COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 13.5.2015
COM(2015) 261 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de Croacia

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2015 de Croacia

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de Croacia

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2015 de Croacia

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) nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento 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) nº 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[3],

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo[4],

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 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de poner en marcha una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo, Europa 2020, basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centra en los ámbitos fundamentales en los que es necesario actuar para reforzar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa.

(2) El 13 de julio de 2010, basándose en las propuestas de la Comisión, el Consejo adoptó una recomendación sobre las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el período 2010-2014) y, el

[1] DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 261.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

21 de octubre de 2010, una Decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros. Juntas constituyen las «directrices integradas» que se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta en sus políticas económicas y de empleo.

(3) El 8 de julio de 2014, el Consejo aprobó una Recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de Croacia de 2014 y emitió su dictamen sobre el Programa de Convergencia actualizado de Croacia para 2014.

(4) El 28 de noviembre de 2014, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento[5], marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2015 para la coordinación de las políticas económicas. Ese mismo día, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) nº 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta[6], en el que se señalaba a Croacia como uno de los Estados miembros que serían objeto de un examen exhaustivo.

(5) El 18 de diciembre de 2014, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para fomentar la inversión, acelerar las reformas estructurales y proseguir un saneamiento presupuestario responsable que propicie el crecimiento.

(6) El 26 de febrero de 2015, la Comisión publicó su informe específico de 2015 sobre Croacia[7]. En él se evaluaron los avances realizados por Croacia de cara a poner en práctica las recomendaciones específicas adoptadas el 8 de julio de 2014. El informe específico también incluye los resultados de un examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1176/2011. En su análisis, la Comisión concluye que Croacia está experimentando desequilibrios macroeconómicos excesivos que requieren medidas decisivas y un seguimiento específico. En particular, en un contexto de débil crecimiento, retrasos en la reestructuración de las empresas y pésimos resultados en materia de empleo, han aumentado de forma significativa los riesgos asociados al bajo nivel de competitividad, los grandes pasivos externos y el aumento del endeudamiento público, a lo que hay que sumar la debilidad de la gobernanza del sector público.

(7) En marzo de 2015, tras la publicación del informe sobre el país, las autoridades croatas entablaron un diálogo con los servicios de la Comisión sobre las reformas más necesarias para hacer frente a los desequilibrios macroeconómicos excesivos. Las autoridades abordaron el diálogo de forma constructiva y anunciaron una serie de medidas pertinentes, entre las que figuran reducir las tasas parafiscales en 2016 y 2017, racionalizar el sistema de organismos estatales y las unidades regionales de la administración central del Estado, incentivar las fusiones voluntarias de las unidades locales autónomas, reducir la inseguridad legislativa y fortalecer la Oficina Estatal de Auditoría. Los planes de reforma en otros ámbitos, como reducir las cargas administrativas de las empresas y mejorar la gobernanza de las de propiedad estatal, se definieron con más detalle. Sin embargo, el nivel de ambición sigue siendo inferior a las expectativas en una serie de ámbitos, en particular en lo que se refiere a endurecer las normas de jubilación anticipada y publicar y aplicar las conclusiones de la revisión del gasto, si bien se presentaron algunas medidas adicionales para compensar parcialmente las insuficiencias.

---

5 COM(2014) 902.
6 COM(2014) 904.
7 SWD(2015) 30 final.

(8) Croacia se encuentra actualmente en el componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Convergencia de 2015, el gobierno tiene previsto corregir el déficit excesivo de aquí a 2017, lo que no se ajusta al plazo de 2016 recomendado por el Consejo. El gobierno tiene previsto reducir gradualmente el déficit global al 5,0 % del PIB en 2015, al 3,9 % en 2016 y al 2,7 % del PIB en 2017. Según el Programa de Convergencia, se espera que la ratio deuda pública / PIB alcance su máximo en un 92,5 % en 2017 y que se estabilice de manera general en un 92,4 % del PIB en 2018. El escenario macroeconómico en que se basan estas previsiones presupuestarias parece algo optimista, ya que el crecimiento es comparable mientras que el esfuerzo de saneamiento presupuestario subyacente es más elevado en el programa que en las previsiones de la Comisión. Las medidas de apoyo de los objetivos de déficit previstos a partir de 2015 solo se especifican en parte. Teniendo en cuenta las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión, no se espera una corrección oportuna y duradera del déficit excesivo de aquí a 2016. Teniendo en cuenta el importe de las medidas discrecionales adoptadas, el esfuerzo presupuestario de 2014 se ajustó a la recomendación del Consejo. Lo mismo ocurre en términos acumulativos en 2014 y 2015, a pesar de la insuficiencia prevista para 2015. Sin embargo, la variación (ajustada) del saldo estructural en 2014-2015 se sitúa por debajo del valor recomendado. En 2016 el esfuerzo presupuestario se sitúa por debajo de la recomendación del Consejo. Debido a ello, serán necesarias nuevas medidas estructurales. Sobre la base de su evaluación del Programa de Convergencia y teniendo en cuenta las previsiones de la primavera de 2015 de la Comisión, el Consejo considera que existe el riesgo de que Croacia no cumpla las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(9) El 23 de abril de 2015, Croacia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2015 y su Programa de Convergencia de 2015. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.

(10) Croacia está revisando actualmente sus gastos con vistas a conseguir eficiencias, en particular, en materia de salarios, seguridad social y gastos en subvenciones y a ofrecer suficiente margen de maniobra presupuestario para dar prioridad al gasto y las inversiones que favorezcan el crecimiento. Como porcentaje del PIB, los ingresos procedentes de los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles de Croacia se encuentran entre los más bajos de la UE. En el último año se han tomado medidas para mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, incluidas medidas para luchar contra el fraude en el IVA, y ha llegado la hora de actuar. El marco presupuestario de Croacia se ha visto reforzado por las recientes reformas, pero aún quedan por abordar importantes desafíos. Deficiencias en relación con el control efectivo del gasto y la aplicación coherente de las limitaciones presupuestarias repercuten de forma negativa en la elaboración de política presupuestaria y los resultados de la auditoría. El rápido aumento de la deuda pública exige un enfoque mucho más activo en la gestión de la misma.

(11) El sistema de pensiones se ve lastrado por el gran número de prejubilados, la excesiva generosidad del sistema de jubilaciones anticipadas para determinadas profesiones y de los numerosos regímenes especiales de pensiones. Las jubilaciones anticipadas se ven facilitadas por unas reducciones relativamente bajas de las pensiones, o ninguna en absoluto para determinados trabajadores. La brecha entre la edad mínima de la jubilación anticipada y la legal es también amplia en comparación con la media de la UE, de menos de tres años. Además, el sistema está muy fragmentado, lo que recorta el gasto en las pensiones estándar. En consecuencia, la

ratio de prestación en el sistema de pensiones es más bajo que en la mayoría de los Estados miembros, a pesar de unos gastos similares. Por lo que se refiere al sector de la sanidad, los atrasos recurrentes siguen planteando riesgos presupuestarios. Se ha empezado a tomar medidas para racionalizar la financiación de los centros hospitalarios, pero existen riesgos de aplicación. El incremento presupuestario del 10 % solo cubre parcialmente las necesidades de financiación; habrá que ahorrar más mediante la eficiencia a fin de garantizar que en 2017 se hayan eliminado totalmente los atrasos.

(12) Un ajuste limitado de los salarios en el período posterior a la crisis agravó los efectos negativos sobre el empleo. El análisis global de las prácticas para determinar y fijar los salarios finalizado en 2014 reveló que el sistema no era flexible para adaptarse a los cambios en el entorno macroeconómico. Algunas deficiencias concretas guardan relación con las grandes disparidades entre el sector privado y el público, incluidas las empresas públicas, la ampliación de los convenios colectivos a partes no firmantes y las dificultades relacionadas con la resolución de convenios obsoletos. El análisis debe ir seguido de medidas concreta. También es importante supervisar los efectos de la reforma del mercado laboral de 2013-2014.

(13) El rápido envejecimiento de la población, junto con las bajas tasas de actividad, en particular de jóvenes y trabajadores de más de 50 años, afecta negativamente a la mano de obra. A pesar de la ampliación del ámbito de aplicación y de los gastos de las políticas activas del mercado laboral, su alcance sigue siendo insuficiente en lo que se refiere a los desempleados de larga duración, los trabajadores de más edad y los jóvenes sin estudios, trabajo ni formación. La tasa de estudiantes de educación terciaria en una de las más bajas de la UE. La inadecuación de las cualificaciones y las deficiencias en el sistema de educación y formación actúan como elementos disuasorios para finalizar la enseñanza superior. El volumen de la economía informal sigue siendo un problema persistente y tiene como resultado un alto índice de trabajo no declarado. Ahora es necesario aplicar las medidas definidas a finales de 2014 por la Comisión creada para luchar contra este fenómeno. Existen actualmente más de 80 prestaciones y programas sociales diferentes. Ha comenzado la consolidación de prestaciones, pero se requieren más esfuerzos de reforma en 2015 con el fin de mejorar su cobertura y adecuación de las prestaciones.

(14) La distribución de competencias entre los niveles nacional y local es compleja y fragmentaria, lo cual va en detrimento de la gestión de las finanzas públicas y la eficiencia del gasto público. La actual atribución de funciones políticas y las carencias administrativas de las autoridades locales afectan directamente a una serie de ámbitos, como la recaudación de impuestos, la concesión de prestaciones sociales, la gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, la contratación pública y la prestación de servicios públicos. Como medida a corto plazo, las autoridades tienen previsto crear mecanismos que fomentarán las fusiones voluntarias o la coordinación de unidades autónomas. En la administración central, la reforma y la racionalización del sistema de organismos estatales se ha presentado sobre la base del análisis completado en 2014.

(15) El entorno empresarial de Croacia se ve lastrado por importantes deficiencias institucionales, incluida la inestabilidad reglamentaria, un débil control de la calidad legislativa, elevados costes de cumplimiento, prácticas discriminatorias y obstáculos excesivos para los proveedores de servicios, elevadas cargas administrativas, multitud de tasas parafiscales, escasa transparencia y previsibilidad en el funcionamiento de los organismos administrativos, en particular a nivel local,

canales de comunicación electrónica desigualmente desarrollados y largos procedimientos judiciales, en particular en los tribunales mercantiles, en los que es necesario mejorar la gestión de los casos. La nueva estrategia de lucha contra la corrupción carece de enfoque y de un nivel suficiente de detalle; este aspecto debería abordarse en un plan de acción para la aplicación de la estrategia.

(16) La supervisión de las empresas públicas es incompleta por lo que se refiere a las sociedades establecidas a nivel local y las filiales de grandes empresas públicas. Las autoridades tienen la intención de reducir el número de empresas «estratégicas» y acelerar el programa de privatización. Es necesario seguir aumentando la calidad de la gobernanza, también en lo que se refiere a reforzar y armonizar la supervisión de las distintas empresas de propiedad estatal. El nombramiento de los miembros de los consejos de administración carece de transparencia y los requisitos de competencia son relativamente bajos, lo que impide la gestión adecuada de los bienes públicos.

(17) El establecimiento de un marco eficiente y transparente de rescate temprano e insolvencia es un requisito previo fundamental para mitigar la gran presión que ejerce el desapalancamiento al que tienen que hacer frente las empresas croatas y promover una cultura de reestructuración temprana y de «segunda oportunidad». Una evaluación de la legislación de preinsolvencia pone de manifiesto que la eficiencia *ex ante* del actual marco legislativo es una de las más bajas de la UE. Se ha puesto en marcha una reforma del marco de insolvencia, estando previsto que la aprobación parlamentaria se produzca en el primer semestre de 2015. El Banco Croata de Reconstrucción y Desarrollo podría desempeñar un papel fundamental en la recuperación de Croacia. Está directamente expuesto a riesgo de crédito, lo que puede afectar a las finanzas públicas. Es importante que sea objeto de supervisión prudencial y de disposiciones de gobernanza empresarial sólida. También hay margen para mejorar la estructura y la transparencia de los mecanismos de rendición de cuentas de su gestión. A raíz de la aparición de riesgo de crédito por divisas o inducido por divisas, es necesaria una solución a largo plazo que sea proporcional y equitativa, cuente con una base jurídica sólida y se centre en ayudar a los prestatarios en mayores dificultades.

(18) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Croacia y lo ha publicado en el informe específico de 2015. Asimismo ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas, y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Croacia en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de Croacia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de fortalecer la gobernanza económica global de la Unión Europea mediante aportaciones a nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 6 que figuran a continuación.

(19) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de Croacia, y su dictamen[8] se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

(20) A la luz de los resultados del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Convergencia. Sus recomendaciones formuladas en virtud del artículo 6

[8] Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo.

del Reglamento (UE) nº 1176/2011 se reflejan en las recomendaciones 1 a 6 que figuran a continuación,

RECOMIENDA que Croacia tome medidas en 2015 y 2016 a fin de:

1. Garantizar una corrección duradera del déficit excesivo de aquí a 2016 adoptando las medidas necesarias en 2015 y reforzando la estrategia presupuestaria para 2016. Publicar y aplicar las conclusiones de la revisión del gasto. Mejorar el control del gasto a nivel central y local, en particular creando un mecanismo de sanciones para las entidades que sobrepasen los límites presupuestarios. Aprobar la Ley de responsabilidad presupuestaria y reforzar la capacidad y el papel de la Oficina Estatal de Auditoría. Introducir un impuesto recurrente sobre los bienes inmuebles y mejorar el cumplimiento de la normativa del IVA. Reforzar la gestión de la deuda pública, en particular mediante la publicación anual de una estrategia de gestión de la deuda y garantizando una adecuada dotación de recursos.

2. Desincentivar la jubilación anticipada incrementando las penalizaciones a las salidas anticipadas. Mejorar la adecuación y la eficiencia del gasto en pensiones endureciendo la definición de profesiones penosas y peligrosas. Abordar los riesgos presupuestarios en el ámbito de la asistencia sanitaria.

3. Abordar las deficiencias del marco de fijación salarial, en consulta con los interlocutores sociales y de acuerdo con las prácticas nacionales, para promover la adaptación de los salarios a la productividad y a las condiciones macroeconómicas. Reforzar los incentivos para que los desempleados e inactivos acepten un empleo remunerado. Sobre la base de la revisión de 2014, llevar a cabo la reforma del sistema de la seguridad social y seguir consolidando las prestaciones sociales mejorando su orientación y eliminando los solapamientos.

4. Reducir el alcance de la fragmentación y el solapamiento entre los niveles de la administración central y local aplicando un nuevo modelo de distribución funcional de competencias y racionalizando el sistema de organismos estatales. Incrementar la transparencia y la rendición de cuentas del sector empresarial público, en particular en lo que se refiere a los nombramientos de directivos y los requisitos de competencia. Adelantar la cotización de los paquetes de acciones minoritarios de las empresas públicas y las privatizaciones.

5. Reducir significativamente las tasas parafiscales y eliminar los obstáculos excesivos para los proveedores de servicios. Identificar y aplicar medidas para mejorar la eficiencia y la calidad del sistema judicial, en particular, de los tribunales mercantiles.

6. Reforzar los procedimientos aplicables a las situaciones de preinsolvencia y los marcos de insolvencia para las empresas con el fin de facilitar la reestructuración de la deuda e instaurar un procedimiento de insolvencia personal. Reforzar la capacidad del sector financiero para apoyar la recuperación teniendo en cuenta los retos derivados del elevado volumen de préstamos no productivos a empresas y de préstamos hipotecarios en divisas, así como la deficiente gobernanza de algunas instituciones.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente