos infranacionais são alimentados por um sistema complexo de partilha de impostos e de transferências intergovernamentais, o que dificulta a transparência orçamental e a responsabilização política, não incentivando a eficácia da despesa pública. A Lei de 2017 sobre as Relações Orçamentais Intergovernamentais introduziu uma série de alterações a fim de racionalizar as relações orçamentais entre os diferentes níveis administrativos. Essas alterações incluem a simplificação da repartição dos impostos comuns, a atribuição de uma fonte de receitas próprias aos *Länder* e a aprovação de novas reformas para repartir de forma mais transparente as competências legislativas e executivas entre os diferentes níveis administrativos. No que respeita a esta última, o *Kompetenzbereinigungspaket* foi um primeiro passo para destrinçar as competências, uma vez que reatribuiu (de forma exclusiva) áreas de intervenção partilhadas quer ao nível federal quer aos *Länder*, reduzindo assim os direitos recíprocos de aprovação. A referida lei só incide, contudo, num número limitado de áreas de intervenção.
- (11) A estrutura fiscal na Áustria é caracterizada por uma pesada carga sobre o trabalho (impostos sobre os salários e contribuições para a segurança social). Esta carga fiscal deverá aumentar ao longo do tempo, enquanto os escalões de rendimento não forem indexados à inflação. Elevando-se a 55,3% em 2017, a parte dos impostos sobre o trabalho no total das receitas fiscais foi uma das mais elevadas da União (média: 49,7%). Algumas reformas recentes, nomeadamente a redução das contribuições para a segurança social dos trabalhadores com baixos rendimentos e dos empregadores, assim como a redução da carga fiscal para os pais que trabalham, proporcionada pelo novo subsídio familiar extraordinário, ajudaram a reduzir a carga fiscal sobre o trabalho. No entanto, ainda é possível orientar o modelo fiscal para fontes que promovam um crescimento mais inclusivo e mais sustentável. Mais concretamente, os impostos recorrentes sobre o património imobiliário são considerados relativamente favoráveis ao crescimento e progressivos, uma vez que as pessoas com rendimentos mais elevados são suscetíveis de dispor de um maior património. No entanto, dado que a base tributável está largamente desatualizada, as receitas dos impostos recorrentes sobre o património imobiliário na Áustria continuam a ser reduzidas e a estar muito abaixo da média da União. A atualização da base tributável geraria mais receitas e permitiria resolver os problemas de equidade resultantes do facto de os valores dos terrenos/imóveis estarem desajustados dos preços de mercado. Uma tributação mais bem concebida e mais eficaz da riqueza poderia também tornar o sistema fiscal austríaco mais justo, especialmente tendo em conta a enorme desigualdade na repartição da riqueza no país e a inexistência de impostos sobre as sucessões e doações. Por último, os impostos ambientais ajudam a internalizar as externalidades negativas da exploração dos recursos e das atividades poluentes relacionadas com a saúde e o clima. Neste contexto, importa reconsiderar o tratamento fiscal preferencial concedido atualmente às atividades em causa.

- (12) Embora o mercado de trabalho tenha registado algumas melhorias, o potencial de capital humano por explorar tem prejudicado a produtividade e o crescimento a longo prazo, sendo necessário introduzir alterações no que respeita às mulheres, aos trabalhadores menos qualificados, aos trabalhadores mais velhos e às pessoas oriundas da imigração. Apesar de a taxa de emprego das mulheres ser globalmente elevada (71,7% na Áustria, face a 67,4% na União, em 2018), o número de empregos a tempo inteiro continua a ser bastante reduzido. O emprego a tempo parcial entre as mulheres está muito acima da média da União (47,6% na Áustria, face a 30,8% na União, em 2018), o que resulta sobretudo da insuficiência das estruturas de acolhimento de crianças e da elevada proporção de mulheres que desempenham tarefas familiares não remuneradas. A conceção atual dos serviços de acolhimento de crianças e das licenças para assistência à família não contribui suficientemente para assegurar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no mercado laboral. O investimento em serviços de acolhimento de crianças a tempo inteiro e a preços acessíveis, assim como na escolaridade em horário integral, ajudaria mais mulheres a trabalharem a tempo inteiro, permitiria tirar mais partido do potencial que as mulheres representam no mercado laboral e melhoraria a produtividade e o crescimento inclusivo a longo prazo. O elevado emprego a tempo parcial entre as mulheres explica igualmente, em grande medida, a disparidade salarial existente entre homens e mulheres (não corrigida), que continua a ser claramente superior à média da União (19,9% na Áustria, face a 16,0%, na União, em 2017). Outros aspetos importantes desta disparidade são a sobrerrepresentação das mulheres nos setores com remunerações mais baixas, a segregação relacionada com a escolha dos estudos, a sub-representação das mulheres nos cargos de gestão e supervisão e as interrupções da carreira profissional. Em geral, a disparidade considerável existente entre homens e mulheres em termos de pensões (40,5% na Áustria, face a 35,2% na União, em 2017) resulta, em grande medida, desta desigualdade de rendimentos gerada durante a vida profissional. Além disso, as pessoas com empregos precários, na sua maioria mulheres, não têm direito a subsídio de desemprego. As elevadas taxas de desemprego entre os trabalhadores menos qualificados sugerem um fraco aproveitamento do potencial do mercado laboral. Mais de 44% de todos os desempregados só completaram a escolaridade obrigatória (*Pflichtschule*). A adoção de políticas ativas do mercado de trabalho, que incentivem um maior número de pessoas a trabalhar ou a procurar emprego, incluindo oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, continua a ser crucial para tirar partido do potencial dos trabalhadores oriundos da imigração e dos adultos menos qualificados. Apesar de ser tradicionalmente forte, a participação dos parceiros sociais no processo de decisão destas políticas tem sido posta em causa.
- (13) A escassez de mão de obra qualificada indica que é necessário investir mais na educação e na formação gerais. Os resultados de aprendizagem dos estudantes desfavorecidos não registaram melhorias, subsistindo uma grande diferença de desempenho entre os estudantes consoante são ou não oriundos da imigração. Os exames nacionais de 2016 mostraram ser problemático atingir o nível de competências de base, pois cerca de um quarto dos alunos do 8.º ano não satisfaz, ou só satisfaz parcialmente, os padrões educativos em alemão. Os resultados obtidos pelos alunos provenientes de meios socioeconómicos desfavorecidos e/ou da imigração praticamente não registaram melhorias nos exames nacionais. Os exames recentemente realizados a nível internacional confirmaram também o alargamento do fosso em termos de competências de leitura para os estudantes oriundos dos meios socioeconómicos mais desfavorecidos ou da imigração. No âmbito do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), o desempenho dos alunos nascidos na Áustria foi considerado superior ao dos imigrantes de primeira geração, com uma diferença equivalente a quase três anos completos de escolaridade. As reformas recentemente levadas a cabo no setor da educação prejudicam uma parte dos esforços de reforma já envidados e não observam as melhores práticas da União e da OCDE. Neste contexto, o ritmo da expansão da escolaridade em horário integral abrandou, tendo-se intensificado a separação dos alunos em função das suas capacidades (*«school tracking and streaming»*) no ensino geral. Será necessário investir para combater as desigualdades dos resultados no domínio da educação devidas ao meio socioeconómico ou migratório de que os alunos são originários. Embora o país tenha um desempenho acima da média da União quanto às competências digitais dos seus cidadãos, tem vindo a ficar para trás relativamente aos países com melhores desempenhos. A economia sente cada vez mais a falta de trabalhadores qualificados no domínio das tecnologias da informação, dado que a procura crescente não pode ser satisfeita pelo número de licenciados em informática, que é insuficiente.
- (14) A Áustria é um país que investe fortemente na investigação e desenvolvimento, tendo definido objetivos nacionais ambiciosos. No entanto, os seus resultados científicos e em matéria de inovação não são tão satisfatórios quanto os dos países considerados «Líderes da Inovação» da União<sup>(8)</sup>. O aumento do investimento em investigação e desenvolvimento não se traduz plenamente em inovação e aumento da produtividade. Mais concretamente, a Áustria tem um fraco desempenho quanto ao emprego em empresas inovadoras de rápido crescimento. O investimento em investigação e desenvolvimento seria mais eficaz se se traduzisse plenamente em excelência científica e inovação pioneira. Para tal, importa estabelecer mais e melhores ligações entre a ciência e as empresas e incentivar a cooperação em prioridades de especialização inteligente entre as diferentes regiões e com outros países. Além disso, a realização de novos investimentos poderá gerar importantes ganhos de produtividade e resultados em matéria de inovação, inclusive no que toca àecoinovação, à capacidade de inovação das pequenas e médias empresas (PME) e aos ativos intangíveis complementares.

<sup>(8)</sup> Tal como definidos pelo Painel Europeu da Inovação de 2018 (*Líderes da Inovação*: SE, DK, FI, NL, UK, LU; *Fortes Inovadores*: DE, BE, IE, AT, FR, SI).

- (15) Embora o país apresente um desempenho superior à média da União quanto ao progresso global em matéria de digitalização, ainda não atingiu o estatuto de «Líder da Inovação» da União. Isto diz respeito tanto à utilização das tecnologias digitais como ao seu desenvolvimento. O setor das tecnologias da informação da Áustria é relativamente pequeno e nunca registou o mesmo ritmo de crescimento que os dos países «Líderes da Inovação». Além disso, as zonas rurais carecem de conectividade de alto débito, o que aumenta a disparidade entre as regiões em matéria de digitalização e capacidade de inovação. Existem também carências significativas na infraestrutura digital das escolas, nomeadamente quanto à cobertura das redes locais sem fios. A Áustria introduziu alguns programas de financiamento para melhorar a conectividade à Internet de alta velocidade em todo o país. O relançamento da estratégia global de digitalização da Áustria proporciona a oportunidade de definir objetivos e indicadores e de acompanhar os progressos realizados quanto aos necessários investimentos públicos e privados na digitalização.
- (16) O aumento da eficiência energética e a quota de recursos provenientes de energias renováveis podem reforçar o potencial de crescimento sustentável da Áustria, ajudando o país a atingir os seus objetivos em matéria de clima e energia para 2030. No entanto, serão necessários esforços adicionais para alcançar esses objetivos. Além disso, o investimento público em investigação e desenvolvimento no domínio do ambiente e da energia é inferior à média da União. A melhoria da eficiência energética e a utilização de energias renováveis pelas PME contribuiriam para reduzir o consumo de energia. O investimento na renovação dos edifícios, na geração de eletricidade a partir de fontes renováveis e na mobilidade sustentável pode dar um impulso significativo à economia austríaca. A transição para uma economia circular requer uma estratégia global e um maior investimento das empresas.
- (17) Apesar da evolução recente associada às condições económicas favoráveis, a Áustria ainda não conseguiu redinamizar o crescimento da produtividade total dos fatores e deixar para trás a estagnação, verificada na última década, deste motor essencial do crescimento económico e da competitividade. As alavancas que agilizam o aumento da produtividade prendem-se com a digitalização e o crescimento das empresas e com a concorrência no setor dos serviços. Embora as grandes empresas austríacas estejam a adotar as tecnologias e os modelos empresariais digitais a um bom ritmo, as empresas mais pequenas estão mais atrasadas. A digitalização das empresas de menor dimensão, incluindo as microempresas, é particularmente importante, uma vez que estas formam a espinha dorsal da economia austríaca. O êxito considerável do programa «*KMU Digital*» mostra que existe procura e interesse por parte das PME em obter aconselhamento em matéria de digitalização. A prorrogação e expansão deste programa poderiam ser benéficas, assim como a ênfase na digitalização das empresas no âmbito da estratégia global de digitalização da Áustria.
- (18) Persistem alguns problemas estruturais quanto ao arranque e à expansão das empresas na Áustria, nomeadamente das empresas altamente inovadoras. A Áustria está atrasada em relação aos Estados-Membros seus congéneres no que respeita ao emprego em empresas inovadoras de rápido crescimento. Isto mostra a necessidade de criar condições mais favoráveis à expansão das empresas inovadoras, que ainda é entravada por fatores como um contexto de capitais de risco menos desenvolvidos e diversificados que nos países «Líderes da Inovação». O financiamento nas fases posteriores de desenvolvimento, por exemplo sob a forma de capital de risco e de acesso aos mercados públicos de capital, para a expansão de atividades, constitui um ponto de estrangulamento. O segmento das PME, recentemente criado na Bolsa de Valores de Viena, constitui um passo na direção certa. As empresas de rápido crescimento são essenciais para difundir novas tecnologias e modelos empresariais, incluindo digitais, e, assim, aumentar a produtividade.
- (19) A Áustria tem barreiras significativas de acesso e regras restritivas para o exercício de serviços às empresas e de profissões regulamentadas, as quais incluem requisitos específicos de participação acionista, uma larga gama de atividades reservadas e restrições interdisciplinares. Os obstáculos normativos, nomeadamente quanto ao funcionamento quotidiano dos estabelecimentos comerciais, contribuem para o desenvolvimento relativamente fraco do setor retalhista austríaco. A elevada carga administrativa continua a ser um motivo de preocupação para as empresas austríacas. A prossecução dos esforços para reduzir essa carga e a avaliação prevista da Lei sobre as Licenças de Comércio da Áustria (*Gewerbeordnung*) são instrumentos importantes para melhorar o enquadramento empresarial. Uma maior concorrência no setor dos serviços também contribuiria para superar os desafios que a Áustria enfrenta quanto à divulgação das tecnologias e modelos empresariais digitais.
- (20) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório de 2019, permitindo que a Áustria utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais.

- (21) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Áustria e publicou-a no relatório de 2019 relativo à Áustria. A Comissão analisou igualmente o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Áustria em anos anteriores. A Comissão tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica na Áustria, 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 as futuras decisões nacionais.
- (22) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2019 e considera <sup>(9)</sup> que a Áustria deverá cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento,

RECOMENDA que a Áustria tome medidas, em 2019 e 2020, no sentido de:

1. Assegurar a sustentabilidade dos sistemas de saúde, de cuidados de longa duração e de pensões, nomeadamente ajustando a idade legal de reforma em função do aumento previsto da esperança de vida. Simplificar e racionalizar as relações e responsabilidades orçamentais entre os diferentes níveis administrativos e harmonizar as responsabilidades em termos de financiamento e de despesa.
2. Transferir a carga fiscal que recai sobre o trabalho para fontes menos prejudiciais a um crescimento inclusivo e sustentável. Apoiar o emprego a tempo inteiro das mulheres, nomeadamente através da melhoria dos serviços de acolhimento de crianças, e melhorar as oportunidades no mercado de trabalho para as pessoas menos qualificadas, em cooperação contínua com os parceiros sociais. Aumentar os níveis de competências básicas dos grupos mais desfavorecidos, incluindo as pessoas oriundas da imigração.
3. Centrar a política económica em matéria de investimento na investigação e desenvolvimento, na inovação, na digitalização e na sustentabilidade, tendo em conta as disparidades regionais. Promover o aumento da produtividade através do fomento da digitalização e do crescimento das empresas, bem como da redução dos entraves normativos no setor dos serviços.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
M. LINTILÄ

---

<sup>(9)</sup> Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Polónia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Polónia para 2019**

(2019/C 301/21)

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 9.º, n.º 2,

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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup>, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que não identificou a Polónia como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada.

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

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

- (2) O relatório de 2019 relativo à Polónia foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Polónia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(3)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados pela Polónia na consecução dos objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020.
- (3) Em 26 de abril de 2019, a Polónia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e, em 29 de abril de 2019, o seu Programa de Convergência para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (4) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(4)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma boa governação económica.
- (5) A Polónia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Convergência para 2019, o Governo projeta uma ligeira deterioração do saldo nominal, que deverá passar de um défice de 0,4% do produto interno bruto (PIB) em 2018 para 0,6% do PIB em 2022, com um défice de 1,7% do PIB em 2019 e um excedente de 0,2% do PIB em 2020. O saldo estrutural recalculado, com um défice de 1,1% do PIB, ficará perto do objetivo orçamental de médio prazo, que consiste num défice estrutural de 1,0% do PIB em 2022. De acordo com o Programa de Convergência para 2019, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá diminuir, passando de 48,9% do PIB em 2018 para 40,6% até 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é plausível. Por outro lado, não foram suficientemente especificados os pormenores operacionais de algumas das medidas necessárias para permitir a concretização dos objetivos planeados em matéria de défice a partir de 2020.
- (6) O Programa de Convergência para 2019 indica que a Polónia aplicou medidas compensatórias relacionadas com a seca e que o seu impacto orçamental em 2018 foi significativo. O Programa de Convergência fornece elementos suficientes sobre o âmbito e a natureza destas despesas orçamentais adicionais. O tratamento específico das despesas relacionadas com a seca poderá ser considerado abrangido pelo âmbito de aplicação da cláusula relativa a «ocorrências excecionais». De acordo com a Comissão, as despesas adicionais elegíveis relacionadas com a seca elevaram-se a 0,07% do PIB em 2018. O disposto no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 pode aplicar-se a estas despesas adicionais, na medida em que o caráter excecional da seca faz com que seja considerada uma ocorrência excecional com um impacto significativo nas finanças públicas da Polónia, e que a sustentabilidade não será comprometida pelo facto de se autorizar um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Por conseguinte, o ajustamento exigido em direção ao objetivo orçamental de médio prazo para 2018 foi reduzido de modo a ter em conta estas despesas adicionais.
- (7) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou à Polónia que assegurasse que a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas <sup>(5)</sup> não excedesse 4,2% em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6% do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, existe um risco de desvio significativo, em 2019, em relação a esse ajustamento orçamental recomendado.

<sup>(3)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 88.

<sup>(4)</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>(5)</sup> As despesas públicas primárias líquidas incluem as despesas públicas totais, com exclusão das 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 por 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.

- (8) Em 2020, tendo em conta as projeções da Polónia que apontam para um hiato do produto de 2,0% do PIB, a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas não deverá exceder 4,4%, em consonância com o ajustamento estrutural de 0,6% do PIB decorrente da matriz de requisitos de ajustamento comumente acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, num cenário de políticas inalteradas existe o risco de um desvio significativo em relação a esse requisito em 2020. Em termos gerais, o Conselho entende que deverão ser tomadas as medidas necessárias, a partir de 2019, para assegurar o cumprimento do disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (9) A Polónia realizou progressos significativos para melhorar o cumprimento das obrigações fiscais. Ao mesmo tempo, o país beneficiou de um forte crescimento económico, o mercado de trabalho foi dinâmico e a percentagem de contratos de trabalho sujeitos a contribuições para a segurança social tem vindo a aumentar gradualmente. Todos estes fatores contribuíram para um aumento da receita pública. Uma parte do aumento da receita é de natureza cíclica e pode atenuar-se quando o ambiente macroeconómico se deteriora. Paralelamente, a despesa pública em percentagem do PIB foi aumentando ao longo dos últimos anos. Várias novas categorias de despesas são de carácter permanente e podem não ser fáceis de alterar num futuro próximo. Além disso, as finanças públicas da Polónia enfrentarão pressões no sentido de um aumento da despesa, em especial devido ao envelhecimento da população. Estes fatores ampliam a necessidade de novos instrumentos para reforçar a gestão da despesa, incluindo uma avaliação regular da sua eficácia e eficiência. Embora em 2018 a Polónia tenha continuado a trabalhar para melhorar o sistema orçamental, a reforma global é complexa e será aplicada por etapas ao longo de vários anos. Muito embora, globalmente, o quadro orçamental seja robusto e algumas das funções tipicamente exercidas pelos conselhos orçamentais sejam desempenhadas por instituições independentes, a Polónia continua a ser o único Estado-Membro sem um conselho orçamental independente. Apesar de a Polónia não ter feito qualquer progresso no sentido de limitar a utilização extensiva de taxas reduzidas de imposto sobre o valor acrescentado, o Governo lançou uma reforma que poderá tornar as taxas menos complexas e menos propensas a erros.
- (10) A idade média de reforma foi aumentando até 2017, refletindo as reformas empreendidas no passado como a supressão das opções de reforma antecipada e o aumento gradual da idade legal de reforma. Em 2018, a idade média de reforma diminuiu tanto para os homens como para as mulheres, o que reflete a diminuição da idade legal de reforma introduzida no final de 2017. Um aumento contínuo da idade efetiva de reforma é crucial para a participação no mercado de trabalho e, por conseguinte, para o crescimento económico, tendo em conta o declínio da população em idade ativa. É igualmente crucial assegurar a adequação das futuras pensões, prevenir a pobreza na terceira idade e, dessa forma, melhorar a sustentabilidade orçamental do sistema de pensões. A redução da idade legal de reforma, para 60 anos para as mulheres e 65 anos para os homens, introduzida no outono de 2017, terá um impacto negativo significativo nos futuros níveis das prestações de reforma e introduzirá um fosso significativo entre homens e mulheres a este respeito. Os regimes de pensões preferenciais existentes implicam custos orçamentais e reduzem a mobilidade dos trabalhadores entre setores. O sistema especial de segurança social dos agricultores, subsidiado em cerca de 0,8% do PIB, prejudica a mobilidade laboral e contribui para o desemprego oculto no setor agrícola.
- (11) O ambiente macroeconómico favorável contribuiu para o bom desempenho do mercado de trabalho polaco nos últimos anos. As taxas de emprego continuaram a aumentar, enquanto as taxas de desemprego, após vários anos de declínio, se estabilizaram num nível historicamente baixo, inferior a 4% em 2018. No entanto, a participação de certos grupos na força de trabalho, em especial os trabalhadores pouco qualificados, as pessoas com deficiência e seus cuidadores e os mais idosos, tem-se mantido baixa comparativamente a outros Estados-Membros. Os incentivos ao trabalho proporcionados pelo sistema de segurança social polaco são insuficientes. O abono de família reduziu a pobreza e as desigualdades, mas, devido ao seu montante e conceção, teve um efeito negativo na participação dos progenitores, sobretudo das mães, no mercado de trabalho. A taxa de inscrição das crianças com menos de três anos de idade em estruturas formais de acolhimento continua a ser uma das mais baixas da União. Além disso, os cuidados de longa duração são maioritariamente prestados por familiares, sem quase qualquer apoio institucional, o que impede os cuidadores de trabalhar. A redução da idade legal de reforma incentivou alguns trabalhadores mais velhos a abandonar o mercado de trabalho. A migração proveniente de países terceiros tem ajudado a satisfazer o aumento da procura de mão de obra, mas há sinais de que poderá ser difícil assegurar um fluxo contínuo de trabalhadores migrantes.
- (12) Entre 2015 e 2017, a Polónia adotou medidas de combate à segmentação do mercado de trabalho, limitando a possibilidade de abuso do trabalho temporário, aumentando as contribuições para a segurança social em alguns contratos atípicos de trabalho e introduzindo um salário mínimo por hora para alguns desses contratos. A percentagem de contratos temporários, apesar de ter vindo a diminuir desde 2015, graças às medidas tomadas e devido à escassez de trabalhadores, e de este processo se ter acelerado em 2018, continua a ser uma das mais elevadas da União. Não houve mais alterações legislativas para resolver este problema uma vez que a reforma do código do trabalho acabou por não ser aplicada. A adequação das futuras pensões dos trabalhadores independentes e dos que têm certos contratos atípicos surge como um potencial problema.

- (13) Um sistema de educação e formação de qualidade, com uma perspetiva ao longo da vida, apoiado por um investimento suficiente, poderá ser um fator essencial para apoiar as perspetivas de crescimento futuro na Polónia. Dotar as pessoas das aptidões e competências necessárias para encontrarem emprego num mercado de trabalho em rápida mutação é de importância crucial para incentivar a participação na força de trabalho e a capacidade inovadora da economia. A taxa de participação dos adultos na educação e na formação é muito inferior à da média da União e a formação profissional nas empresas é subutilizada. Esta situação, bem como a existência de certas lacunas em matéria de competências digitais, literacia e numeracia, sobretudo entre os adultos que não frequentaram o ensino superior, compromete a sua empregabilidade. A qualidade insuficiente da formação dos professores e o facto de haver algumas lacunas nas suas competências são suscetíveis de ter um impacto negativo na qualidade da educação. Verificam-se igualmente insuficiências no sistema de garantia de qualidade do ensino superior. Apesar das recentes reformas no ensino profissional e no ensino superior, ainda não existe uma coordenação eficaz da educação de adultos e não é claro o impacto das diferentes medidas tomadas na qualidade da educação e da formação ministradas e nos níveis de competências.
- (14) As perspetivas económicas a longo prazo da Polónia dependem do desenvolvimento da capacidade de inovação da economia. No entanto, a Polónia continua a apresentar um nível baixo de inovação, sendo que os setores de baixa tecnologia representam uma parte importante da estrutura económica do país e que existem importantes disparidades regionais em termos de inovação. Embora tenham sido tomadas algumas medidas para melhorar a cooperação entre o mundo científico e as empresas, persistem alguns obstáculos, financeiros e de outra natureza. Em especial, os procedimentos administrativos complexos e as competências limitadas dos académicos na gestão de projetos conjuntos público-privados de investigação e desenvolvimento (I&D) continuam a ser os principais obstáculos. Os *clusters* e as redes empresariais formais, especialmente entre as pequenas e médias empresas e as grandes empresas, desempenham um papel limitado na difusão de soluções inovadoras. A reforma do ensino superior introduzida em 2018 melhorou alguns aspetos do panorama científico polaco, mas abordou apenas parcialmente questões importantes como a fragmentação do setor da investigação, os salários dos investigadores ou a internacionalização da ciência polaca. A despesa interna bruta em I&D manteve-se em cerca de metade da média da União em 2017, com importantes disparidades regionais.
- (15) Os resultados em matéria de saúde continuaram a melhorar, mas permanecem abaixo da média da União, sendo a esperança de vida dos homens inferior à das mulheres em 7,9 anos em 2017, ao passo que a diferença entre a população com níveis mais elevados e mais baixos de instrução era de 10 anos em 2016. O acesso ao sistema de saúde e a sua eficácia são afetados pelo baixo nível de despesa e pela escassez de pessoal. O número de médicos e enfermeiros em atividade em relação à população encontra-se entre os mais baixos da União, estando um quarto do pessoal médico acima da idade da reforma. As necessidades de serviços médicos não satisfeitas diminuíram em 2017, mas continuam a ser das mais elevadas da União, e os tempos de espera para certos procedimentos aumentaram substancialmente desde 2010. A Polónia elaborou mapas das necessidades em matéria de cuidados de saúde, mas ainda não os converteu em instrumentos de apoio às decisões de aquisição, por parte dos serviços de saúde, e de investimento. O sistema de saúde continua a ser excessivamente hospitalar e os cuidados primários e ambulatoriais continuam a estar pouco desenvolvidos. O sistema de cuidados de longa duração é deficiente, carece de serviços normalizados e de uma abordagem estratégica coerente. A maior parte dos cuidados de longa duração é prestada por cuidadores informais, frequentemente familiares que beneficiam de pouca assistência institucional. Em 2017, as despesas de saúde pública da Polónia totalizaram 4,7% do PIB, ficando muito abaixo da média da União (7% do PIB). A Polónia tenciona aumentar gradualmente estas despesas nos próximos anos. No entanto, tal poderá ser difícil de alcançar, dado que os planos recentemente anunciados de aumento das transferências sociais para os agregados familiares com rendimentos médios e elevados limitarão a margem de manobra orçamental no futuro.
- (16) Embora as infraestruturas tenham melhorado significativamente na Polónia, alguns setores apresentam ainda importantes lacunas em matéria de conectividade. Os investimentos rodoviários a concluir até 2024, de acordo com o programa nacional de construção rodoviária, concentrar-se-ão principalmente na parte oriental da Polónia, deixando algumas regiões do norte com menos ligações. Há ainda lacunas significativas nos caminhos de ferro da rede transeuropeia de transportes e o investimento no setor ferroviário está a avançar mais lentamente do que no rodoviário. A taxa de mortalidade rodoviária continua a ser uma das mais altas da União. As cidades enfrentam cada vez mais desafios de mobilidade, como o congestionamento e a poluição atmosférica gerada pelo aumento da frota de automóveis de passageiros e pela elevada percentagem de veículos velhos. As emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes rodoviários aumentaram fortemente nos últimos cinco anos. Os atuais incentivos à utilização de transportes coletivos ou de baixas emissões e a modos de transporte ativos são insuficientes para fazer face a estes desafios. A conectividade fixa à Internet na Polónia continua a ser uma das mais baixas da União, com a banda larga ultrarrápida disponível principalmente nas grandes cidades.

- (17) A economia polaca é uma das menos eficientes em termos de emissões de carbono na União. O isolamento deficiente dos edifícios públicos e privados contribui para um maior consumo de energia e para a pobreza energética. A Polónia tem também as cidades com mais poluição atmosférica da União, especialmente nas regiões do sul e do centro. Investir numa maior eficiência energética, em especial no setor imobiliário, aumentando a percentagem de produção de energia limpa e com baixas emissões de carbono e apoiando a redução das emissões dos transportes, reduziria a dependência dos combustíveis fósseis e limitaria a poluição atmosférica, reduzindo simultaneamente os custos sociais e melhorando a qualidade de vida. O atual quadro legislativo, incluindo a lei relativa ao armazenamento de gás, a lei de congelamento do preço da eletricidade e a regulamentação em matéria de parques eólicos terrestres, pode prejudicar os investimentos nos mercados da eletricidade e do gás e afetar a competitividade a longo prazo do setor energético e das indústrias com utilização intensiva de energia da Polónia.
- (18) A qualidade da legislação nova e revista e a existência de um ambiente empresarial estável e previsível têm grande importância para a manutenção de condições económicas favoráveis e para apoiar o aumento do investimento privado. O quadro regulamentar instável e outros obstáculos à expansão das empresas estão a afetar negativamente a atividade de investimento e a produtividade. O estabelecimento de um diálogo eficaz com todas as partes interessadas contribuiria para melhorar a qualidade da legislação e — ao limitar o número de revisões necessárias — contribuiria positivamente para a estabilidade do ambiente empresarial. Por conseguinte, o reforço do papel das consultas dos parceiros sociais e das consultas públicas — garantindo um período de tempo suficiente para as consultas, melhorando a aceitação dos pareceres das partes interessadas reunidos no processo e limitando o número de leis isentas de consultas — contribuiria substancialmente para minimizar a carga administrativa resultante das alterações frequentes da legislação, para aumentar o investimento e para promover um crescimento económico sustentável a longo prazo. É também essencial garantir o Estado de direito e a independência do sistema judicial neste contexto. Recorda-se que, em dezembro de 2017, a Comissão apresentou ao Conselho uma proposta fundamentada com o objetivo de verificar que existe um risco manifesto de violação grave do Estado de direito por parte da Polónia. Estas preocupações são objeto de um acórdão e de processos atualmente em curso perante o Tribunal de Justiça da União Europeia. A segurança jurídica e a confiança na qualidade e previsibilidade das políticas e instituições regulamentares, fiscais e outras, são fatores importantes para o clima de investimento.
- (19) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório de 2019 relativo à Polónia, permitindo que a Polónia utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais.
- (20) Nos últimos anos, o papel do Estado aumentou fortemente nos setores bancário, dos seguros e da energia. Uma maior participação do Estado representa um novo desafio para a concorrência, bem como para o quadro regulamentar e de governação. A qualidade da governação e a independência dos reguladores e dos supervisores é, por conseguinte, cada vez mais importante, tendo em conta os interesses potencialmente antagónicos e as ligações mais fortes entre as funções soberanas e financeiras.
- (21) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Convergência para 2019, estando o seu parecer<sup>(6)</sup> refletido, em especial, na recomendação 1 abaixo,

RECOMENDA que a Polónia tome medidas, em 2019 e 2020, no sentido de:

1. Assegurar que, em 2020, a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas não exceda 4,4%, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6% do PIB. Adotar novas medidas para reforçar a eficiência da despesa pública, melhorando designadamente o sistema orçamental.

<sup>(6)</sup> Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

2. Garantir a adequação futura das pensões e a sustentabilidade do sistema de pensões, tomando medidas para aumentar a idade efetiva de reforma e reestruturando os regimes preferenciais de pensões. Tomar medidas para aumentar a participação no mercado de trabalho, inclusive através da melhoria do acesso aos serviços de acolhimento de crianças e de cuidados de longa duração e eliminando os obstáculos que ainda existem a formas de emprego mais permanentes. Promover a qualidade da educação e das competências relevantes para o mercado de trabalho, especialmente através da educação de adultos.
3. Reforçar a capacidade de inovação da economia, nomeadamente apoiando as instituições de investigação e uma colaboração mais estreita destas instituições com as empresas. Centrar a política económica respeitante ao investimento na inovação, nos transportes, nomeadamente na sua sustentabilidade, nas infraestruturas digitais e de energia, na saúde e nas energias limpas, tendo em conta as disparidades regionais. Melhorar o quadro regulamentar, nomeadamente reforçando o papel das consultas dos parceiros sociais e das consultas públicas no processo legislativo.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
M. LINTILÄ

---

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas de Portugal para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2019**

(2019/C 301/22)

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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou Portugal como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de 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 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à 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, Portugal deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro de 2019, repercutida nas recomendações 1 a 4 abaixo. Em especial, o enfoque da política económica relacionada com o investimento nas áreas especificadas e a utilização de receitas extraordinárias para reduzir a dívida pública contribuirão para dar resposta à segunda recomendação relativa à área do euro no que diz respeito ao apoio ao investimento e à reconstituição de reservas orçamentais. As medidas destinadas a reduzir a segmentação do mercado de trabalho, e a melhorar as competências e a eficácia da rede de segurança social, contribuirão para dar resposta à terceira recomendação relativa à área do euro no que diz respeito ao funcionamento do mercado de trabalho e dos sistemas de proteção social. As medidas destinadas a reduzir a carga regulamentar contribuirão para dar resposta à primeira recomendação relativa à área do euro no que diz respeito à melhoria do contexto empresarial e da produtividade, com vista a um reequilíbrio a nível da área do euro. O aumento da eficiência dos processos de insolvência e de recuperação contribuirá para dar resposta à quarta recomendação relativa à área do euro no que diz respeito à redução dos créditos não produtivos.

<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 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (3) O relatório de 2019 relativo a Portugal foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele foram avaliados os progressos realizados por Portugal em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(4)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados por Portugal na consecução dos objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020. Esse relatório incluía igualmente uma apreciação aprofundada, efetuada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 27 de fevereiro de 2019. A análise da Comissão levou-a a concluir que Portugal regista desequilíbrios macroeconómicos. Em especial, os grandes volumes de passivos externos líquidos e os níveis da dívida pública e privada, bem como a elevada percentagem de créditos não produtivos, constituem fatores de vulnerabilidade, num contexto de baixo crescimento da produtividade. Subsistem lacunas, designadamente na aplicação das medidas destinadas a reduzir os créditos não produtivos e a melhorar o contexto empresarial. Será necessário acompanhar a adoção e a execução de vários planos de reformas, incluindo as reformas orçamentais de caráter estrutural, com vista a reforçar a sustentabilidade das finanças públicas.
- (4) Em 30 de abril de 2019, Portugal apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e o seu Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, 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 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(5)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma boa governação económica.
- (6) Portugal encontra-se atualmente sujeito à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra transitória em matéria de dívida. No seu Programa de Estabilidade para 2019, Portugal prevê atingir um défice nominal de 0,2% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2019, um excedente de 0,3% do PIB em 2020 e uma nova melhoria para um excedente de 0,7% do PIB até 2022. Esses planos apenas têm parcialmente em conta o potencial impacto, em termos de agravamento do défice, das medidas de apoio ao setor bancário a partir de 2020. Com base no saldo estrutural recalculado, projeta-se que o objetivo orçamental de médio prazo, que foi alterado de um excedente estrutural de 0,25% do PIB em 2019 para uma situação de equilíbrio orçamental em termos estruturais a partir de 2020, seja alcançado em 2020. Segundo o Programa de Estabilidade para 2019, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá atingir 118,6% em 2019 e 115,2% em 2020, descendo para 103,7% em 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é plausível para 2019 e 2020 e otimista para os anos subsequentes. Por outro lado, não foram suficientemente especificadas as medidas necessárias para permitir a concretização dos objetivos planeados em matéria de défice a partir de 2019.
- (7) O Programa de Estabilidade para 2019 não fornece informações sobre o impacto orçamental das despesas excecionais decorrentes das medidas preventivas destinadas a proteger o território nacional contra incêndios florestais, na sequência dos incêndios florestais de grandes proporções ocorridos em 2017. No entanto, numa carta datada de 9 de maio de 2019, as autoridades portuguesas forneceram elementos suficientes sobre o âmbito e a natureza destas despesas orçamentais adicionais. Em especial, essa carta indica que a execução orçamental de 2018 incluiu despesas excecionais, correspondentes a cerca de 0,04% do PIB, relacionadas com as medidas preventivas destinadas a proteger o território nacional contra incêndios florestais. Nessa carta são apresentadas as despesas relacionadas com a gestão de situações de emergência, classificadas como medidas excecionais, bem como as despesas relacionadas com a prevenção. Devido à natureza integrada destas despesas e à sua ligação direta com os incêndios florestais de grandes proporções ocorridos em 2017, o tratamento específico das despesas destinadas à prevenção de incêndios florestais poderá ser considerado abrangido pelo âmbito de aplicação da cláusula relativa a «ocorrências excecionais». Segundo a Comissão, as despesas adicionais elegíveis em 2018 elevam-se a 0,04% do PIB para medidas de prevenção. O disposto no artigo 5.º, n.º 1, e no artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 pode aplicar-se a estas despesas adicionais, na medida em que os incêndios florestais, que assumiram proporções sem precedentes, são considerados uma ocorrência excepcional, o seu impacto nas finanças públicas de Portugal é significativo e a sua sustentabilidade não será comprometida pelo facto de se autorizar um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Por conseguinte, o ajustamento exigido em direção ao objetivo orçamental de médio prazo de 2018 foi reduzido de modo a ter em conta estas despesas adicionais.

<sup>(4)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 92.

<sup>(5)</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).

- (8) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou a Portugal que assegurasse que a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas <sup>(6)</sup> não excedia 0,7% em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6% do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, existe um risco de desvio significativo em relação ao ajustamento orçamental recomendado em 2019.
- (9) Em 2020, Portugal deverá atingir o seu objetivo orçamental de médio prazo, tendo em conta a permissão de desvio associada a ocorrências excecionais que justificam um desvio temporário. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, esta situação é compatível com uma taxa máxima de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas de 1,5%, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,5% do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, num cenário de políticas inalteradas existe o risco de um desvio significativo em relação a esse requisito em 2020. Simultaneamente, prevê-se que Portugal cumpra a regra transitória em matéria de dívida em 2019, em resultado do desvio anual permitido de 0,25% do PIB, mas não se prevê atualmente que cumpra a regra relativa à dívida em 2020. Em termos gerais, o Conselho entende que deverão ser tomadas as medidas necessárias, a partir de 2019, para assegurar o cumprimento do disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Será importante utilizar as eventuais receitas extraordinárias para reduzir ainda mais o rácio da dívida das administrações públicas.
- (10) O reforço da sustentabilidade orçamental de Portugal depende da prossecução de uma consolidação orçamental favorável ao crescimento. No entanto, há ainda margem para melhorar a qualidade das finanças públicas e tornar as despesas mais favoráveis ao crescimento através do apoio ao investimento (ver mais adiante). Apesar de ter aumentado em 2018, o investimento público permaneceu muito baixo em comparação com os padrões da União, situando-se sempre aquém dos próprios objetivos do Governo. O cumprimento da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, a aplicação rigorosa e atempada da Lei de Enquadramento Orçamental e a prossecução dos esforços de racionalização continuam a ser fundamentais para melhorar o controlo das despesas e torná-las mais eficientes. As recentes análises autónomas das despesas, efetuadas da base para o topo em setores específicos, conduziram a ganhos de eficiência de modo geral reduzidos. Para obter maiores ganhos de eficiência, as análises das despesas deverão, em vez disso, tornar-se uma característica habitual do enquadramento orçamental de Portugal. Além disso, continuam a ser necessárias reformas mais profundas para aumentar a eficiência e uma clara ênfase do topo para a base na contenção da despesa total. Tal deverá basear-se, em grande medida, numa estratégia de reforma da administração pública destinada a alinhar melhor os níveis de emprego público com a necessidade de prestar serviços eficazes, o que inclui o apoio à reafetação e à requalificação de pessoal e a promoção do desempenho individual e da atratividade do serviço público para pessoas altamente qualificadas.
- (11) As finanças públicas portuguesas estão continuamente sob pressão devido às tendências demográficas adversas, designadamente o envelhecimento da população, com consequências negativas, em especial, para a sustentabilidade dos sistemas de pensões e de saúde. Embora as reformas realizadas anteriormente tenham melhorado a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões, os atuais aumentos das pensões especiais e as alterações introduzidas no regime de reforma antecipada conduziram a novos aumentos das despesas com pensões, num contexto de tendência ascendente destas despesas em consequência do envelhecimento da população. A sustentabilidade global do sistema de pensões pode ser afetada negativamente se não forem adotadas medidas compensatórias adequadas. No setor da saúde, a relação custo-eficácia continuou a ser promovida em 2018, inclusive através de um maior recurso às compras centralizadas e a uma maior utilização dos medicamentos genéricos e biossimilares. Ao mesmo tempo, o nível persistentemente elevado de pagamentos em atraso nos hospitais resulta de uma planificação e execução orçamentais inadequadas e de deficiências no controlo contabilístico e nas práticas de gestão. As diminuições temporárias dos pagamentos em atraso nos hospitais em 2018 resultaram, essencialmente, de importantes medidas corretivas extraordinárias. Um novo programa para 2019 tem por objetivo resolver estruturalmente o problema dos pagamentos em atraso no setor hospitalar através da introdução de um novo modelo de governação dos hospitais públicos, em conjugação com um aumento substancial dos seus orçamentos anuais. A capacidade deste programa para abrandar a acumulação de pagamentos em atraso nos hospitais no curto prazo, conduzindo assim a uma redução estrutural do seu volume global, depende crucialmente da sua execução atempada e eficaz.
- (12) O aumento do rendimento líquido das empresas públicas e a redução da sua dívida contribuirão para tornar as finanças públicas portuguesas mais sustentáveis. As autoridades preveem que o rendimento líquido das empresas públicas no seu conjunto atinja um nível próximo do equilíbrio em 2019, o que significa um atraso em comparação com o anunciado anteriormente, em que se visava um resultado semelhante já em 2018. Além disso, as medidas destinadas a garantir o cumprimento dos planos de atividade iniciais e os esforços para assegurar um acompanhamento mais atempado, transparente e abrangente foram adiadas e têm demorado a traduzir-se em medidas corretivas quando necessário. Em especial, não foi assegurado um nível suficiente de transparência *ex ante* no respeitante ao financiamento das empresas públicas através de recapitalizações e de empréstimos.

<sup>(6)</sup> As despesas públicas primárias líquidas incluem as despesas públicas totais, com exclusão das 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 por 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.

- (13) Apesar de se estarem a aplicar algumas medidas destinadas a reduzir a segmentação do mercado de trabalho, como o reforço da Inspeção do Trabalho e o lançamento do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública, a proporção de trabalhadores temporários em Portugal é ainda superior à média da União. As medidas mais específicas acordadas entre o Governo e os representantes das entidades patronais e dos trabalhadores, destinadas a reduzir numa maior medida a segmentação do mercado de trabalho e a precariedade e a promover a negociação coletiva, devem ainda ser aprovadas pelo Parlamento e traduzir-se em legislação concreta.
- (14) A melhoria das condições do mercado de trabalho resultou num menor número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social. Apesar desta melhoria, a desigualdade de rendimentos continua a ser elevada e o impacto das transferências sociais na redução da pobreza é limitado. Embora a desigualdade de rendimentos em Portugal esteja a diminuir, continua a ser significativamente mais elevada do que a média da União. A adequação do regime de rendimento mínimo é uma das mais baixas da União, proporcionando um rendimento correspondente a apenas 40% do limiar nacional de pobreza. A reduzida eficácia das transferências sociais, na ausência de uma revisão, poderá vir a ser severamente posta à prova caso se verifique no futuro um abrandamento económico, com as pessoas mais vulneráveis a serem especialmente afetadas.
- (15) O baixo nível de qualificações dos trabalhadores constitui um obstáculo ao investimento e ao crescimento da produtividade. Cerca de 50% da população com idade compreendida entre os 25 e os 64 anos têm baixos níveis de escolaridade, muito acima da média da União (22% em 2018). A reduzida disponibilidade de pessoal qualificado constitui um obstáculo importante ao investimento, de que as empresas se queixam. No caso da educação de adultos, em especial, é necessário promover ainda mais a participação das pessoas com baixas qualificações (cuja participação em ações de formação é inferior à média da União) e conceder incentivos públicos específicos às pequenas e médias empresas para a formação do seu pessoal. As competências digitais constituem um desafio especial, com 50% da população portuguesa a carecer de competências digitais básicas, em comparação com uma média da União de 43%. O investimento na educação e na formação, incluindo as infraestruturas, é fundamental para melhorar a empregabilidade e a mobilidade social.
- (16) Estão a ser aplicadas medidas para aumentar o número de matrículas no ensino superior, como um aumento significativo das bolsas de estudo, como parte dos esforços que visam aumentar o número de diplomados do ensino superior. Dos jovens com idade compreendida entre os 30 e os 34 anos em Portugal, 33,5% concluíram o ensino superior, o que está ainda abaixo da média da União (40,7%). A persistência destas baixas percentagens, em especial para os diplomados em tecnologias da informação e comunicação, em ciências naturais, em matemática e estatística, pode ter consequências negativas para o crescimento da produtividade e a capacidade de inovação de Portugal. Embora o Governo esteja a tentar resolver este problema aumentando o número de vagas nestes domínios e reestruturando o sistema de ensino superior, são ainda necessários mais esforços.
- (17) O rácio de créditos não produtivos no sistema financeiro continua a ser relativamente elevado (9,4%). No entanto, a maioria dos bancos realizou progressos substanciais no cumprimento dos objetivos de redução dos créditos não produtivos e o volume total de créditos não produtivos diminuiu 50% entre o pico, em junho de 2016, e dezembro de 2018. O mercado secundário para ativos depreciados adquiriu uma nova dinâmica, enquanto os bancos aceleraram também as anulações de créditos e a resolução de créditos não produtivos. A repartição dos créditos não produtivos continua a evidenciar uma proporção persistentemente elevada (65%) de créditos não produtivos concedidos às empresas. Nos últimos anos, as autoridades aplicaram uma série de reformas legislativas e institucionais em matéria de insolvência e de execução de dívidas. No entanto, a duração média dos processos de insolvência continua a ser elevada, tal como o número de processos judiciais pendentes. Os quadros legislativo e judicial estão a prejudicar fortemente os processos de recuperação e as perspetivas de execução eficiente das garantias. A longa duração média dos processos de recuperação repercutiu-se nos preços praticados pelo mercado para os ativos não produtivos.
- (18) As reformas destinadas à simplificação administrativa têm-se limitado principalmente à aplicação generalizada da desmaterialização dos procedimentos e ao princípio da declaração única. As realizações conseguidas na modernização administrativa deverão ser complementadas por uma simplificação administrativa mais substancial. Deverá ser dada prioridade, em especial, à limitação do número de documentos que têm de ser apresentados e à substituição dos regimes de autorização por simples declarações de conformidade com as condições aplicáveis ou, para os setores mais sensíveis, à simplificação das autorizações, reduzindo os prazos de decisão e adotando o princípio da aprovação tácita. Continua a faltar a racionalização dos procedimentos para setores específicos. Continuam a existir ónus administrativos excessivos, nomeadamente no setor da construção. Além disso, as deficiências no planeamento e controlo dos contratos públicos prejudicam a concorrência. O desempenho a nível dos contratos públicos poderia ser melhorado através da introdução de um planeamento estruturado e quantificado e da garantia de uma supervisão mais rigorosa da fase de execução dos contratos. Apesar de uma redução significativa nas adjudicações diretas entre 2017 e 2018, a sua utilização continua a ser elevada.

- (19) No contexto do programa de assistência financeira, Portugal fez um esforço para reduzir a carga regulamentar das profissões altamente regulamentadas, nomeadamente com a introdução da Lei-Quadro de 2013. Em alguns casos, porém, estes progressos foram travados, ou mesmo revertidos, com a adoção de estatutos para as diferentes profissões e a introdução de uma proibição dos grupos de empresas. Continua a verificar-se a imposição de restrições regulamentares e administrativas às empresas e aos serviços profissionais, suscitando problemas em termos de concorrência, níveis de preços, inovação e qualidade dos serviços. Até à data, não foram anunciados planos de reformas em resposta às recomendações da Comissão sobre a regulamentação dos serviços profissionais, ou em resposta à análise da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) de 2018 sobre a concorrência no domínio das profissões autorreguladas em Portugal (em cooperação com a Autoridade da Concorrência).
- (20) As condições de acesso das empresas ao financiamento têm vindo a melhorar nos últimos anos e a percentagem de empresas que referem o acesso ao financiamento como sendo o principal obstáculo ao investimento é atualmente análoga à média da União. As autoridades portuguesas lançaram e reforçaram várias iniciativas neste domínio, como o programa Capitalizar e outros programas que visam tipos específicos de empresas ou setores. No entanto, as empresas portuguesas tendem a depender fortemente dos seus próprios recursos para financiar o investimento, e um montante insuficiente de empréstimos bancários é concedido a empresas com produtividade mais elevada. O baixo nível de capital investido por trabalhador representa um grande obstáculo à modernização da estrutura produtiva da economia portuguesa. Neste contexto, é importante que o investimento produtivo aumente, sendo gradualmente reorientado para empresas com potencial de crescimento e setores com perfis de produtividade elevados. Embora outras fontes de financiamento, como capital de risco e capitais próprios, tenham assumido importância crescente nos últimos anos, continuam a ser claramente inferiores à média da União.
- (21) O sistema judicial está a tornar-se mais eficiente, mas continua a enfrentar sérios desafios com processos morosos e um elevado número de processos em atraso, em especial nos tribunais administrativos e fiscais. Embora os esforços no sentido da repressão da corrupção continuem, a prevenção da corrupção continua a ser um problema, devido à ausência de uma estratégia coordenada e a uma fragmentação das responsabilidades.
- (22) O investimento em investigação e desenvolvimento retomou recentemente, mas continua a ser insuficiente para melhorar o sistema de investigação e inovação de Portugal. Após anos de declínio, a percentagem das despesas em investigação e desenvolvimento em relação ao PIB aumentou recentemente e, em 2017, a intensidade de investigação e desenvolvimento das empresas ultrapassou ligeiramente a intensidade de investigação e desenvolvimento do setor público. Foram realizados poucos progressos para melhorar a estrutura económica de Portugal, a fim de aumentar as contribuições relativas, para o valor acrescentado, da indústria transformadora de alta tecnologia e dos serviços com utilização intensiva de conhecimentos. A promoção do investimento em ativos intangíveis, incluindo a investigação e o desenvolvimento, bem como as competências de gestão, a literacia financeira e as competências digitais, a fim de permitir que as empresas cresçam, aumentem a sua capacidade de inovação e entrem em mercados de exportação, oferece a Portugal um potencial significativo para estimular o investimento e o crescimento da produtividade.
- (23) A insuficiência das ligações ferroviárias e marítimas faz com que seja difícil para as empresas exportadoras beneficiarem plenamente do potencial do mercado único. Devido à sua situação geográfica, Portugal é um ponto de entrada marítimo natural, especialmente para as rotas transatlânticas. Investimentos atempados nos novos terminais de contentores de Sines (terminal Vasco da Gama), de Leixões e do Barreiro e a finalização dos projetos de investimento em curso nos outros principais portos portugueses (Viana do Castelo, Leixões, Aveiro, Figueira da Foz e Setúbal) aumentariam a capacidade de movimentação de carga desses portos. Os caminhos de ferro continuam a ser muito pouco utilizados nas ligações a Espanha (corredores Este-Oeste e Norte-Sul). A elaboração de um plano ibérico abrangente, que inclua a identificação das etapas intercalares, dos terminais e das interligações que se impõem para tirar proveito da modernização da rede ferroviária espanhola e do desenvolvimento da bitola da União Internacional dos Caminhos de Ferro, contribuiria para melhorar o desempenho internacional dos comboios portugueses.
- (24) Os investimentos na eficiência dos recursos e na mitigação e adaptação às alterações climáticas contribuiriam para um crescimento sustentável a longo prazo. A antecipação dos efeitos adversos das alterações climáticas, como as inundações e os incêndios florestais, continua a ser problemática em Portugal. Subsistem desafios para se alcançar o objetivo de eficiência energética para 2020, e os dados mais recentes relativos a 2017 mostram que o consumo de energia está a aumentar. Existe ainda uma grande margem para melhorar a eficiência energética dos edifícios e reduzir o consumo de energia nas empresas. Uma melhor conectividade energética transfronteiriça poderia permitir uma maior concorrência e facilitar a implantação das energias renováveis.
- (25) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório de 2019 relativo a Portugal, permitindo que Portugal utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais e a situação específica das regiões ultraperiféricas. O reforço da capacidade administrativa de Portugal para a gestão destes fundos constitui um fator importante para o êxito destes investimentos.

- (26) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica de Portugal e publicou-a no relatório de 2019 relativo a Portugal. A Comissão analisou igualmente o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas a Portugal em anos anteriores. A Comissão tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica em Portugal, 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 as futuras decisões nacionais.
- (27) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2019, estando o seu parecer <sup>(7)</sup> refletido, em especial, na recomendação 1 abaixo.
- (28) À luz da apreciação aprofundada realizada pela Comissão e da presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas para 2019 e o Programa de Estabilidade para 2019. As suas recomendações, ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão consubstanciadas nas recomendações 1 a 4 abaixo. Essas recomendações contribuem igualmente para a aplicação da Recomendação para a área do euro de 2019, transposta em especial na primeira, segunda e quarta recomendações relativas à área do euro. As políticas orçamentais referidas na recomendação 1 contribuem, nomeadamente, para corrigir os desequilíbrios relacionados com a elevada dívida pública,

RECOMENDA que Portugal tome medidas, em 2019 e 2020, no sentido de:

1. Atingir o objetivo orçamental de médio prazo em 2020, tendo em conta a permissão de desvio associada a ocorrências excecionais que justificam um desvio temporário. Utilizar as receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas. Melhorar a qualidade das finanças públicas, dando prioridade às despesas favoráveis ao crescimento e reforçando simultaneamente o controlo geral das despesas, a eficiência em termos de custos e uma orçamentação adequada, com especial incidência na redução duradoura dos pagamentos em atraso nos hospitais. Melhorar a sustentabilidade financeira das empresas públicas, assegurando simultaneamente um controlo mais atempado, transparente e abrangente.
2. Adotar medidas destinadas a reduzir a segmentação do mercado de trabalho. Melhorar o nível de competências da população, em especial a sua literacia digital, tornando nomeadamente a educação dos adultos mais adequada às necessidades do mercado de trabalho. Aumentar o número de diplomados do ensino superior, em especial no domínio das ciências e das tecnologias da informação. Melhorar a eficácia e a adequação da rede de proteção social.
3. Focalizar a política económica relacionada com o investimento na investigação e inovação, nos transportes ferroviários e infraestruturas portuárias, na transição energética e para uma economia hipocarbónica, e no alargamento das interconexões energéticas, tendo em conta as disparidades regionais.
4. Permitir uma execução mais rápida das garantias associadas a créditos não produtivos, aumentando a eficiência dos processos de insolvência e de recuperação. Reduzir a carga administrativa e regulamentar que pesa sobre as empresas, principalmente através da redução dos obstáculos setoriais ao licenciamento. Elaborar um roteiro para reduzir as restrições nas profissões altamente regulamentadas. Aumentar a eficácia dos tribunais administrativos e fiscais, em especial através da redução da duração dos processos.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*

*O Presidente*

M. LINTILÄ

---

<sup>(7)</sup> Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Roménia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Roménia para 2019**

(2019/C 301/23)

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 9.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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, tendo identificado a Roménia como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada.

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

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

- (2) O relatório de 2019 relativo à Roménia foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Roménia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(3)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos 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 foram também publicados em 27 de fevereiro de 2019. A análise da Comissão levou-a a concluir que a Roménia regista desequilíbrios macroeconómicos. Em especial, as vulnerabilidades estão ligadas à diminuição da competitividade em termos de custos e a um agravamento do défice da balança corrente, no contexto de uma política orçamental expansionista e de um ambiente empresarial imprevisível. As recentes iniciativas legislativas criam riscos para o funcionamento do setor financeiro e podem prejudicar o investimento privado.
- (3) Em 9 de maio de 2019, a Roménia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e, em 8 de maio de 2019, o seu Programa de Convergência para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (4) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(4)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma boa governação económica.
- (5) A Roménia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Convergência para 2019, o governo prevê um défice nominal de 2,8% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2019 e a sua redução gradual para 2,0% do PIB em 2022. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(5)</sup>, não está planeado que o objetivo orçamental de médio prazo, fixado num défice estrutural de 1% do PIB, seja alcançado ao longo do período abrangido pelo programa. De acordo com o Programa de Convergência, o rácio dívida pública/PIB deverá manter-se a um nível inferior a 40% até 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é favorável. Além disso, as medidas necessárias para apoiar os objetivos previstos em matéria de défice não foram suficientemente especificadas.
- (6) Em 22 de junho de 2018, o Conselho concluiu, nos termos do artigo 121.º, n.º 4, do TFUE, que se tinha verificado na Roménia em 2017 um desvio significativo relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Tendo em conta o desvio significativo, em 22 de junho de 2018 o Conselho emitiu uma Recomendação <sup>(6)</sup> para que a Roménia tomasse as medidas necessárias para assegurar que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida <sup>(7)</sup> não exceda 3,3% em 2018 e 5,1% em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,8% do PIB em cada ano. Em 4 de dezembro de 2018, o Conselho adotou a Decisão (UE) 2018/2020 <sup>(8)</sup>, que estabelece que a Roménia não tomou medidas eficazes em resposta à recomendação do Conselho de 22 de junho de 2018 e emitiu uma recomendação revista <sup>(9)</sup>. Na recomendação de 4 de dezembro de 2018, o Conselho pediu à Roménia que tomasse as medidas necessárias

<sup>(3)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 98.

<sup>(4)</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>(5)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

<sup>(6)</sup> Recomendação do Conselho, de 22 de junho de 2018, com vista a corrigir o desvio significativo identificado relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo na Roménia (JO C 223 de 27.6.2018, p. 3).

<sup>(7)</sup> 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 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>(8)</sup> Decisão (UE) 2018/2020 do Conselho, de 4 de dezembro de 2018, que estabelece que a Roménia não tomou medidas eficazes em resposta à recomendação do Conselho de 22 de junho de 2018 (JO L 323 de 19.12.2018, p. 16).

<sup>(9)</sup> Recomendação do Conselho, de 4 de dezembro de 2018, com vista a corrigir o desvio significativo, relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo, identificado na Roménia (JO C 460 de 21.12.2018, p. 1).

para garantir que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não excedesse 4,5% em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 1,0% do PIB. Em 14 de junho de 2019, o Conselho adotou a Decisão (UE) 2019/1002 <sup>(10)</sup>, que estabelece que a Roménia não tomou medidas eficazes em resposta à recomendação do Conselho de 4 de dezembro de 2018. Com base nos dados da execução de 2018, constatou-se, ainda, que a Roménia registava um desvio significativo em relação ao ajustamento recomendado em 2018. Em conformidade com o artigo 121.º, n.º 4, do Tratado e o artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97, a Comissão dirigiu uma advertência à Roménia em 5 de junho de 2019, assinalando que fora identificado em 2018 um desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Em 14 de junho de 2019, o Conselho adotou uma nova recomendação <sup>(11)</sup> que confirmou a necessidade de a Roménia tomar as medidas necessárias para assegurar que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não excedesse 4,5% em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 1,0% do PIB. Com base nas previsões da primavera de 2019 da Comissão, existe o risco de um desvio dessa recomendação em 2019.

- (7) Na sua Recomendação de 14 de junho de 2019, o Conselho recomendou à Roménia que tomasse as medidas necessárias para garantir que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não exceda 5,1% em 2020, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,75% do PIB. Com base nas previsões da primavera de 2019 apresentadas pela Comissão num cenário de políticas inalteradas, existe o risco de um desvio em relação a esse requisito em 2020. Além disso, as previsões da primavera de 2019 da Comissão apontavam para a ocorrência, em 2019 e 2020, de um défice público superior ao valor de referência de 3% do PIB previsto no Tratado. De um modo geral, o Conselho é de opinião que serão necessárias medidas adicionais significativas a partir de 2019 para cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento, tendo em conta a forte deterioração das perspetivas orçamentais, em consonância com a recomendação do Conselho de 14 de junho de 2019, com vista a corrigir o desvio significativo identificado relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo.
- (8) O planeamento orçamental da Roménia ignora regularmente as disposições do quadro orçamental nacional. A regra relativa ao défice estrutural nacional exige o cumprimento ou a convergência relativamente ao objetivo orçamental de médio prazo, que consiste num défice estrutural não superior a 1% do PIB. Em 2016, a Roménia afastou-se do objetivo orçamental de médio prazo e tem seguido desde então uma trajetória divergente, em violação da regra relativa ao défice nacional. As duas alterações orçamentais de 2018, adotadas no outono de 2018, desrespeitaram mais uma vez várias regras auxiliares que proíbem aumentos dos limites do défice e das despesas no decurso do exercício orçamental. O orçamento para 2019, adotado pelo governo em fevereiro de 2019 e aprovado pelo Parlamento em março, desrespeitou mais uma vez várias regras orçamentais, incluindo a regra relativa ao défice estrutural. Além disso, tal como em anos anteriores, as autoridades não enviaram uma atualização da estratégia orçamental de médio prazo ao Parlamento dentro do prazo previsto por lei, ou seja, até agosto, comprometendo assim o seu papel orientador. Além disso, tal como em anos anteriores, as autoridades não cumpriram o requisito de assinar uma declaração afirmando que o orçamento de 2019 e a estratégia orçamental respeitarão as regras e os princípios orçamentais da responsabilidade orçamental.
- (9) O cumprimento das obrigações fiscais continua a ser reduzido. No que respeita ao imposto sobre o valor acrescentado, a diferença entre as receitas teoricamente esperadas e as receitas efetivamente cobradas continua a ser muito elevada. A grande dimensão da economia informal representa um desafio adicional para o cumprimento das obrigações fiscais, ao passo que os elevados níveis de trabalho não declarado privam o orçamento de Estado de recursos significativos. Além disso, a prevalência de pagamentos em numerário facilita a evasão fiscal. Durante o ano transato, a Roménia obteve progressos limitados na resposta à recomendação específica por país que lhe foi repetidamente dirigida no sentido de reforçar o cumprimento das obrigações fiscais e a cobrança de impostos. A introdução de caixas registadoras eletrónicas ligadas ao sistema informático da administração fiscal está a avançar com lentidão. A administração fiscal está a tomar medidas para criar um sistema de avaliação dos riscos para as auditorias aos contribuintes.
- (10) Após vários anos de esforços continuados para consolidar o setor financeiro, a estabilidade financeira voltou a estar em risco em 2018, devido a um conjunto de iniciativas legislativas do governo e do parlamento. O imposto sobre os ativos dos bancos, adotado pelo governo através de um decreto de emergência no final de dezembro de 2018, sem avaliação de impacto ou consulta das partes interessadas, suscitou uma série de preocupações graves relacionadas com o seu impacto negativo na situação prudencial dos bancos, na condução da política monetária e, em última análise, no investimento e no crescimento económico. A forma da sua adoção e as suas disposições tiveram um efeito adverso significativo na taxa de câmbio, na capacidade de contração de empréstimos no mercado por

<sup>(10)</sup> Decisão (UE) 2019/1002 do Conselho, de 14 de junho de 2019, que estabelece que a Roménia não tomou medidas eficazes em resposta à Recomendação do Conselho de 4 de dezembro de 2018 (JO L 163 de 20.6.2019, p. 62).

<sup>(11)</sup> Recomendação do Conselho, de 14 de junho de 2019, com vista a corrigir o desvio significativo identificado em relação à trajetória de ajustamento para a realização do objetivo orçamental de médio prazo na Roménia (JO C 210 de 21.6.2019, p. 1).

parte do governo e, em última análise, na percepção das partes interessadas relativamente aos riscos operacionais. Apesar de alguns aspetos controversos deste imposto terem sido alterados em março de 2019, as alterações foram novamente adotadas através de um decreto de emergência do governo e sem avaliação de impacto. Foram suprimidos os aspetos mais problemáticos do imposto bancário sobre o total dos ativos. No entanto, na nova formulação, o imposto pode distorcer os incentivos ao crédito, o que pode resultar numa afetação incorreta do crédito à economia. As implicações potenciais destas alterações para a transmissão da política monetária devem ser avaliadas. Além disso, várias iniciativas legislativas adotadas pelo Parlamento no final de 2018, embora declaradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional em março de 2019, exerceram uma pressão adicional sobre o setor bancário e reforçaram a percepção geral de imprevisibilidade do quadro jurídico. A experiência do passado mostra que tais iniciativas poderiam ser apresentadas novamente pelo legislador.

- (11) A nova lei das pensões, adotada pelo Parlamento em dezembro de 2018, é suscetível de constituir um risco para a sustentabilidade das finanças públicas. O sistema de pontuação para cálculo das pensões, ou seja, o parâmetro principal utilizado na indexação das pensões, deverá aumentar 15% em setembro de 2019 e 40% em setembro de 2020. A lei das pensões alteraria vários parâmetros utilizados para calcular as prestações de reforma. Em especial, o sistema de pontuação para cálculo das pensões deverá aumentar, uma vez que o fator de indexação das pensões existentes deixaria de convergir com os preços, ficando, pelo contrário, permanentemente composto pelos salários e os preços. Além disso, o período contributivo utilizado para calcular a pensão de reforma será encurtado, conduzindo a despesas com pensões mais elevadas para as novas pensões. Contudo, a supressão do índice de correção das novas pensões (que ligava parcialmente a primeira pensão aos salários) irá atenuar o aumento global das despesas com pensões causado pelos outros parâmetros. Alguns desafios estruturais que afetam a adequação das pensões continuam por resolver. A idade média efetiva de reforma está próxima da média da União, mas não é igual entre homens e mulheres. Tal facto, conjugado com os períodos contributivos mais curtos das mulheres, resulta numa disparidade considerável entre homens e mulheres em termos de pensões.
- (12) A reforma do sistema de pensões, introduzida em 2008, foi gradualmente revogada. Após repetidos adiamentos dos aumentos programados das contribuições para os fundos de pensões do segundo pilar, que deveriam ter atingido 6% dos salários brutos até 2016, as contribuições foram reduzidas para 3,75% dos salários brutos a partir de 2018. Os fundos de pensões do segundo pilar foram ainda mais enfraquecidos por um conjunto de medidas adotadas pelo governo através de um decreto de emergência no final de 2018. As contribuições para estes fundos tornaram-se facultativas após um período contributivo mínimo de cinco anos. Os requisitos mínimos de fundos próprios para as sociedades gestoras de fundos de pensões de segundo pilar foram aumentados de forma significativa, desencadeando um risco de saída das sociedades gestoras de fundos do mercado romeno. As taxas administrativas aplicadas às contribuições brutas foram também significativamente reduzidas, afetando potencialmente os resultados financeiros das sociedades gestoras de fundos e aumentando a probabilidade de saídas do mercado. Tal poderá ter implicações negativas para o desenvolvimento do mercado local de capitais e para o conjunto de investidores institucionais, podendo ainda privar a economia de uma fonte muito necessária de investimento a longo prazo. Além disso, o enfraquecimento ou desaparecimento do segundo pilar resultará em rendimentos de reforma menos diversificados e expõe as pensões a maiores riscos políticos e demográficos. Em março de 2019, através de um decreto de emergência, o governo manteve os novos requisitos mínimos de fundos próprios para as sociedades gestoras de fundos, mas adiou para dezembro de 2019 o prazo para pagar a totalidade do capital adicional. Em maio de 2019, o governo diminuiu significativamente os requisitos mínimos de fundos próprios para sociedades gestoras de fundos de pensões, o que compensa parcialmente o aumento decidido em dezembro de 2018. Permanecem inalteradas outras disposições do decreto de emergência de dezembro de 2018 que põem em risco a viabilidade dos fundos do segundo pilar do sistema de pensões.
- (13) Os desafios relacionados com a qualidade e a inclusividade do sistema de ensino e formação têm um impacto negativo no potencial de crescimento inclusivo da Roménia. Embora o orçamento tenha aumentado em 2019, a despesa com a educação continua a ser uma das mais baixas da União, em especial nos níveis de ensino que são essenciais para prevenir o abandono escolar precoce (que continua a ser elevado), assegurar a igualdade de oportunidades e combater as desigualdades numa fase posterior da vida. A participação na educação pré-escolar e cuidados para a infância de qualidade continua abaixo da média da União, em parte devido à falta de instalações. Isto tem implicações na participação das mulheres no mercado de trabalho e na aquisição precoce de competências. A modernização da rede escolar e a otimização para fazer face às tendências demográficas registam um atraso, estando 10% das escolas sobrelotadas e 58% com excesso de capacidade. A aquisição de competências básicas e digitais enfrenta desafios significativos. A capacidade dos professores de aplicarem uma abordagem centrada no aluno não está suficientemente desenvolvida. As disparidades entre as zonas urbanas e as zonas rurais persistem e os grupos vulneráveis, incluindo os ciganos, continuam a ter um acesso limitado a uma educação inclusiva e de alta qualidade.

- (14) O mercado de trabalho tem estado sob pressão crescente, uma vez que a taxa de desemprego (4,2% em 2018) é muito baixa, ao passo que a mão de obra está a diminuir e a escassez de competências mantém-se. A taxa de atividade das mulheres, especialmente no caso das jovens e pessoas de meia idade, é baixa. Tal deve-se principalmente às responsabilidades pessoais e familiares e à baixa frequência das crianças com idades compreendidas entre os 0 e os 3 anos nas estruturas formais de acolhimento. As políticas ativas do mercado de trabalho dão uma resposta limitada às necessidades do mercado de trabalho, com medidas centradas sobretudo em incentivos financeiros e não em abordagens adaptadas e abrangentes. O atraso da reforma prevista para o serviço público de emprego continua a ser um obstáculo significativo à prestação de serviços modernos aos empregadores e aos desempregados. A melhoria das competências e a prestação de serviços integrados também é fraca. As competências não estão a evoluir em consonância com as necessidades dos setores económicos em expansão, tendo 81% dos empregadores dificuldades para preencher as vagas de emprego. O setor das TIC está a crescer, embora o número de romenos entre os 20 e os 29 anos com um diploma em ciências, tecnologia, engenharia ou matemática tenha diminuído entre 2014 e 2016. Atualmente, não existe uma avaliação global ou setorial das necessidades em matéria de competências e a previsão das competências continua por utilizar, o que impede a adaptação do sistema de ensino e formação às necessidades do mercado de trabalho. Foi iniciada a implantação do ensino e formação profissionais duais, a fim de dar resposta à escassez de competências. No entanto, o ensino e a formação profissionais continuam a ser considerados uma segunda escolha por parte dos estudantes e dos pais, e a taxa de emprego relativamente baixa dos recém-diplomados do ensino e formação profissional indica que a sua adequação ao mercado de trabalho é um desafio. O ensino superior não está suficientemente alinhado com o mercado de trabalho. Apesar de o número de diplomados do ensino superior ter duplicado ao longo da década, continua a ser reduzido.
- (15) Não obstante as recentes melhorias, a pobreza e as desigualdades de rendimento continuam a ser elevadas e as disparidades regionais estão a agravar-se. Um em cada três romenos continua em risco de pobreza e de exclusão social, sendo mais afetados grupos específicos, como as crianças, os ciganos, as pessoas com deficiência e os idosos. Os serviços sociais têm qualidade e cobertura insuficientes, e uma distribuição geográfica desigual, não relacionada com as necessidades específicas das comunidades. Só cerca de 20% das unidades administrativas territoriais dispõem de serviços sociais oficialmente reconhecidos. Os serviços estão geralmente concentrados nas zonas mais ricas ou urbanas, ao passo que as necessidades são mais prementes nas zonas e regiões mais pobres e rurais. A integração limitada dos serviços de emprego, educação, saúde e sociais não permite a inclusão sustentável de vários grupos desfavorecidos. As pessoas com deficiência beneficiam de um apoio limitado para viverem de forma independente e acederem ao emprego. A situação da comunidade cigana revela muito poucos progressos. A privação de habitação é a mais elevada da União e é prejudicial para a inclusão social. As políticas de habitação estão a ser descentralizadas sem um quadro estratégico e as comunidades pobres não dispõem muitas vezes de recursos financeiros. O índice de referência social utilizado como base para a maioria das prestações sociais não foi atualizado desde a sua introdução em 2008, tendo também sofrido uma depreciação considerável em relação ao salário mínimo. Em consequência, as taxas de pobreza das pessoas com uma intensidade de trabalho baixa e muito baixa aumentaram em metade desde 2010. Além disso, a segurança social dos trabalhadores atípicos é inadequada. Um em cada três trabalhadores atípicos corre o risco de privação material grave. Os trabalhadores diários e sazonais não têm acesso formal aos direitos da segurança social que cobrem o desemprego, a licença de maternidade, os acidentes e as doenças profissionais. A aplicação da reforma do rendimento mínimo de inserção, iniciada em 2016, destinada a aumentar a cobertura e a adequação da assistência social, foi adiada para 2021.
- (16) O diálogo social caracteriza-se por uma baixa cobertura das convenções coletivas, em especial a nível setorial, nomeadamente devido à atual definição dos setores. As autoridades iniciaram planos para rever as definições dos setores económicos, mas ainda não foi alcançado um acordo. Para além do quadro de negociação coletiva, o envolvimento atempado e significativo dos parceiros sociais nas questões políticas e reformas é limitado. A maior parte do diálogo social tem lugar no Conselho Económico e Social e nos Comitês de Diálogo Social. No entanto, apesar do quadro estabelecido para o diálogo e as consultas, a estabilidade e o papel destas instituições diminuíram ao longo do último ano.
- (17) Após anos de crescimento moderado dos salários, a Roménia regista uma das taxas mais elevadas de crescimento dos salários na União. Esta situação é impulsionada pelas políticas governamentais que aumentam os salários da função pública e os salários mínimos, pela taxa de desemprego mais baixa de sempre e pela escassez estrutural de mão de obra. O salário mínimo continua a ser fixado de forma não sistemática, sem um mecanismo objetivo. Os aumentos consecutivos ao longo dos anos deram origem a que um em cada três trabalhadores aufera o salário mínimo em 2017, uma taxa quatro vezes superior à de 2011.
- (18) O sistema de saúde enfrenta muitos desafios. A falta de financiamento, a utilização ineficiente dos recursos públicos e a ausência de reformas limitam a eficácia do sistema de saúde. A persistência da emigração resultou numa significativa escassez de médicos e enfermeiros. As infraestruturas de saúde e a prevalência dos pagamentos informais continuam a ser fonte de preocupação. O acesso aos serviços de saúde das pessoas que vivem em zonas rurais e de grupos vulneráveis é limitado. Estes fatores, por sua vez, têm um impacto negativo na saúde das pessoas, que continua abaixo da média da União, apesar das recentes melhorias. A melhoria dos cuidados comunitários é muito necessária, mas está atrasada. O projeto-piloto para a criação de centros de cuidados comunitários começou com um atraso, o que teve impacto na implantação dos serviços de cuidados integrados.

O setor dos cuidados de longa duração não está preparado para lidar com uma população em rápido envelhecimento. São muito poucos os serviços de cuidados ao domicílio e acolhimento diurno, e estão principalmente concentrados nas zonas com rendimentos mais elevados. A cobertura e a despesa pública com cuidados de longa duração são das mais baixas da União e o acesso a cuidados continuados, reabilitação e cuidados paliativos é insuficiente.

- (19) A qualidade das infraestruturas, nomeadamente nos setores dos transportes, dos resíduos e do saneamento, continua a ser baixa e limita as perspetivas de crescimento da Roménia. Apesar do investimento público significativo após a adesão da Roménia à União, a sua infraestrutura física continua subdesenvolvida. O estado geral e a fiabilidade das redes rodoviária e ferroviária são muito deficientes. A infraestrutura não está a acompanhar a procura de tráfego gerada por uma economia em expansão. A rede rodoviária está entre as menos desenvolvidas na União e a reforma do setor ferroviário está atrasada. As emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes rodoviários aumentaram fortemente nos últimos cinco anos. Além disso, o grave desinvestimento na manutenção reduziu a velocidade dos comboios e afetou os tempos de entrega do transporte ferroviário de mercadorias. Os transportes urbanos são afetados pelo subfinanciamento crónico, pela organização deficiente do setor e pela fraca capacidade administrativa dos prestadores locais. Além disso, subsistem deficiências a nível da energia, resíduos, água e saneamento e interconexões energéticas. O sistema de gestão dos resíduos continua a caracterizar-se pela muito baixa taxa de reciclagem dos resíduos urbanos e pela elevada taxa de deposição em aterro. Subsistem desafios para alcançar o objetivo de eficiência energética, existindo, em especial, uma ampla margem para melhorar a eficiência energética dos edifícios.
- (20) A capacidade de inovação global da Roménia continua a ser reduzida e a sua competitividade futura é posta em causa pela grande disparidade em termos de produtividade e inovação entre empresas estrangeiras e nacionais. O investimento da Roménia em investigação e desenvolvimento é o mais baixo da União (0,5% do PIB) e a despesa pública em investigação e desenvolvimento continuou a diminuir, tendo passado de 0,32% do PIB em 2011 para 0,21% do PIB em 2017, impedindo qualquer reforço de capacidades. Em consequência, a qualidade da base científica pública continua a ser muito baixa e as ligações entre a ciência e as empresas estão pouco desenvolvidas. Dado que o número de diplomados do ensino superior em ciências, tecnologia, engenharia e matemática também diminuiu, a escassez de competências representa um grande desafio para o potencial de inovação da economia romena. A digitalização é um desafio fundamental para a melhoria da inovação e da competitividade da Roménia. A Roménia tem fracos resultados em muitas componentes do Índice da Economia e Sociedade Digitais, incluindo nos serviços públicos digitais, nas competências digitais da população em geral e na digitalização das empresas.
- (21) A Roménia realizou progressos limitados na resposta a uma recomendação específica por país que lhe foi dirigida no sentido de reforçar a definição das prioridades em matéria de projetos e a preparação do investimento público. O Ministério das Finanças é responsável pela preparação de uma lista prioritária de projetos de investimento público acima de 100 milhões de RON (21 milhões de euros) e pela monitorização da sua execução, mas os projetos são geridos pelos ministérios competentes. A lista de projetos prioritários inclui atualmente 136 projetos, principalmente no domínio dos transportes. A maioria destes projetos prioritários poderia ser cofinanciada pelos fundos da União. A utilização dos fundos da União é entravada por fatores como a limitada capacidade administrativa para preparar, estabelecer prioridades e executar grandes projetos de investimento. Embora se tenha vindo a preparar, desde há tempos recentes, projetos de infraestruturas de grande dimensão e a enviá-los à Comissão Europeia para aprovação, continuam a faltar alguns projetos importantes como a autoestrada Sibiu-Pitești (que assegura a conectividade com os corredores RTE-T Reno-Danúbio e Oriente-Mediterrâneo Oriental) e a sua execução está em geral muito atrasada. Além disso, a absorção dos fundos da União tem sido até agora apoiada por projetos preparados para o período de programação anterior, faltando ainda elaborar plenamente uma reserva de novos projetos para o atual período.
- (22) A eficiência dos contratos públicos é fundamental para a consecução de importantes objetivos políticos na Roménia, incluindo a eficiência da despesa pública, a modernização da administração pública e a promoção da inovação e de um crescimento sustentável e inclusivo. A Roménia obteve progressos limitados na resposta à recomendação específica por país relativa à melhoria da transparência dos contratos públicos. A eficiência dos contratos públicos continua a ser um problema, estando em causa a irreversibilidade de certas medidas, nomeadamente a racionalização do controlo *ex ante*. A estratégia nacional de contratação pública sublinha a importância de um controlo unitário *ex ante* realizado pela Agência Nacional da Contratação Pública. As iniciativas legislativas recorrentes podem comprometer a realização dos objetivos da estratégia. A previsibilidade e estabilidade da legislação em matéria de contratos públicos continua a ser um desafio importante e a estratégia nacional de contratação pública não é plenamente aplicada.

- (23) A elaboração das políticas públicas tem-se tornado cada vez mais imprevisível, o que prejudica o ambiente empresarial. Um exemplo recente é a adoção, através de um decreto de emergência do governo, de um conjunto de medidas de grande alcance que afetam o funcionamento do setor bancário, a gestão do segundo pilar dos fundos de pensões e as empresas de telecomunicações e energia, sem uma consulta das partes interessadas nem uma avaliação de impacto. As avaliações de impacto da regulamentação continuam a ser uma formalidade, enquanto a sua qualidade e utilização real variam substancialmente de um setor para outro. O controlo da qualidade das avaliações de impacto regulamentar e da conceção das políticas é limitado. Não existe um mecanismo de acompanhamento da sustentabilidade das políticas, com um sistema de notificação transparente e avaliações *ex post*. Frequentemente, as iniciativas legislativas importantes são anunciadas imediatamente antes da sua adoção. A participação das partes interessadas na conceção e aplicação das reformas é insuficiente, sendo raro um verdadeiro diálogo, embora existam estruturas institucionais para o propiciar. A complexidade dos procedimentos administrativos afeta especialmente as pequenas e médias empresas. Por exemplo, os procedimentos administrativos onerosos para a criação de empresas, bem como os requisitos regulamentares impostos aos prestadores de serviços, incluindo as profissões regulamentadas, impedem um maior desenvolvimento do mercado. A adoção da legislação relativa à gestão dos recursos humanos na administração pública continua adiada. A elevada fragmentação de responsabilidades e recursos afeta a coerência e a disponibilidade dos serviços públicos prestados, especialmente a nível local. As estratégias nacionais e regionais para os diferentes serviços públicos não são devidamente traduzidas em medidas integradas a nível regional e local. O financiamento dos serviços públicos é desigual ao longo do país e frequentemente não corresponde às necessidades locais. São ignorados fatores como uma abordagem estratégica unificada por tipo de serviço, as lacunas existentes e a necessidade de desenvolver novos serviços. As receitas das autoridades locais carecem de estabilidade e previsibilidade. Foram tomadas medidas limitadas para melhorar o equilíbrio entre as responsabilidades a descentralizar e a afetação dos recursos financeiros, a fim de permitir que as autoridades locais prestem serviços de qualidade. São necessárias medidas adicionais para aumentar a capacidade administrativa a nível local.
- (24) As empresas públicas têm um papel determinante nos setores de infraestruturas críticas, como a energia e os transportes ferroviários. O seu desempenho económico e financeiro melhorou recentemente, graças a um contexto macroeconómico favorável. No entanto, não houve melhorias em matéria de transparência e divulgação dos resultados operacionais e financeiros, continuando as regras de governo das sociedades a ser raramente aplicadas. Exemplos específicos incluem a designação repetida de administrações provisórias, ao arpejo do espírito da lei, e a não utilização dos instrumentos coercivos disponíveis ao abrigo da legislação para as empresas infratoras. Os riscos de que a legislação sobre as empresas públicas possa ser substancialmente enfraquecida não diminuiram. Tal representa uma inversão dos progressos realizados em relação às recomendações específicas por país de 2015 e 2016. Consequentemente, deterioraram-se certas condições essenciais à promoção da utilização eficiente dos recursos públicos, criando-se espaço para decisões inadequadas em matéria de investimento. A transferência da propriedade de várias grandes empresas públicas para o novo Fundo Soberano de Desenvolvimento e Investimento exigirá uma aplicação rigorosa de regras consistentes em matéria de governo das sociedades, tanto para o Fundo como para as empresas da sua carteira.
- (25) Os acontecimentos do ano passado suscitaram preocupação relativamente ao Estado de direito e reforçaram as anteriores inquietações sérias sobre a irreversibilidade e sustentabilidade dos progressos da Roménia em matéria de reforma do sistema judicial e de luta contra a corrupção de alto nível. Estas questões são objeto de acompanhamento no quadro do Mecanismo de Cooperação e de Verificação. As alterações a três leis em matéria de justiça estão agora em vigor e incluem uma série de medidas que enfraquecem as garantias jurídicas de independência judicial. Tal pode comprometer a eficácia do trabalho diário dos juizes e procuradores e a confiança do público no sistema judicial. Está a ser exercida pressão sobre as instituições judiciais e certos magistrados, nomeadamente através da criação de uma secção especializada do Ministério Público para crimes alegadamente cometidos pelos magistrados. As medidas em curso para alterar o código penal e o código do processo penal teriam um impacto negativo na eficácia das investigações e julgamentos penais e reduziriam também o âmbito do crime de corrupção. Outras preocupações dizem respeito aos processos de destituição e nomeação de magistrados superiores. Declarações recentes sugerem que as medidas relacionadas com a reforma do sistema judiciário podem ser reconsideradas.
- (26) No âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação, a Comissão continua a acompanhar a reforma judicial e a luta contra a corrupção na Roménia. Estas questões não são, portanto, objeto das recomendações específicas por país dirigidas à Roménia, mas são relevantes para a criação de um ambiente socioeconómico positivo no país.

- (27) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório por país de 2019, permitindo que a Roménia utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais. O reforço da capacidade administrativa da Roménia para a gestão destes fundos constitui um fator importante para o êxito destes investimentos.
- (28) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Roménia, que publicou no relatório de 2019 relativo à Roménia. A Comissão analisou igualmente o Programa de Convergência para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Roménia em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica na Roménia, 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.
- (29) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Convergência para 2019, estando o seu parecer<sup>(12)</sup> refletido, em especial, na recomendação n.º 1 abaixo.
- (30) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas para 2019 e o Programa de Convergência para 2019. As suas recomendações, apresentadas ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão consubstanciadas nas recomendações n.ºs 1, 2, 3 e 5 abaixo. As políticas orçamentais referidas na recomendação n.º 1 abaixo contribuem, nomeadamente, para corrigir os desequilíbrios relacionados com a competitividade e a posição externa,

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, a Roménia tome medidas no sentido de:

1. Assegurar a conformidade com a Recomendação do Conselho de 14 de junho de 2019, com vista a corrigir o desvio significativo relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo. Assegurar a plena aplicação do quadro orçamental. Reforçar o cumprimento das obrigações fiscais e a cobrança de impostos.
2. Salvaguardar a estabilidade financeira e a solidez do setor bancário. Assegurar a sustentabilidade do sistema público de pensões e a viabilidade a longo prazo dos fundos de pensões do segundo pilar.
3. Melhorar a qualidade e o caráter inclusivo da educação, em especial dos ciganos e de outros grupos desfavorecidos. Melhorar as competências, nomeadamente digitais, especialmente através do aumento da relevância do ensino e formação profissionais e do ensino superior para o mercado de trabalho. Aumentar a cobertura e a qualidade dos serviços sociais e completar a reforma do rendimento mínimo de inserção. Melhorar o funcionamento do diálogo social. Assegurar a fixação do valor do salário mínimo com base em critérios objetivos, coerentes com a criação de emprego e a competitividade. Melhorar o acesso e a eficiência em termos de custos dos cuidados de saúde, nomeadamente através da transição para cuidados ambulatoriais.
4. Centrar a política económica dos investimentos nos transportes, nomeadamente na sua sustentabilidade, na energia hipocarbónica e na eficiência energética, nas infraestruturas ambientais e na inovação, tendo em conta as disparidades regionais. Melhorar a preparação e a definição de prioridades para os grandes projetos e acelerar a sua execução. Melhorar a eficiência da contratação pública e assegurar a aplicação integral e sustentável da estratégia nacional para este domínio.
5. Assegurar que as iniciativas legislativas não prejudicam a segurança jurídica, melhorando a qualidade e a previsibilidade do processo de tomada de decisões, nomeadamente através de consultas adequadas das partes interessadas, de avaliações de impacto eficazes e de procedimentos administrativos simplificados. Reforçar a governação das sociedades nas empresas públicas.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
M. LINTILÄ

---

<sup>(12)</sup> Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Eslovénia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Eslovénia para 2019**

(2019/C 301/24)

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 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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018 a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup>, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta em que não 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 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à 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 de 2019, repercutida nas recomendações 1 a 3 *infra*. Mais concretamente, a redução das restrições de caráter normativo contribuirá para dar resposta à primeira recomendação relativa à área do euro no que respeita à resiliência dos mercados de serviços e produtos, e a concentração da política económica relacionada com o investimento nos domínios especificados contribuirá para dar resposta à segunda recomendação relativa à área do euro quanto ao apoio ao investimento.

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

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

<sup>(3)</sup> JO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (3) O relatório de 2019 relativo à Eslovénia foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Eslovénia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(4)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no âmbito da estratégia Europa 2020.
- (4) Em 15 de abril de 2019, a Eslovénia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e, em 26 de abril de 2019, o seu Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (5) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(5)</sup>, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica.
- (6) A Eslovénia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra relativa à dívida. No seu Programa de Estabilidade para 2019, o Governo prevê que o excedente nominal aumente para 0,9 % do produto interno bruto (PIB) em 2019 e atinja seguidamente 1,2 % do PIB em 2022. Com base no saldo estrutural recalculado, o objetivo orçamental de médio prazo — alterado de um excedente estrutural de 0,25 % do PIB em 2019 para um défice estrutural de 0,25 % do PIB em 2020 — deverá ser alcançado em 2021 <sup>(6)</sup>. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2019, o rácio relativo à dívida das administrações públicas/PIB deverá continuar a descer para 65,4 % do PIB em 2019 e 54,7 % do PIB em 2022. O cenário macroeconómico subjacente a estas previsões orçamentais é favorável.
- (7) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou à Eslovénia que assegurasse que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida <sup>(7)</sup> não excedia 3,1 % em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,65 % do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, existe um risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada em direção ao objetivo orçamental de médio prazo em 2019.
- (8) Em 2020, a Eslovénia deverá atingir o seu objetivo orçamental de médio prazo. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, esta situação é compatível com uma taxa máxima de crescimento nominal da despesa pública primária líquida de 4,0 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural de 0,5 % do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, num cenário de políticas inalteradas, prevê-se que, em 2020, a Eslovénia esteja próxima do seu objetivo orçamental de médio prazo. Por conseguinte, a presente avaliação aponta para o risco de algum desvio em 2020. Enquanto a taxa de crescimento nominal prevista para a despesa pública primária líquida aponta atualmente para o risco de algum desvio em relação ao requisito em 2020, parece apontar para a existência de um risco de desvio significativo em relação a esse requisito em 2019 e 2020 considerados em conjunto. Se, de acordo com as avaliações futuras, o saldo estrutural deixar de estar próximo do objetivo orçamental de médio prazo, a avaliação global da conformidade deverá ter em conta um possível desvio em relação ao requisito. Prevê-se que a Eslovénia cumpra a regra em matéria de dívida em 2019 e 2020. De um modo geral, o Conselho entende que deverão ser tomadas as medidas necessárias em 2019 e que a Eslovénia deve estar preparada para tomar medidas suplementares a partir de 2020, a fim de cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

<sup>(4)</sup> JO L 320 de 10.9.2018, p. 103.

<sup>(5)</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>(6)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

<sup>(7)</sup> 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 por um período de quatro 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.

- (9) O envelhecimento demográfico exercerá uma pressão cada vez maior sobre os sistemas de saúde e de cuidados continuados da Eslovénia. O financiamento do sistema de saúde não está preparado para responder ao aumento previsto dos custos decorrente do envelhecimento da população. Até à data, a Eslovénia ainda não adotou medidas abrangentes para garantir a qualidade, a acessibilidade e a sustentabilidade orçamental a longo prazo do seu sistema de saúde. No âmbito da estratégia nacional de envelhecimento ativo, está a ser elaborado um projeto legislativo sobre cuidados continuados. No entanto, continua a não ser claro de que forma essas medidas poderão melhorar a relação custo-eficácia, a acessibilidade e a qualidade dos cuidados prestados, salvo o facto de a adjudicação de contratos públicos na área da saúde se poder tornar mais eficaz em termos de custos graças a uma melhor coordenação. A realização de investimentos nas estruturas e equipamentos de saúde e cuidados continuados poderia aliviar a pressão futura sobre os sistemas de cuidados de saúde.
- (10) Os desafios quanto à sustentabilidade a longo prazo e à adequação do sistema de pensões mostram-se cada vez mais prementes, uma vez que a população eslovena está a envelhecer mais rapidamente do que a da maioria dos outros Estados-Membros. No documento intitulado «Pontos de partida para a modernização do sistema de pensões e seguro de invalidez da República da Eslovénia», adotado em 2017 pelo Conselho Económico e Social, os parceiros sociais e o Governo anterior concordaram em adotar reformas até 2020. O Programa Nacional de Reformas para 2019-2020 menciona a possibilidade de uma reforma do sistema de pensões a fim de apoiar a sustentabilidade deste a médio e longo prazo e níveis adequados de pensões. Estabelece igualmente o objetivo de prolongar a vida ativa e proporcionar melhores oportunidades para explorar o potencial dos trabalhadores mais velhos, embora não especifique como ou quando se deve atingir este objetivo. O ajustamento da idade legal de reforma em consonância com o aumento da esperança de vida e o incentivo ao adiamento da passagem à reforma poderiam tornar o sistema mais sustentável. A garantia de pensões adequadas continua a colocar problemas e alguns beneficiários de pensões ainda se encontram abaixo do limiar de pobreza. Quase 70 % dos trabalhadores por conta própria na Eslovénia optaram por pagar o nível mínimo de contribuições para a segurança social, o que os habilita apenas a uma pensão de velhice mínima. O ajustamento das pensões poderia ser melhorado alargando a cobertura dos regimes complementares de pensões, respondendo adequadamente à evolução das carreiras profissionais e reduzindo os riscos de pobreza na velhice.
- (11) O emprego continuou a aumentar e o desemprego a diminuir em 2019. Por seu lado, o desemprego de longa duração mantém-se acima dos níveis anteriores à crise e ainda representa quase metade do número total de desempregados. Os trabalhadores mais idosos e menos qualificados continuam a deparar-se com dificuldades, figurando as suas taxas de atividade e de emprego entre as mais baixas da União. A participação destes grupos na educação de adultos é muito baixa. A avaliação das políticas de incentivo ao emprego ou à formação revela que a maior parte dos programas existentes tem tido bons resultados. No entanto, as despesas neste domínio e a taxa de participação dos trabalhadores menos qualificados e dos desempregados com mais idade nesses programas continuam a ser reduzidas. Por conseguinte, é particularmente importante investir em medidas eficazes para aumentar a empregabilidade destes grupos de trabalhadores, nomeadamente reforçando as suas competências digitais. O aumento da taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos contribuirá igualmente para reduzir a pressão sobre o sistema de pensões. Embora a reforma do mercado de trabalho levada a cabo em 2013 tenha ajudado alguns grupos mais vulneráveis a aceder ao emprego, o trabalho temporário continua a representar um problema. Embora tendo diminuído, a percentagem de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social mantém-se acima da média da União no que se refere à população idosa.
- (12) Têm surgido sinais de escassez de mão de obra num número crescente de setores da economia. O desencontro entre as competências adquiridas pelos jovens no sistema educativo e as procuradas pelos empregadores parece contribuir para essa escassez. Juntamente com as insuficiências no funcionamento dos ecossistemas de inovação, tal escassez obsta à transformação industrial nos domínios prioritários da estratégia de especialização inteligente, como definida conjuntamente com as partes interessadas. O desenvolvimento das competências digitais da mão de obra no futuro é crucial para satisfazer as necessidades da economia.
- (13) Já foram adotadas, ou sê-lo-ão brevemente, medidas para melhorar as opções de financiamento das empresas eslovenas, proporcionando-lhes uma alternativa ao crédito bancário. No entanto, estas ainda dependem grandemente dos empréstimos bancários e dos seus fluxos de tesouraria para satisfazer as suas necessidades de financiamento. O acesso a capitais próprios provenientes de mercados privados continua a ser limitado. O capital de risco tem vindo a ganhar importância, mas parte de níveis muito baixos. A capitalização bolsista da bolsa de valores de Liubiana é baixa e tem diminuído. A estreiteza e o fraco desenvolvimento do mercado de capitais, juntamente com um enquadramento desfavorável, nomeadamente uma baixa literacia financeira das empresas de menor dimensão, dificulta a entrada de capitais próprios e de capitais de risco no país. As dificuldades de acesso aos mercados de capitais é um obstáculo ao crescimento não só das empresas inovadoras como também daquelas que já se encontram bem estabelecidas e que poderiam beneficiar da introdução de alterações na sua estrutura de financiamento.

- (14) O desenvolvimento das empresas eslovenas é também entravado pela sobrecarga administrativa e regulamentar. Essa sobrecarga é vista como um problema sério para o exercício de atividades empresariais na Eslovénia. Diz respeito a questões como as autorizações, os requisitos de apresentação de informações, os procedimentos fiscais e, muitas vezes, a morosidade dos processos judiciais de direito comercial. As dificuldades na repressão da criminalidade económica e financeira também prejudicam o ambiente empresarial. A Eslovénia criou alguns instrumentos para reduzir a carga administrativa, nomeadamente o portal SPOT (*Slovenska poslovna točka*) e o «documento único», a fim de resolver vários dos problemas identificados. No entanto, muitas das medidas adotadas para reduzir essa carga ainda se encontram em curso, tendo o impacto de algumas ficado aquém das expectativas. A Eslovénia levou a cabo igualmente algumas reformas para liberalizar os requisitos profissionais restritivos. No entanto, continuam por executar algumas das recomendações da Comissão formuladas em 2017, nomeadamente no que se refere aos advogados e aos agentes imobiliários.
- (15) Apesar dos progressos realizados, existem na Eslovénia debilidades em matéria de concorrência e de transparência na adjudicação dos contratos públicos, nomeadamente devido ao elevado número de contratos adjudicados por negociação direta (sem concurso). As salvaguardas que existem contra a corrupção e a colusão entre os proponentes, nomeadamente na adjudicação de contratos pelas autarquias locais e pelas empresas públicas, ainda são insuficientes. A supervisão independente da adjudicação dos contratos públicos carece de salvaguardas jurídicas suficientemente fortes contra pressões externas ou interferências, nomeadamente no que respeita aos procedimentos disciplinares e à proposta de nomeação dos membros da Comissão de Fiscalização Nacional. Embora tenha sido posto em prática um plano de ação para reforçar o profissionalismo das pessoas envolvidas na adjudicação de contratos, a taxa de profissionalização continua a ser reduzida. Não obstante as autoridades eslovenas reconhecerem que a criminalidade económica e a corrupção causaram danos significativos nos últimos anos, algumas das reformas em matéria de combate à corrupção continuam por realizar.
- (16) Apesar da privatização parcial de 75 %, menos uma ação, das ações do maior banco esloveno, o Nova Ljubljanska Banka, a participação estatal na economia continua a ser elevada, em especial no setor financeiro. Os planos de privatização já publicados têm sido executados com lentidão. A sua execução aumentaria a viabilidade das empresas a longo prazo, reduzindo os riscos para as finanças públicas e o risco de distorção da concorrência e da afetação dos recursos. A realização de novas ofertas públicas de ações de empresas cotadas em bolsa poderia contribuir para o desenvolvimento do mercado de capitais esloveno.
- (17) O enquadramento em matéria de investigação, desenvolvimento e inovação requer melhorias para se tornar plenamente operacional e as medidas de apoio carecem muitas vezes de coerência. O apoio limitado à educação empresarial e à transferência de tecnologias e, mais genericamente, a fraca cooperação entre ciência e empresas dificultam a criação e expansão de empresas inovadoras. A maioria das pequenas e médias empresas eslovenas tem uma capacidade de inovação reduzida e a percentagem de empresas inovadoras tem mesmo vindo a diminuir, sendo inferior à média da União. A lentidão da transformação digital tem condicionado o aumento da produtividade. Existem disparidades no desempenho em termos de inovação entre as regiões oriental e ocidental do país, o que entrava a cooperação e o estabelecimento de redes. A Eslovénia reverteu os progressos realizados em direção aos objetivos de despesas em investigação e desenvolvimento para 2020, numa altura em que o aumento do investimento na investigação, desenvolvimento e inovação poderia reforçar o potencial de crescimento do país. A Eslovénia atrai poucos estudantes internacionais em todos os níveis do ensino pós-secundário, em especial a nível do doutoramento, continuando a mobilidade internacional dos investigadores e entre o mundo académico e a indústria a ser limitada.
- (18) Para o período até 2030, a Eslovénia definiu, no seu projeto de plano nacional em matéria de energia e clima, objetivos em termos de infraestruturas energéticas, eficiência energética e energias renováveis que requerem investimentos adequados. Mais concretamente, a economia eslovena é mais intensiva em carbono do que a média da União e a quota das energias renováveis na produção total de energia tem vindo a estagnar. O desenvolvimento de fontes de energia renováveis para além da madeira e da energia hídrica tem sido particularmente lento. Tanto a indústria como os serviços e o setor residencial da Eslovénia representam percentagens do consumo final de energia superiores à média da União. Além disso, a atual capacidade de armazenamento de energia da Eslovénia encontra-se subdesenvolvida, não respondendo às necessidades decorrentes da produção local não integrada de fontes de energia renováveis.

- (19) Os transportes tornaram-se a maior fonte de emissões de CO<sub>2</sub>: a sua parte nas emissões globais é superior à percentagem média deste setor na União. A forte dependência do país em relação ao transporte rodoviário gera problemas de elevada intensidade energética e carbónica, bem como poluição atmosférica e acidentes rodoviários. Existe margem considerável para melhorar as infraestruturas ferroviárias e a sustentabilidade dos transportes em geral, reduzindo as emissões de carbono, o que poderá contribuir para mitigar estes efeitos negativos. Subsistem algumas lacunas de investimento no domínio dos recursos naturais, a fim de assegurar um modelo de desenvolvimento mais sustentável. A economia eslovena depende grandemente do seu ambiente natural, que tem vindo a deteriorar-se. A elevada dependência de matérias-primas importadas, associada às baixas taxas de reciclagem, tem entravado a transição para uma economia circular. O setor das águas residuais urbanas, incluindo as infraestruturas de recolha e tratamento, não cumpre plenamente os requisitos da União. Partes substanciais da economia eslovena apresentam alguma vulnerabilidade às catástrofes naturais, nomeadamente às inundações.
- (20) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório por país de 2019, permitindo que a Eslovénia utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais. O reforço da capacidade administrativa do país para a gestão destes fundos constitui um fator importante para o êxito daqueles investimentos.
- (21) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Eslovénia, que publicou no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, 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 as futuras decisões nacionais.
- (22) À luz dessa avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade para 2019, estando o seu parecer<sup>(8)</sup> refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*.

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, a Eslovénia tome medidas no sentido de:

1. Atingir o objetivo orçamental de médio prazo em 2020. Adotar e implementar reformas nos cuidados de saúde e nos cuidados continuados que garantam a sua qualidade, acessibilidade e sustentabilidade orçamental a longo prazo. Assegurar a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões, nomeadamente adaptando a idade legal de reforma e restringindo o acesso à reforma antecipada e a outras formas de saída precoce do mercado de trabalho. Aumentar a empregabilidade dos trabalhadores menos qualificados e dos trabalhadores mais velhos, aumentando a pertinência e a adequação ao mercado de trabalho do ensino e da formação, da aprendizagem ao longo da vida e das medidas de ativação, nomeadamente através do reforço da literacia digital.
2. Apoiar o desenvolvimento dos mercados de capitais próprios. Melhorar o ambiente empresarial, reduzindo as restrições normativas e a carga administrativa. Reforçar a concorrência, a profissionalização e a supervisão independente na adjudicação dos contratos públicos. Proceder às privatizações previstas em conformidade com os planos adotados.
3. Centrar a política económica relacionada com o investimento na investigação e inovação, na transição energética para uma economia hipocarbónica, nos transportes sustentáveis, nomeadamente ferroviários, e nas infraestruturas ambientais, tendo em conta as disparidades regionais.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

Pelo Conselho  
O Presidente  
M. LINTILÄ

---

<sup>(8)</sup> Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Eslováquia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Eslováquia para 2019**

(2019/C 301/25)

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 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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup>, a Comissão adotou também o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, não tendo identificado a Eslováquia como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada. No mesmo dia, a Comissão adotou ainda uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à área do euro»).

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

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

<sup>(3)</sup> JO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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 Eslováquia deverá garantir a aplicação plena e atempada da Recomendação para a área do euro, transposta nas recomendações 2 a 4 abaixo. Em especial, as medidas destinadas a combater a corrupção e a melhorar o sistema de justiça contribuirão para dar resposta à primeira recomendação relativa à área do euro no que diz respeito à qualidade das instituições; a concentração da política económica relacionada com o investimento nos domínios especificados contribuirá para dar resposta à segunda recomendação relativa à área do euro no que diz respeito ao apoio ao investimento; e as medidas destinadas a melhorar as competências contribuirão para dar resposta à terceira recomendação relativa à área do euro no que diz respeito ao funcionamento do mercado de trabalho.
- (3) O relatório de 2019 relativo à Eslováquia foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliavam os progressos realizados pela Eslováquia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(4)</sup>, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados pela Eslováquia na consecução dos objetivos nacionais definidos no quadro da estratégia Europa 2020.
- (4) Em 25 de abril de 2019, a Eslováquia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e o seu Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, 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 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(5)</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 aplicação 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 sólida governação económica.
- (6) A Eslováquia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade para 2019, o Governo prevê que o saldo nominal melhore, passando de um défice de 0,7% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2018 para um orçamento equilibrado em 2019, devendo manter-se inalterado até 2022. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(6)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo — que foi alterado de um défice estrutural de 0,5% do PIB em 2019 para 1% do PIB em 2020 — deverá ser alcançado em 2020. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2019, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá diminuir gradualmente de 47,5% em 2019 para 44,4% até 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é plausível. Paralelamente, as medidas necessárias para apoiar os objetivos previstos em matéria de défice a partir de 2019 não foram suficientemente definidas. O orçamento inclui uma categoria não especificada de despesas denominadas «reservas orçamentais» (num total de 0,7% do PIB), o que reduz a previsibilidade da execução orçamental.
- (7) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou à Eslováquia que assegurasse uma taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas <sup>(7)</sup> não superior a 4,1% em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,5% do PIB. Tendo em conta as previsões da Comissão do outono de 2018, que previam uma posição mais próxima do objetivo de médio prazo em 2019, e em conformidade com as regras para o descongelamento do ajustamento necessário, a taxa de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas não deve exceder 4,6%, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,3% em 2019. Com base nas previsões da primavera de 2019 apresentadas pela Comissão, em 2018 e 2019 (considerados em conjunto) existe um risco de desvio significativo em relação ao ajustamento orçamental recomendado.

<sup>(4)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 107.

<sup>(5)</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>(6)</sup> Saldo corrigido de variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

<sup>(7)</sup> 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 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.

- (8) Em 2020, a Eslováquia deverá atingir o seu objetivo orçamental de médio prazo. Com base nas previsões da primavera de 2019 apresentadas pela Comissão, num cenário de políticas inalteradas, esta situação é compatível com uma taxa máxima de crescimento nominal da despesa pública primária líquida de 4,6%, o que corresponde a um ajustamento estrutural de 0,3% do PIB. Com base nas previsões da primavera de 2019 apresentadas pela Comissão, num cenário de políticas inalteradas, existe o risco de um ligeiro desvio em relação a esse requisito em 2019 e 2020, considerados em conjunto. Prevê-se que a Eslováquia cumpra a regra em matéria de dívida em 2019 e 2020. Em termos gerais, o Conselho entende que deverão ser tomadas as medidas necessárias, a partir de 2019, para assegurar o cumprimento do disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (9) As finanças públicas da Eslováquia enfrentam riscos médios de sustentabilidade orçamental no longo prazo. De acordo com o relatório da Comissão sobre a sustentabilidade orçamental de 2018, seria necessária uma melhoria acumulada equivalente a 2,5 pontos percentuais do PIB no saldo primário estrutural para estabilizar o rácio dívida/PIB no longo prazo, relativamente ao cenário de políticas inalteradas. Tal deve-se ao aumento previsto das despesas com pensões e cuidados de saúde, que está a provocar o agravamento dos custos decorrentes do envelhecimento da população (contribuição conjunta de 1,8 pontos percentuais do PIB). Uma vez que as taxas de natalidade são baixas, ao passo que a esperança de vida na Eslováquia deverá continuar a aumentar, prevê-se que o rácio de dependência dos idosos (que compara o número de idosos relativamente à população ativa – a população que trabalha ou segue uma formação) aumente quase para o triplo até 2060. Por outro lado, enquanto, em 2016, havia apenas cerca de três pessoas inativas com idade acima de 65 anos por cada dez pessoas empregadas, esta proporção deverá aumentar para mais de sete para cada dez pessoas empregadas até 2060 (rácio de dependência económica na terceira idade). A introdução de ajustamentos automáticos da idade de reforma em função da esperança de vida tinha melhorado gradualmente a sustentabilidade de longo prazo do sistema de pensões. Esta indexação foi considerada um instrumento importante para garantir a equidade intergeracional e a sustentabilidade de longo prazo. As preocupações com a sustentabilidade orçamental de longo prazo dos regimes de pensões acentuaram-se na sequência da adoção pelo Parlamento, em 28 de março de 2019, de uma alteração constitucional que institui um limite máximo para a idade de reforma (64 anos para homens e mulheres sem filhos, com reduções de meio ano para as mulheres por cada um dos primeiros três filhos), o que implica que os ajustamentos automáticos ligados à esperança de vida deixarão de ser aplicados assim que esse limite máximo for alcançado. De acordo com o Conselho Orçamental da Eslováquia, esse limite máximo implicará um aumento adicional das despesas equivalente a 1,6% do PIB, passando de 8,6% em 2016 para 11,4% em 2070, em comparação com o aumento de 9,8% projetado no relatório sobre o envelhecimento demográfico de 2018, o que aumentará significativamente os riscos para a sustentabilidade. Até ao momento, não foram apresentadas quaisquer medidas de compensação e o impacto sobre o rendimento e a pobreza dos idosos não foi calculado.
- (10) Apesar de alguns progressos na luta contra a evasão fiscal, o cumprimento das obrigações fiscais continua a ser um desafio e a fuga ao cumprimento das obrigações em matéria de IVA foi superior ao dobro da média da União, em 2016. Embora as medidas previstas no âmbito do terceiro plano de ação devam produzir resultados positivos, algumas delas aguardam ainda implementação. Por exemplo, a introdução de declarações fiscais eletrónicas é suscetível de reduzir a carga administrativa para os contribuintes, mas a não aplicação de todas as medidas previstas acarreta o risco de diminuir o efeito global. Por outro lado, um quadro estruturado de medidas estratégicas pode contribuir para reduzir as alterações frequentes do código fiscal e para incentivar a sua simplificação. Por último, o potencial de receitas dos impostos ambientais e sobre os bens imóveis está subutilizado em relação a outros Estados-Membros.
- (11) Mantém-se uma evolução positiva do mercado de trabalho, caracterizada pelo aumento do emprego e por níveis de desemprego historicamente baixos. Registaram-se progressos satisfatórios na aplicação do plano de ação para os desempregados de longa duração, que contribuiu para reduzir em um terço o número de desempregados de longa duração, num período de dois anos. No entanto, a taxa de desemprego de longa duração continua acima da média da União, afetando particularmente as pessoas pouco qualificadas, os jovens e os ciganos. Em contraste com a diminuição das taxas de desemprego, os relatos sobre a escassez de mão de obra qualificada tornaram-se um problema importante. Continuam a registar-se grandes disparidades regionais a nível do mercado de trabalho, com uma maior concentração de desempregados em três regiões do leste da Eslováquia e uma escassez de mão de obra concentrada na parte ocidental do país. É necessário continuar a desenvolver as capacidades das entidades patronais e dos sindicatos a fim de promover uma participação mais ativa dos mesmos.
- (12) São limitadas a abrangência e a eficácia das políticas destinadas a melhorar a empregabilidade. Os programas de formação e requalificação foram reforçados, mas continuam a ser insuficientes e a não visar suficientemente os desempregados de longa duração e os grupos desfavorecidos. O sistema de ensino não contribui satisfatoriamente para o desenvolvimento socioeconómico e está subfinanciado, a todos os níveis. A baixa qualidade dos resultados escolares, a participação dos ciganos no ensino formal inclusivo desde a infância e a integração efetiva de alunos oriundos de meios socioeconómicos desfavorecidos no ensino e na formação (no contexto de uma crescente taxa de abandono escolar precoce) constituem problemas prementes. Os resultados escolares e o nível de

competências básicas continuam a ser insuficientes em comparação com as normas internacionais, e afetados fortemente pelo contexto socioeconómico dos alunos. Importa garantir que a população eslovaca seja equipada com melhores conjuntos de competências para uma economia e sociedade em mutação. Apesar dos aumentos salariais progressivos até 2020, a profissão docente continua a ser pouco atrativa, registando-se uma escassez cada vez maior de professores. Além disso, são limitadas a qualidade e a pertinência da formação inicial, bem como as oportunidades de desenvolvimento profissional dos professores. As atuais medidas destinadas a promover a equidade e o ensino inclusivo ficaram aquém das expectativas, não se tendo registado verdadeiros progressos na eliminação da segregação dos estudantes ciganos. O Governo adotou o «plano nacional de reforma para a educação escolar e familiar» (2018-27) e o primeiro plano de ação (2018-19) (juntamente com um orçamento estimado), bem como a nova legislação sobre a garantia da qualidade do ensino superior. Será essencial que estas medidas sejam efetivamente aplicadas e acompanhadas para verificar se os resultados esperados são alcançados.

- (13) A baixa taxa de emprego das mulheres reflete o facto de a licença parental de longa duração ser raramente utilizada pelos homens, e é ainda agravada pelo acesso limitado e pela reduzida disponibilidade de estruturas de acolhimento de crianças e de cuidados prolongados a preços acessíveis. Em especial para as crianças com menos de três anos de idade, as percentagens totais de matrícula nas creches são extremamente baixas. O Governo adotou uma nova decisão sobre a participação obrigatória na educação e acolhimento na primeira infância a partir dos 5 anos de idade, com efeitos a partir de 2020. No entanto, são necessários mais investimentos e incentivos para a participação em serviços de acolhimento de crianças e em estruturas de educação pré-escolar.
- (14) Embora a percentagem de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social seja inferior à média da União, os níveis são consideravelmente mais elevados em vários distritos do sul e do leste da Eslováquia. Existe um estrangulamento considerável no acesso a uma educação inclusiva e de elevada qualidade, num quadro em que as disparidades regionais se traduzem em taxas de abandono escolar precoce particularmente acentuadas. Outros estrangulamentos dizem respeito ao acesso dos grupos desfavorecidos, em especial dos ciganos, bem como das pessoas com deficiência e das pessoas afetadas pela condição de sem abrigo e de exclusão em matéria de habitação, aos cuidados de saúde, aos cuidados de longa duração, à habitação social e a outros serviços essenciais. É essencial uma abordagem integrada para promover a inclusão social destes grupos.
- (15) As reformas destinadas a melhorar a relação custo-eficácia do sistema de saúde estão a ganhar ímpeto, embora o grau de execução tenha variado entre os diferentes domínios de prestação de cuidados. As medidas estratégicas aplicadas no contexto da análise das despesas de saúde alcançaram alguns resultados positivos, principalmente na sequência de uma série de medidas de contenção dos custos nos domínios dos produtos farmacêuticos e dos dispositivos médicos. No entanto, há ainda margem para aumentar a eficiência e melhorar os resultados a nível da prestação de cuidados de saúde através da reafetação estratégica dos recursos entre os diferentes domínios da prestação de cuidados. A prestação de serviços de saúde continua excessivamente dependente dos hospitais, que, apesar de um progressivo desagravamento do seu endividamento, continuam a acumular dívida e têm dificuldade em financiar os investimentos necessários para melhorar a eficiência e a qualidade dos cuidados. Embora o reforço dos cuidados primários seja fundamental para reduzir o recurso evitável a serviços hospitalares, o reduzido número de clínicos gerais e o âmbito limitado dos serviços prestados nos cuidados primários constituem obstáculos à melhoria da eficiência do sistema de saúde. Dado que o Governo lançou medidas para combater a escassez de pessoal no setor da saúde, será importante integrar estes esforços numa estratégia de prazo mais longo destinada a descentralizar gradualmente os serviços dos cuidados agudos, reforçando os cuidados primários e os serviços preventivos.
- (16) A fragmentação do sistema de investigação prejudica a eficácia dos investimentos públicos em investigação e desenvolvimento em termos de melhoria da qualidade da investigação científica e não atrai financiamento privado. A política de investigação e inovação padece de uma coordenação ineficaz entre ministérios e outros intervenientes, conduzindo a atrasos e falhas em reformas importantes. A insuficiente eficácia do processo de transformação da Academia das Ciências da Eslováquia suscitou preocupações acerca da continuidade das suas operações, o que levou ao colapso de todo o processo. A falta ou o fracasso de medidas específicas, juntamente com a participação limitada das instituições de investigação e a capacidade de investigação limitada, contribuem para a reduzida despesa com a investigação e desenvolvimento do setor privado. De um modo geral, a investigação e desenvolvimento realizados pelas empresas continuam a ser dos mais baixos da União e estão centrados na indústria transformadora de média e alta tecnologia, que são áreas dominadas por empresas multinacionais. As medidas destinadas a estimular a transferência de conhecimentos, reforçar as capacidades de inovação na indústria e melhorar a cooperação entre as empresas e as universidades estão a avançar lentamente.

- (17) Com o objetivo de aumentar a produtividade da Eslováquia e manter o processo de convergência, são também necessários esforços sustentados de investimento em infraestruturas digitais e de transportes e na eficiência energética. É necessário melhorar a cobertura básica de banda larga fixa e a cobertura 4G e a implantação da banda larga ultrarrápida. O investimento na eficiência energética, em especial no setor da construção e na tecnologia ambiental, pode ser uma fonte de crescimento verde e contribuir para preservar os escassos recursos ambientais. Além disso, a fim de permitir que as regiões menos desenvolvidas recuperem o seu atraso e se tornem mais baseadas no conhecimento, competitivas e produtivas, é necessário um investimento mais estratégico para colmatar as lacunas das infraestruturas e melhorar as redes de transportes. A Eslováquia está a registar atrasos no que diz respeito à conclusão da rede rodoviária e ferroviária principal no âmbito da rede transeuropeia de transportes, como o corredor Reno-Danúbio. As deficiências na rede de transportes podem ser colmatadas através do reforço da interconectividade, da multimodalidade e da interoperabilidade da rede existente de transportes públicos e urbanos e da promoção de modos de transporte sustentáveis.
- (18) Uma pesada carga administrativa e regulamentar pode afetar negativamente o investimento e a inovação, especialmente das pequenas e médias empresas («PME»). Apesar dos esforços do Governo, a carga administrativa não está a ser suficientemente reduzida e o contexto empresarial eslovaco está a perder terreno nas comparações internacionais. A qualidade da legislação e a falta de previsibilidade são motivos de preocupação para as empresas. Estes problemas devem ser resolvidos através da plena implantação da estratégia «Legislar melhor» da Eslováquia (RIA2020) e do reforço do Centro «Legislar Melhor» e das capacidades analíticas na administração do Estado. Os setores dos serviços profissionais da Eslováquia continuam altamente regulamentados. O caráter restritivo da regulamentação está acima da média ponderada da União para os advogados, os agentes de patentes, os engenheiros civis, os arquitetos, os contabilistas, os guias turísticos e os agentes imobiliários.
- (19) O Governo está a proceder a uma reforma profunda das práticas em matéria de contratos públicos, através da reformulação do quadro jurídico a fim de simplificar os procedimentos e reduzir os custos de transação. É de saudar uma nova ênfase na profissionalização; no entanto, os benefícios gerais estão a surgir apenas lentamente. No contexto da desconfiança existente em relação às instituições públicas, os compradores públicos devem envidar mais esforços para recuperar a confiança das empresas, dos meios de comunicação social e do público em geral. Esta situação impede a introdução de práticas inovadoras, que bem necessárias são. Os esforços tendentes a aumentar o recurso a critérios qualitativos devem ser intensificados, com o objetivo de alcançar uma melhor relação custo-benefício e melhorar a utilização estratégica dos contratos públicos.
- (20) A administração pública eslovaca continua ainda a confrontar-se com ineficiências e estrangulamentos, causados nomeadamente pela ineficácia da cooperação entre os seus serviços. A falta de capacidade e de planeamento estratégico, bem como as ineficiências administrativas, dificultam a boa execução dos FEEL. Consequentemente, a Eslováquia perdeu 120 milhões de euros de fundos do período 2014-2020, enquanto a distribuição de fundos aos beneficiários finais continua a ser reduzida. Além disso, a preparação deficiente de projetos financiados pelos FEEL conduziu a atrasos nos investimentos e resultou em prazos apertados para os procedimentos de adjudicação de contratos públicos, aumentando o risco de irregularidades.
- (21) A corrupção continua a constituir um desafio e a determinação em intentar processos de corrupção de alto nível tem sido limitada. Os esforços para combater a corrupção são entravados por deficiências organizacionais e processuais a nível das forças policiais e do Ministério Público, e por uma proteção fraca dos denunciantes. Além disso, a melhoria da eficácia do sistema judicial, incluindo a sua independência, continua a ser problemática. Apesar de algumas melhorias em termos de eficiência e qualidade, subsistem preocupações quanto à independência do sistema judicial, e o atraso no processo de nomeação dos magistrados para o Tribunal Constitucional pode vir a afetar o funcionamento do sistema judicial.
- (22) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório de 2019 relativo à Eslováquia, permitindo que a Eslováquia utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais. O reforço da capacidade administrativa do país para a gestão destes fundos constitui um fator importante para o êxito destes investimentos.

- (23) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Eslováquia, que publicou no relatório de 2019 relativo a este país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Eslováquia em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica da Eslováquia, 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 as futuras decisões nacionais.
- (24) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2019, estando o seu parecer<sup>(8)</sup> refletido, em especial, na recomendação 1 abaixo.

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, a Eslováquia tome medidas no sentido de:

1. Atingir o objetivo orçamental de médio prazo em 2020. Salvaguardar a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, nomeadamente dos sistemas de saúde e de pensões.
2. Melhorar a qualidade e o carácter inclusivo da educação a todos os níveis e promover a aquisição de competências em conformidade com as necessidades do mercado de trabalho. Aumentar o acesso a estruturas de acolhimento de crianças e de cuidados prolongados a preços acessíveis e de qualidade. Promover a integração dos grupos desfavorecidos, em especial os ciganos.
3. Centrar a política económica respeitante ao investimento na saúde, na investigação e inovação, nos transportes, nomeadamente na sua sustentabilidade, nas infraestruturas digitais, na eficiência energética, na competitividade das PME e na habitação social, tendo em conta as disparidades regionais. Reforçar o recurso a critérios de custos qualitativos e relacionados com o ciclo de vida no quadro das adjudicações de contratos públicos.
4. Continuar a melhorar a eficácia do sistema judicial, centrando-se no reforço da sua independência, nomeadamente nas nomeações judiciais. Intensificar os esforços para detetar e reprimir a corrupção, em especial em casos de corrupção de grande dimensão.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
M. LINTILÄ

---

<sup>(8)</sup> Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Finlândia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Finlândia para 2019**

(2019/C 301/26)

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 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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup>, a Comissão adotou também o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, não tendo identificado a Finlândia como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou ainda uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro <sup>(3)</sup> («Recomendação para a área do euro de 2019»), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro («recomendações relativas à área do euro»).

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

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

<sup>(3)</sup> JO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

- (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 Finlândia deverá garantir a execução plena e atempada da recomendação de 2019 para a área do euro, repercutida nas recomendações 3 e 4 abaixo. em especial, o enfoque da política económica relacionada com os investimentos nos domínios especificados contribuirá para dar resposta à segunda recomendação relativa à área do euro quanto ao apoio ao investimento, e as medidas destinadas a conter o endividamento das famílias contribuirão para dar resposta à quarta recomendação relativa à área do euro no que se refere à redução da dívida privada.
- (3) O relatório de 2019 relativo à Finlândia foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliavam os progressos realizados pela Finlândia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(4)</sup>, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados pela Finlândia na consecução dos objetivos nacionais definidos no quadro da estratégia Europa 2020.
- (4) Em 4 de abril de 2019, a Finlândia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e o Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, 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. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(5)</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 aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma boa governação económica.
- (6) A Finlândia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade para 2019, apresentado pelo Governo anterior pouco antes das eleições legislativas de abril, com base num cenário de políticas inalteradas, o Governo prevê um défice nominal de -0,3% do produto interno bruto (PIB) em 2019, superior aos -0,7% do PIB em 2018. Segundo o Governo, o saldo deverá melhorar novamente em 2020, atingindo 0%, e, seguidamente, voltar a agravar-se para -0,1% em 2021 e -0,3% em 2022. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(6)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo, fixado num défice estrutural de 0,5% do PIB, deverá continuar a ser ultrapassado, num cenário de políticas inalteradas, durante o período de programação, tendo em conta os desvios autorizados em 2019 relativos à aplicação de reformas estruturais, que são permitidos a título temporário. O rácio dívida das administrações públicas/PIB, que atingira um nível máximo de 63,4% em 2015, diminuiu para 58,9% em 2018. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2019, o rácio da dívida continuará a diminuir, atingindo 57,4% do PIB em 2021. Prevê-se que volte a aumentar em 2022, para 57,7% do PIB. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais parece ser globalmente plausível. Os principais riscos para as projeções orçamentais prendem-se com os custos relacionados com o envelhecimento demográfico, que poderão ser mais elevados do que o previsto, e com uma inflação superior ao esperado.
- (7) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou à Finlândia que atingisse o seu objetivo orçamental de médio prazo em 2019, tendo em conta os desvios autorizados relativos à aplicação de reformas estruturais, que são permitidos a título temporário. Esta situação coaduna-se com uma taxa máxima de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas <sup>(7)</sup> de 2,9% em 2019, o que corresponde a uma deterioração autorizada do saldo estrutural de 0,2% do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, prevê-se que a Finlândia esteja próxima do seu objetivo orçamental de médio prazo em 2019, tendo em conta o desvio autorizado em virtude da cláusula das reformas estruturais.

<sup>(4)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 112.

<sup>(5)</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>(6)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

<sup>(7)</sup> As despesas públicas primárias líquidas incluem 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 por um período de quatro 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.

- (8) Em 2020, tendo em conta as projeções da Finlândia que apontam para um hiato do produto de 0,8%, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não deverá exceder 1,9%, em consonância com o ajustamento estrutural de 0,5% do PIB decorrente da matriz de requisitos de ajustamento comumente acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Segundo as previsões da primavera de 2019 apresentadas pela Comissão, num cenário de políticas inalteradas, haverá risco de algum desvio na Finlândia em 2020. De um modo geral, o Conselho entende que é de prever que a Finlândia cumpra as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e que deverá estar disposta a tomar novas medidas para assegurar o cumprimento das disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2020.
- (9) Dado o envelhecimento demográfico e o declínio da população ativa, as despesas com pensões, com a saúde e, em especial, com a assistência social (cuidados continuados) deverão aumentar nas próximas décadas. Segundo o Relatório de Sustentabilidade Orçamental de 2018, o aumento previsto dos custos decorrentes do envelhecimento demográfico precisaria de uma consolidação orçamental correspondente a 2% do PIB a fim de estabilizar o rácio dívida/PIB a longo prazo. Devido à demissão do Governo em 8 de março de 2019, foram interrompidos os preparativos para uma reforma do governo regional e dos serviços de saúde e sociais, concebida para fazer face a estes desafios, assegurar a igualdade de acesso e reduzir os tempos de espera. O rácio de necessidades médicas não satisfeitas declaradas pelos pacientes na Finlândia continua a ser superior à média da União. Em especial, as pessoas que não participam no mercado de trabalho têm dificuldade em obter os cuidados médicos de que carecem dadas as longas listas de espera.
- (10) Num contexto de decréscimo da população em idade ativa e de aumento das ofertas de emprego por preencher, o mercado laboral finlandês está em contração. Ao mesmo tempo, as taxas de atividade e de emprego na Finlândia são mais baixas do que nos outros países nórdicos e o desemprego estrutural manteve-se nos 7% em 2018. Isto reflete, em parte, as armadilhas da inatividade e do desemprego, que impedem uma melhor utilização da mão de obra. Os obstáculos à reinserção das pessoas no mercado de trabalho incluem o complexo sistema de prestações sociais e a combinação de diferentes tipos de subsídios. Essas prestações diminuem rapidamente à medida que os rendimentos aumentam, o que cria o risco de a inserção no mercado de trabalho poder não ser suficientemente vantajosa do ponto de vista financeiro. A incerteza quanto ao montante das prestações e ao tempo necessário ao seu restabelecimento reduz a atratividade do trabalho a tempo parcial ou de curta duração. A experiência com o rendimento básico, cujos resultados preliminares foram publicados em fevereiro de 2019, fornece algumas pistas para a reforma do sistema de segurança social de modo a combinar mais eficazmente as prestações sociais com os rendimentos.
- (11) São necessários investimentos na inclusão ativa, nomeadamente dos grupos mais distantes do mercado laboral, a fim de aumentar a taxa de participação neste mercado, agora que as taxas de atividade e de emprego se aproximam dos níveis anteriores à crise. A realização de reformas abrangentes para promover a participação no mercado de trabalho poderá proporcionar melhores oportunidades no mercado de trabalho para alguns grupos, nomeadamente as pessoas oriundas da imigração, as mulheres em idade fértil, os trabalhadores menos qualificados, as pessoas com capacidade parcial para o trabalho e as pessoas com deficiência. Alguns serviços de apoio às pessoas que se encontram desempregadas ou inativas estão dispersos por diferentes autoridades e prestadores de serviços. Ajudar estes grupos a aceder e a permanecer no mercado laboral implica a existência de serviços e políticas de ativação e reabilitação adaptados e integrados. As intermináveis responsabilidades na prestação de cuidados que incumbem às mulheres contribuem para a disparidade da taxa de emprego e a disparidade salarial entre homens e mulheres. Embora o Governo tenha lançado um processo de reforma do sistema de licenças para assistência à família, essa reforma nunca chegou a ser concretizada.
- (12) Em tempos de mudanças demográficas e tecnológicas, assegurar a oferta de mão de obra é essencial para se promover o crescimento sustentável e inclusivo na Finlândia. Investir nas competências, especialmente naquelas que se mostram necessárias ao mercado de trabalho, ajudaria a superar os desafios criados pelas mudanças estruturais operadas na economia. A inovação tecnológica requer que se ministre formação contínua e se requalifique a mão de obra, mediante alternativas de aprendizagem flexíveis, nomeadamente centradas na educação e na formação de adultos. Isto deverá aumentar a mobilidade profissional, reduzir a inadequação das competências e ajudar a satisfazer as necessidades futuras do mercado laboral.
- (13) A Finlândia está em risco de não cumprir a meta de 50% de reciclagem de resíduos urbanos em 2020. Cada vez mais, os resíduos urbanos são objeto de incineração (60% em 2017, face a 55% em 2016).

- (14) Embora a despesa pública em investigação e desenvolvimento tenha vindo a estabilizar, a Finlândia registou o declínio mais acentuado de todos os Estados-Membros, desde 2009, no que se refere ao investimento do setor privado neste domínio. Apesar da melhoria da situação macroeconómica nos últimos anos, o investimento do setor privado neste domínio ainda não recuperou. O reforço do investimento em investigação e desenvolvimento é um fator essencial para se efetuar uma mudança estrutural que favoreça os setores económicos intensivos em conhecimento e que aumente o potencial de crescimento a longo prazo. Além disso, a cooperação entre as instituições de ensino superior e o setor empresarial permanece um dos principais entraves à promoção das inovações e à sua introdução no mercado.
- (15) Com uma população dispersa, os estrangulamentos nos transportes poderão impedir as pessoas de se deslocarem para procurar emprego. O investimento estratégico nas infraestruturas de transportes poderá aumentar a mobilidade da mão de obra e, assim, contribuir para melhorar o funcionamento do mercado laboral. Simultaneamente, dado que os custos de transporte têm um impacto relativamente elevado no preço final dos produtos na Finlândia, face a outros Estados-Membros, a interconexão das infraestruturas poderá melhorar o acesso aos mercados no estrangeiro.
- (16) O investimento estratégico na descarbonização das indústrias com utilização intensiva de energia e do setor dos transportes contribuiria para os objetivos económicos e climáticos de longo prazo. A Finlândia lidera no que se refere à inovação em energias limpas e à investigação e desenvolvimento financiada pelo setor privado neste domínio. A realização, até 2021, de investimentos suplementares, já autorizados, em alguns dos seus programas de energias limpas poderia ajudar o país a cumprir os seus objetivos em matéria de neutralidade carbónica. Para além dos ambiciosos objetivos definidos pela Finlândia para aumentar a quota dos biocombustíveis, a eletrificação é uma opção eficaz em termos de custos para descarbonizar o setor dos transportes, devido ao estado de avanço da descarbonização na produção de eletricidade.
- (17) As baixas taxas de juro e a melhoria das perspetivas económicas contribuíram para aumentar o volume global de empréstimos concedidos, especialmente através de empresas de habitação (que proporcionam um tipo diferente de propriedade da habitação). Paralelamente, o crédito ao consumo está em rápida expansão e uma parte crescente destes empréstimos é concedida por bancos estrangeiros, instituições financeiras (distintas das instituições de crédito), pequenos mutuantes e empréstimos entre pares. O endividamento das famílias mantém-se, por conseguinte, em níveis historicamente elevados (67% do PIB em 2017). A dívida é predominantemente de taxa variável, o que representa um risco, caso as taxas de juro a médio prazo subam. A autoridade de supervisão financeira finlandesa adotou uma série de medidas destinadas a conter o aumento do endividamento das famílias. Não está, contudo, prevista para breve qualquer medida de redução ativa do peso da dívida, sobretudo porque as taxas de juro continuam baixas e a confiança dos consumidores é ainda relativamente forte.
- (18) A Finlândia ainda não dispõe de um registo de crédito exaustivo (ou seja, que recolha informações positivas e negativas sobre os devedores) e que abranja os seus principais bancos. A falta desse registo pode impedir que os bancos tenham uma visão de conjunto clara do endividamento global das famílias. No ano passado, foram realizados alguns trabalhos preparatórios para criar um registo deste tipo.
- (19) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório de 2019 relativo à Finlândia, permitindo que a Finlândia utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais.
- (20) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Finlândia e publicou-a no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Finlândia em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável na Finlândia, mas também a sua conformidade com as normas e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante um contributo a nível da União para as futuras decisões nacionais.
- (21) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2019, estando o seu parecer<sup>(8)</sup> refletido, em especial, na recomendação 1 abaixo,

<sup>(8)</sup> Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, a Finlândia tome medidas no sentido de:

1. Assegurar que, em 2020, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não excede 1,9%, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,5% do PIB. Melhorar a relação custo-eficácia dos serviços sociais e de saúde, e a igualdade de acesso aos mesmos.
2. Aumentar os incentivos à aceitação de ofertas de trabalho e reforçar as qualificações e a inclusão ativa, nomeadamente através de serviços bem integrados para as pessoas desempregadas ou inativas.
3. Centrar a política económica em matéria de investimento na investigação e inovação, na transição para uma economia hipocarbónica, na transição energética e nos transportes sustentáveis, atendendo às disparidades regionais.
4. Reforçar o acompanhamento do endividamento das famílias e criar um sistema de registo dos créditos.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
M. LINTILÄ

---

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Suécia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Suécia para 2019**

(2019/C 301/27)

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 9.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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou também, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a Suécia como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada.

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

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

- (2) O relatório de 2019 relativo à Suécia foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliavam os progressos realizados pela Suécia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018 <sup>(3)</sup>, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados na consecução dos seus objetivos nacionais definidos no quadro da estratégia Europa 2020. Esse relatório incluía igualmente uma apreciação aprofundada, efetuada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 27 de fevereiro de 2019. A análise da Comissão levou-a a concluir que a Suécia regista desequilíbrios macroeconómicos. Os preços sobreavaliados da habitação, em particular, juntamente com o aumento do endividamento das famílias, comportam riscos de uma correção desordenada. O já elevado endividamento das famílias continuou a aumentar, em termos de percentagem do PIB. No segundo semestre de 2017 verificou-se uma correção dos preços da habitação, que desde então se estabilizaram gradualmente. No entanto, os indicadores de avaliação sugerem que os preços da habitação continuam a ser muito elevados, tendo em conta os dados económicos fundamentais. Embora o setor bancário pareça estar adequadamente capitalizado, uma correção desordenada poderia afetar negativamente o setor financeiro, dada a elevada exposição à dívida hipotecária das famílias. Em tal caso, poderão também haver repercussões nos países vizinhos, dadas as interligações financeiras sistémicas. Continuam a persistir estrangulamentos estruturais na oferta de habitação e o setor da construção sofreu um abrandamento. Embora nos últimos anos tenham sido dados passos no domínio macroprudencial para fazer face ao crescimento da dívida hipotecária, o seu impacto ainda parece ser limitado. Subsistem importantes lacunas em diversos domínios políticos, em especial no que respeita aos incentivos fiscais à aquisição de habitação própria e ao funcionamento dos mercados da construção e do arrendamento.
- (3) Em 26 de abril de 2019, a Suécia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e, em 29 de abril de 2019, o seu Programa de Convergência para 2019. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (4) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(4)</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 aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica.
- (5) A Suécia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Convergência de 2019, o governo prevê atingir um excedente de 0,6 % do produto interno bruto (PIB) em 2019, que deverá continuar a aumentar durante o período de programação. Com base no saldo estrutural recalculado <sup>(5)</sup>, o objetivo orçamental de médio prazo — um défice estrutural de 1 % do PIB — deverá continuar a ser ultrapassado durante o período de programação. Segundo o Programa de Convergência de 2019, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá diminuir para 34,5 % em 2019 e continuar a descer para 28,2 % em 2022. A solidez das finanças públicas e um crescimento económico estável serão os principais fatores a impulsionar a diminuição do rácio dívida pública/PIB. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é plausível. Com base nas previsões da primavera de 2019 apresentadas pela Comissão, o saldo estrutural deverá registar um excedente de 0,5 % do PIB em 2019 e de 0,6 % do PIB em 2020, superando o objetivo orçamental de médio prazo. De um modo geral, o Conselho considera que a Suécia deverá cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e 2020.
- (6) O endividamento das famílias, cujos níveis já eram elevados, continuou a aumentar. O endividamento das famílias aumentou 5,5 % em 2018, atingindo cerca de 88 % do PIB e 186 % do rendimento disponível, situando-se entre os níveis mais elevados da União. Esta situação deveu-se sobretudo ao aumento do crédito hipotecário associado aos preços elevados da habitação, associado a distorções estruturais que favorecem a aquisição de bens imobiliários através do financiamento hipotecário. A Suécia aplicou várias medidas macroprudenciais nos últimos anos, incluindo uma regra de reembolso reforçada para os empréstimos hipotecários com rácios de endividamento muito

<sup>(3)</sup> JO C 320 de 10.9.2018, p. 116.

<sup>(4)</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>(5)</sup> Saldo corrigido das variações cíclicas, excluindo medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

elevados, que está em vigor desde março de 2018, e uma decisão de aumentar o amortecedor de capital anticíclico para os bancos a partir de setembro de 2019. No entanto, as medidas tomadas até à data parecem ter tido um impacto global limitado sobre o crescimento dos empréstimos hipotecários e não foram tomadas quaisquer medidas para reformar os incentivos fiscais à propriedade e à dívida hipotecária.

- (7) Embora os preços da habitação tenham diminuído no final de 2017 e tenham permanecido, desde então, de um modo geral estáveis, tal resulta de um longo período de fortes aumentos de preços, e as avaliações continuam a ser bastante superiores aos fundamentos económicos. Entre os fatores que mais contribuem para esta situação contam-se os incentivos fiscais à propriedade e à dívida hipotecária, bem como a prossecução de condições acomodáticas em matéria de crédito a par de taxas de amortização dos empréstimos imobiliários relativamente baixas. Apesar de um aumento significativo do número de novas construções nos últimos cinco anos, subsiste uma escassez, nomeadamente de habitações a preços acessíveis em redor das grandes cidades. A oferta de novas habitações não atingiu as necessidades projetadas a curto prazo, estimadas em cerca de 90 000 novas habitações por ano para o período de 2018-2020. Esta escassez está associada a deficiências estruturais, nomeadamente à concorrência limitada no setor da construção devido à existência de obstáculos à entrada de pequenas empresas e empresas estrangeiras e à capacidade de controlo dos recursos fundiários por parte dos grandes promotores imobiliários. O parque habitacional não é utilizado de forma eficiente. No mercado de arrendamento, as rendas inferiores aos preços de mercado criam um efeito de vinculação e de separação entre aqueles que estão integrados no sistema e os que dele estão excluídos. No mercado da habitação própria, a cobrança de impostos sobre as mais-valias reduz a mobilidade dos proprietários de imóveis. A escassez de habitação dificulta a mudança de emprego e pode contribuir para a desigualdade intergeracional. As autoridades suecas têm vindo gradualmente a pôr em prática o seu plano de 22 pontos que tem por objetivo aumentar a construção de imóveis para habitação e melhorar a eficiência do setor. Até à data, não foram tomadas medidas concretas para liberalizar as regras de mercado de arrendamento de curto prazo e rever o imposto sobre capitais aplicável às habitações ocupadas pelos proprietários, embora em janeiro de 2019 o novo governo tenha anunciado planos para introduzir reformas nestes domínios, sob reserva dos estudos preparatórios.
- (8) A escassez de mão de obra começa a fazer-se sentir em alguns setores, como a construção, a educação e as tecnologias da informação e da comunicação. Assegurar a disponibilidade de capital humano especializado é vital para apoiar o investimento em investigação e desenvolvimento, bem como a digitalização. O investimento na educação e nas competências, incluindo as competências digitais, ajudará igualmente a abordar esses desafios. Até agora os resultados escolares melhoraram um pouco, mas existe uma significativa e crescente disparidade de desempenho escolar entre diferentes grupos sociais. A evolução demográfica conduzirá a um aumento do número de alunos, agravando a atual escassez de professores. A situação dos migrantes de países terceiros e dos seus descendentes e os efeitos dos programas recentemente adotados devem ser acompanhados de perto, dado que a integração dos alunos nascidos no estrangeiro e a inclusão sustentável no mercado de trabalho dos migrantes pouco qualificados de países terceiros (em especial das mulheres) continua a ser um desafio.
- (9) A manutenção dos investimentos nas infraestruturas de transportes pode contribuir para melhorar a mobilidade da mão de obra, a coesão regional e o mercado imobiliário e promover o crescimento da produtividade a longo prazo na Suécia. O Governo anunciou investimentos consideráveis em infraestruturas de transportes, através do plano nacional de infraestruturas para 2018-2029, com vista a melhorar os diferentes modos de transporte (nomeadamente ferroviário e rodoviário). O plano prevê grandes investimentos para desenvolver o sistema ferroviário, promovendo a mudança do transporte de mercadorias da estrada para o caminho de ferro, contribuindo assim também para a redução das emissões de carbono. A manutenção de níveis elevados de investimento em investigação e desenvolvimento, as condições de enquadramento favoráveis e uma base de inovação mais ampla são essenciais para garantir a posição da Suécia como líder da inovação. O modelo de inovação da Suécia tem dependido tradicionalmente de um número limitado de grandes empresas tecnológicas ativas a nível mundial. Seria importante criar um ambiente que também estimule o potencial de inovação das PME e das empresas em fase de arranque. A capacidade de inovação da Suécia pode também ser melhorada através de uma maior colaboração entre o mundo académico e as PME.
- (10) A prevenção do branqueamento de capitais tornou-se uma prioridade para a Suécia, no contexto de um escândalo em curso relacionado com branqueamento de capitais numa das maiores instituições financeiras do país. As autoridades de supervisão financeira da Suécia e da Estónia deram início a uma investigação conjunta, com a participação das suas homólogas letãs e lituanas. Embora o quadro de luta contra o branqueamento de capitais da Suécia tenha sido reforçado em 2017, após a sua entrada em vigor continua a ser necessário identificar e corrigir eventuais deficiências. Continuam a subsistir desafios e as autoridades de supervisão devem ainda adotar medidas e orientações para reforçar a supervisão nesta área. Uma vez adotadas, deve ser dada atenção à efetiva aplicação destas medidas.

- (11) A programação dos fundos da União para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório de 2019 relativo ao país, permitindo que a Suécia utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, atendendo às disparidades regionais.
- (12) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Suécia, que publicou no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Suécia em anos anteriores. A Comissão tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica na Suécia, 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 da União para as futuras decisões nacionais.
- (13) Tendo em consideração o que antecede, o Conselho analisou o Programa de Convergência para 2019 e considera que é de esperar que a Suécia cumpra o Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (14) Tendo em conta a apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a presente avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas para 2019 e o Programa de Convergência para 2019. As suas recomendações, formuladas ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão refletidas na recomendação 1 *infra*,

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, a Suécia tome medidas no sentido de:

1. Dar resposta aos riscos associados ao elevado endividamento das famílias através da redução gradual da dedutibilidade fiscal dos juros de empréstimos hipotecários ou do aumento dos impostos recorrentes sobre o imobiliário. Estimular o investimento na construção de habitações em que a escassez é mais premente, em especial através da eliminação dos obstáculos estruturais à construção. Melhorar a eficiência do mercado da habitação, nomeadamente introduzindo uma maior flexibilidade na fixação dos preços de arrendamento e revendo a conceção do imposto sobre as mais-valias.
2. Centrar a política económica no domínio do investimento na educação e nas competências, mantendo o investimento no transporte sustentável para melhorar os diferentes modos de transporte, nomeadamente nos caminhos de ferro, e na investigação e inovação, tendo em conta as disparidades regionais.
3. Assegurar a supervisão e aplicação efetivas do quadro de luta contra o branqueamento de capitais.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*  
*O Presidente*  
M. LINTILÄ

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 9 de julho de 2019****relativa ao Programa Nacional de Reformas do Reino Unido para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência do Reino Unido para 2018-2019**

(2019/C 301/28)

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 9.º, n.º 2,

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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. 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 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou igualmente, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho <sup>(2)</sup>, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que não identificou o Reino Unido como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada.

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

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

- (2) O relatório de 2019 relativo ao Reino Unido foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliavam os progressos realizados pelo Reino Unido em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados na consecução dos seus objetivos nacionais no âmbito da Estratégia Europa 2020.
- (3) Em 23 de abril de 2019, o Reino Unido apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2019 e o seu Programa de Convergência de 2018-2019. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados em simultâneo.
- (4) Em 29 de março de 2017, o Reino Unido notificou o Conselho Europeu da sua intenção de sair da União Europeia. Quando o Reino Unido se retirar da União Europeia, passará a ser um país terceiro. Dada a incerteza que prevalece quanto à data e às condições de saída do Reino Unido, bem como à configuração das futuras relações do Reino Unido com a União, a presente recomendação não especula sobre as eventuais implicações económicas dos diferentes cenários. Na eventualidade de o Reino Unido se retirar da União com base no Acordo de Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica<sup>(3)</sup> («Acordo de Saída»), que foi acordado pelo Governo do Reino Unido e que o Conselho Europeu subscreveu em 25 de novembro de 2018, o direito da União, incluindo o Semestre Europeu, continuará a ser aplicável ao Reino Unido e no Reino Unido, durante o período de transição estabelecido pelo Acordo de Saída.
- (5) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEL) 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<sup>(4)</sup>, a Comissão pode pedir a um Estado-Membro que reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEL com uma sólida governação económica.
- (6) O Reino Unido encontra-se atualmente sujeito à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra transitória em matéria de dívida até 2019-2020. No seu Programa de Convergência de 2018-2019, o Governo britânico prevê um agravamento do défice nominal que deverá passar de 1,2 % do produto interno bruto (PIB) em 2018-2019 para 1,4 % do PIB em 2019-2020, diminuindo em seguida para 1,1 % do PIB em 2020-2021. O Programa de Convergência não inclui um objetivo orçamental de médio prazo. Segundo o referido programa, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá descer, passando de 85,5 % do PIB em 2018-2019 para 83,8 % do PIB em 2019-2020 e, em seguida, para 82,9 % do PIB em 2020-2021. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é plausível. Embora as medidas necessárias para apoiar as metas projetadas a respeito do défice sejam geralmente bem especificadas, as crescentes pressões que se fazem sentir a nível da despesa pública<sup>(5)</sup> num determinado número de domínios comprometem a prossecução da trajetória prevista para o défice.
- (7) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou ao Reino Unido que assegurasse que a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não fosse superior a 1,6 % em 2019-2020, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, prevalece um risco de um desvio significativo face aos requisitos da vertente preventiva em 2019-2020.

<sup>(3)</sup> JO C 66 I de 19.2.2019, p. 1.

<sup>(4)</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>(5)</sup> As despesas públicas primárias líquidas incluem a despesa pública total, excluindo as despesas com juros, as despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas dos 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 por 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.

- (8) Em 2020-2021, tendo em conta o facto de o Reino Unido apresentar um rácio da dívida das administrações públicas superior a 60 % do PIB e um hiato do produto estimado em 0,3 %, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não deve exceder 1,9 %, em consonância com o ajustamento estrutural de 0,6 % do PIB decorrente da matriz de requisitos no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Num cenário de políticas inalteradas, existe o risco de um desvio significativo em relação a esse requisito em 2020-2021. Prevê-se que o Reino Unido cumpra a regra transitória em matéria de dívida em 2019-2020, em resultado do desvio anual permitido de 0,25 % do PIB, e ainda que cumpra a regra relativa à dívida em 2020-2021. De modo geral, o Conselho considera que o Reino Unido deve estar preparado para tomar medidas suplementares a partir de 2019-2020, a fim de cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (9) Há muito que o Reino Unido tem sido a economia dos G7 que apresenta o menor investimento em capital como percentagem do PIB. Assistiu-se também a uma acentuada queda do investimento durante a crise financeira, tendo a retoma do investimento privado na sequência da crise vindo a abrandar. A intensidade do investimento britânico em investigação e desenvolvimento cifrou-se em cerca de 1,7 % do PIB ao longo na última década, sendo inferior à média da União. Através da sua estratégia industrial, o Reino Unido estabeleceu um objetivo para toda a economia de 2,4 % do PIB até 2027 e de 3 % do PIB a mais longo prazo. O investimento em investigação e desenvolvimento concentra-se num número limitado de empresas e regiões. Estes importantes défices em termos de capital físico e humano constituem uma das causas na origem dos níveis relativamente baixos da produtividade do trabalho do Reino Unido e da sua estagnação.
- (10) O Reino Unido defronta-se com uma persistente escassez de habitação. A recuperação registada na construção de imóveis para habitação após a crise tem vindo a perder dinamismo. Estão a surgir limitações em termos de capacidade, ao passo que a construção de imóveis para habitação se mantém abaixo dos níveis necessários para satisfazer a procura estimada. Os preços e as rendas no setor da habitação continuam a ser muito elevados, nomeadamente nas áreas com grande procura imobiliária, havendo indícios de sobrevalorização. Hoje em dia, é significativamente inferior a proporção de jovens adultos que são proprietários das suas próprias casas. O Governo britânico tem vindo a aplicar uma série de medidas destinadas a fomentar a oferta de habitação. Paralelamente, a dimensão e a localização de terrenos disponíveis para a construção de novas habitações continuam a ser restringidas por uma regulamentação estrita do mercado fundiário, em especial em torno das grandes cidades.
- (11) São necessários investimentos avultados para modernizar e expandir as redes de infraestruturas, bem como para reduzir simultaneamente os custos dos projetos e as emissões de gases com efeito de estufa. São cada vez maiores as pressões que se fazem sentir em termos de capacidade a nível das redes rodoviárias, ferroviárias e no setor da aviação. Impõe-se assegurar uma capacidade de produção e de abastecimento de energia significativamente maior e mais ecológica no Reino Unido. O desenvolvimento de infraestruturas neste país tende a ser um processo dispendioso que se caracteriza pela sua morosidade. Após décadas de subinvestimento público, o Governo começa a fazer face ao défice existente no domínio das infraestruturas através da sua Estratégia Nacional para as Infraestruturas, mas não deixará de ser um desafio assegurar o montante de financiamento externo exigido pelas suas projeções, com uma boa relação custo-eficácia.
- (12) Apesar de o desemprego ser baixo, os salários reais continuam a ser inferiores ao pico registado antes da crise. A elevada proporção de trabalhadores pouco qualificados tem perspetivas de progressão na carreira limitadas, o que afeta a produtividade e contribui para elevados níveis de pobreza no trabalho. Há margem para melhorar a eficácia dos sistemas de ensino e formação a respeito das competências básicas e técnicas. O Governo tem vindo a empreender reformas tanto a nível da formação nos estabelecimentos de ensino como no contexto laboral, mas o número total de inscrições no novo sistema em alternância é muito inferior ao projetado.
- (13) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica do Reino Unido, publicada no relatório de 2019 relativo a este país. A Comissão analisou também o Programa de Convergência de 2018-2019, o Programa Nacional de Reformas de 2019 e o seguimento dado às recomendações dirigidas ao Reino Unido em anos anteriores. A Comissão tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica no Reino Unido, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, tendo em conta a necessidade de se reforçar a governação económica global da União mediante o contributo da União para as futuras decisões nacionais.

(14) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Convergência de 2018-2019, estando o seu parecer <sup>(6)</sup> refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*,

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, o Reino Unido tome medidas no sentido de:

1. Assegurar que, em 2020-2021, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não exceda 1,9 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,6 % do PIB.
2. Centrar a política económica relacionada com o investimento na investigação e na inovação, no setor da habitação, na formação e na melhoria das competências, nos transportes sustentáveis e na transição energética e para uma economia hipocarbónica, tendo em conta as disparidades regionais.

Feito em Bruxelas, em 9 de julho de 2019.

*Pelo Conselho*

*O Presidente*

M. LINTILÄ

---

<sup>(6)</sup> Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.





ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)  
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



**Serviço das Publicações da União Europeia**  
L-2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**PT**