RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 11 de julho de 2017

relativa ao Programa Nacional de Reformas de Chipre para 2017 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de Chipre para 2017

(2017/C 261/12)

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 5.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 16 de novembro de 2016, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas de 2017. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 9 e 10 de março de 2017. Em 16 de novembro de 2016 a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificou Chipre como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 9 e 10 de março de 2017. Em 21 de março de 2017, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro («Recomendação para a área do euro») ([3]).

(2) Enquanto Estado-Membro cuja moeda é o euro e tendo em conta a estreita interligação entre as economias da União Económica e Monetária, Chipre deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro, repercutida nas recomendações 1 a 5 *infra*.

(3) O relatório de 2017 relativo a Chipre foi publicado em 22 de fevereiro de 2017. Nele se avaliaram os progressos realizados por Chipre em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 12 de julho de 2016, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020. O relatório incluiu igualmente uma apreciação aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados também foram publicados em 22 de fevereiro de 2017. A análise da Comissão levou-a a concluir que Chipre regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos. Em especial, é essencial que consiga corrigir os numerosos desequilíbrios existentes na forma de dívida privada e pública e dívida externa excessiva, bem como o elevado nível de créditos não produtivos.

([1]) JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
([2]) JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
([3]) JO C 92 de 24.3.2017, p. 1.

(4) Em 27 de abril de 2017, Chipre apresentou o seu Programa de Estabilidade para 2017 e, em 28 de abril de 2017, o seu Programa Nacional de Reformas para 2017. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente. O Programa Nacional de Reformas apresentado por Chipre contempla compromissos a satisfazer a curto e a médio prazo. Em especial, inclui medidas para reduzir o endividamento do setor privado, melhorar o enquadramento empresarial, facilitar o acesso ao financiamento e reformar o setor dos cuidados de saúde, e compromete-se a efetuar reformas do setor público e do sistema judicial. O Programa Nacional de Reformas abrange igualmente os desafios identificados no relatório de 2017 relativo a Chipre e na Recomendação para a área do euro, designadamente a necessidade de relançar o investimento e assegurar a sustentabilidade das finanças públicas. Se aplicadas na íntegra e segundo o calendário previsto, estas medidas contribuiriam para corrigir os desequilíbrios macroeconómicos de Chipre e dar resposta às recomendações específicas que lhe foram dirigidas. Com base na análise dos compromissos políticos assumidos por Chipre, a Comissão reitera a sua avaliação anterior segundo a qual não é necessário, no momento atual, empreender qualquer ação no âmbito do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos previsto no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 e no Regulamento (UE) n.º 1174/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho ([1]). A aplicação do programa de reformas será seguida de perto mediante um acompanhamento específico.

(5) 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. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ([2]), 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 mais detalhes sobre a forma como tenciona fazer uso dessa disposição nas orientações para a aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos FEEI a uma boa governação económica.

(6) Chipre encontra-se atualmente sujeito à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra relativa à dívida. No seu Programa de Estabilidade para 2017, o Governo prevê um excedente orçamental em termos nominais no período 2016-2020 (saldo nominal de cerca de 0,4 % do PIB ao longo do período abrangido pelo programa). Prevê-se que o objetivo orçamental de médio prazo, fixado numa situação orçamental equilibrada em termos estruturais, seja atingido em 2017. O saldo estrutural recalculado ([3]) deverá afastar-se a um ritmo constante do objetivo de médio prazo nos anos seguintes, o que não está em conformidade com os requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Espera-se que o rácio dívida pública/PIB tenha atingido 107,8 % em 2016 e diminua para 99,7 % em 2018 e para 88,8 % até 2020. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível. Os riscos associados aos pressupostos macroeconómicos apresentados no Programa de Estabilidade são no sentido da baixa, e estão relacionados sobretudo com o elevado volume de créditos não produtivos e uma possível deterioração do ambiente externo.

(7) Em 12 de julho de 2016, na sequência da correção da situação de défice excessivo, o Conselho recomendou a Chipre que respeitasse o objetivo orçamental de médio prazo em 2016 e em 2017. Com base nas previsões da primavera de 2017 apresentadas pela Comissão, Chipre cumprirá tal requisito em 2017 na sequência de uma avaliação global. Para 2018, recomenda-se que Chipre se mantenha no objetivo orçamental de médio prazo. Com base nas previsões da primavera de 2017 apresentadas pela Comissão, esta situação é compatível com uma taxa máxima de crescimento nominal da despesa pública primária líquida ([4]) de 0,3 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural de 0,2 % do PIB. Num cenário de políticas inalteradas, Chipre correria o risco de se afastar um pouco deste requisito em 2018, na sequência de uma avaliação global. Prevê-se que Chipre cumpra a regra relativa à dívida em 2017 e 2018. De um modo geral, o Conselho considera que Chipre tem de estar preparado para tomar medidas adicionais para garantir o cumprimento das regras em 2018.

([1]) Regulamento (UE) n.º 1174/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo às medidas de execução destinadas a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos na área do euro (JO L 306 de 23.11.2011, p. 8).

([2]) 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).

([3]) Saldo corrigido de variações cíclicas e líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comummente acordada.

([4]) A despesa pública líquida inclui a despesa pública total excluindo as despesas com juros, as despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas de fundos da União e as alterações não discricionárias das despesas com subsídios de desemprego. A formação bruta de capital fixo financiada a nível nacional é repartida ao longo de um período de 4 anos. São tidas em conta as medidas discricionárias do lado da receita ou aumentos das receitas impostos por lei. As medidas pontuais tanto do lado da receita como do da despesa são objeto de compensação.

(8) A dívida pública encontra-se numa trajetória descendente, mas a sua sustentabilidade continua sujeita a riscos. Uma série de medidas orçamentais recentes, bem como atrasos na aplicação das reformas estruturais, deverão conduzir a uma deterioração do saldo estrutural, existindo o risco de reduzirem as possibilidades de investimento público gerador de crescimento.

(9) O setor público cipriota tem uma das massas salariais mais elevadas da área do euro (em percentagem do PIB) e continua a ser caracterizado por ineficiências. No âmbito do programa de ajustamento macroeconómico, foi concebida e acordada com os parceiros sociais uma série de reformas destinadas a resolver este problema. Estas incluíam a introdução de um mecanismo vinculativo permanente que limita o crescimento dos salários da função pública e uma reforma global da administração pública. No entanto, à exceção da lei da reforma sobre a mobilidade na função pública, recentemente adotada, a adoção destas reformas legislativas está a encontrar obstáculos, em especial após um voto negativo na Câmara dos Representantes em dezembro de 2016. Enquanto se aguarda a adoção na sua forma vinculativa, o mecanismo que limita o crescimento dos salários do setor público está a ser aplicado através de acordos de negociação coletiva e é aplicável até 2018.

(10) Foram realizadas algumas reformas para combater a corrupção. Os desenvolvimentos recentes incluem reformas para profissionalizar a contratação pública a nível local e a lei do financiamento dos partidos políticos aprovada em dezembro de 2015. Em 2016, foi adotada uma alteração constitucional que permite exigir a declaração de património aos funcionários públicos. No entanto, o Organismo de Coordenação contra a Corrupção ainda não está devidamente dotado de pessoal e as insuficiências do regime disciplinar dos funcionários públicos continuam por resolver.

(11) Chipre tem vindo a tomar medidas para reforçar o seu sistema judicial, mas continua a enfrentar grandes desafios relativamente à eficiência do mesmo. A ineficiência dos procedimentos judiciais e uma capacidade limitada geram atrasos significativos no tratamento dos processos judiciais, o que por sua vez afeta o ambiente empresarial e, particularmente, o funcionamento dos novos quadros de execução de hipotecas e insolvência. Estes últimos foram introduzidos para ajudar a reduzir a dívida privada inviável, fornecendo incentivos aos bancos e devedores para chegarem a acordo sobre soluções de reestruturação. No entanto, a eficácia destes instrumentos é prejudicada por uma série de fatores, incluindo as referidas ineficiências do sistema judicial, a fraca capacidade administrativa e o fraco nível de conhecimento que os devedores têm dos procedimentos. As acumulações e atrasos na emissão e transferência de títulos de propriedade continuam a ser importantes. Estes fatores contribuem para pôr em causa os esforços de redução da dívida e pesam sobre a recuperação do mercado da habitação.

(12) O nível de créditos não produtivos está a diminuir, mas continua a ser muito elevado, o que prejudica o bom funcionamento do setor bancário e afeta a concessão de crédito à economia real. Os bancos ficaram aquém dos objetivos de reestruturação de empréstimos acordados com o Banco Central de Chipre, o que aponta para a necessidade de alargar o sistema de orientação e de o tornar mais eficaz e vinculativo, nomeadamente através da fixação de metas ambiciosas para a redução de créditos não produtivos, compatíveis com as estratégias dos bancos para a redução dos créditos não produtivos. As taxas de reincidência no incumprimento permanecem elevadas, revelando potenciais deficiências nas soluções de reestruturação de empréstimos. O nível das provisões para riscos aumentou, mas continua a ser inferior à média da área do euro, o que evidencia a necessidade de assegurar que as avaliações das garantias são fiáveis e asseguram um nível adequado de provisões para os riscos. A falta de um mercado secundário para os empréstimos e de um quadro de titularização de empréstimos limita a possibilidade de acelerar a desalavancagem e de retirar os créditos não produtivos dos balanços dos bancos, o que exige medidas legislativas e regulamentares adicionais para completar os instrumentos necessários para facilitar a gestão dos balanços dos bancos. Além disso, a governação e a capacidade administrativa em matéria de supervisão das seguradoras e dos fundos de pensões continuam a ser insuficientes, o que cria riscos para a estabilidade financeira.

(13) A recuperação económica de Chipre continua. No entanto, o crescimento potencial continua a ser fraco, sendo condicionado por uma aplicação limitada das reformas estruturais, estrangulamentos ao investimento e lacunas no enquadramento empresarial. As iniciativas destinadas a promover o crescimento apresentadas no plano de ação para o crescimento estão a ser aplicadas, embora a um ritmo lento. Uma proposta legislativa para atrair e facilitar os investimentos estratégicos encontra-se ainda na fase de projeto. O Governo está a trabalhar no sentido de melhorar o acesso ao financiamento para as pequenas e médias empresas. A fim de resolver esta questão premente, foram lançadas algumas novas iniciativas específicas, como referido no Programa Nacional de Reformas. No entanto, a maior parte destas novas iniciativas em matéria de acesso ao financiamento continuam ainda numa fase preliminar. Os esforços de privatização, destinados a atrair investimento estrangeiro suscetível de melhorar a produtividade, enfrentam uma oposição política e estão a avançar lentamente. A reforma do setor da energia também pode ser um importante motor para a competitividade, mas têm-se verificado alguns atrasos na sua execução. Estes atrasos dizem respeito, em particular, à dissociação da Autoridade da Eletricidade de Chipre e à criação do novo mercado da eletricidade, que continua a depender de se assegurar a independência efetiva do operador da rede de transporte.

(14) O desemprego está a diminuir, mas continua elevado, em especial entre os jovens e os desempregados de longa duração. Os planos para aumentar o número de conselheiros nos serviços públicos de emprego e melhorar a sua especialização ainda não foram postos em prática. Além disso, o seu recrutamento é suscetível de ocorrer com base em contratos temporários, não permitindo, por conseguinte, enfrentar o desafio em termos estruturais. Em consequência, continua a ser insuficiente a capacidade para dar resposta às necessidades dos candidatos a emprego, em especial daqueles com mais dificuldades de integração no mercado de trabalho, e para pôr em prática medidas de sensibilização destinadas à sua ativação. O impacto dos programas ativos do mercado de trabalho e dos regimes de apoio ao rendimento continua a ser prejudicado pela qualidade limitada da avaliação e das medidas de acompanhamento.

(15) Chipre mantém um nível de despesas de educação que está acima da média da União. Contudo, os resultados escolares são fracos, tendo mesmo diminuído em comparação com os anos anteriores. De acordo com os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos de 2015, Chipre está entre os piores desempenhos da União a nível de competências básicas em matemática, ciências e leitura. Embora tenha recentemente introduzido medidas corretivas como um melhor sistema de nomeação de professores e uma modernização dos currículos escolares, que são os primeiros passos na direção certa, novas medidas para completar as reformas planeadas, incluindo a avaliação dos docentes, poderão contribuir significativamente para melhorar a situação.

(16) A inadequação das qualificações no mercado de trabalho continua em grande medida por resolver, o que afeta as perspetivas de crescimento sustentável a longo prazo. Os níveis de participação no ensino e formação profissionais de nível secundário são baixos e a relevância do ensino superior para o mercado de trabalho é fraca, resultando numa elevada percentagem de licenciados que trabalham em profissões que não exigem necessariamente um diploma de ensino superior.

(17) O setor dos cuidados de saúde cipriota continua a caracterizar-se por uma falta de cobertura universal e ineficiências a vários níveis, o que limita o acesso a cuidados de saúde adequados e eficazes. A legislação destinada a criar um sistema nacional de saúde e dar aos hospitais públicos uma maior autonomia é essencial para melhorar a capacidade e a relação custo/eficácia do setor dos cuidados de saúde, mas está ainda pendente de aprovação parlamentar.

(18) No contexto do Semestre Europeu de 2017, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica de Chipre e publicou-a no relatório de 2017 relativo a Chipre. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2017 e o Programa Nacional de Reformas para 2017, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas a Chipre em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável em Chipre, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante um contributo a nível da União para futuras decisões nacionais.

(19) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2017, estando o seu parecer ([1]) refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*.

(20) À luz da apreciação aprofundada da Comissão e da presente avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas para 2017 e o Programa de Estabilidade para 2017. As suas recomendações formuladas nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1 a 4 *infra*,

RECOMENDA que Chipre tome medidas em 2017 e 2018 no sentido de:

1. Prosseguir a sua política orçamental em linha com os requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o que implica que se mantenha no objetivo orçamental de médio prazo em 2018. Usar receitas extraordinárias para acelerar a redução do rácio da dívida pública. Até ao final de 2017, adotar reformas legislativas essenciais com vista a melhorar a eficiência do setor público, nomeadamente quanto ao funcionamento da administração pública, a governação das empresas públicas e das autarquias locais.

([1]) Por força do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

2. Aumentar a eficácia do sistema judicial, modernizando o processo civil, criando sistemas de informação adequados e aumentando a especialização dos tribunais. Adotar medidas adicionais para eliminar os entraves à cabal aplicação dos quadros de insolvência e de execução de hipotecas, e para garantir sistemas fiáveis e rápidos de emissão de títulos de propriedade e transferência de direitos sobre imóveis.

3. Acelerar a redução dos créditos não produtivos fixando objetivos quantitativos e calendarizados para os bancos e assegurando a avaliação exata das garantias para efeitos de provisionamento. Criar as condições para um mercado secundário funcional para os créditos não produtivos. Integrar e reforçar a supervisão das seguradoras e dos fundos de pensões.

4. Acelerar a execução do plano de ação para o crescimento, com especial ênfase na aceleração dos investimentos estratégicos e na melhoria do acesso ao financiamento e, até ao final de 2017, retomar a execução do plano de privatizações. Tomar medidas decisivas para efetuar a dissociação da propriedade da Autoridade da Eletricidade de Chipre e, em especial, proceder à separação funcional e contabilística até ao final de 2017.

5. Acelerar as reformas que visam aumentar a capacidade dos serviços públicos de emprego e melhorar a qualidade dos resultados das políticas ativas do mercado de trabalho. Concluir a reforma do sistema de ensino, a fim de melhorar a sua relevância para o mercado de trabalho e o seu desempenho, incluindo a avaliação dos professores. Até ao final de 2017, adotar legislação tendo em vista uma reforma do sistema hospitalar e a cobertura universal dos cuidados de saúde.

Feito em Bruxelas, em 11 de julho de 2017.

Pelo Conselho

O Presidente

T. TÕNISTE