COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 13.5.2015
COM(2015) 261 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2015 da Croácia

e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Croácia

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2015 da Croácia

e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Croácia

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[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,

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 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão sobre uma nova estratégia para o crescimento e o emprego – *Europa 2020* –, assente numa maior coordenação das políticas económicas. A estratégia centra-se nos domínios essenciais em que são necessárias medidas para reforçar o potencial europeu em termos de crescimento sustentável e competitividade.

(2) Em 13 de julho de 2010, o Conselho adotou, sob proposta da Comissão, uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (2010-2014), e, em 21 de outubro de 2010, uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros. Em conjunto, estes documentos constituem as «orientações integradas», que os

[1] JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] JO 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.

Estados-Membros foram convidados a ter em conta nas respetivas políticas económicas e de emprego.

(3) Em 8 de julho de 2014, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas de 2014 e emitiu parecer sobre o programa de convergência de 2014, atualizado.

(4) Em 28 de novembro de 2014, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento[5], assinalando o início do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas de 2015. Na mesma data, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta[6], em que indicou a Croácia como um dos Estados-Membros para o qual deveria ser realizada uma revisão aprofundada.

(5) Em 18 de dezembro de 2014, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades de estímulo ao investimento, aceleração das reformas estruturais e prosseguimento de uma consolidação orçamental responsável e favorável ao crescimento.

(6) Em 26 de fevereiro de 2015, a Comissão publicou o seu relatório de 2015 sobre a Croácia[7], em que avaliou os progressos registados por este Estado-Membro no acatamento das recomendações específicas por país, adotadas em 8 de julho de 2014. O relatório por país inclui ainda os resultados da análise aprofundada realizada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. A análise da Comissão leva-a a concluir que a Croácia regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos, que exigem um acompanhamento específico e uma ação política determinante. Concretamente, os riscos associados a uma competitividade fraca, importantes dívidas externas e a uma dívida pública crescente, associados a uma fraca governação do setor público, têm aumentado significativamente, num contexto de crescimento lento, atrasos na reestruturação de empresas e fraco desempenho em termos de emprego.

(7) Em março de 2015, após a publicação do relatório sobre a Croácia, as autoridades deste Estado-Membro encetaram um diálogo com os serviços da Comissão sobre as reformas mais prementes para corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos. As autoridades croatas abordaram o diálogo de modo construtivo e anunciaram várias medidas pertinentes, incluindo a redução da carga parafiscal em 2016 e 2017, a racionalização do sistema dos organismos estatais e das unidades regionais da administração estatal central, incentivando as fusões voluntárias de autarquias locais, diminuindo a incerteza legislativa e reforçando o Serviço de Auditoria Estatal. Foram pormenorizadamente enunciados os planos de reforma em diversas áreas, como a da redução dos encargos administrativos e a do aperfeiçoamento do governo das empresas estatais. Porém, o nível de ambição mantém-se aquém das expectativas em vários aspectos, nomeadamente os do estreitamento das normas de reforma antecipada, e da publicação e retirada de ilações das verificações da revisão das despesas, embora tenham sido apresentadas medidas suplementares para compensar parcialmente as insuficiências.

(8) A Croácia encontra-se sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Segundo o Programa de Convergência de 2015, o Governo Croata tenciona corrigir o défice excessivo até 2017, e não 2016, prazo recomendado pelo

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

Conselho. O Governo Croata prevê a redução gradual do défice nominal em percentagem do PIB para 5,0 %, em 2015, 3,9% em 2016 e 2,7 %, em 2017. Segundo o programa de convergência, o rácio dívida pública/PIB deverá atingir um máximo de 92,5 % em 2017 e estabilizar-se em 92,4 % até 2018. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais parece algo favorável, uma vez que o crescimento é comparável e o esforço de consolidação previsto no programa maior do que o previsto pela Comissão. Porém, as medidas de apoio às metas fixadas para o défice a partir de 2015 só em parte são especificadas. Segundo as previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2015, não é de esperar uma correção atempada e duradoura do défice excessivo até 2016. Com base nas medidas discricionárias tomadas, o esforço orçamental em 2014 foi conforme com a recomendação do Conselho. O mesmo se verificou em termos cumulativos em 2014 e 2015, apesar do défice previsto em 2015. Contudo, a variação (corrigida) do saldo estrutural no período 2014-2015 é inferior ao valor recomendado. Em 2016, o esforço orçamental será inferior ao recomendado pelo Conselho, pelo que serão necessárias medidas suplementares. Com base na sua apreciação do programa de convergência, e tendo em conta as previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2015, o Conselho é de parecer que existe o risco de a Croácia não cumprir o estipulado no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

(9) Em 23 de abril de 2015, a Croácia apresentou o Programa Nacional de Reformas de 2015 e o Programa de Convergência do mesmo ano. Para ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram apreciados simultaneamente.

(10) A Croácia está a rever as suas despesas para obter ganhos de eficiência, nomeadamente as despesas salariais, da segurança social e com subsídios, e adquirir margem de manobra orçamental suficiente para dar prioridade às despesas dinamizadoras do crescimento e do investimento. As receitas da Croácia provenientes de impostos recorrentes sobre a propriedade imobiliária, em percentagem do PIB, são das mais baixas da UE. Foram tomadas medidas ao longo do ano transato para melhorar o cumprimento das obrigações fiscais, nomeadamente medidas destinadas a combater a fraude ao IVA, sendo agora necessário aplicá-las. O quadro orçamental da Croácia foi impulsionado pelas recentes reformas, mas subsistem desafios importantes. A ineficácia no controlo das despesas e a aplicação constante de restrições orçamentais têm um efeito negativo na elaboração das políticas orçamentais e nas constatações das auditorias. A rápida ascensão da dívida pública requer uma abordagem muito mais ativa da sua gestão.

(11) O regime de pensões é penalizado por um número elevado de reformas antecipadas – sendo estas de uma generosidade excessiva para determinadas profissões – e da multiplicidade de regimes especiais. As saídas antecipadas são favorecidas pelas comparativamente pequenas reduções, ou pela não-aplicação de reduções a determinados trabalhadores. A diferença entre as idades mínima e legal de reforma antecipada é igualmente elevada em comparação com a média da UE, de menos de três anos. Além disso, o regime está muito fragmentado, o que comprime as despesas com as pensões normais. Consequentemente, a taxa de prestações do regime de pensões é mais baixa do que na maioria dos Estados-Membros, embora as despesas sejam comparáveis. No que se refere ao setor dos cuidados de saúde, os atrasos recorrentes continuam a constituir riscos orçamentais. Foi encetada a aplicação de medidas de racionalização do financiamento dos hospitais, mas a sua aplicação apresenta riscos. O aumento de 10 % do orçamento só parcialmente cobre as

necessidades de financiamento; terão de se obter mais ganhos de eficiência para que cesse em 2017 o atraso nos pagamentos.

(12) O limitado ajustamento salarial no período pós-crise exacerbou o efeito negativo no emprego. A análise abrangente das práticas de determinação e de fixação dos salários, concluída em 2014, revelou que o sistema não tem a flexibilidade necessária para se adaptar às alterações do ambiente macroeconómico. Algumas das fragilidades prendem-se com grandes disparidades entre os sectores privado e público, incluindo as empresas públicas, com a extensão das convenções colectivas a partes não signatárias e com dificuldades de denúncia de convenções obsoletas. A análise tem de ser seguida de medidas concretas. É igualmente importante acompanhar os efeitos da reforma do mercado laboral de 2013-2014.

(13) A mão de obra ativa é afetada negativamente por uma população que envelhece rapidamente, por baixas taxas de atividade, em particular dos jovens e por trabalhadores com mais de 50 anos de idade. Apesar da dilatação do âmbito e das despesas das políticas ativas de emprego, o seu alcance continua a ser insuficiente para abranger os desempregados de longa duração, os trabalhadores mais velhos e os jovens não escolarizados, desempregados ou sem formação. A taxa de formação superior é uma das mais baixas da UE. A inadequação de competências e as deficiências no sistema de educação e formação funcionam como elementos dissuasores da conclusão do ensino superior. A dimensão da economia paralela é um desafio persistente, tendo como resultado uma elevada incidência de trabalho não declarado. Importa aplicar agora as medidas indicadas pela Comissão no final de 2014 para combater o trabalho não declarado. Existem mais de 80 programas e prestações sociais diferentes. Foi encetada a consolidação das prestações, mas é necessário envidar novos esforços de reforma em 2015, de modo a aumentar a cobertura e a adequação das prestações.

(14) A repartição de competências entre os níveis nacional e local é complexa e fragmentada, o que compromete a gestão das finanças públicas e a eficiência das despesas públicas. A atual atribuição de funções no domínio das políticas e a debilidade administrativa dos organismos locais afeta diretamente vários setores, como o da cobrança das receitas fiscais, a prestação de benefícios sociais, a gestão dos Fundos Estruturais e de Investimento Europeus, os contratos públicos e a prestação de serviços públicos. Como medida de curto prazo, as autoridades croatas tencionam criar mecanismos de incentivo a fusões ou à coordenação voluntárias de autarquias locais. Com base na análise concluída em 2014, foram antecipadas a reforma e a racionalização do sistema de organismos estatais da administração central.

(15) O ambiente empresarial da Croácia padece de significativas afeções institucionais, designadamente instabilidade normativa, falta de controlo da qualidade legislativa, elevados custos deconformidade, práticas discriminatórias e barreiras excessivas aos prestadores de serviços, encargos administrativos elevados, grande número de imposições parafiscais, pouca transparência e previsibilidade no trabalho dos órgãos administrativos, em particular ao nível local, um desenvolvimento desigual dos meios de comunicação eletrónicos, e morosidade dos processos judiciais, em especial nos tribunais comerciais, cuja gestão dos processos é necessário aperfeiçoar. A nova estratégia de luta contra a corrupção carece de orientação e de pormenorização, aspetos que devem ser contemplados num plano de execução da estratégia.

(16) A supervisão das empresas públicas é incompleta relativamente a sociedades estabelecidas localmente e filiais de grandes empresas públicas. As autoridades croatas pretendem reduzir o número de empresas «estratégicas» e intensificar a agenda de privatizações. São necessários mais progressos na qualidade da governação, nomeadamente reforço e harmonização da vigilância em várias empresas públicas. A nomeação dos membros de conselhos de administração carece de transparência e os requisitos de competência são relativamente fracos, o que dificulta uma boa gestão de bens públicos.

(17) O estabelecimento de um regime eficiente de insolvência e de reestruturação precoce constitui um pré-requisito fundamental para aliviar as pressões consideráveis de desalavancagem que se exercem sobre as empresas croatas, e promover uma cultura de reestruturação precoce e uma «segunda oportunidade». Uma avaliação da legislação de pré-insolvência revela que a eficiência *ex ante* do atual quadro legislativo está entre as mais baixas da UE. Foi encetada uma reforma do regime de insolvência, estando a aprovação parlamentar prevista para o primeiro semestre de 2015. O Banco de Reconstrução e Desenvolvimento croata poderá desempenhar um papel decisivo na recuperação da Croácia, embora esteja diretamente exposto ao risco de crédito, o que pode afetar as finanças públicas. É importante que seja sujeito a supervisão prudencial e a um sólido governo das empresas. Existe também margem para melhorar a estrutura e a transparência das suas disposições de responsabilização por gestão. Tendo surgido um risco monetário e um risco de crédito associado à taxa de câmbio, impõe-se uma solução a longo prazo, que seja proporcional e equitativa, tenha um fundamento jurídico sólido e se destine a ajudar mutuários em dificuldades.

(18) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise global da política económica croata e publicou-a no 2 relatório por país de 2015. Apreciou igualmente o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reformas e o acatamento das recomendações dirigidas à Croácia em anos anteriores. A Comissão teve em conta não só a sua pertinência para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica deste Estado-Membro, mas também a sua conformidade com as normas e orientações da UE, atendendo à necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia mediante o contributo desta para as futuras decisões nacionais. As recomendações no âmbito do Semestre Europeu encontram-se refletidas, nos pontos 1 a 6 *infra*.

(19) O Conselho analisou o Programa de Convergência da Croácia à luz da presente apreciação, estando o seu parecer[8] refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*.

(20) O Conselho examinou o programa nacional de reformas e o programa de convergência à luz da análise aprofundada da Comissão e da presente apreciação. As suas recomendações, nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, encontram-se, nos pontos 1 a 6 *infra*,

RECOMENDA que a Croácia tome medidas em 2015 e 2016 no sentido de:

1. Assegurar a correcção duradoura do défice excessivo até 2016, tomando as medidas necessárias em 2015 e reforçando a estratégia orçamental para 2016; publicar e aplicar as conclusões da análise das despesas; aperfeiçoar o controlo sobre a despesa aos níveis central e local, criando, designadamente, um mecanismo sancionatório para as entidades que infrinjam os limites orçamentais; adotar a Lei da Responsabilidade Orçamental e reforçar a capacidade e as atribuições do Serviço de

[8] Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

Auditoria Estatal; introduzir um imposto recorrente sobre a propriedade e melhorar o cumprimento das obrigações do IVA; reforçar a gestão da dívida pública, publicando anualmente uma estratégia de gestão da dívida e garantindo uma mobilização adequada dos recursos;

2. Desincentivar a reforma antecipada, aumentando as penalizações em caso de saída antecipada; aumentar a adequação e a eficiência da despesa com as pensões, estreitando a definição de profissão árdua e perigosa; eliminar os riscos orçamentais dos cuidados de saúde;

3. Colmatar as deficiências no quadro de fixação dos salários, em consulta com os parceiros sociais e em conformidade com as práticas nacionais, para acelerar a harmonização dos salários com a produtividade e as condições macroeconómicas; reforçar os incentivos para desempregados e inativos à aceitação de um emprego remunerado; levar a efeito, com base na análise de 2014, a reforma do regime de segurança social e prosseguir a consolidação dos benefícios sociais, orientando melhor a sua aplicação e eliminando as sobreposições;

4. Reduzir o grau de fragmentação e a sobreposição entre os níveis central e local da administração, propondo um novo modelo de distribuição funcional das competências e racionalizando o sistema dos organismos estatais; aumentar a transparência e a responsabilização no sector público corporativo, em particular nas nomeações para cargos de gestão e nos requisitos de competência; progredir na admissão na cotação de pacotes minoritários de ações das empresas públicas e nas privatizações;

5. Reduzir significativamente os encargos parafiscais e eliminar os entraves excessivos aos prestadores de serviços; definir e aplicar medidas para aumentar a eficiência e a qualidade do sistema judicial, em especial dos tribunais de comércio;

6. Reforçar os processos de pré-insolvência e os regimes de insolvência das empresas, de modo a facilitar a reestruturação da dívida e a estabelecer um processo de insolvência de pessoas singulares; reforçar a capacidade de apoio do setor financeiro ao relançamento da economia, tendo em conta os desafios que constituem os empréstimos de cobrança duvidosa a empresas, os empréstimos hipotecários em moeda estrangeira e práticas de governação deficiente de algumas instituições.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente