RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 11 de julio de 2017

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de Croacia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2017 de Croacia

(2017/C 261/10)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ([1]), y en particular su artículo 9, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos ([2]), y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

(1) El 16 de noviembre de 2016, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2017 para la coordinación de las políticas económicas. Las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento fueron ratificadas por el Consejo Europeo de los días 9 y 10 de marzo de 2017. El 16 de noviembre de 2016, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a Croacia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.

(2) El informe específico de 2017 sobre Croacia fue publicado el 22 de febrero de 2017. En él se evaluaban los avances realizados por Croacia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 12 de julio de 2016, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Croacia hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. Se incluye asimismo un examen exhaustivo en virtud del artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados también se publicaron el 22 de febrero de 2017. El análisis de la Comisión la llevó a concluir que Croacia está experimentando desequilibrios macroeconómicos excesivos. En particular, en 2016, la ratio de deuda de las administraciones públicas emprendió una trayectoria descendente, pero la deuda pública está expuesta al riesgo de tipo de cambio y los riesgos para la sostenibilidad presupuestaria siguen siendo elevados a medio plazo. La deuda del sector privado ha disminuido, aunque sigue siendo elevada, especialmente en el sector empresarial, y está muy expuesta al riesgo de tipo de cambio. El sector financiero está preparado para apoyar la recuperación, pero sigue expuesto al riesgo de crédito inducido por divisas, y la proporción de préstamos no productivos sigue siendo elevada. La tasa de desempleo está disminuyendo rápidamente, como consecuencia de una moderada creación de empleo y de la contracción de la población activa. Por último, un engorroso entorno empresarial deprime la inversión productiva y el crecimiento de la productividad.

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

(3) El 27 de abril de 2017, Croacia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2017 y su Programa de Convergencia de 2017. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.

(4) En los programas relativos los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para el período 2014-2020 se han atendido las correspondientes recomendaciones específicas por país. Según lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ([1]), cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su Acuerdo de Asociación y de los programas correspondientes. La Comisión ha facilitado detalles suplementarios sobre cómo se debe emplear esa disposición en las directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE con una buena gobernanza económica.

(5) Tras la derogación del procedimiento de déficit excesivo, Croacia se encuentra en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y está sujeta a la norma en materia de deuda. En su Programa de Convergencia de 2017, el Gobierno prevé una mejora gradual del saldo de las administraciones públicas, de - 0,8 % del PIB en 2016 a 0,5 % del PIB in 2020. El objetivo presupuestario a medio plazo, fijado en - 1,75 % del PIB en términos estructurales, se alcanzó con un amplio margen en 2016, y se prevé que el saldo estructural (recalculado ([2])) se sitúe en el objetivo presupuestario a medio plazo en 2017 y 2018, pero sin margen. Posteriormente, la previsión es que vuelva a mejorar ligeramente. En el Programa de Convergencia se prevé que la ratio deuda pública/PIB continúe disminuyendo hasta el 72,1 % para 2020, tras alcanzar un máximo de 86,7 % del PIB en 2015. El escenario macroeconómico en el que se basan estas previsiones presupuestarias es optimista, sobre todo teniendo en cuenta la repercusión negativa de las dificultades financieras que afronta la mayor empresa privada de Croacia, Agrokor, dato que las proyecciones del programa no tienen en cuenta. La crisis de Agrokor plantea también riesgos directos para las previsiones presupuestarias. Además, las medidas necesarias para apoyar los objetivos de déficit previstos a partir de 2017 todavía no se han concretado del todo.

(6) El 12 de julio de 2016, el Consejo recomendó a Croacia lograr un ajuste presupuestario anual de al menos el 0,6 % del PIB hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en 2017. Los datos relativos a la ejecución, que muestran una mejora considerable del saldo presupuestario para 2016, indican que Croacia alcanzó ya su objetivo presupuestario a medio plazo en ese año. Las previsiones de la primavera de 2017 de la Comisión indican que el saldo estructural seguirá estando por encima del objetivo presupuestario a medio plazo en 2017, pese a su bajada de - 0,3 % del PIB en 2016 a - 1,7 % del PIB en 2017. En 2018, se recomienda a Croacia que se mantenga en el objetivo presupuestario a medio plazo. Las previsiones de la primavera de 2017 de la Comisión prevén que el saldo estructural siga disminuyendo hasta 2,1 % del PIB y señalan un riesgo de cierta desviación respecto del objetivo presupuestario a medio plazo. Está previsto que Croacia se ajuste a la norma en materia de deuda en 2017 y 2018. En conjunto, el Consejo considera que Croacia debe estar preparada para adoptar nuevas medidas en 2018 a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(7) El marco de gobernanza presupuestaria de Croacia muestra deficiencias. La nueva Ley de responsabilidad presupuestaria, que debería reforzar el marco presupuestario, así como la independencia y el mandato del Comité de Política Fiscal, aún no ha sido adoptada. Se ha aplazado la modificación de la Ley de presupuestos, cuyo objetivo era reforzar el marco presupuestario a medio plazo y encontrar una solución para las revisiones de los planes presupuestarios a nivel central y local. La fiabilidad de las previsiones subyacentes tras los planes presupuestarios sigue siendo escasa.

(8) Croacia obtiene unos ingresos relativamente bajos de los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles. Las corporaciones locales recaudan ingresos mediante gravámenes vinculados a los inmuebles, pero con variaciones considerables en su cálculo y cobertura. Dependen también de la tributación, menos eficiente, de las transmisiones inmobiliarias. En aplicación de reiteradas recomendaciones específicas por país, y en el marco de la reforma fiscal de finales de 2016, algunos gravámenes e impuestos locales serán sustituidos a partir de 2018 por un impuesto recurrente sobre los bienes inmuebles calculado en función de cinco parámetros que permiten determinar aproximadamente al valor del inmueble. Esto se considera un primer paso hacia el impuesto recurrente sobre los bienes inmuebles basado completamente en el valor.

([1]) Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

([2]) Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión utilizando la metodología común.

(9) Las necesidades de financiación soberana de Croacia y la exposición de la deuda soberana al riesgo de tipo de cambio destacan la importancia de unas fuentes de financiación fiables y una gestión prudente del riesgo. En respuesta a una recomendación específica por país, a principios de 2017 se adoptó una estrategia de gestión de la deuda de la Administración central para el período 2017-2019. La estrategia anterior había expirado tres años antes. El sistema institucional para la gestión de la deuda pública, lo que incluye la comunicación con los mercados, la gestión del riesgo y la actualización periódica de la estrategia, es deficiente. Tampoco se tienen suficientemente en cuenta las operaciones extrapresupuestarias con una repercusión potencial en la deuda.

(10) El mercado de trabajo ha continuado recuperándose recientemente, pero el desempleo sigue siendo elevado y hay un alto porcentaje de solicitantes de empleo durante largo tiempo. Esta situación, a la que se añade un nivel de actividad bajo y en descenso, significa que hay un gran potencial de mano de obra desaprovechado. La disminución de la actividad en 2016, determinada por la contracción de la población activa a causa del envejecimiento demográfico y la emigración, factores ambos que han ido en aumento, fue especialmente pronunciada entre los trabajadores poco cualificados en edades de máximo rendimiento.

(11) La inactividad es relativamente elevada entre los grupos que reúnen las condiciones para acogerse a la jubilación anticipada. Los cortos períodos de cotización tienen como resultado una insuficiencia de las pensiones actuales y futuras, lo que genera riesgos de pobreza en la vejez. Existen numerosas opciones para poder acogerse a la jubilación anticipada, hasta cinco años antes de la edad legal de jubilación. Los incentivos económicos para trabajar hasta esa edad son escasos. Las medidas anunciadas para fomentar vidas laborales más largas aún no se han aplicado. Las responsabilidades asistenciales contribuyen a que la participación en el mercado de trabajo sea baja, en particular en el caso de las mujeres que sobrepasan la mediana edad. Los servicios formales de atención a la infancia son insuficientes, hay grandes disparidades regionales y los contratos de trabajo dejan poca flexibilidad para conciliar trabajo y cuidados familiares. Hasta la fecha, la edad legal de jubilación es de 61 años y 9 meses para las mujeres y 65 años para los hombres. La convergencia y el incremento de las edades legales de jubilación son lentos: se prevé que la edad de jubilación para ambos sexos coincida en 67 años en 2038. Se está estudiando la posibilidad de acelerar este proceso, pero aún no se ha llevado a la práctica. El sistema de pensiones da derecho a condiciones más favorables para determinadas categorías de trabajadores, en profesiones clasificadas como penosas y peligrosas y en sectores específicos. Las autoridades croatas han llevado a cabo un examen de las profesiones penosas y peligrosas, pero las normas aún no se han racionalizado.

(12) Según los datos más recientes, en 2015 casi el 30 % de la población estaba expuesta a riesgo de pobreza o exclusión social. El sistema de protección social presenta deficiencias en cuanto a efectividad y a equidad, que se derivan de incoherencias en los criterios de elegibilidad, fragmentación de la cobertura geográfica, falta de coordinación entre las autoridades responsables y poca transparencia. En 2016, solo el 0,6 % del PIB se asignó al sistema de renta mínima destinado a los hogares más pobres. Los planes de reforma, que incluirían la redistribución de responsabilidades a nivel institucional y la armonización de los criterios de elegibilidad, no han registrado avances.

(13) La adquisición de las capacidades necesarias en el mercado de trabajo es una condición importante para la empleabilidad. La participación en la educación de adultos es muy baja, al igual que el gasto en políticas activas del mercado de trabajo y su cobertura, y son también muy insuficientes las medidas de reciclaje profesional y aprendizaje permanente. No hay suficiente formación específicamente dirigida a los trabajadores de más edad y menos cualificados y a los desempleados de larga duración, que suelen encontrar especiales dificultades de empleabilidad. Se ha retrasado la elaboración de legislación para mejorar la calidad de las instituciones, los programas y la enseñanza de adultos.

(14) Unas capacidades básicas suficientes son esenciales para encontrar y conservar un empleo estable y de calidad y participar con éxito en la vida económica y social. Los datos de estudios internacionales señalan graves deficiencias en competencias básicas, ciencias aplicadas y matemáticas en los alumnos croatas de 15 años de edad. Desde 2015, como parte de la estrategia de educación, ciencia y tecnología, se puso en marcha una reforma de los planes de estudios escolares para mejorar los contenidos y la enseñanza de capacidades transversales. Tras las reacciones ambivalentes de las partes interesadas, la reforma de los planes de estudios se revisó y su aplicación se ha retrasado significativamente. Ahora el proceso debe continuar con arreglo a los objetivos originales. Croacia adoptó recientemente una estrategia de formación profesional, que se espera que dé lugar a una actualización de los planes de estudios de esta formación, a un incremento del aprendizaje en el trabajo y a una mejora de la calidad de la enseñanza en formación profesional. Está pendiente la introducción del sistema de reconocimiento y validación del aprendizaje no formal e informal.

(15) La fragmentación territorial y funcional de la Administración pública supone un lastre para la prestación de servicios y la eficiencia del gasto público. La actual organización de las competencias y las relaciones presupuestarias entre los distintos niveles de la Administración no propicia una prestación eficiente y equitativa de los servicios públicos, en particular en los ámbitos de la sanidad, la educación y la asistencia social. La reforma global de la Administración pública sufre retrasos. La legislación encaminada a redistribuir las tareas entre las autoridades centrales y locales está pendiente, al igual que la simplificación del sistema de organismos públicos. A principios de 2017, las autoridades croatas anunciaron la creación de una comisión técnica para elaborar legislación sobre la financiación de los niveles de gobierno subnacionales.

(16) La fragmentación de la fijación de salarios en la Administración pública sigue impidiendo la transparencia de las retribuciones y la igualdad de trato, así como el control por la Administración de los salarios del sector público, lo cual conlleva riesgos de efectos indirectos sobre el conjunto de la economía. En febrero de 2017, el Gobierno adoptó unas directrices comunes para la negociación y el seguimiento de los convenios colectivos en el sector público, pero la simplificación de los mecanismos de fijación salarial se ha aplazado hasta 2018.

(17) Las empresas públicas son en promedio menos productivas que las privadas, lo que da a entender que existen deficiencias en su gobernanza. Repercuten de forma negativa en la eficiencia en la asignación de recursos y frenan el crecimiento de la productividad en la economía. El proceso de apertura de las empresas públicas al control privado avanzó con lentitud el año pasado. Un mejor seguimiento de su actuación y de la rendición de cuentas de las juntas directivas, incluidas las de empresas que son propiedad de corporaciones locales, ayudaría a mejorar su gestión.

(18) El Banco de Reconstrucción y Desarrollo de Croacia (HBOR) desempeña una función clave en la ejecución de los instrumentos financieros de la Unión y, en concreto, del Plan de Inversiones para Europa. Para que cumpla rigurosamente esta función es preciso que asuma unos niveles elevados de transparencia y rendición de cuentas. Las autoridades croatas han encomendado a auditores independientes un examen independiente de la calidad de los activos de su cartera de crédito cuyas conclusiones deberían estar disponibles antes de que finalice 2017. Sobre la base de esas conclusiones, se revisarán su marco normativo y sus estructuras de gobernanza.

(19) Las empresas soportan elevados costes normativos. Un gran número de tasas parafiscales, muchas de las cuales son tratadas estadísticamente como impuestos, complican el entorno en el que operan las empresas. En respuesta a una recomendación específica por país, en el verano de 2016 el Gobierno decidió abolir 13 tasas parafiscales y reducir otras 11, pero la puesta en práctica ha sido lenta. Las empresas siguen padeciendo una onerosa carga administrativa. Se adoptó un plan de acción para reducir esta carga, en el que se trataban ocho ámbitos normativos, pero aún está pendiente su aplicación.

(20) La inversión se recuperó en 2016 tras una drástica caída durante la crisis. No obstante, pese a las favorables condiciones macroeconómicas y financieras, algunos importantes cuellos de botella siguen obstruyendo una recuperación más sostenida de las inversiones. Las deficiencias de la Administración pública, el engorroso entorno empresarial, la lentitud en la aplicación de la estrategia de lucha contra la corrupción, una regulación restrictiva en sectores clave de las infraestructuras y la fuerte presencia del Estado en la economía son factores que lastran el ambiente empresarial.

(21) La modernización de las regulaciones profesionales puede promover la movilidad laboral y contribuir a bajar las tarifas de los servicios profesionales, aumentando así el crecimiento potencial. La normativa de Croacia para los proveedores de servicios y las profesiones reguladas ha sido restrictiva, sobre todo para los abogados. En el verano de 2016, el Gobierno adoptó un plan de acción para sustituir y modernizar una normativa inadecuada, pero su alcance y su nivel de detalle eran limitados.

(22) La calidad y la eficiencia del sistema de justicia son factores determinantes para el entorno empresarial. Pese a que se han reducido los atrasos, los procedimientos judiciales en primera instancia en asuntos mercantiles, civiles y penales son prolongados. El archivo y la expedición de documentos judiciales por medios electrónicos podrían mejorar significativamente la administración de justicia, pero aún no se han puesto en práctica. Los jueces de lo mercantil no pueden acceder a los registros en línea, lo cual afecta a la eficiencia de los procedimientos de insolvencia. Las sentencias judiciales no suelen estar publicadas en línea, y hay margen para mejorar los procedimientos mercantiles en los tribunales de comercio de primera instancia.

(23) El sector bancario sigue estando bien capitalizado y su rentabilidad se recuperó en 2016 tras la conversión de los préstamos denominados en francos suizos a préstamos en euros en 2015. La ratio de préstamos no productivos en el total de préstamos brutos ha disminuido últimamente pero sigue siendo elevada, en particular en las sociedades no financieras. La disminución parece inducida por las ventas, así como por los requisitos introducidos en 2013 en

materia de aprovisionamiento progresivo y automático. Como parte de la reciente reforma tributaria, el Gobierno introdujo también un nuevo tratamiento fiscal para la cancelación de préstamos no productivos, en respuesta a una recomendación específica por país. Deberán seguirse de cerca sus efectos. La eficiencia del marco de insolvencia recientemente reformado para facilitar la resolución de préstamos no productivos merece también un minucioso seguimiento.

(24) En el contexto del Semestre Europeo de 2017, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Croacia y lo ha publicado en el informe por país de 2017. Asimismo, ha evaluado el Programa de Convergencia de 2017 y el Programa Nacional de Reformas de 2017, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Croacia en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Croacia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incorporando aportaciones del nivel de la Unión a las futuras decisiones nacionales.

(25) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de 2017, y su dictamen [1] se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

(26) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2017 y el Programa de Convergencia de 2017. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 5 que figuran a continuación.

RECOMIENDA a Croacia que en 2017 y 2018 tome medidas con el fin de:

1. Proseguir su política presupuestaria de conformidad con los requisitos del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que supone mantenerse en su objetivo presupuestario a medio plazo en 2018. Para septiembre de 2017, reforzar la planificación presupuestaria y el marco presupuestario plurianual, en concreto fortaleciendo la independencia y el mandato del Comité de Política Fiscal. Tomar las medidas necesarias para la introducción del impuesto sobre los bienes inmuebles basado en el valor. Reforzar el marco para la gestión de la deuda pública, en concreto garantizando que haya actualizaciones anuales de la estrategia de gestión de la deuda.

2. Desincentivar la jubilación anticipada, acelerar la transición a una edad legal de jubilación más avanzada y ajustar a las normas del régimen general de pensiones las disposiciones aplicables a determinadas categorías. Mejorar la coordinación y la transparencia de las prestaciones sociales.

3. Mejorar la educación de adultos, en particular de los trabajadores de más edad, los trabajadores poco cualificados y los desempleados de larga duración. Acelerar la reforma del sistema educativo.

4. Reducir la fragmentación y mejorar la distribución funcional de competencias de la Administración pública a fin de aumentar la eficiencia y de disminuir las disparidades territoriales en la prestación de servicios públicos. En consulta con los interlocutores sociales, armonizar los marcos de fijación de salarios en toda la Administración pública y en los servicios públicos.

5. Acelerar la venta de empresas públicas y otros activos públicos y mejorar la gobernanza de las empresas públicas. Reducir significativamente el lastre que suponen para las empresas los costes derivados de la regulación y de las cargas administrativas. Eliminar aquellas restricciones normativas que obstaculizan el acceso a las profesiones reguladas y su ejercicio y a los servicios profesionales y empresariales. Mejorar la calidad y la eficiencia del sistema judicial, en particular reduciendo la duración de los procesos civiles y mercantiles.

Hecho en Bruselas, el 11 de julio de 2017.

Por el Consejo

El Presidente

T. TÕNISTE

[1] Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.