



Bruxelas, 13 de junho 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:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	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
Assunto:	Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas da Croácia para 2016 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Croácia para 2016

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, revisto e aprovado por vários comités do Conselho, com base na proposta da Comissão COM(2016) 331 final.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

**relativa ao Programa Nacional de Reformas da Croácia para 2016
e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Croácia para 2016**

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 económicas¹, 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 macroeconómicos², 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,

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

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 novembro de 2015, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas de 2016. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 17 e 18 de março de 2016. Em 26 de novembro de 2015, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificava a Croácia como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada.
- (2) O relatório de 2016 relativo à Croácia foi publicado em 26 de fevereiro de 2016. Nele se avaliavam os progressos realizados pela Croácia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 14 de julho de 2015 e os progressos alcançados na consecução dos seus objetivos nacionais no âmbito da estratégia Europa 2020. Incluía igualmente a apreciação aprofundada prevista nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. Em 8 de março de 2016, a Comissão apresentou os resultados da apreciação aprofundada. A análise da Comissão levou-a a concluir que a Croácia regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos. Em especial, é essencial tratar as vulnerabilidades associadas à elevada dívida pública, ao elevado endividamento das empresas e à elevada dívida externa, num contexto de elevado desemprego. Outras deficiências que requerem uma intervenção específica dos poderes públicos prendem-se com a governação orçamental, a governação das empresas públicas, a eficiência da administração pública e a resolução do crédito malparado.

- (3) Em 28 de abril de 2016, a Croácia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2016 e o seu Programa de Convergência para 2016. Para ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente. O Programa Nacional de Reformas apresenta uma série de reformas bastante ambiciosas que, se forem plenamente implementadas nos prazos indicados, ajudarão a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos do país. Expõe as medidas relevantes destinadas a melhorar a gestão das finanças públicas, o setor de saúde e o ambiente empresarial e compromete-se a efetuar reformas ambiciosas no que diz respeito à administração pública, ao sistema de pensões, à proteção social e à melhoria da governação das empresas públicas. Com base na avaliação dos compromissos estratégicos assumidos pela Croácia, não se justifica na fase atual qualquer reforço do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos.
- (4) Foram emitidas recomendações específicas por país no âmbito da programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período 2014-2020. Tal como previsto no artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho³, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e programas relevantes, caso seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a esta disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas que associam a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a uma boa governação económica.

³ 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).

- (5) A Croácia encontra-se atualmente sujeita à vertente corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Convergência para 2016, o Governo prevê que o défice nominal será inferior a 3 % do PIB, cifrando-se em 2,6 % do PIB em 2016, devendo subsequentemente continuar a diminuir, atingindo 1,0 % do PIB até 2019. Além disso, o Governo prevê alcançar o seu objetivo orçamental de médio prazo – um défice de 1,75 % do PIB em termos estruturais – durante o período visado pelo programa. O rácio dívida pública/PIB atingiu um pico de 86,7 % em 2015 mas, segundo o Programa de Convergência, deverá diminuir progressivamente para 80,0 % em 2019. À primeira vista, as projeções relativas ao rácio dívida/PIB constantes do programa respeitam o valor de referência para a redução da dívida. No entanto, embora o cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais seja plausível, em termos reais, o crescimento do PIB nominal excede o projetado pelas previsões da Comissão, nomeadamente para 2016. A redução prevista do rácio da dívida depende, portanto, das projeções favoráveis quanto ao crescimento nominal; além disso, assenta em importantes ajustamentos défice-dívida com efeito de redução da dívida, resultantes da alienação de ativos financeiros, não suficientemente especificados. Por outro lado, as medidas necessárias para apoiar os objetivos programados em matéria de défice a partir de 2017 não foram, na sua grande maioria, especificadas. Com base nas previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, o défice das administrações públicas deverá atingir 2,7 % do PIB em 2016, em consonância com o objetivo de défice nominal previsto na recomendação do Conselho de 21 de janeiro de 2014 nos termos do artigo 126.º, n.º 7, do TFUE. O esforço orçamental recomendado ao abrigo do procedimento relativo aos défices excessivos deverá ser alcançado. Em contrapartida, as previsões da Comissão não apontam para o cumprimento do valor de referência prospetivo para a redução da dívida. Apesar de um ajustamento estrutural de 0,2 % do PIB em 2017 ser suficiente para alcançar o objetivo orçamental de médio prazo, seria necessário um ajustamento estrutural mais elevado para assegurar o cumprimento do valor de referência para a redução da dívida. Em especial afigura-se adequado um ajustamento superior ao valor de referência de 0,5 % do PIB, atendendo à elevada dívida e às atuais condições conjunturais na Croácia. Atualmente, prevê-se uma deterioração do saldo estrutural correspondente a 0,2 % do PIB em 2017. Com base na sua avaliação do Programa de Convergência e tendo em conta as previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, o Conselho entende que existe o risco de a Croácia não cumprir o disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Por conseguinte, serão necessárias medidas suplementares para garantir o seu cumprimento em 2017.

- (6) O planeamento orçamental da Croácia continua a pautar-se por grandes deficiências, não obstante algumas melhorias introduzidas pela alteração de 2015 à Lei relativa ao orçamento. A articulação entre o quadro orçamental plurianual e os orçamentos anuais continua a ser insuficiente e não existem regras claras quanto à evolução dos planos orçamentais ao longo do ano. O planeamento estratégico das diferentes unidades orçamentais não está sujeito a controlos sistemáticos e não apoia, numa medida suficiente, o alinhamento das prioridades políticas com os objetivos orçamentais de médio prazo. O processo orçamental atribui pouca importância às operações extraorçamentais significativas e aos ajustamentos contabilísticos com incidência no défice e na dívida das administrações públicas. As regras orçamentais numéricas estão a ser atualmente revistas. Um dos desafios principais consiste em torná-las mais operacionais e mais consentâneas com o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Impõem-se igualmente esforços para melhorar os dados estatísticos em que se baseia o planeamento orçamental.
- (7) A Comissão da Política Orçamental, incumbida de controlar o cumprimento das regras orçamentais a nível nacional, tem estreitas ligações às autoridades orçamentais nacionais e não dispõe de pessoal suficiente. Nestas condições, a sua independência política e operacional não é garantida. A revisão da sua organização institucional e do seu mandato foi anunciada para o terceiro trimestre de 2016.
- (8) A Croácia lançou uma reforma do sistema de contribuições municipais, que foi apresentada como inserindo-se numa reforma mais lata da tributação no domínio imobiliário. As receitas acumuladas provenientes de impostos recorrentes sobre os bens imóveis e as contribuições municipais são relativamente reduzidas em proporção do PIB.
- (9) O elevado nível de impostos em atraso, a fraude em matéria de IVA e a economia paralela constituem importantes desafios. Têm vindo a ser tomadas medidas para melhorar o cumprimento das obrigações fiscais, incluindo o desenvolvimento de um sistema de gestão dos riscos neste domínio. No entanto, a eficácia das medidas adotadas continua ainda por demonstrar.
- (10) O nível da dívida pública é elevado e continua a aumentar, tornando indispensável a adoção de uma abordagem dinâmica e prospetiva da gestão da dívida pública. Uma estratégia de gestão da dívida para 2016-2018 deverá ser adotada dentro em breve. No entanto, a Croácia continua a não dispor de uma abordagem mais abrangente para a gestão da dívida que comporte, nomeadamente, revisões anuais que tenham em conta a evolução do mercado, uma estratégia adequada de gestão dos riscos e o reforço das funções necessárias para desempenhar as tarefas associadas.

- (11) Uma grande proporção da população em idade ativa não participa no mercado de trabalho, o que se explica principalmente pela reforma antecipada, inclusive entre os homens na faixa etária de forte atividade. A reforma antecipada é possível cinco anos completos antes de ser atingida a idade legal de reforma e os incentivos financeiros a favor do trabalho até (e após) esta idade são reduzidos. Além disso, o sistema de pensões caracteriza-se por um certo número de disposições especiais aplicáveis a categorias específicas de trabalhadores e por possibilidades vantajosas de reforma antecipada para certas profissões. Está a proceder-se ao alinhamento da idade legal de reforma para os homens e as mulheres, bem como ao seu aumento para 67 anos, mas o processo é moroso. A adequação das pensões, tanto atuais como futuras, é reduzida e suscita elevados riscos de pobreza na terceira idade, em especial para as pessoas com uma vida ativa curta.
- (12) O problema da elevada taxa de inatividade é agravado por uma taxa de desemprego elevada; a reduzida utilização do potencial de mão de obra entrava o crescimento. O desemprego dos jovens continua a ser uma preocupação primordial, que aponta para deficiências no sistema de ensino, sendo ainda possível melhorar a eficácia, o acompanhamento e a avaliação da Garantia para a Juventude. As taxas de desemprego de longa duração diminuíram recentemente, mas continuam ainda a ser cerca do dobro da média da UE. A participação na aprendizagem ao longo da vida continua a ser muito baixa, devido a um sistema pouco desenvolvido de educação de adultos.
- (13) Existem disparidades regionais nas despesas *per capita* no domínio da segurança social, bem como incoerências no que respeita aos critérios de elegibilidade para efeitos dos regimes gerais de segurança social e dos regimes orientados para categorias socioprofissionais específicas. Além disso, somente uma pequena parte do orçamento geral da proteção social é consagrada ao regime de rendimento mínimo nacional, o que resulta em ineficiências e numa proteção insuficiente dos mais pobres. A reforma do sistema de proteção social sofreu atrasos quanto à consolidação de diversas prestações e à criação, no âmbito da administração, de balcões únicos para a prestação dos serviços de proteção social.

- (14) A repartição funcional das competências da administração pública entre os níveis central e local é complexa e o sistema pauta-se pela sua fragmentação. A atribuição de funções administrativas descentralizadas não se coaduna com a capacidade orçamental das unidades locais responsáveis, o que torna estas últimas muito dependentes das transferências da administração central, mantendo simultaneamente grandes disparidades regionais na prestação de serviços públicos. A fragmentação da administração pública afeta a prestação dos serviços, o contexto em que operam as empresas e a eficiência das despesas públicas. A reforma da administração pública não foi ainda concretizada na prática. Foi introduzido um quadro jurídico para a fusão voluntária das unidades da administração local, mas não foi incentivado o recurso a esta possibilidade. A racionalização do sistema de organismos estatais tem vindo a avançar paulatinamente.
- (15) As disposições que regem os salários do setor público nas diferentes instituições públicas apresentam incoerências a nível da definição da complexidade das funções, das regalias acessórias e dos complementos salariais, o que limita o controlo da massa salarial pelo Governo e afeta a eficiência do setor público. Em virtude da proporção relativamente elevada que o setor público representa em termos do emprego total, a evolução dos salários da função pública assume igualmente importância para a economia em geral.
- (16) A propriedade pública das empresas é muito proeminente na economia. As deficiências na governação, nomeadamente a falta de um controlo adequado do desempenho, continuam a traduzir-se numa situação em que as empresas públicas apresentam uma rendibilidade significativamente inferior à de empresas privadas comparáveis, o que tem efeitos negativos nas finanças públicas. A cotação em bolsa das ações das empresas públicas poderá contribuir para melhorar a sua governação, nomeadamente ao favorecer os mecanismos de comunicação de informações e de controlo interno. Ao longo do ano transato, as medidas destinadas a assegurar a privatização das empresas públicas avançaram lentamente.
- (17) O banco de fomento nacional, a saber, o "Banco Croata para a Reconstrução e o Desenvolvimento" (HBOR), uma entidade pública, poderá vir a desempenhar um papel decisivo na retoma da Croácia. A sua atividade de concessão de crédito poderá ter um impacto substancial na promoção do investimento, contribuindo simultaneamente para suprir as deficiências do mercado. Um quadro regulamentar adequado e uma sólida governação empresarial são necessários para conter os riscos associados à sua atividade, nomeadamente dado o facto de o HBOR conceder cada vez mais empréstimos diretos.

- (18) A análise independente da qualidade dos ativos da carteira de crédito do HBOR que as autoridades preveem realizar em 2017 constitui um passo para responder aos referidos desafios. Entretanto, é necessário reforçar os mecanismos de controlo e responsabilização aplicáveis ao HBOR.
- (19) A taxa de absorção dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento tem sido limitada até à data, devido a fatores como uma capacidade administrativa insuficiente, a complexidade dos procedimentos e o número limitado de projetos em condições de serem executados de imediato.
- (20) O contexto empresarial da Croácia continua a apresentar lacunas importantes que afetam o clima de investimento. Muitos encargos para-fiscais imputados às empresas continuam a comprometer o contexto empresarial. O quadro regulamentar aplicável aos prestadores de serviços e às profissões regulamentadas continua a ser restritivo. O acesso a determinadas profissões regulamentadas, nomeadamente as profissões forenses e a atividade de consultor fiscal, bem como o respetivo exercício, estão sujeitos a restrições. A Croácia tem vindo a reexaminar a necessidade e a proporcionalidade dessas restrições, mas sem quaisquer resultados concretos até à data, tendo sido adiada a tomada de medidas neste domínio. Além disso, as profissões regulamentadas e as empresas suportam elevados encargos administrativos.
- (21) A instabilidade da regulamentação e a impressão de má qualidade dada pela legislação afetam também o contexto empresarial. A qualidade e a eficiência do sistema judicial e, em particular, dos tribunais comerciais, é comprometida pela morosidade dos processos, por atrasos significativos e pela incoerência da jurisprudência. Os sistemas das tecnologias da informação e comunicação estão pouco desenvolvidos, nomeadamente no que respeita à comunicação com as partes em processos judiciais e à transmissão eletrónica de documentos judiciais.
- (22) A resolução do crédito malparado é fundamental para resolver o problema do endividamento excessivo na economia. Foram tomadas medidas importantes para o efeito, com o reforço dos quadros de pré-insolvência e de insolvência das empresas e a adoção de um procedimento de insolvência para as pessoas singulares. O impacto dos novos quadros exige um acompanhamento de perto. No entanto, a insegurança jurídica que paira quanto ao tratamento fiscal da renúncia à cobrança de créditos continua a constituir um obstáculo à rápida liquidação do crédito malparado dos bancos.

- (23) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Croácia, publicada no relatório de 2016 relativo a este país. Avaliou igualmente o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Croácia em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica na Croácia, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia, mediante o contributo desta última para as futuras decisões nacionais. As recomendações formuladas no contexto do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 5 *infra*.
- (24) À luz desta avaliação, o Conselho analisou o Programa de Convergência da Croácia, estando o seu parecer⁴ refletido, em particular, na recomendação 1 *infra*.
- (25) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e desta avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Convergência. As suas recomendações formuladas nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1 a 5 *infra*,

⁴ Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

RECOMENDA que, em 2016 e 2017, a Croácia tome medidas no sentido de:

1. Assegurar uma correção duradoura do défice excessivo em 2016 e, subsequentemente, alcançar um ajustamento orçamental anual de, pelo menos, 0,6 % do PIB em 2017. Utilizar as eventuais receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida das administrações públicas. Até setembro de 2016, reforçar as regras orçamentais numéricas, bem como a independência e o mandato da Comissão da Política Orçamental. Até ao final de 2016, melhorar o planeamento orçamental e reforçar o quadro orçamental plurianual. Até ao final de 2016, iniciar uma reforma da tributação recorrente dos bens imóveis. Reforçar o quadro de gestão da dívida pública. Adotar e iniciar a implementação de uma estratégia de gestão da dívida para o período 2016-2018.
2. Até ao final de 2016, tomar medidas para desincentivar a reforma antecipada, acelerar a transição para o aumento da idade legal da reforma e alinhar as prestações de reforma previstas para certas categorias socioprofissionais com as regras do regime geral. Adotar medidas adequadas de requalificação e de melhoria das competências, a fim de melhorar a empregabilidade da população em idade ativa, atribuindo especial atenção às pessoas pouco qualificadas e aos desempregados de longa duração. Consolidar as prestações da proteção social, incluindo os regimes especiais, uniformizando os critérios de elegibilidade e integrando a sua gestão, bem como concentrando o apoio nas pessoas que dele mais necessitam.
3. Até ao final de 2016, começar a reduzir a fragmentação e a melhorar a repartição funcional das competências na administração pública, no intuito de melhorar a eficiência e reduzir as disparidades territoriais na prestação de serviços públicos. Harmonizar, em consulta com os parceiros sociais, os quadros de fixação dos salários em toda a administração pública e todos os serviços públicos. Avançar com o processo de alienação dos ativos do Estado e reforçar o controlo do desempenho das empresas públicas e a responsabilização dos respetivos conselhos de administração, avançando inclusivamente com a cotação em bolsa das ações das empresas públicas.
4. Reduzir significativamente os encargos para fiscais. Eliminar as restrições regulamentares injustificadas que entravam o acesso às profissões regulamentadas e o seu exercício. Reduzir os encargos administrativos que recaem sobre as empresas.

5. Tomar medidas para melhorar a qualidade e a eficiência do sistema judicial nos tribunais comerciais e administrativos. Facilitar a resolução do crédito malparado, nomeadamente melhorando o tratamento fiscal a ela aplicável.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente
