RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 11 de julio de 2017

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de Chipre y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2017 de Chipre

(2017/C 261/12)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ([1]), y en particular su artículo 5, 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 macroeconómicos ([2]), 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,

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 16 de noviembre de 2016, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2017 para la coordinación de las políticas económicas. Las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento fueron ratificadas por el Consejo Europeo de 9 y 10 de marzo de 2017. El 16 de noviembre de 2016, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a Chipre como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue refrendada por el Consejo Europeo los días 9 y 10 de marzo de 2017. El 21 de marzo de 2017, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro (en lo sucesivo, «Recomendación para la zona del euro») ([3]).

(2) Al ser un Estado miembro cuya moneda es el euro y habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de la unión económica y monetaria, Chipre debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 1 a 5.

(3) El informe específico de 2017 sobre Chipre fue publicado el 22 de febrero de 2017. En él se evalúan los avances realizados por Chipre a la hora de poner en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 12 de julio de 2016, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Chipre hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. Se incluye asimismo un examen exhaustivo con arreglo al artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados también se publicaron el 22 de febrero de 2017. El análisis de la Comisión la llevó a concluir que Chipre está experimentando desequilibrios macroeconómicos excesivos. En particular, es fundamental que aborde sus grandes desequilibrios en forma de sobreendeudamiento privado, público y exterior, y el alto nivel de préstamos no productivos.

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

(4) Chipre presentó su Programa de Estabilidad de 2017 el 27 de abril de 2017, y su Programa Nacional de Reformas de 2017 el 28 de abril de 2017. Para tener en cuenta las interrelaciones entre ambos programas, los dos se han evaluado al mismo tiempo. El Programa Nacional de Reformas de Chipre contiene compromisos a corto y medio plazo. En particular incluye medidas encaminadas a reducir el endeudamiento del sector privado, mejorar el entorno empresarial, facilitar el acceso a la financiación, y reformar el sector de asistencia sanitaria, y a realizar reformas del sector público y del sistema judicial. El Programa Nacional de Reformas también abarca los retos establecidos en el informe nacional de 2017 y la recomendación para la zona del euro, tales como la necesidad de relanzar la inversión y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Si se aplican plenamente dentro de los plazos indicados, estas medidas contribuirían a corregir los desequilibrios macroeconómicos de Chipre y las recomendaciones que se le han dirigido. Sobre la base de la evaluación de los compromisos políticos contraídos por Chipre, la Comisión confirma su evaluación anterior de que, por el momento, no están justificadas nuevas medidas en el marco del procedimiento de desequilibrio macroeconómico previsto en los Reglamentos (UE) n.º 1176/2011 y (UE) n.º 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo ([1]). La aplicación del programa de reformas será controlada de cerca por medio de un seguimiento específico.

(5) En los programas relativos a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para el período 2014-2020 se han atendido las correspondientes recomendaciones específicas por país. Según lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ([2]), 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 sus programas correspondientes. La Comisión ha facilitado detalles suplementarios sobre cómo se debe emplear esa disposición en las directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE con una buena gobernanza económica.

(6) Chipre se encuentra actualmente sometido al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y a la norma en materia de deuda. En su Programa de Estabilidad de 2017, el Gobierno se propone alcanzar un superávit presupuestario en el período 2016-2020 (de aproximadamente el 0,4 % del PIB para todo el período cubierto por el programa). El objetivo presupuestario a medio plazo, fijado en una situación de equilibrio presupuestario en términos estructurales, se alcanzaría de aquí a 2017. El saldo estructural recalculado ([3]) se alejaría continuamente del objetivo a medio plazo en los años siguientes, lo cual no se ajusta a las exigencias del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La ratio déficit de las administraciones públicas/PIB se espera que haya alcanzado el 107,8 % en 2016 y disminuya al 99,7 % en 2018 y al 88,8 % de aquí a 2020. El escenario macroeconómico en el que se basan estas previsiones presupuestarias es verosímil. Las hipótesis macroeconómicas presentadas en el Programa de Estabilidad conllevan riesgos, asociados principalmente al alto volumen de préstamos no productivos y a posibles deterioros del entorno exterior.

(7) El 12 de julio de 2016, tras la corrección del déficit excesivo, el Consejo recomendó a Chipre cumplir el objetivo presupuestario a medio plazo en 2016 y 2017. De una evaluación global, basada en las previsiones de la primavera de 2017 de la Comisión, se desprende que Chipre cumplirá este requisito en 2017. Para 2018 se recomienda a este país mantenerse en su objetivo presupuestario a medio plazo. Partiendo de las previsiones de la primavera de 2017 de la Comisión, esto es compatible con una tasa de incremento nominal máximo del gasto público primario neto ([4]) del 0,3 %, que corresponde a un ajuste estructural equivalente al 0,2 % del PIB. Suponiendo que las políticas no varíen, Chipre corre el riesgo de cierto desvío respecto de este requisito en 2018, conforme a una evaluación global. Está previsto que Chipre se ajuste a la norma en materia de deuda en 2017 y 2018. Globalmente, el Consejo considera que Chipre debe estar dispuesto a adoptar medidas adicionales para garantizar el cumplimiento en 2018.

([1]) Reglamento (UE) n.º 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro (DO L 306 de 23.11.2011, p. 8).

([2]) 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 Pesca y por el que se establecen las 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).

([3]) Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

([4]) El gasto público neto se compone del gasto público total excluidos los gastos en concepto de intereses, los gastos en programas de la Unión compensados totalmente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones de desempleo. La formación bruta de capital fijo financiada a nivel interno se considera en un período de cuatro años. Se tienen en cuenta las medidas de ingresos discrecionales y los aumentos de ingresos impuestos por medidas legislativas. Las medidas puntuales, tanto del lado de los ingresos como del de los gastos, se compensan.

(8) La deuda pública sigue una trayectoria decreciente, pero su sostenibilidad sigue sometida a riesgos. Una serie de medidas presupuestarias recientes, así como los retrasos en la aplicación de reformas estructurales fundamentales, provocarían un deterioro del saldo estructural y pueden disminuir el alcance de las inversiones públicas favorables al crecimiento.

(9) El sector público de Chipre tiene una de las masas salariales más altas de la zona del euro (en porcentaje del PIB) y sigue presentando ineficiencias. En el marco del programa de ajuste macroeconómico, se diseñaron y se acordaron con los interlocutores sociales una serie de reformas encaminadas a abordar este problema, entre las que cabe citar la introducción de un mecanismo permanente y vinculante que limita las subidas salariales de los empleados del sector público y una reforma global de la Administración Pública. Sin embargo, a excepción de la reforma, recientemente aprobada, de la Ley sobre movilidad de los empleados públicos, la aprobación de estas reformas legislativas está encontrando obstáculos, particularmente tras el voto negativo de la Cámara de Representantes en diciembre de 2016. A la espera de su aprobación en forma vinculante, el mecanismo que delimita la subida de los salarios de los empleados del sector público se está aplicando en el marco de convenios colectivos, siendo aplicable hasta 2018.

(10) Se han emprendido algunas reformas para combatir la corrupción, tales como reformas para profesionalizar la contratación pública a nivel local y una Ley de financiación de los partidos políticos promulgada en diciembre de 2015. En 2016 se aprobó una modificación constitucional que permite la publicación del patrimonio de los funcionarios. Sin embargo, el organismo coordinador de la lucha contra la corrupción no está dotado con el personal suficiente y siguen sin abordarse las lagunas en el régimen disciplinario de los funcionarios.

(11) Aunque Chipre ha venido tomando medidas para reforzar su sistema judicial, sigue afrontando importantes retos en lo que se refiere a su eficacia. La ineficiencia de los procedimientos judiciales y la falta de capacidad provocan importantes retrasos en la tramitación de los asuntos. Ello, a su vez, afecta al entorno empresarial y, en particular, al funcionamiento de los nuevos marcos de ejecución hipotecaria y de insolvencia. Estos se han introducido para contribuir a reducir la deuda privada no viable, proporcionando incentivos a los bancos y a los deudores para acordar acciones de reestructuración. Con todo, la eficacia de estos instrumentos se ve lastrada por una serie de factores, tales como la mencionada ineficiencia del sistema judicial, la débil capacidad administrativa y un escaso conocimiento de los procedimientos por parte de los deudores. Los asuntos pendientes y los retrasos en la emisión y transferencia de títulos de propiedad también siguen siendo significativos, lo que contribuye a minar los esfuerzos de reducción de la deuda y frena la recuperación del mercado de la vivienda.

(12) El nivel de préstamos no productivos está disminuyendo, pero sigue muy elevado, lo que dificulta el funcionamiento del sector bancario y repercute en la oferta de crédito a la economía real. Los bancos no alcanzan los objetivos de reestructuración de préstamos acordados con el Banco Central de Chipre, lo que apunta a la necesidad de ampliar el sistema de selección de objetivos a fin de hacerlo más eficaz y vinculante, particularmente estableciendo objetivos ambiciosos para la reducción de los préstamos no productivos, compatibles con las estrategias de reducción de los préstamos no productivos de los bancos. Las tasas de nuevos impagos se mantienen elevadas, lo que refleja posibles deficiencias en las soluciones de reestructuración de préstamos. Los niveles de provisión de riesgos han aumentado, pero se mantienen por debajo de la media de la zona del euro, subrayando la necesidad de asegurar que las valoraciones de las garantías sean fiables y respalden una provisión de riesgos adecuada. La falta de un mercado secundario para los préstamos y de un marco de titulización de préstamos limita las posibilidades de acelerar el desapalancamiento y de transferir los préstamos no productivos fuera de los balances bancarios; ello requiere nuevas medidas reglamentarias y legislativas a fin de completar los instrumentos necesarios para facilitar la gestión de los balances bancarios. Por otra parte, siguen a un bajo nivel la gobernanza y la capacidad administrativa de la supervisión de los fondos de seguros y pensiones, lo que constituye una amenaza para la estabilidad financiera.

(13) Prosigue la recuperación económica de Chipre. No obstante, el crecimiento potencial se mantiene bajo, al estar limitado por el bajo nivel de aplicación de las reformas estructurales, los estrangulamientos de la inversión y las deficiencias del entorno empresarial. Se están aplicando iniciativas favorables al crecimiento, presentadas en el plan de acción para el crecimiento, aunque a un ritmo relativamente lento. Una propuesta legislativa encaminada a atraer inversiones estratégicas aún se encuentra en la fase de proyecto. El Gobierno está trabajando para mejorar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la financiación. Con el fin de resolver esta cuestión urgente, se han emprendido nuevas iniciativas específicas, tal como se indica en el Programa Nacional de Reformas. Sin embargo, la mayoría de estas nuevas iniciativas sobre acceso a la financiación siguen todavía en una fase preliminar. Los esfuerzos de investigación, encaminados a atraer inversiones extranjeras que fomenten la productividad, están encontrando oposición política y progresan lentamente. La reforma del sector energético también puede ser un importante factor para aumentar la competitividad, pero ha habido retrasos en su aplicación, relativos particularmente a la separación de las estructuras de propiedad de la Autoridad chipriota de la energía eléctrica y a la creación del nuevo mercado de la electricidad, que todavía depende de que se garantice la independencia efectiva del gestor de la red de transporte.

(14) El desempleo está disminuyendo, pero se mantiene elevado, especialmente entre los jóvenes y los desempleados de larga duración. Aún no se han aplicado los planes encaminados a aumentar el número de asesores de los servicios públicos de empleo y mejorar su especialización. Además, es probable que a estos asesores se les ofrezcan contratos de trabajo temporales, lo cual significaría no abordar el reto de manera estructural. Como consecuencia de ello todavía no hay capacidad suficiente para satisfacer las necesidades de las personas que buscan un empleo, especialmente de aquellas con más dificultades de integración en el mercado de trabajo, y para poner a punto medidas de comunicación con vistas a facilitar su vuelta a la vida activa. Los efectos de los programas activos del mercado de trabajo y de los regímenes de ayuda a la renta siguen estando limitados por el reducido número de medidas de evaluación de la calidad y de seguimiento.

(15) Chipre mantiene un nivel de gasto en educación que es superior a la media de la Unión. Sin embargo los resultados educativos son mediocres e incluso se han deteriorado respecto de los últimos años. Según los resultados de 2015 del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos, Chipre ocupa uno de los últimos lugares dentro de la Unión en competencias básicas (matemáticas, ciencias y lectura). Aunque las medidas correctoras introducidas recientemente, tales como un mejor sistema de nombramiento de los profesores y la modernización de los programas escolares, constituyen los primeros pasos en la dirección adecuada, nuevas medidas encaminadas a completar las reformas previstas, especialmente en relación con la evaluación de los profesores, podrían contribuir significativamente a mejorar la situación.

(16) La inadecuación de las capacidades en el mercado de trabajo siguen en gran medida sin abordarse, lo cual afecta a las perspectivas de crecimiento sostenible a largo plazo. Los niveles de participación en las actividades de educación y formación profesional en la segunda etapa de la educación secundaria son bajos, y la adecuación de la educación superior al mercado laboral también es baja, lo que da lugar a que una alta proporción de titulados universitarios ocupen empleos que no requieren un título superior.

(17) El sector de asistencia sanitaria chipriota sigue caracterizado por una falta de cobertura universal y diversos niveles de ineficiencia. Esto limita el acceso a una asistencia adecuada y eficaz. Resulta indispensable una legislación encaminada a crear un sistema nacional de sanidad y dotar de mayor autonomía a los hospitales públicos, con el fin de mejorar la capacidad y rentabilidad del sector sanitario, pero dicha legislación sigue pendiente de la aprobación del Parlamento.

(18) En el contexto del Semestre Europeo de 2017, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Chipre y lo ha publicado en el informe por país de 2017. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2017, el Programa Nacional de Reformas de 2017, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Chipre en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Chipre, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incorporando aportaciones del nivel de la Unión a las futuras decisiones nacionales.

(19) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2017, y su dictamen ([1]) se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

(20) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2017 y el Programa de Estabilidad de 2017. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 4 que figuran a continuación.

RECOMIENDA a Chipre que tome medidas en 2017 y 2018 con el fin de:

1. Proseguir su política presupuestaria de conformidad con los requisitos del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que supone mantenerse en su objetivo presupuestario a medio plazo en 2018. Utilizar los beneficios inesperados para acelerar la reducción de la ratio de endeudamiento público. Adoptar, de aquí al final de 2017, reformas legislativas esenciales encaminadas a mejorar la eficiencia del sector público, principalmente en lo que se refiere al funcionamiento de la Administración Pública y la gobernanza de las entidades públicas y las administraciones locales.

([1]) Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

2. Mejorar la eficiencia del sistema social modernizando los procedimientos civiles, aplicando sistemas de información adecuados y aumentando la especialización de los órganos jurisdiccionales. Adoptar medidas adicionales a fin de eliminar los obstáculos a la plena aplicación de los marcos de insolvencia y de ejecución hipotecaria, y garantizar unos sistemas rápidos y fiables para la emisión de títulos de propiedad y la transferencia de derechos sobre bienes inmuebles.

3. Acelerar la reducción del volumen de préstamos no productivos estableciendo objetivos cuantitativos ligados a un calendario para los bancos y garantizando una evaluación precisa de las garantías a efectos de provisión. Crear las condiciones para un mercado secundario de préstamos no productivos que sea funcional. Integrar y reforzar la supervisión de las empresas de seguros y de los fondos de pensiones.

4. Acelerar la aplicación del Plan de Acción en favor del crecimiento, centrándose particularmente en una aceleración de las inversiones estratégicas y en una mejora del acceso a la financiación y, de aquí al final de 2017, reanudar la aplicación del plan de privatización. Emprender acciones decisivas en pro de la separación de las estructuras de propiedad de la autoridad chipriota de la energía eléctrica y, en particular, proceder a la separación funcional y contable de aquí al final de 2017.

5. Acelerar las reformas encaminadas a aumentar la capacidad de los servicios públicos de empleo y a mejorar la calidad de los resultados de las políticas activas del mercado de trabajo. Completar la reforma del sistema educativo, en particular en lo que se refiere a la evaluación de los profesores, con el fin de mejorar sus resultados y su adecuación al mercado laboral. De aquí al final de 2017, adoptar disposiciones legislativas con vistas a una reforma de los hospitales y a una cobertura universal de la asistencia sanitaria.

Hecho en Bruselas, el 11 de julio de 2017.

Por el Consejo

El Presidente

T. TÕNISTE