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 ([1]), 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 ([2]), 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 ([3]), 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.

([1]) JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
([2]) JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
([3]) 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 ([4]), 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 ([5]), 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.

([4]) 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).

([5]) Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comummente 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 incutindo 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 rendibilidade 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 ([6]) 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

([6]) Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.