



Bruselas, 13 de junio de 2016
(OR. en)

9203/16

ECOFIN 453
UEM 200
SOC 317
EMPL 213
COMPET 287
ENV 332
EDUC 187
RECH 179
ENER 195
JAI 443

NOTA

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. Ción.:	9173/16 ECOFIN 441 UEM 188 SOC 305 EMPL 201 COMPET 275 ENV 320 EDUC 175 RECH 167 ENER 183 JAI 428 - COM(2016) 331 final
Asunto:	Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de Croacia y por la que se emite un Dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2016 de Croacia

Adjunto se remite a las Delegaciones el proyecto de Recomendación del Consejo de referencia, en su versión revisada y aprobada por varios comités del Consejo, basada en la propuesta de la Comisión COM (2016) 331 final.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de ...

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de Croacia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 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) n.º 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 económicas¹, 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 macroeconómicos², 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,

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

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 noviembre de 2015, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2016 para la coordinación de las políticas económicas. Las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento fueron ratificadas por el Consejo Europeo de 17 y 18 de marzo de 2016. El 26 de noviembre de 2015, la Comisión adoptó sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 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 2016 sobre Croacia fue publicado el 26 de febrero de 2016. En él se evaluaban los avances realizados por Croacia tanto en la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 14 de julio de 2015, como en la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. El informe específico incluía también los resultados del examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011. El 8 de marzo de 2016, la Comisión presentó los resultados del examen exhaustivo. El análisis de la Comisión la lleva a concluir que Croacia está experimentando desequilibrios macroeconómicos excesivos. En particular, es fundamental hacer frente a las vulnerabilidades que se derivan de la fuerte deuda pública, empresarial y exterior en un contexto de alta tasa de desempleo. Pero hay también otras deficiencias que exigen medidas de política específicas y que afectan a la gobernanza presupuestaria, a la gobernanza de las empresas estatales, a la eficiencia de la administración pública y a la resolución de los préstamos no problemáticos.

- (3) El 28 de abril de 2016, Croacia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2016 y su Programa de Convergencia de 2016. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo. El Programa Nacional de Reformas presenta una agenda de reformas bastante ambiciosa que, si se aplica íntegramente en los plazos indicados, contribuirá a corregir los desequilibrios macroeconómicos de Croacia. El Programa esboza una serie de medidas que son pertinentes para mejorar la gestión de la hacienda pública, el sector de la salud y el entorno empresarial y se compromete a introducir ambiciosas reformas en la administración pública, el sistema de pensiones y la protección social, así como a mejorar la gobernanza de las empresas estatales. Atendiendo a la evaluación de los compromisos políticos de Croacia, no es necesario en estos momentos impulsar el procedimiento aplicable a los desequilibrios macroeconómicos.
- (4) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos del período 2014-2020 se han dirigido las recomendaciones específicas pertinentes por país. Según lo previsto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo³, 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 pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que aplicará esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a una buena gobernanza económica.

³ 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).

- (5) Croacia se encuentra actualmente en el componente corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Convergencia de 2016, el Gobierno espera que el déficit global se sitúe ese año por debajo del 3 % del PIB, concretamente en un 2,6 %, y que siga descendiendo después hasta alcanzar en 2019 el 1,0 % del PIB. El Gobierno espera también alcanzar su objetivo presupuestario a medio plazo —un déficit del 1,75 % del PIB en términos estructurales— a lo largo de todo el período del programa. La ratio deuda pública/PIB alcanzó su nivel máximo en 2015 con un 86,7 %, pero se prevé, según el Programa de Convergencia, que vaya disminuyendo paulatinamente hasta alcanzar un 80,0 % en 2019. A primera vista, las previsiones del Programa en materia de deuda/PIB se ajustan al valor de referencia para la reducción de la deuda. Sin embargo, mientras el escenario macroeconómico en el que se basan esas previsiones presupuestarias es verosímil en términos reales, el crecimiento del PIB nominal es superior al contemplado en las previsiones de la Comisión, particularmente para 2016. Por lo tanto, la reducción prevista de la ratio de deuda depende de unas previsiones de crecimiento nominal que sean favorables; requiere, asimismo, que la deuda se reduzca como resultado de ajustes stock-flujo significativos procedentes de la venta de activos financieros, que, sin embargo, no están suficientemente especificados. Además, las medidas necesarias para apoyar los objetivos de déficit previstos a partir de 2017 no se han concretado todavía en su mayoría. Atendiendo a las previsiones de primavera de 2016 de la Comisión, el déficit de las administraciones públicas alcanzará el 2,7 % del PIB en 2016, en consonancia con el objetivo de déficit global recogido en la Recomendación formulada por el Consejo en virtud del artículo 126, apartado 7, del TFUE. Se prevé poder alcanzar el esfuerzo presupuestario recomendado en el marco del procedimiento de déficit excesivo. Por el contrario, las previsiones de la Comisión no apuntan al cumplimiento del valor de referencia proyectado para la reducción de la deuda. Teniendo presente que, para alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo, sería suficiente un ajuste estructural del 0,2 % del PIB en 2017, se necesitaría un mayor ajuste estructural para garantizar el cumplimiento de ese valor de referencia. Concretamente, si se tienen en cuenta el elevado nivel de deuda y las condiciones cíclicas actuales de Croacia, parece adecuado un ajuste por encima de la referencia del 0,5 % del PIB. En estos momentos se prevé para 2017 un empeoramiento del saldo estructural de un 0,2 % del PIB. Sobre la base de la evaluación a la que ha sometido el Programa de Convergencia y teniendo en cuenta las previsiones de primavera de 2016 de la Comisión, el Consejo considera que existe el riesgo de que Croacia no cumpla las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Por lo tanto, será preciso adoptar nuevas medidas para garantizar que sí se cumplan en 2017.

- (6) La planificación presupuestaria de Croacia sigue adoleciendo de importantes deficiencias a pesar de las diversas mejoras introducidas en 2015 por una enmienda de la Ley de Presupuestos. La conexión entre el marco presupuestario plurianual y los presupuestos anuales sigue siendo débil, y no hay normas claras para cambiar los planes presupuestarios durante el año. La planificación estratégica de las distintas unidades presupuestarias no está sujeta a un control sistemático y no respalda suficientemente el alineamiento de las prioridades de las políticas con los objetivos presupuestarios a medio plazo. El proceso presupuestario no presta la suficiente atención a las importantes operaciones extrapresupuestarias y ajustes contables que afectan al déficit y a la deuda de las administraciones públicas. Las reglas presupuestarias numéricas se están revisando actualmente. Uno de los principales retos es hacerlas más operativas y mejorar su alineamiento con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Es necesario también realizar un esfuerzo para mejorar la base estadística de la planificación presupuestaria.
- (7) El Comité de Política Fiscal, que es el responsable de supervisar el cumplimiento de las reglas presupuestarias a nivel nacional, está estrechamente vinculado a las autoridades tributarias nacionales y no dispone de personal suficiente. En estas condiciones, su independencia política y funcional no está garantizada. No obstante, se ha anunciado para el tercer trimestre de 2016 una revisión del marco institucional y del mandato de dicho Comité.
- (8) Croacia ha empezado a reformar el sistema de impuestos municipales, que se presenta como etapa de una reforma más amplia de los impuestos sobre bienes inmuebles. La proporción que representan respecto del PIB los ingresos procedentes de los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles combinados con los impuestos municipales es relativamente baja.
- (9) El elevado nivel de morosidad fiscal, el fraude del IVA y la economía sumergida son desafíos de capital importancia. Es cierto que se están tomando medidas para mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, incluido el desarrollo de un sistema de gestión de los riesgos existentes para ese cumplimiento. Sin embargo, no está aún suficientemente probada la eficacia de las medidas adoptadas.
- (10) Dado que el nivel de la deuda pública es elevado y sigue creciendo, es indispensable adoptar de cara al futuro un enfoque proactivo para su gestión. Está previsto que se apruebe próximamente una estrategia de gestión de la deuda para el período 2016-2018. Croacia, sin embargo, sigue sin tener un planteamiento completo de la gestión de la deuda que englobe, entre otras cosas, una revisión anual que tenga en cuenta la evolución del mercado, una estrategia adecuada de gestión de riesgos y un refuerzo de la función para llevar a cabo las tareas correspondientes.

- (11) Una importante parte de la población en edad de trabajar no participa en el mercado laboral. Entre los principales motivos de ello se encuentra la jubilación anticipada, a la que se acogen incluso hombres en edades que corresponden a la plenitud de la vida. Jubilarse anticipadamente es posible cinco años antes de la edad legal de jubilación, y los incentivos financieros que existen para trabajar hasta (y más allá de) esa edad tienen escasa fuerza. Además, el sistema de pensiones se caracteriza por la aplicación de disposiciones especiales a determinadas categorías de trabajadores y por la existencia de generosas opciones de jubilación anticipada para determinadas profesiones. La edad legal de jubilación para hombres y mujeres se está alineando y aumentando a los 67 años, pero este proceso solo avanza a un ritmo lento. El sistema de pensiones tanto actual como futuro resulta insuficiente y plantea un elevado riesgo de pobreza en la vejez, especialmente para las personas con vidas laborales cortas.
- (12) El problema que supone el elevado nivel de inactividad se ve agravado por la alta tasa de desempleo; y la escasa utilización del potencial de mano de obra frena el crecimiento. El desempleo de los jóvenes sigue siendo una grave preocupación —lo que apunta a deficiencias en el sistema educativo—, y sigue habiendo margen para mejorar la eficacia, la supervisión y la evaluación de la Garantía Juvenil. Las tasas de desempleo de larga duración han disminuido recientemente, pero continúan situándose aproximadamente en el doble de la media de la UE. La participación en el aprendizaje permanente sigue siendo muy baja debido al escaso desarrollo del sistema de educación de adultos.
- (13) Existen diferencias regionales en el gasto per cápita en protección social y hay incoherencias en los criterios de elegibilidad de los regímenes generales de protección social y de los dirigidos a categorías especiales. Además, solo una pequeña parte del presupuesto global de protección social se destina al régimen de renta mínima a nivel nacional. Esto da lugar a ineficiencias y ofrece una protección insuficiente a los más pobres. La reforma del sistema de protección social ha sufrido retrasos en la consolidación de diversas prestaciones y en la creación de ventanillas únicas que sirvan de puntos administrativos únicos para la prestación de los servicios de protección social.

- (14) La distribución funcional de competencias de la Administración pública entre los niveles central y local es compleja y el sistema está fragmentado. La asignación de funciones administrativas descentralizadas no se ajusta a la capacidad presupuestaria de las unidades locales responsables. Esto hace que dichas unidades dependan fuertemente de las transferencias de la Administración central y causa al mismo tiempo importantes disparidades regionales en la prestación de los servicios públicos. La fragmentación de la Administración pública supone un lastre para la prestación de servicios, la adecuación del entorno empresarial y la eficacia del gasto público. La reforma de dicha Administración no ha avanzado en lo esencial. Se ha creado un marco jurídico para la fusión voluntaria de municipios, pero no se han ofrecido incentivos para que se haga uso de esta opción. La racionalización del sistema de organismos estatales se está llevando a cabo con lentitud.
- (15) Los salarios del sector público están regulados en las distintas instituciones públicas por disposiciones que resultan incoherentes en lo que se entiende por complejidad profesional y en la regulación de las prestaciones extrasalariales y de los complementos salariales. Esto limita el control del Gobierno sobre la masa salarial y afecta negativamente a la eficiencia del sector público. Debido a la proporción relativamente elevada que representa el empleo total del sector público, la evolución de los salarios públicos tiene también repercusión en el conjunto de la economía.
- (16) La propiedad estatal de empresas está muy presente en la economía. Las deficiencias de la gobernanza, entre las que se incluye la falta de un seguimiento adecuado de los niveles de rendimiento, siguen determinando en las empresas públicas una rentabilidad significativamente inferior a la de las empresas privadas a ellas comparables, y esto tiene efectos negativos en la hacienda pública. La cotización de las empresas de propiedad estatal en el mercado bursátil puede contribuir a mejorar su gobernanza empresarial, en particular al favorecer los mecanismos de notificación y de control interno. El proceso de apertura de las empresas públicas a la propiedad privada avanzó con lentitud el año pasado.
- (17) El banco nacional de fomento o «Banco de Reconstrucción y Desarrollo de Croacia (HBOR)», que es una entidad de propiedad pública, tiene capacidad para desempeñar un papel fundamental en la recuperación del país. Su actividad crediticia puede tener importantes repercusiones en el fomento de las inversiones y corregir, al mismo tiempo, las deficiencias del mercado. No obstante, dada su creciente intervención en el sector de los préstamos directos, se necesitan un marco reglamentario adecuado y una sólida gobernanza empresarial para contener el riesgo derivado de su actividad.

- (18) Uno de los pasos que se precisan para responder a la necesidad antes mencionada es la revisión independiente de la calidad de los activos de la cartera de créditos del HBOR que las autoridades tienen previsto llevar a cabo en 2017. Entretanto, es necesario reforzar los mecanismos de seguimiento y responsabilidad aplicables al HBOR.
- (19) El índice de absorción de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos ha sido hasta ahora escaso debido a factores tales como la insuficiente capacidad administrativa, la excesiva burocracia de los procedimientos o el limitado número de proyectos listos para su ejecución.
- (20) El entorno empresarial de Croacia sigue adoleciendo de importantes deficiencias que afectan al clima de inversión. Las numerosas tasas parafiscales impuestas a las empresas continúan representando un obstáculo para el entorno empresarial. El marco reglamentario de los proveedores de servicios y de las profesiones reguladas sigue siendo restrictivo. Existen, además, limitaciones para el acceso a determinadas profesiones reguladas —incluidas las jurídicas y las de asesoría fiscal— y para su ejercicio. Croacia ha revisado la necesidad y la proporcionalidad de tales limitaciones, pero la acción concreta en este tema ha sufrido retrasos. Por lo demás, las profesiones reguladas y las empresas sufren, asimismo, elevadas cargas administrativas.
- (21) También pesan sobre el entorno empresarial la inestabilidad reglamentaria y la percepción de la baja calidad de la legislación. La larga duración de los procedimientos, los importantes retrasos que sufre la administración de justicia y las incoherencias de la jurisprudencia representan un desafío para la calidad y la eficiencia del sistema judicial y de los tribunales mercantiles en particular. Los sistemas TIC están infradesarrollados, especialmente en la comunicación con las partes en los procedimientos judiciales y en el envío electrónico de los documentos procesales.
- (22) La resolución de los préstamos no productivos es fundamental para poder hacer frente al sobreendeudamiento de la economía. A este respecto, se han dado pasos importantes al reforzar los marcos de preinsolvencia e insolvencia aplicables a las empresas y al adoptar un procedimiento de insolvencia para las personas físicas. El impacto de esos nuevos marcos exige un minucioso seguimiento. Sin embargo, la incertidumbre jurídica que existe en el tratamiento fiscal de las cancelaciones de deuda sigue constituyendo un obstáculo para la rápida resolución de las existencias de préstamos no productivos de los bancos.

- (23) 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 dedicado al país en 2016. Asimismo, ha evaluado el Programa de Convergencia y el Programa Nacional de Reformas de Croacia, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a ese país en años anteriores. A tal fin, 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 UE; ello era necesario para reforzar la gobernanza económica general de la Unión haciendo aportaciones a nivel de esta a las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones que se hacen en el marco del Semestre Europeo se recogen en las recomendaciones 1 a 5 que figuran a continuación.
- (24) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia, y su Dictamen⁴ se refleja particularmente en la recomendación 1.
- (25) A la luz del exhaustivo análisis realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Convergencia. Sus recomendaciones en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 se reflejan en las recomendaciones 1 a 5 que figuran a continuación.

⁴ Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMIENDA a Croacia que en 2016 y 2017 tome medidas con el fin de:

1. Garantizar una corrección duradera del déficit excesivo antes de que finalice 2016. Acto seguido, lograr un ajuste presupuestario anual de al menos un 0,6 % del PIB en 2017. Utilizar los beneficios imprevistos para acelerar la reducción de la ratio de deuda de las administraciones públicas. Para septiembre de 2016, fortalecer las reglas presupuestarias numéricas y reforzar la independencia y el mandato del Comité de Política Fiscal. Antes de que finalice 2016, mejorar la planificación presupuestaria y fortalecer el marco presupuestario plurianual. También antes de que finalice 2016, acometer una reforma de la fiscalidad recurrente de los bienes inmuebles. Reforzar el marco de gestión de la deuda pública. Adoptar y comenzar a aplicar una estrategia de gestión de la deuda para el período 2016-2018.
2. Antes de que finalice 2016, adoptar medidas para desalentar la jubilación anticipada, acelerar el paso a una mayor edad legal de jubilación y ajustar a las normas del régimen general de pensiones las disposiciones aplicables a determinadas categorías. Aportar medidas apropiadas de mejora y recuperación de capacidades para aumentar la empleabilidad de la población en edad laboral, prestando especial atención a las personas poco cualificadas y a los parados de larga duración. Consolidar las prestaciones de protección social, incluidos los regímenes especiales, uniformizando los criterios de elegibilidad e integrando su administración y centrando la ayuda en los más necesitados.
3. Antes de que finalice 2016, empezar a reducir la fragmentación y a 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. Avanzar en el proceso de desinversión de activos públicos y reforzar la supervisión del rendimiento de las empresas de titularidad pública y la responsabilidad de los consejos de administración, en particular impulsando la cotización de las empresas de titularidad pública en el mercado bursátil.
4. Reducir significativamente las tasas parafiscales. Eliminar aquellas restricciones normativas injustificadas que obstaculizan el acceso a las profesiones reguladas y su ejercicio. Disminuir la carga administrativa que pesa sobre las empresas.

5. Adoptar medidas para mejorar la calidad y la eficiencia del sistema judicial en los tribunales mercantiles y en los administrativos. Facilitar la resolución de los préstamos no productivos, mejorando para ello especialmente el trato fiscal dispensado a esa resolución.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo,

El Presidente
