



Bruxelas, 20.5.2020
COM(2020) 548 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Chipre

**Relatório elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o
Funcionamento da União Europeia**

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Chipre

Relatório elaborado em conformidade com o artigo 126.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

1. INTRODUÇÃO

Em 20 de março de 2020, a Comissão adotou a Comunicação sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A cláusula, como enunciada no artigo 5.º, n.º 1, no artigo 6.º, n.º 3, no artigo 9.º, n.º 1, e no artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 e no artigo 3.º, n.º 5, e no artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, facilita a coordenação das políticas orçamentais em caso de recessão económica grave. Na sua comunicação, a Comissão subscreveu a opinião do Conselho de que, dada a grave recessão económica resultante do surto de COVID-19, as circunstâncias atuais permitem ativar a referida cláusula. Em 23 de março de 2020, os Ministros das Finanças dos Estados-Membros manifestaram o seu acordo com esta apreciação da Comissão. A ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral autoriza um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento em direção ao objetivo orçamental de médio prazo, desde que tal não ponha em risco a sustentabilidade orçamental a médio prazo. No que respeita à vertente corretiva, o Conselho pode também decidir, com base numa recomendação da Comissão, adotar uma trajetória orçamental revista. A cláusula de derrogação de âmbito geral não suspende os procedimentos previstos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. Autoriza os Estados-Membros a desviarem-se dos requisitos orçamentais que se aplicariam em circunstâncias normais, permitindo paralelamente que a Comissão e o Conselho adotem as necessárias medidas de coordenação das políticas no âmbito do Pacto.

Os dados notificados pelas autoridades cipriotas em 31 de março de 2020 e subsequentemente validados pelo Eurostat¹ mostram que o excedente das administrações públicas em Chipre correspondeu a 1,7 % do PIB em 2019, enquanto o rácio da dívida bruta das administrações públicas em relação ao PIB foi de 95,5 %². De acordo com o Programa de Estabilidade de 2020, Chipre planeia um défice de 4,3 % do PIB em 2020, enquanto a dívida deverá corresponder a 116,8 % do PIB.

O défice planeado para 2020 constitui um elemento de prova *prima facie* da existência de um défice excessivo conforme definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

² O rácio dívida/PIB aumentou para 100,6 % do PIB em 2018, devido à adoção de medidas pontuais de apoio ao setor bancário.

Além disso, os dados de 2019 implicam o incumprimento do valor de referência para a redução da dívida, fornecendo igualmente elementos de prova *prima facie* da existência de um défice excessivo conforme definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Neste contexto, a Comissão elaborou o presente relatório, que analisa o cumprimento por Chipre dos critérios estabelecidos pelo Tratado no atinente ao défice e à dívida. Avalia todos os fatores pertinentes e toma em devida consideração o choque económico profundo associado à pandemia de COVID-19.

Quadro 1. Déficit e dívida das administrações públicas (em % do PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Critério do défice	Saldo das administrações públicas	0,3 %	2 %	-3,7	1,7	-7 %	-1,8 %
Critério da dívida	Dívida bruta das administrações públicas	103,4 %	93,9 %	100,6	95,5	115,7 %	105 %
	Diferencial em relação ao valor de referência para a redução da dívida				0,1	3,0 %	-0,4 %

Nota / Fonte: Eurostat, previsões da primavera de 2020 da Comissão.

2. CRITÉRIO DO DÉFICE

Com base no Programa de Estabilidade de 2020, o défice das administrações públicas de Chipre em 2020 deverá atingir 4,3 % do PIB, o que supera significativamente o valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado, não estando sequer próximo dele. Prevê-se que o défice se deva sobretudo ao impacto orçamental com efeito de agravamento do défice das medidas adotadas pelo governo para combater a pandemia (estimadas em 4,4 % do PIB) e à contração assumida das receitas fiscais na sequência da deterioração da situação macroeconómica.

O excesso planeado em relação ao valor de referência do Tratado em 2020 é excecional, uma vez que resulta de uma recessão económica grave. Tendo em conta o impacto da pandemia de COVID-19, as previsões da Comissão da primavera de 2020 apontam para uma contração do crescimento do PIB real de 7,4 % em 2020.

O excesso planeado em relação ao valor de referência do Tratado é temporário, de acordo com as referidas previsões, que apontam para que o défice desça abaixo dos 3 % do PIB em 2021. Contudo, estas projeções permanecem envoltas num grau excecionalmente elevado de incerteza.

Em síntese, o défice planeado para 2020 situa-se acima e longe do valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado. O excesso é considerado excecional, tal como definido no Tratado e no Pacto de Estabilidade e Crescimento. De momento, é igualmente considerado temporário. Por conseguinte, a análise sugere, *prima facie*, o não cumprimento do critério do défice tal como definido no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1467/97.

3. CRITÉRIO DA DÍVIDA

Depois de diminuir substancialmente para 93,9 % do PIB em 2017, o rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB aumentou para 100,6 % em 2018. O aumento deveu-se principalmente à emissão de uma série de obrigações do Estado (3 200 milhões de EUR, mais de 15 % do PIB) para financiar o apoio pontual do Governo à venda e liquidação ordenada do Banco Cooperativo de Chipre.

O rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB baixou substancialmente de 100,6 % em 2018 para 95,5 % em 2019. A redução da dívida deveu-se a um excedente orçamental nominal confortável combinado com o crescimento do PIB nominal, sendo parcialmente contrabalançada pelo efeito de agravamento da dívida dos ajustamentos *stock-fluxo* em 2019 (+0,4 % do PIB), o que refletiu o aumento das reservas de tesouraria detidas pelo Governo.

Os dados notificados mostram que Chipre não cumpriu o valor de referência para a redução da dívida em 2019 (ver quadro 1), com um diferencial de 0,1 % do PIB em relação a esse valor de referência.

A análise sugere *prima facie*, por conseguinte, que não foi cumprido o critério da dívida com base nos dados da execução orçamental de 2019.

4. FATORES PERTINENTES

O artigo 126.º, n.º 3, do Tratado prevê que, se um Estado-Membro não cumprir os requisitos constantes de um ou de ambos os critérios, a Comissão deve preparar um relatório. Tal relatório «analisará igualmente se o défice orçamental excede as despesas públicas de investimento e tomará em consideração todos os outros fatores pertinentes, incluindo a situação económica e orçamental a médio prazo desse Estado-Membro».

Esses fatores são esclarecidos mais pormenorizadamente no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, que prevê igualmente a necessidade de tomar em devida consideração «quaisquer outros fatores que, na opinião do Estado-Membro em causa, sejam pertinentes para avaliar globalmente o cumprimento dos critérios do défice e da dívida e tenham sido comunicados pelo Estado-Membro ao Conselho e à Comissão».

Em relação ao aparente incumprimento do critério da dívida, a análise dos fatores pertinentes é particularmente justificada, dado que a dinâmica da dívida é influenciada, em maior grau do que o défice, por fatores que escapam ao controlo do Governo. Este facto é reconhecido no artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, que estabelece que os fatores pertinentes devem ser tomados em consideração na avaliação do cumprimento do critério da dívida, independentemente do grau de incumprimento. Neste contexto, devem ser tidos em conta pelo menos os seguintes três aspetos principais aquando da avaliação do cumprimento do critério da dívida, dado o seu impacto em termos de dinâmica e de sustentabilidade da dívida: i) a observância do OMP ou da trajetória de ajustamento rumo ao mesmo, ii) a execução de reformas estruturais, e iii) as condições económicas prevaletentes.

Como previsto no artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, no que se refere ao cumprimento do critério do défice em 2020, uma vez que o rácio dívida pública/PIB ultrapassa o valor de referência de 60 % e a dupla condição não está preenchida – nomeadamente, que o défice se mantenha próximo do valor de referência e que o excesso em relação a esse valor seja temporário – não é possível levar em conta esses fatores pertinentes

nas etapas conducentes à decisão sobre a existência de um défice excessivo com base no critério do défice relativamente a Chipre. Na conjuntura atual, um importante fator adicional a ter em consideração relativamente a 2020 é o impacto económico da pandemia de COVID-19, a qual tem um efeito gravoso na situação orçamental, gera um elevado nível de incerteza quanto às perspetivas e levou à ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral.

4.1. A pandemia de COVID-19

A pandemia de COVID-19 produziu um choque económico profundo que está a ter um impacto negativo considerável em toda a União Europeia. As consequências para o crescimento do PIB dependerão da duração tanto da pandemia como das medidas adotadas pelas autoridades nacionais e a nível europeu e mundial para abrandar a propagação do vírus, proteger as capacidades de produção e apoiar a procura agregada. Os Estados-Membros já adotaram ou estão a adotar medidas orçamentais que visam reforçar a capacidade dos sistemas de saúde e prestar auxílio às pessoas e aos setores particularmente afetados. Foram igualmente adotadas medidas significativas de apoio à liquidez e outras garantias cujo impacto imediato no saldo das administrações públicas, sob reserva de informações mais pormenorizadas, caberá às autoridades estatísticas competentes examinar. Juntamente com a queda da atividade económica, estas medidas contribuirão para aumentar substancialmente as situações de défice e de dívida das administrações públicas.

4.2 Situação económica a médio prazo, incluindo reformas estruturais

Desde 2016, o PIB real, impulsionado pelo consumo, tem registado um crescimento progressivamente superior ao potencial. O crescimento nominal também tem sido muito forte desde esse ano. Por conseguinte, não se pode argumentar que as condições macroeconómicas são um fator atenuante para explicar a ausência de progressos suficientes por parte de Chipre no sentido do cumprimento do valor de referência para a redução da dívida em 2019.

Em resultado da pandemia de COVID-19, as previsões da Comissão da primavera de 2020 apontam para uma diminuição do PIB de quase 7½% em 2020, o que reflete a perturbação da atividade económica causada pelas restrições de viagem e as medidas de confinamento, bem como uma queda significativa da procura externa de serviços e, em particular, no domínio do turismo. As perspetivas macroeconómicas acusam um considerável grau de incerteza relacionada com a duração da pandemia e com o seu impacto económico. Tal constitui um fator atenuante na avaliação do cumprimento pelo Chipre do critério do défice em 2020.

No seu relatório de 2020³, a Comissão considerava que Chipre tinha realizado poucos progressos globalmente na aplicação das recomendações específicas por país de 2019. Mais especificamente, Chipre realizou alguns progressos, em particular no que diz respeito à melhoria da governação das empresas públicas; à facilitação da redução dos créditos não produtivos; ao reforço da eficácia dos serviços públicos de emprego e da sensibilização dos jovens; à melhoria da I&D; à melhoria do acesso das PME a financiamento e à aplicação da primeira fase da reforma do Sistema Nacional de Seguro de Doença. Registaram-se progressos apenas limitados no atinente i) à reforma da administração pública e das administrações locais; ii) à focalização da política económica relacionada com o investimento

³ Ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD (2020) 512 final, de 26.2.2020, intitulado «*Country Report Cyprus 2020. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*».

em transportes sustentáveis, na gestão dos resíduos e da água, na digitalização e nas competências digitais; iii) à melhoria da eficácia do sistema judicial e da disciplina de pagamento; iv) à criação de um sistema fiável de emissão e transferência de direitos sobre bens imóveis. Não se registaram quaisquer progressos na execução dos projetos de privatização.

4.3 Situação orçamental a médio prazo, incluindo o investimento público

A situação orçamental nominal melhorou em 2019, alcançando um excedente de 1,7 % do PIB, em comparação com um défice de 3,7 % em 2018. A melhoria do saldo nominal em 2019, em comparação com 2018, reflete principalmente o carácter temporário do défice em 2018, que se deveu ao apoio pontual do Governo ao setor bancário nesse ano (7,4 % do PIB%). O investimento público decaiu de 5,7 % do PIB em 2018 para 1,7 % em 2019, devido ao impacto pontual das medidas de apoio financeiro ao Banco Cooperativo de Chipre no investimento público em 2018.

Com base nos dados da execução e nas previsões da Comissão, o saldo estrutural de Chipre registou um excedente de 0,1 % do PIB em 2019, cumprindo assim o seu objetivo orçamental de médio prazo de um orçamento estrutural equilibrado em 2019. A conformidade com os requisitos da vertente preventiva é um fator atenuante para a avaliação do incumprimento *prima facie* do critério da dívida pelo Estado-Membro em 2019.

O Programa de Estabilidade para 2020 fornece informações sobre o impacto temporário previsto nas finanças públicas do pacote de medidas com efeito de aumento do défice adotado pelo governo para combater a pandemia (estimado em 4,4 % do PIB). As perspetivas orçamentais a médio prazo acusam um grau excecional de incerteza relativamente à duração da pandemia e ao seu impacto económico.

4.4 Situação da dívida pública a médio prazo

Depois de diminuir substancialmente de 103,4 % do PIB em 2016 para 93,9 % do PIB em 2017, o rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB aumentou para 100,6 % em 2018. Esse aumento deveu-se às medidas de apoio pontual do Governo tendo em vista a venda e a liquidação ordenada do Banco Cooperativo de Chipre em 2018.

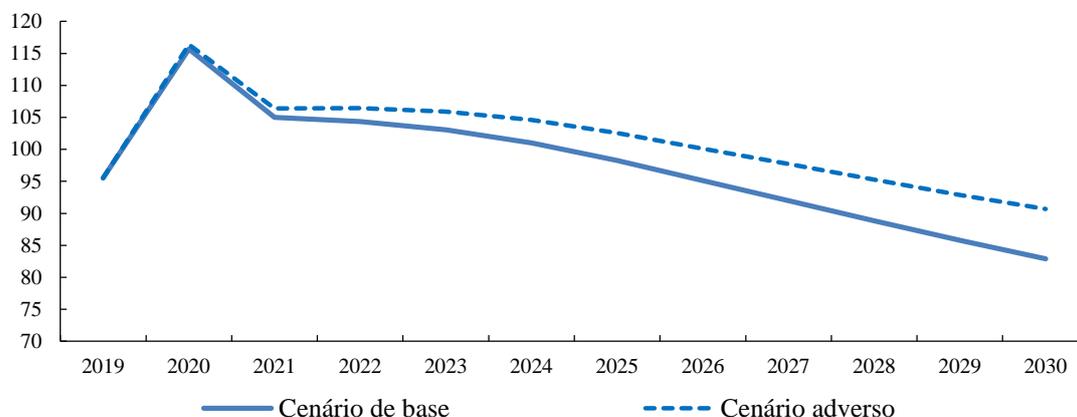
Em 2019, o rácio da dívida das administrações públicas em relação ao PIB diminuiu substancialmente, para 95,5 %, impulsionado por um excedente orçamental primário confortável, bem como por um efeito de bola de neve favorável. Os fatores de redução da dívida foram parcialmente contrabalançados pelo efeito de agravamento da dívida dos ajustamentos *stock-fluxo* (+0,4 % do PIB).

De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2020, o défice das administrações públicas deverá aumentar de 95,5 % do PIB em 2019 para 115,7 % do PIB em 2020.

A análise da sustentabilidade da dívida foi atualizada no quadro das previsões da Comissão da primavera de 2020. Confirma-se que, apesar dos riscos, a situação da dívida continua a ser sustentável a médio prazo, considerando também importantes fatores atenuantes (incluindo o perfil da dívida). Em particular, embora a situação da dívida pública se tenha deteriorado em resultado da pandemia de COVID-19, é de esperar que o rácio da dívida pública em relação

ao PIB no cenário de base se mantenha numa trajetória sustentável (descendente) a médio prazo⁴.

Gráfico 1: Rácio dívida pública/PIB, Chipre, % do PIB



Fonte: Serviços da Comissão

4.5 Outros fatores apresentados pelo Estado-Membro

Em 11 de maio de 2020, as autoridades cipriotas transmitiram uma carta com os fatores pertinentes em conformidade com o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1467/97. A análise apresentada nas anteriores secções já abrange em termos globais os principais fatores invocados pelas autoridades. Na carta, as autoridades cipriotas salientaram igualmente a evolução positiva das finanças públicas nos últimos anos, tal como refletido nos excedentes do saldo nominal das administrações públicas obtidos nos últimos quatro anos (2016-2019), excluindo os impactos pontuais relacionados com o Banco Cooperativo de Chipre. As autoridades fizeram notar ainda que a reserva de tesouraria representou um aumento equivalente a cerca de 2 % do PIB no final de 2019, em comparação com 2018, nomeadamente tendo em conta o reembolso planeado do empréstimo do FMI no início de 2020.

5. CONCLUSÕES

De acordo com o Programa de Estabilidade, o défice nominal das administrações públicas de Chipre em 2020 deverá aumentar para 4,3 % do PIB, o que supera o valor de referência de

⁴ O cenário de base baseia-se nas previsões da primavera de 2020 apresentadas pela Comissão. Para lá de 2021, assume-se um ajustamento gradual da política orçamental, em consonância com os quadros de coordenação e supervisão económica e orçamental da UE. A projeção do crescimento do PIB real segue a chamada metodologia CPE/OGWG T+10. Em particular, o crescimento efetivo do PIB (real) é impulsionado pelo seu crescimento potencial e afetado por qualquer ajustamento orçamental adicional considerado (através do multiplicador orçamental). Parte-se do princípio de que a inflação convergirá gradualmente para 2 %. Os pressupostos das taxas de juro são definidos de acordo com as expectativas do mercado financeiro. No cenário adverso, assumem-se taxas de juro mais elevadas (500 pontos de base) e um crescimento mais baixo do PIB (-0,5 pontos percentuais) relativamente ao cenário de base (ao longo do horizonte de projeção).

3 % do PIB previsto no Tratado, não estando sequer próximo dele. O excesso planeado em relação ao valor de referência é considerado excepcional, bem como, de momento, temporário.

A dívida bruta das administrações públicas ascendia a 95,5 % do PIB no final de 2019, bastante acima do valor de referência de 60 % do PIB previsto no Tratado. Chipre não cumpriu o valor de referência para a redução da dívida em 2019.

Em conformidade com o Tratado e o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o presente relatório analisou também os fatores pertinentes. Como previsto no artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, no que se refere ao cumprimento do critério do défice em 2020, uma vez que o rácio dívida pública/PIB ultrapassa o valor de referência de 60 % e a dupla condição não está preenchida – nomeadamente, que o défice se mantenha próximo do valor de referência e que o excesso em relação a esse valor seja temporário – não é possível levar em conta esses fatores pertinentes nas etapas conducentes à decisão sobre a existência de um défice excessivo com base no critério do défice relativamente a Chipre. No âmbito global, a análise sugere o não cumprimento do critério do défice conforme definido no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997.

No que respeita ao cumprimento do critério da dívida em 2019, os fatores pertinentes, em particular i) as condições macroeconómicas observadas, ii) os progressos limitados na aplicação de reformas estruturais favoráveis ao crescimento em anos anteriores e iii) a conformidade com o objetivo orçamental de médio prazo, levam concluir que o critério da dívida, tal como definido no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997, está a ser cumprido.