

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 13 de julho de 2018****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Croácia para 2018 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Croácia para 2018**

(2018/C 320/10)

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 22 de novembro de 2017, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas de 2018. 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 22 de março de 2018. Em 22 de novembro de 2017, a Comissão também adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, tendo identificado a Croácia como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada.
- (2) O relatório de 2018 relativo à Croácia foi publicado em 7 de março de 2018. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Croácia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 11 de julho de 2017 ⁽³⁾, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados pela Croácia na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020. Incluía igualmente uma apreciação aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados também foram publicados em 7 de março de 2018. A referida análise levou a Comissão a concluir que a Croácia ainda regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos, embora estes estejam a ser reduzidos. As vulnerabilidades estão associadas a níveis persistentemente elevados de dívida pública, privada e externa, maioritariamente denominada em moeda estrangeira. O nível de créditos não produtivos permanece elevado, em especial para as empresas não financeiras. O potencial de crescimento da Croácia continua a ser insuficiente para permitir um ajustamento duradouro. Globalmente, têm-se registado poucos progressos na aplicação de medidas para equacionar a taxa de utilização da mão-de-obra, cronicamente baixa, e o lento crescimento da produtividade. A competitividade e o investimento continuam a ser entravados por um quadro empresarial restritivo e a fragmentação da administração pública condiciona a eficiência dos serviços públicos.
- (3) Em 26 de abril de 2018, a Croácia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2018 e o seu Programa de Convergência para 2018. Por forma a ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

⁽¹⁾ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 261 de 9.8.2017, p. 41.

- (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. Nos termos do 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 informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações para a aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos FEEI a uma boa 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 0,8 % do PIB em 2017, o Programa de Convergência para 2018 projeta que o saldo nominal registre um défice de 0,5 % do PIB em 2018, seguido de uma melhoria gradual até atingir um excedente de 0,5 % do PIB em 2021. Projeta-se que o objetivo orçamental de médio prazo, ou seja, um défice estrutural de 1,75 % do PIB, continue a ser amplamente respeitado ao longo de todo o período de programação. Segundo o Programa de Convergência para 2018, o rácio relativo à dívida das administrações públicas/PIB deverá diminuir de 78,0 % do PIB em 2017 para 75,1 % do PIB em 2018, continuando a baixar até atingir 65,9 % em 2021. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível. No entanto, as metas orçamentais previstas afiguram-se cautelosas. As previsões da primavera de 2018 apresentadas pela Comissão projetam que o saldo das administrações públicas atinja 0,7 % do PIB em 2018 e 0,8 % do PIB em 2019.
- (6) Em 11 de julho de 2017, o Conselho recomendou à Croácia que se mantivesse no objetivo orçamental de médio prazo em 2018. Com base nas previsões da primavera de 2018 apresentadas pela Comissão, o saldo estrutural deverá situar-se em - 0,3 % do PIB em 2018 e - 0,6 % do PIB em 2019, continuando a superar o objetivo orçamental de médio prazo. Prevê-se que a Croácia cumpra a regra em matéria de dívida em 2018 e 2019. De um modo geral, o Conselho entende que a Croácia deverá cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2018 e 2019.
- (7) A adoção prevista de legislação essencial destinada a melhorar o quadro orçamental da Croácia é já há muito necessária. Os defeitos na conceção das regras orçamentais numéricas tornam-nas ineficazes para o planeamento da política orçamental e o papel da Comissão da Política Orçamental enquanto organismo independente continua a ser pouco significativo. O nível ainda elevado da dívida pública da Croácia e a sua exposição a riscos cambiais significam que continuam a ser necessárias práticas robustas de gestão da dívida. Em 2017, a função de gestão da dívida foi reforçada, tendo sido elaborada uma estratégia de gestão da dívida que requer atualizações regulares. A introdução de um imposto predial, já legislada, foi adiada sem que se saiba se ou quando será aplicada. Tal faz com que as receitas provenientes da tributação periódica dos bens imóveis sejam relativamente baixas na Croácia. Um imposto periódico sobre bens imóveis permitiria assegurar a melhoria global da cobrança de receitas, assegurando ao mesmo tempo uma fonte estável e previsível de receitas para as administrações locais.
- (8) O mercado de trabalho da Croácia continuou a recuperar em 2017. Ainda assim, as taxas de emprego e de atividade continuam a ser substancialmente inferiores à média da União, prejudicando o potencial de crescimento. Atualmente, a idade legal de reforma é de 62 anos 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 só atinja os 67 anos em 2038. Além disso, os trabalhadores mais idosos podem tirar partido de diversas vias conducentes à reforma antecipada e o sistema de pensões inclui vários regimes especiais de pensão que estipulam condições mais favoráveis para a reforma. As responsabilidades familiares das mulheres contribuam para a sua baixa participação no mercado de trabalho. A curta duração da vida ativa daí resultante implica a adequação reduzida das pensões, tanto atuais como futuras, e suscita elevados riscos de pobreza na terceira idade. As medidas anunciadas para incentivar o prolongamento da vida ativa ainda não foram implementadas.
- (9) Embora existam instâncias de diálogo social na Croácia, a interação na prática entre as autoridades e as partes interessadas no quadro do processo de elaboração das políticas é limitada, restringindo-se, em grande medida, ao fornecimento de comentários por escrito sobre as medidas propostas pelo Governo croata. Além disso, a fragmentação dos sindicatos limita a respetiva capacidade global de participação no diálogo social.
- (10) Apesar das recentes melhorias, a percentagem de população em risco de pobreza ou de exclusão social permanece elevada, verificando-se disparidades territoriais significativas entre regiões. Os idosos, os trabalhadores pouco qualificados e as pessoas com deficiência são particularmente afetados. A eficácia e a equidade do sistema

⁽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, 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).

de proteção social são insuficientes. A capacidade das prestações sociais para reduzir a pobreza é limitada. A falta de coordenação entre as instituições e a menor capacidade orçamental das administrações locais mais pobres conduz a um desequilíbrio na distribuição de prestações sociais.

- (11) A Croácia tem um desempenho inferior à média da União no que diz respeito ao investimento na educação, ao ensino pré-primário e aos cuidados infantis, às competências de base, à conclusão de estudos superiores e à pertinência do ensino e da formação profissionais para o mercado de trabalho. A Croácia desencadeou a aplicação de diversas reformas delineadas na estratégia para a educação, a ciência e a tecnologia. A reforma dos currículos escolares pode ter um impacto positivo na qualidade da educação na Croácia, contanto que seja implementada na íntegra e de forma coerente com as outras ações da estratégia. A pertinência do ensino profissional e dos programas de formação para o mercado de trabalho afigura-se limitada, como sugerido pelo facto de mais de metade dos desempregados inscritos serem diplomados do ensino e da formação profissionais. É necessário favorecer a coordenação entre as autoridades públicas e os empregadores, a fim de proceder a uma melhor identificação das competências necessárias. O sistema de educação de adultos, que visa contribuir para a sua integração no mercado de trabalho, é caracterizado por um grande número de formadores, distribuídos de forma irregular pelo país, e os programas de aprendizagem não são devidamente avaliados. A participação nos programas de educação de adultos e nos programas educacionais propostos no quadro das políticas ativas do mercado de trabalho é extremamente baixa.
- (12) A fragmentação territorial da administração pública na Croácia e a amplitude da repartição de competências entre os diferentes níveis da administração afetam a eficiência dos serviços públicos prestados e das despesas públicas. Várias administrações locais de pequena dimensão não dispõem de uma capacidade financeira e administrativa adequada para desempenhar funções descentralizadas. Os indicadores de eficiência da administração pública revelam um desempenho inferior à média da União, o que constitui um obstáculo à conceção e à aplicação de políticas públicas e ao recurso mais eficiente aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. A redução prevista do número de gabinetes locais da administração central e a racionalização do sistema de organismos estatais voltaram a ser adiadas. A falta de coerência dos quadros de fixação dos salários no âmbito da administração pública e dos serviços públicos obsta à igualdade de tratamento e ao controlo dos salários da função pública pelo Estado. A legislação prevista para a sua harmonização voltou a ser adiada para meados de 2018. As autoridades deram os primeiros passos para a integração de algumas funções entre hospitais, a fim de melhorar a eficiência na prestação de serviços e no acesso aos cuidados de saúde. Contudo, a ineficácia do modelo de financiamento do sistema de saúde conduz à acumulação de dívidas, sobretudo associadas aos cuidados clínicos em regime de internamento.
- (13) A proporção das empresas públicas na economia continua a ser significativa. As medidas destinadas a melhorar a sua governação têm avançado lentamente, sendo que estas empresas continuam a registar baixos níveis de produtividade e rendibilidade. Foi adotada a nova legislação em matéria de gestão e alienação dos ativos do Estado.
- (14) Em novembro de 2017, foi concluída uma análise independente da qualidade dos ativos do Banco Croata para a Reconstrução e o Desenvolvimento. Tendo em conta o papel essencial deste banco na aplicação dos instrumentos financeiros da União e do Plano de Investimento para a Europa, bem como a sua crescente atividade de concessão de empréstimos diretos, os resultados da análise deverão ser utilizados para reforçar o quadro regulamentar e de supervisão do banco e a sua governação.
- (15) A carga administrativa e os encargos parafiscais continuam a afetar o quadro empresarial. A redução da carga administrativa tem vindo a progredir de forma constante, embora a um ritmo moroso. As reduções nos encargos parafiscais têm sido limitadas e a transparência é diminuta, dado que o registo não foi regularmente atualizado e o impacto das reduções previstas não foi avaliado.
- (16) O plano de ação de luta contra a corrupção para 2017-2018 deve ser plenamente aplicado, a fim de concretizar os objetivos da estratégia de luta contra a corrupção para 2015-2020. É necessário melhorar vários fatores essenciais, nomeadamente a divulgação em matéria de ativos e de conflitos de interesses, a sensibilização para a existência de canais de denúncia de irregularidades, e a eficácia do controlo de riscos no domínio dos contratos públicos, que continua a ser vulnerável à corrupção devido à grande percentagem de recurso à contratação interna por parte das empresas públicas.
- (17) A regulamentação restritiva em matéria de mercados de bens e serviços, nomeadamente o elevado número de profissões excessivamente regulamentadas, entrava a concorrência. A flexibilização da regulamentação tem sido efetuada a um ritmo lento, num contexto de forte resistência exercida por grupos de interesses.
- (18) A morosidade dos processos judiciais e os atrasos consideráveis continuam a afetar a qualidade e a eficiência do sistema judicial e, conseqüentemente, do quadro empresarial. A redução observada dos atrasos nos processos judiciais deveu-se sobretudo a um menor influxo de novos processos e não à sua resolução mais rápida. Apesar das melhorias registadas, a comunicação eletrónica no âmbito de litígios e de processos de insolvência continua a ser subutilizada.

- (19) No âmbito da estratégia de especialização inteligente da Croácia, estão a ser envidados esforços para reformar o sistema nacional de ciência e inovação. As responsabilidades em matéria de políticas de apoio à ciência e à inovação afiguram-se descoordenadas, o que fragiliza a aplicação desta estratégia. Do mesmo modo, as principais universidades caracterizam-se por estruturas de governação muito fragmentadas e regras administrativas rígidas. A cooperação entre os institutos de investigação e o setor empresarial é pouco significativa. Não existe qualquer procedimento sistemático de acompanhamento e avaliação das políticas implementadas em matéria de investigação e de inovação, impedindo a devida fixação de prioridades. O sistema de ensino superior poderia beneficiar de incentivos que encorajassem a sua qualidade e pertinência para o mercado de trabalho.
- (20) No contexto do Semestre Europeu de 2018, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Croácia, que publicou no relatório de 2018 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Convergência para 2018, o Programa Nacional de Reformas para 2018 e 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 normas e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante o contributo desta última para as futuras decisões nacionais.
- (21) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Convergência para 2018 e considera ⁽¹⁾ que a Croácia deverá cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (22) À luz dos resultados da apreciação aprofundada realizada pela Comissão e desta análise, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas para 2018 e o Programa de Convergência para 2018. As suas recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 constam das recomendações 1 a 4 *infra*,

RECOMENDA que, em 2018 e 2019, a Croácia tome medidas no sentido de:

1. Reforçar o quadro orçamental mediante, nomeadamente, o reforço da independência e do mandato da Comissão da Política Orçamental. Introduzir um imposto periódico sobre os bens imóveis.
2. Desincentivar a reforma antecipada, acelerar o aumento da idade legal da reforma e alinhar as prestações de reforma previstas para certas categorias específicas com as regras do regime geral. Concretizar a reforma do sistema de ensino e de formação no intuito de melhorar a sua qualidade e pertinência no mercado de trabalho, tanto para os jovens como para os adultos. Consolidar as prestações sociais e melhorar a sua capacidade para efeitos de redução da pobreza.
3. Reduzir a fragmentação territorial da administração pública, melhorar a repartição operacional das competências e desenvolver a capacidade de conceção e execução de políticas públicas. Harmonizar, em consulta com os parceiros sociais, os quadros de fixação dos salários para toda a administração pública e todos os serviços públicos.
4. Melhorar o governo das sociedades nas empresas públicas e intensificar a venda de empresas públicas e de ativos não produtivos. Reduzir significativamente a carga decorrente de encargos parafiscais para as empresas e de requisitos administrativos e legislativos complexos. Fomentar a concorrência no setor dos serviços às empresas e nas profissões regulamentadas. Reduzir a duração dos processos judiciais e melhorar a comunicação eletrónica nos tribunais.

Feito em Bruxelas, em 13 de julho de 2018.

Pelo Conselho
O Presidente
H. LÖGER

⁽¹⁾ Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.