



Bruxelas, 5.6.2019
COM(2019) 524 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

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

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

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

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 económicas¹, 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, a Comissão adotou também o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, não tendo identificado a Eslovénia como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou ainda uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a recomendação sobre a política económica da área do euro («recomendação para a área do euro»).

¹ JO L 209 de 2.8.1997, 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 Eslovénia deverá garantir a implementação plena e atempada da recomendação para a área do euro, transposta nas recomendações 1 a 3 *infra*. Mais concretamente, a redução das restrições de carácter 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.
- (3) O relatório de 2019 relativo à Eslovénia² foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliavam os progressos realizados pela Eslovénia 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.
- (4) Em 15 de abril de 2019, a Eslovénia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2019 e, em 26 de abril de 2019, o seu Programa de Estabilidade de 2019. A fim de atender às interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (5) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para o período de 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho³, 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 implementação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações para a aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos FEEI a uma boa governação económica⁴.
- (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 de 2019, o Governo prevê que o excedente nominal aumente para 0,9 % do 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 2021⁵. De acordo com o Programa de Estabilidade de 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.

² Documento de trabalho SWD(2019) 1023 final.

³ 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, e 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).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Saldo corrigido de variações cíclicas, excluindo medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

- (7) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou à Eslovénia que assegurasse uma taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida⁶ não superior a 3,1 % em 2019, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,65 % do PIB. Com base nas previsões da primavera de 2019 apresentadas pela Comissão, existe um risco de desvio significativo em relação à trajetória de ajustamento recomendada para o 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 primavera de 2019 apresentadas pela Comissão, 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 primavera de 2019 apresentadas pela Comissão, 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.
- (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 do envelhecimento da população. Até à data, a Eslovénia ainda não propôs 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

⁶ 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 4 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 das receitas como das despesas, são compensadas.

Comité Económico e Social, os parceiros sociais e o Governo anterior concordaram em proceder a reformas até 2020. O Programa Nacional de Reformas de 2019-2020 menciona a possibilidade de uma reforma do sistema de pensões a fim de apoiar a sustentabilidade a médio e longo prazo e o estabelecimento de 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 a forma 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, uma vez que alguns beneficiários de pensões ainda se encontram abaixo do limiar de pobreza. Quase 70 % dos trabalhadores por conta própria da Eslovénia optaram por pagar contribuições para a segurança social ao nível mínimo, 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. 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 UE. 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 UE 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 Liubliana 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 sido inferior às expectativas. A Eslovénia levou a cabo igualmente algumas reformas para liberalizar os requisitos profissionais restritivos. No entanto, continuam por satisfazer algumas das recomendações específicas por país formuladas em 2017, nomeadamente no que se refere aos advogados e aos agentes imobiliários.
- (15) Tal como já fora referido, existem 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 adotado 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 (65 %) 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 das empresas cotadas em bolsa poderia contribuir para o desenvolvimento do mercado de capitais esloveno.
- (17) O enquadramento em matéria de investigação, desenvolvimento e inovação precisa de ser tornado 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, dificulta 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 vindo a diminuir, sendo inferior à média da UE. 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 de 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 UE 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 UE. 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 na maior fonte de emissões de CO₂: a sua parte nas emissões globais é superior à percentagem média deste setor na UE. 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 quanto ao 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 UE. Partes substanciais da economia eslovena apresentam alguma vulnerabilidade às catástrofes naturais, nomeadamente às inundações.
- (20) A programação dos fundos da UE 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 país⁷, permitindo que a Eslovénia 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 destes investimentos.

⁷ Documento de trabalho SWD(2019) 1023 final.

- (21) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Eslovénia, publicada no relatório de 2019 relativo a este país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade de 2019 e o Programa Nacional de Reformas de 2019 da Eslovénia, bem como o seguimento dado às recomendações que lhe foram dirigidas em anos anteriores. A Comissão teve em conta 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 se reforçar a governação económica global da União mediante o contributo da União para as futuras decisões nacionais.
- (22) Tendo em conta o que antecede, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade de 2019, estando o seu parecer⁸ refletido, nomeadamente, 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, adaptando a idade legal de reforma e restringindo o acesso à reforma antecipada. 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, a aprendizagem ao longo da vida e as 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

*Pelo Conselho
O Presidente*

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