COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 30.5.2012
COM(2012) 327 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2012 da Eslovénia

e à emissão de um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Eslovénia para o período 2012-2015

{SWD(2012) 327 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2012 da Eslovénia

e à emissão de um Parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Eslovénia para o período 2012-2015

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º, n.º 2, e o artigo 148.º, n.º 4,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas[1], nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2,

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos[2], nomeadamente o seu artigo 6.º, n.º 1,

Tendo em conta a Recomendação da Comissão Europeia[3],

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu[4],

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Após consulta do Comité Económico e Financeiro,

Considerando o seguinte:

(1) Em 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão Europeia de lançar uma nova estratégia para o emprego e o crescimento, «Europa 2020», baseada numa maior coordenação das políticas económicas, a qual se centrará nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e de competitividade.

(2) Em 13 de julho de 2010, o Conselho adotou uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (de 2010 a

---

1 JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
3 COM(2012) 327 final.
4 P7_TA(2012)0048 e P7_TA(2012)0047

2014) e em 21 de outubro de 2010, o Conselho adotou uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros[5], documentos que, juntos, formam as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta as orientações integradas nas suas políticas nacionais económicas e de emprego.

(3) Em 12 de julho de 2011, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas da Eslovénia para 2011 e emitiu um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade atualizado da Eslovénia para 2011-2014.

(4) Em 23 de novembro de 2011, a Comissão adotou a segunda Análise Anual do Crescimento, marcando assim o início do segundo Semestre Europeu de coordenação *ex ante* e integrada, consagrado na estratégia Europa 2020. Em 14 de fevereiro de 2012, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o relatório sobre o mecanismo de alerta[6], em que assinalou a Eslovénia como um dos Estados-Membros que seria objeto de uma apreciação aprofundada.

(5) Em 2 de março de 2012, o Conselho Europeu aprovou as prioridades para garantir a estabilidade financeira, a consolidação orçamental e as medidas destinadas a promover o crescimento. Salientou a necessidade de prosseguir a consolidação orçamental diferenciada e propícia ao crescimento, de restabelecer condições normais de concessão de crédito à economia, de promover o crescimento e a competitividade, de combater o desemprego e as consequências sociais da crise e de modernizar a administração pública.

(6) Em 2 de março de 2012, o Conselho Europeu convidou também os Estados-Membros que participam no Pacto para o Euro + a apresentarem os seus compromissos a tempo de serem incluídos nos respetivos programas de estabilidade ou convergência e nos programas nacionais de reformas.

(7) Em 26 de abril de 2012, a Eslovénia apresentou o seu Programa de Estabilidade para o período 2012- 2015 e em 13 de abril de 2012, o seu Programa Nacional de Reformas para 2012. Para ter em conta as interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente. A Comissão avaliou também, numa apreciação aprofundada, em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, se a Eslovénia está a ser afetada por desequilíbrios macroeconómicos. Nessa apreciação aprofundada[7], a Comissão concluiu que a Eslovénia apresenta desequilíbrios internos que afetam nomeadamente a desalavancagem do setor empresarial e a estabilidade bancária. Estes desequilíbrios internos e quaisquer eventuais desequilíbrios externos devem ser objeto de um acompanhamento rigoroso e fazer parte das considerações de política económica, de forma a reduzir o risco de efeitos adversos no funcionamento da economia. A recapitalização e a venda do banco mais importante e o compromisso firme de corrigir o défice excessivo até ao termo do prazo de 2013 são dois elementos importantes e pertinentes da resposta atualmente prevista. O risco de desequilíbrios excessivos pode ser minimizado por uma intervenção rápida e exaustiva nesses setores.

---

5 Decisão 2012/238/UE do Conselho, de 26 de abril de 2012.
6 COM(2012) 68 final.
7 SWD(2012) 158 final.

(8) Com base na avaliação do Programa de Estabilidade para 2012, realizada em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, o Conselho considera que o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do programa é otimista, em comparação com as previsões da primavera de 2012 da Comissão. O objetivo da estratégia orçamental enunciada no programa é reduzir o défice das administrações públicas para um valor inferior a 3 % do PIB em 2013, prazo fixado pelo Conselho, e prosseguir a redução do défice posteriormente, de modo a realizar o objetivo orçamental de médio prazo (OMP) da Eslovénia, no essencial, até ao fim de 2015. O OMP é definido como uma situação de equilíbrio em termos estruturais, inalterado desde o programa anterior, mas não pode considerar-se adequado à luz das disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento, dado que, com base nas políticas e projeções atuais, não garante um avanço suficientemente rápido rumo à sustentabilidade a longo prazo. Existem riscos de que os resultados em matéria de défice sejam piores do que os projetados, devido a i) falta de especificação das medidas previstas para o período 2013-15; ii) antecedentes de excesso de despesas correntes primárias; iii) receitas mais baixas, devido ao cenário macroeconómico relativamente otimista e à incerteza quanto às repercussões das medidas fiscais recentemente decididas; e iv) possíveis operações adicionais de apoio em capital e de imobilização de garantias. Com base no saldo estrutural (recalculado)[8], projeta-se que o esforço orçamental médio anual ao longo do período 2010-2013 seja de cerca de 1 % do PIB, percentagem ligeiramente superior à recomendada pelo Conselho. No entanto, as previsões da primavera de 2012 da Comissão implicam a necessidade de fazer um esforço adicional em 2013 para poder respeitar a recomendação ao longo da totalidade do período de correção. Após a correção projetada do défice excessivo, o ritmo de avanço anual em direção ao OMP, de acordo com o programa, está em conformidade com o valor de referência de 0,5 % fixado no Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2015, mas situa-se abaixo do mesmo em 2014, ao passo que o índice de crescimento das despesas públicas, tendo em conta as medidas discricionárias relativas às receitas, está em conformidade com o valor de referência das despesas do Pacto de Estabilidade e Crescimento em ambos os anos, de modo que, em termos gerais, o programa traça uma trajetória adequada de ajustamento rumo ao OMP. Tendo em conta os riscos acima mencionados, o avanço em direção ao OMP poderia ser mais lento do que o necessário, em ambos os anos. O programa prevê que a dívida bruta das administrações públicas deveria passar de cerca de 48 % do PIB em 2011 para um nível máximo de 53 % em 2013 (mantendo-se, portanto, abaixo do valor de referência de 60 % do PIB), antes de diminuir ligeiramente no fim do período de programação. As projeções de dívida estão sujeitas a riscos ascendentes, devido à possibilidade de agravamento dos défices acima mencionados e de ajustamentos dívida-fluxo mais elevados. O quadro orçamental a médio prazo e a regra em matéria de despesas da Eslovénia continuam a ser insuficientemente vinculativos e não incidem devidamente na realização do OMP, nem na garantia de sustentabilidade a longo prazo.

(9) O Governo esloveno não esteve até agora em condições de introduzir alterações sistémicas no regime de pensões, devido à moratória de 12 meses sobre o processo legislativo subsequente ao resultado negativo do referendo de junho de 2011 sobre uma anterior reforma do regime de pensões. No entanto, as medidas de contenção das

[8] Saldo orçamental ajustado em função das variações conjunturais, após a dedução das medidas extraordinárias e temporárias, recalculado pelos serviços da Comissão a partir das informações facultadas no programa, utilizando a metodologia globalmente aceite.

despesas a curto prazo foram prorrogadas e reforçadas, em dezembro de 2011 e em maio de 2012. Apesar de serem pertinentes e benéficas a curto prazo, estas medidas pontuais são claramente insuficientes para enfrentar o desafio a longo prazo. O Governo prevê uma nova reforma dos regimes de pensões, que se aplicaria antes do fim de 2013, baseada num sistema de vários pilares e no aumento da idade efetiva de passagem à reforma. Embora não sejam fornecidos mais pormenores, o grau de ambição destes planos continua a afigurar-se modesto. Tendo em conta a magnitude do desafio, é necessária uma reforma geral que aborde os aspetos seguintes: uma baixa idade legal de passagem à reforma, as diferenças da idade legal de passagem à reforma para os homens e as mulheres, as amplas possibilidades de reforma antecipada e os mecanismos generosos de indexação das pensões. Até agora, não tinham sido adotadas medidas específicas para aumentar a taxa de emprego dos trabalhadores mais idosos, embora as orientações para a aplicação de políticas ativas do mercado de trabalho no período 2012-2015 e o plano de 2012 para a aplicação de políticas ativas de emprego se destinem ao grupo específico dos desempregados mais idosos.

(10) A situação do setor bancário esloveno afigura-se atualmente ainda mais precária do que no momento da avaliação de 2011. As perdas do setor em 2011 foram consideráveis e, no que respeita às perspetivas, a desaceleração da economia irá dar origem a novas perdas sobre empréstimos à medida que aumenta o número de empresas que se confrontam com dificuldades em assegurar o serviço da dívida. As medidas introduzidas ou anunciadas até à data revelam uma clara falta de ambição, tendo em conta a envergadura do desafio. A segunda e urgente recapitalização do maior banco (NLB) não avançou. O novo governo indicou a sua intenção de reduzir as suas participações nos bancos mais importantes para uma minoria de bloqueio. É necessário articular a relação entre esta aspiração a mais longo prazo e a necessidade imediata e premente de capital novo e conseguir que o Estado, como acionista maioritário, assuma de forma inequívoca o ónus da responsabilidade em última análise. Uma estratégia clara de privatização, apoiada por injeções de capital em tempo útil destinadas a cobrir perdas, uma garantia de boa governação e uma gestão profissional e despolitizada aumentariam a credibilidade desta política e a eventual venda destes bancos.

(11) No ano passado não foram apresentadas propostas concretas para reduzir as dissimetrias entre a proteção concedida aos trabalhadores com contratos permanentes e temporários, respetivamente. As negociações sobre a Lei de relações laborais com os interlocutores sociais iniciaram-se em 2011, mas sem chegar a qualquer acordo nem adotar quaisquer alterações. O PNR indica algumas medidas destinadas a aumentar a flexigurança e a abordar o problema da segmentação, mas não fixa o calendário para a sua adoção. A recentemente adotada Lei de equilíbrio das finanças públicas introduz taxas consideravelmente mais elevadas (direitos de concessão) para o trabalho de estudantes, a fim de reduzir o caráter atrativo dessa situação laboral, mas não se preveem atualmente medidas adicionais.

(12) A capacidade de resposta do sistema educativo e de formação às necessidades do mercado de trabalho continua a ser insuficiente, embora atualmente se estejam a introduzir serviços de orientação profissional em todo o ciclo educativo e se tomem iniciativas para fornecer informação sobre carreiras futuras. Não se adotaram medidas concretas para a criação de um sistema de previsão da procura do mercado de trabalho. Foram lançados projetos cofinanciados pelo Fundo Social Europeu para promover as profissões de grande procura no mercado de trabalho. Estas medidas são relevantes,

mas constituem, no seu conjunto, uma resposta insuficiente, tendo em conta a envergadura do desafio. A avaliação da eficácia global dos serviços públicos de emprego na Eslovénia, efetuada por peritos externos, não está ainda disponível para análise.

(13) A despeito das alterações legislativas introduzidas em abril de 2011 para transformar o serviço de proteção da concorrência (SPC) num organismo independente a partir de 1 de janeiro de 2012, o SPC não é ainda independente, dado que diversas condições processuais não foram ainda cumpridas. Além disso, os recursos do SPC foram reduzidos em 2011. Esta situação afeta a sua capacidade de estender as suas atividades de coerção e de conferir peso institucional aos esforços de reforma tendentes a estimular a concorrência. Acaba de concluir-se um estudo sobre o processo de desregulamentação das profissões, mas a ação concreta nesta área continua a ser imprecisa. De um modo mais geral, diversos aspetos do quadro jurídico relativo ao estabelecimento dos prestadores de serviços podem suscitar problemas de compatibilidade com a Diretiva Serviços. O ambiente empresarial geral caracteriza-se por deficiências que dissuadem os investidores nacionais e estrangeiros e criam obstáculos ao saneamento do balanço dos bancos, tais como a participação direta e indireta do Estado na economia e os procedimentos de insolvência favoráveis aos devedores e, por vezes, problemáticos. Por último, devido à sua importância crescente como país de trânsito para os fluxos de eletricidade, a rede nacional de transporte está a converter-se num ponto de estrangulamento.

(14) Na sequência de um forte aumento discricionário em março de 2010, o salário mínimo como percentagem do salário médio foi o mais elevado da UE em 2011, embora o salário mínimo continuasse a situar-se abaixo do limiar de pobreza. A indexação levada a cabo nos dois anos seguintes deu origem a um novo aumento nominal de 4 %. Estas medidas reduzem a competitividade das indústrias com grande intensidade de mão-de-obra e agravam o desemprego estrutural.

(15) A Eslovénia assumiu diversos compromissos no âmbito do Pacto para o Euro +. Esses compromissos e a execução dos compromissos apresentados em 2011 têm por objeto a promoção do emprego, o aumento da competitividade, o aumento da sustentabilidade das finanças públicas e a consolidação da estabilidade financeira. A Comissão avaliou a execução dos compromissos do Pacto para o Euro +. Os resultados dessa avaliação foram tidos em conta nas recomendações.

(16) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise global da política económica da Eslovénia. Avaliou o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas e apresentou uma apreciação aprofundada. Tomou em consideração, não só a sua importância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável na Eslovénia, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de consolidar a governação económica global da União Europeia pelo contributo da UE às futuras decisões nacionais. As recomendações no âmbito do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 7 *infra*.

(17) À luz da presente avaliação, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade da Eslovénia e o seu parecer[9] reflete-se, em especial, na recomendação 1 *infra*.

(18) À luz dos resultados da apreciação aprofundada efetuada pela Comissão e da presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas da Eslovénia para 2012 e o Programa de Estabilidade da Eslovénia. As suas recomendações, em virtude do artigo 6.º do Regulamento (EU) n.º 1176/20, refletem-se, em especial, nas recomendações 3, 4 e 5 *infra*.

RECOMENDA que a Eslovénia atue no período 2012-2013 no sentido de:

1. Executar o orçamento de 2012 e reforçar a estratégia orçamental para 2013 com medidas estruturais suficientemente especificadas, mantendo-se disposta a adotar medidas adicionais para assegurar a correção do défice excessivo em tempo útil e de forma sustentável e a realização do esforço de ajustamento estrutural especificado nas recomendações do Conselho formuladas ao abrigo do procedimento relativo aos défices excessivos. Seguidamente, assegurar um esforço de ajustamento estrutural adequado, que torne possível um avanço suficiente na direção de um objetivo a médio prazo adequado para a situação orçamental, incluindo o respeito do valor de referência das despesas. Reforçar o quadro orçamental a médio prazo, incluindo a regra em matéria de despesas, tornando-o mais vinculativo e transparente.

2. Tomar medidas urgentes para garantir a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões, mantendo ao mesmo tempo a adequação das pensões, mediante i) a igualização da idade legal de passagem à reforma para os homens e as mulheres; ii) o aumento da idade legal de passagem à reforma em conformidade com o aumento da esperança de vida; iii) a redução das possibilidades de reforma antecipada; e iv) a revisão do sistema de indexação das pensões. Aumentar também a taxa de emprego dos trabalhadores mais idosos, continuando a desenvolver políticas ativas do mercado de trabalho e programas de formação permanente.

3. Tomar as medidas necessárias para constituir amortecedores de capital suficientes no setor bancário e promover ativamente o saneamento dos balanços, a fim de poder retomar a concessão de crédito às atividades produtivas. Obter, para os bancos de importância sistémica, uma verificação exaustiva por terceiros das estimativas de perdas de empréstimos estabelecidas no âmbito dos testes de resistência.

4. Ajustar a legislação de proteção do emprego no que respeita aos contratos permanentes, a fim de reduzir a segmentação do mercado de trabalho, em consulta com os parceiros sociais e em conformidade com as práticas nacionais. Continuar a desmantelar o mercado de trabalho paralelo constituído pelo trabalho de estudantes.

5. Melhorar a adequação das qualificações à procura do mercado de trabalho, em especial no que respeita aos trabalhadores pouco qualificados e aos diplomados do ensino superior, e prosseguir as reformas da educação e da formação profissionais.

6. Tomar novas medidas para consolidar a abertura dos mercados e acelerar a reorganização dos serviços profissionais. Melhorar o ambiente empresarial mediante i) a aplicação da reforma dos serviços de proteção da concorrência, ii) a criação de

[9] Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 2, do artigo 57.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

um quadro para as empresas públicas que garanta uma gestão independente e com padrões elevados de governação das empresas, e iii) melhorar os processos de falência, em especial no que se refere à sua oportunidade e eficiência.

7. Após consulta aos parceiros sociais e em conformidade com as práticas nacionais, assegurar que o crescimento dos salários, incluindo a adaptação do salário mínimo, favorece a competitividade e a criação de emprego.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente