RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 11 de julho de 2017

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Croácia para 2017 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Croácia para 2017

(2017/C 261/10)

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 ([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 16 de novembro de 2016, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas de 2017. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 9 e 10 de março de 2017. Em 16 de novembro de 2016 a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou a Croácia como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada.

(2) O relatório de 2017 relativo à Croácia foi publicado em 22 de fevereiro de 2017. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Croácia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 12 de julho de 2016, 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. O relatório incluía igualmente a apreciação aprofundada prevista nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 22 de fevereiro de 2017. A análise da Comissão levou-a a concluir que a Croácia regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos. Em 2016, o rácio da dívida das administrações públicas entrou numa trajetória descendente, mas a dívida pública está exposta ao risco cambial e persistem os riscos significativos para a sustentabilidade orçamental a médio prazo. A dívida do setor privado diminuiu, mas continua a ser elevada, em especial no setor empresarial, estando fortemente exposta ao risco cambial. O setor financeiro deverá estar na base da recuperação, mas permanece exposto a um risco de crédito induzido pela taxa de câmbio, e o rácio de empréstimos em incumprimento continua a ser elevado. A taxa de desemprego está a diminuir rapidamente, como resultado de uma criação moderada de postos de trabalho e de uma contração da mão-de-obra. Por último, a complexidade do ambiente empresarial pesa negativamente no investimento produtivo e no crescimento da produtividade.

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

(3) Em 27 de abril de 2017, a Croácia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2017 e o seu Programa de Convergência para 2017. Para ter em conta as interligações entre ambos, 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 de 2014-2020. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ([1]), a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e a programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu mais detalhes sobre a forma como tenciona fazer uso dessa disposição nas orientações para a aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos FEEI a uma boa governação económica.

(5) Na sequência da revogação do procedimento relativo aos défices excessivos, a Croácia encontra-se sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra em matéria de dívida. No seu Programa de Convergência para 2017, o Governo prevê uma melhoria gradual do défice das administrações públicas, de - 0,8 % do PIB em 2016 para 0,5 % do PIB em 2020. A meta orçamental de médio prazo, fixada em - 1,75 % do PIB em termos estruturais, foi cumprida com uma ampla margem em 2016 e prevê-se que o saldo estrutural (recalculado ([2])) se situe na meta orçamental de médio prazo em 2017 e 2018, mas sem margem. Por conseguinte, prevê-se de novo uma ligeira melhoria. De acordo com o Programa de Convergência, o rácio dívida pública/PIB deverá continuar a trajetória descendente para 72,1 % do PIB até 2020, após o pico de 86,7 % do PIB registado em 2015. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é favorável, nomeadamente tendo em conta o impacto negativo das dificuldades financeiras com que se depara a maior empresa privada da Croácia, a Agrokor, dificuldades essas que não são contempladas nas projeções do programa. A crise da Agrokor apresenta também riscos diretos para as projeções orçamentais. Além disso, as medidas necessárias para sustentar as metas definidas para o défice a partir de 2017 não foram plenamente especificadas.

(6) Em 12 de julho de 2016, o Conselho recomendou à Croácia que fizesse um ajustamento orçamental anual de pelo menos 0,6 % do PIB para poder cumprir o objetivo orçamental de médio prazo em 2017. Os dados relativos à execução, que demonstram uma melhoria significativa do saldo nominal em 2016, indicam que, nesse ano, a Croácia atingiu já o objetivo orçamental de médio prazo. As previsões da primavera de 2017 apresentadas pela Comissão apontam para que o saldo estrutural se mantenha acima do objetivo orçamental de médio prazo em 2017, pese embora o declínio de - 0,3 % do PIB em 2016 para - 1,7 % do PIB em 2017. Em 2018, recomenda-se à Croácia que mantenha os valores do objetivo orçamental de médio prazo. Segundo as previsões da primavera de 2017 apresentadas pela Comissão, o saldo estrutural deverá diminuir ainda mais para - 2,1 % do PIB, apontando para um risco de algum desvio em relação ao objetivo orçamental de médio prazo. Prevê-se que a Croácia cumpra a regra em matéria de dívida em 2017 e 2018. De um modo geral, o Conselho é de opinião de que a Croácia precisa de estar preparada para adotar medidas suplementares em 2018, a fim de assegurar a conformidade com as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

(7) Na Croácia, o quadro de governação orçamental revela deficiências. A nova lei de responsabilidade orçamental, que visa reforçar o quadro orçamental, bem como a independência e o mandato da Comissão da Política Orçamental, ainda não foi adotada. Atrasada está também a alteração à lei do orçamento, destinada a reforçar o quadro orçamental de médio prazo e a resolver a questão das revisões dos planos orçamentais, tanto ao nível central como local. A fiabilidade das projeções subjacentes aos planos orçamentais continua a ser insuficiente.

(8) A Croácia arrecada receitas relativamente baixas provenientes da tributação recorrente dos bens imóveis. As receitas são cobradas pelas autarquias locais sob a forma de encargos ligados à propriedade, mas com variações consideráveis na sua cobertura e na forma como são calculados. Além disso, a tributação das transferências de propriedade é ineficaz. Em resposta às repetidas recomendações específicas por país, e no quadro da reforma fiscal de finais de 2016, algumas taxas e impostos locais serão, a partir de 2018, substituídos por um imposto recorrente sobre bens imóveis, calculado com base em cinco parâmetros que permitem fazer uma estimativa do valor da propriedade. Esta medida é considerada um primeiro passo para a instituição de um verdadeiro imposto predial recorrente com base no valor da propriedade.

([1]) 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).

([2]) Saldo corrigido das variações cíclicas, e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comummente acordada.

(9) As necessidades de financiamento da dívida soberana da Croácia e a sua exposição ao risco cambial sublinham a importância de fontes de financiamento viáveis e de uma gestão prudente dos riscos. No início de 2017, em resposta a uma recomendação específica, foi adotada uma estratégia de gestão da dívida das administrações públicas para o período de 2017-2019. Isto aconteceu três anos após o termo da anterior estratégia. O quadro institucional para a gestão da dívida pública, incluindo a comunicação com os mercados, a gestão do risco e a atualização regular da estratégia, é deficiente. Do mesmo modo, não se dá atenção suficiente às operações extraorçamentais com potencial impacto na dívida.

(10) O mercado de trabalho continuou a recuperar, mas o desemprego ainda é elevado, existindo uma grande percentagem de pessoas que procuram emprego há muito tempo. Este facto, conjugado com a uma taxa de atividade reduzida e em declínio, traduz a existência de um grande potencial de mão-de-obra inexplorado. O declínio da atividade em 2016 foi particularmente acentuado entre os trabalhadores pouco qualificados na faixa etária de forte atividade e ficou a dever-se a uma diminuição da população ativa em resultado do envelhecimento demográfico e do aumento da emigração, dois fenómenos que têm vindo a aumentar.

(11) A taxa de inatividade é relativamente elevada entre os grupos que podem optar pela reforma antecipada. Os curtos períodos de contribuição resultam em baixos níveis das pensões atuais e futuras e em riscos de pobreza na velhice. Há muitas vias para a reforma antecipada, a que é possível aceder cinco anos antes da idade legal de reforma. Os incentivos financeiros ao trabalho até à idade de reforma são reduzidos. As medidas anunciadas para incentivar o prolongamento da vida ativa ainda não foram implementadas. As responsabilidades familiares contribuem para a baixa participação no mercado de trabalho, em especial das mulheres na faixa etária de mais forte atividade. Faltam estruturas de acolhimento para as crianças e as disparidades regionais neste domínio são acentuadas, permitindo os contratos de trabalho pouca flexibilidade para conciliar o trabalho com a assistência à família. Atualmente, a idade legal de reforma é de 61 anos e 9 meses para as mulheres e de 65 anos para os homens. A convergência e o aumento da idade legal de reforma têm-se processado a um ritmo lento, prevendo-se que a idade de reforma para ambos os sexos seja 67 anos em 2038. Está a ser equacionada a possibilidade acelerar este processo, mas ainda não foram adotadas medidas. O regime de pensões privilegia determinadas categorias de trabalhadores em profissões classificadas como difíceis e perigosas, e em setores específicos. As autoridades croatas concluíram um reexame das profissões difíceis ou perigosas, mas as regras ainda não foram racionalizadas.

(12) De acordo com os dados mais recentes, em 2015 quase 30 % da população estava exposta ao risco de pobreza ou de exclusão social. A eficácia e a equidade do sistema de proteção social são insuficientes, o que resulta de incoerências nos critérios de elegibilidade, cobertura geográfica fragmentada, falta de coordenação entre as autoridades responsáveis e reduzida transparência. Em 2016, apenas 0,6 % do PIB foi gasto no regime de rendimento mínimo para as famílias mais pobres. Os planos de reformas, incluindo a reafetação institucional das responsabilidades e a harmonização dos critérios de elegibilidade, estão estagnados.

(13) A aquisição das competências necessárias no mercado de trabalho é uma condição importante para a empregabilidade. A participação no ensino de adultos é muito baixa, tal como o são as despesas com políticas ativas do mercado de trabalho e a sua cobertura, as medidas de reconversão profissional e as ações de aprendizagem ao longo da vida. A formação não visa suficientemente os trabalhadores mais velhos e pouco qualificados e os desempregados de longa duração, que tendem a deparar-se com desafios de empregabilidade específicos. A elaboração de legislação para melhorar a qualidade das instituições, os programas e o ensino para adultos foi adiada.

(14) A aquisição de competências de base suficientes é essencial para as pessoas encontrarem e conservarem postos de trabalho dignos e estáveis e participarem, com êxito, na vida económica e social. Segundo dados provenientes de inquéritos internacionais, os alunos de 15 anos na Croácia apresentam graves lacunas em competências básicas, ciências aplicadas e matemática. Em 2015, integrada na implementação da estratégia para a educação, a ciência e a tecnologia, foi encetada uma reforma dos programas escolares destinada a melhorar os conteúdos e o ensino de competências transferíveis. Na sequência de reações ambivalentes por parte das partes interessadas, a reforma curricular foi revista e a sua aplicação está bastante atrasada. É necessário prosseguir os trabalhos em conformidade com os objetivos iniciais. A Croácia adotou recentemente uma estratégia de educação e formação profissionais (EFP) que deverá resultar numa atualização dos programas de EFP, no reforço do papel da aprendizagem em contexto laboral e na melhoria da qualidade do ensino. A introdução do sistema de reconhecimento e validação da aprendizagem não formal e informal está pendente.

(15) A fragmentação territorial e funcional da administração pública afeta a prestação dos serviços e a eficácia da despesa pública. A atual repartição de competências e interação entre os diferentes níveis da administração pública no domínio orçamental não se coadunam com uma prestação eficiente e equitativa dos serviços públicos, nomeadamente no que respeita à saúde, à educação e à assistência social. A reforma global da administração pública está atrasada. Pendente está também a adoção de legislação que permita a reafetação de funções entre as autoridades centrais e locais, bem como a racionalização da arquitetura dos organismos estatais. No início de 2017, as autoridades croatas anunciaram a criação de um grupo de trabalho encarregado de redigir legislação em matéria de financiamento dos níveis regional e local da administração pública.

(16) A fragmentação do processo fixação dos salários na administração pública continua a dificultar a transparência dos salários e a igualdade de tratamento, bem como o controlo governamental sobre a massa salarial do setor público, com riscos de repercussões em toda a economia. Em fevereiro de 2017, o Governo adotou orientações comuns para a negociação e o acompanhamento de convenções coletivas no setor público, mas a simplificação dos quadros de fixação dos salários foi adiada para 2018.

(17) As empresas públicas são, em média, menos produtivas do que as empresas privadas, o que sugere deficiências na sua gestão. Esta situação repercute-se negativamente na eficiência da afetação de recursos e contribui para um crescimento reduzido da produtividade na economia. No ano transato, as medidas destinadas a assegurar a privatização das empresas públicas avançaram lentamente. Um melhor acompanhamento do seu desempenho e a responsabilização dos respetivos conselhos de administração, designadamente de empresas detidas pela administração local, contribuiriam para melhorar a sua gestão.

(18) O Banco Croata para a Reconstrução e o Desenvolvimento (HBOR) tem um papel fundamental na execução dos instrumentos financeiros da União e do Plano de Investimento para a Europa, em particular. Para poder desempenhar cabalmente esta função, deve respeitar elevados padrões de transparência e de responsabilidade. As autoridades croatas preveem uma análise independente da qualidade dos ativos da sua carteira de crédito, que deverá estar concluída até ao final de 2017. Com base nas conclusões, o quadro regulamentar e as estruturas de governação serão revistos.

(19) As empresas estão sobrecarregadas com formalidades administrativas. Um elevado número de imposições parafiscais, muitas das quais são estatisticamente tratadas como impostos, complicam o ambiente empresarial. Em resposta a uma recomendação específica por país, no verão de 2016, o Governo decidiu suprimir 13 taxas parafiscais e reduzir outras 11, mas a aplicação desta medida tem sido lenta. As empresas continuam afetadas por elevados encargos administrativos. Foi adotado um plano de ação para a redução destes encargos, abrangendo oito domínios regulamentares, mas a sua aplicação está por efetivar.

(20) O investimento recuperou em 2016, após uma queda acentuada durante a crise. No entanto, apesar de condições macroeconómicas e de financiamento favoráveis, importantes estrangulamentos impedem uma recuperação mais sustentada. As deficiências da administração pública, o ambiente empresarial complexo, a lenta execução da estratégia de luta contra a corrupção, a regulamentação restritiva em setores estratégicos ligados às infraestruturas e a forte presença do Estado na economia pesam sobre o clima empresarial.

(21) A modernização da regulamentação profissional pode promover a mobilidade da mão-de-obra e contribuir para preços mais baixos dos serviços profissionais, aumentando assim o potencial de crescimento. Na Croácia, as disposições legais aplicáveis aos prestadores de serviços e às profissões regulamentadas tem sido restritivas, em especial no caso dos advogados. No verão de 2016, o Governo adotou um plano de ação para substituir e modernizar regras desadequadas, que pecou, no entanto, pelo reduzido âmbito e pormenor.

(22) A qualidade e a eficiência do sistema judicial é um fator determinante para o ambiente empresarial. Não obstante o reduzido número de processos em atraso, os tribunais de primeira instância pecam pela morosidade dos procedimentos em litígios comerciais, civis e penais. A tramitação judicial eletrónica pode melhorar significativamente o sistema de justiça, mas não foi ainda implementada. Os juízes nos tribunais comerciais não podem aceder a registos em linha, o que afeta a eficiência dos processos de insolvência. Os acórdãos dos tribunais raramente estão disponíveis em linha e continua a haver margem para melhorar os processos empresariais nos tribunais comerciais de primeira instância.

(23) O setor bancário continua a ter boa capitalização e a sua rendibilidade recuperou em 2016, na sequência da conversão em euros dos empréstimos em francos suíços, que ocorreu em 2015. O rácio dos empréstimos em incumprimento em relação aos totais do crédito bruto tem vindo a diminuir, mas continua a ser elevado, nomeadamente nas sociedades não financeiras. O declínio parece ser motivado pelas vendas, bem como pelas

exigências progressivas e automáticas de reservas introduzidas em 2013. No quadro da recente reforma fiscal, o Governo introduziu um novo tratamento fiscal para a extinção de empréstimos em incumprimento, em resposta a uma recomendação específica que lhe havia sido dirigida. Os efeitos desta medida deverão ser acompanhados de perto. Será igualmente necessário verificar a eficiência do recém-reformado quadro de insolvência na resolução do crédito em incumprimento.

(24) No contexto do Semestre Europeu de 2017, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Croácia, que publicou no relatório de 2017 relativo a este país. A Comissão analisou também o Programa de Convergência para 2017 e o Programa Nacional de Reformas para 2017, 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 futuras decisões nacionais.

(25) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Convergência para 2017, estando o seu parecer [1] refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*.

(26) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e da presente avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas para 2017 e o Programa de Convergência para 2017. As suas recomendações formuladas nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1 a 5 *infra*,

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

1. Prosseguir a sua política orçamental em linha com os requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o que implica que se mantenha no objetivo orçamental de médio prazo em 2018. Até setembro de 2017, reforçar o planeamento orçamental e o quadro orçamental plurianual, mediante, nomeadamente, um reforço da independência e do mandato da Comissão da Política Orçamental. Tomar as medidas necessárias para a introdução do imposto predial baseado no valor dos imóveis. Reforçar o quadro de gestão da dívida pública, garantindo, nomeadamente, atualizações anuais da estratégia de gestão da dívida.

2. Tomar medidas para desincentivar a reforma antecipada, acelerar a transição para o aumento da idade legal da reforma e alinhar as prestações de reforma previstas para certas categorias com as regras do regime geral. Melhorar a coordenação e a transparência das prestações sociais.

3. Melhorar a educação de adultos, em particular dos trabalhadores mais velhos, dos trabalhadores pouco qualificados e dos desempregados de longa duração. Acelerar a reforma do sistema de ensino.

4. Reduzir a fragmentação e melhorar a repartição funcional das competências na administração pública, ao mesmo tempo que se melhora a eficiência e se reduzem as disparidades territoriais na prestação de serviços públicos. Harmonizar, em consulta com os parceiros sociais, os quadros de fixação dos salários em toda a administração pública e todos os serviços públicos.

5. Acelerar a alienação das empresas públicas e de outros ativos do Estado e melhorar a gestão das empresas públicas. Reduzir significativamente os encargos administrativos e regulamentares impostos às empresas. Eliminar as restrições regulamentares que impedem o acesso às profissões regulamentadas e o seu exercício, bem como aos serviços profissionais e aos serviços às empresas. Melhorar a qualidade e a eficiência do sistema judicial, mediante, nomeadamente, a redução da morosidade dos processos em matéria civil e comercial.

Feito em Bruxelas, em 11 de julho de 2017.

Pelo Conselho

O Presidente

T. TÕNISTE

[1] Por força do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.