



Bruxelas, 7.5.2013
COM(2013) 284 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo em Chipre

{SWD(2013) 176 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

com vista a pôr termo à situação de défice orçamental excessivo em Chipre

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 126.º, n.º 7,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) De acordo com o artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, (TFUE) os Estados-Membros devem evitar défices orçamentais excessivos.
- (2) O Pacto de Estabilidade e Crescimento assenta no objetivo de assegurar a solidez das finanças públicas como forma de reforçar as condições propícias à estabilidade dos preços e a um crescimento forte e sustentável, favorável à criação de emprego.
- (3) Em 13 de julho de 2010, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 126.º, n.º 6, do TFUE, que existe um défice excessivo em Chipre¹, tendo emitido uma recomendação no sentido da correção do défice excessivo até 2012, o mais tardar, em conformidade com o artigo 126.º, n.º 7, do TFUE e com o artigo 3.º do Regulamento do Conselho (CE) n.º 1467/97, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos.
- (4) Em 27 de janeiro de 2011, a Comissão concluiu, numa comunicação ao Conselho, que Chipre tinha tomado medidas eficazes em resposta à recomendação do Conselho de 13 de julho de 2010, no sentido de reduzir o défice público para um nível inferior ao valor de referência de 3% do PIB, e considerou não serem por conseguinte necessárias outras medidas no âmbito do procedimento relativo ao défice excessivo.
- (5) Em 11 de janeiro de 2012, a Comissão confirmou, numa segunda comunicação ao Conselho, que Chipre tinha tomado medidas eficazes em resposta à recomendação do Conselho de 13 de julho de 2010, no sentido de reduzir o défice público para um nível inferior ao valor de referência de 3% do PIB e considerou não serem necessárias outras medidas no âmbito do procedimento relativo ao défice excessivo.

¹ JO L 186 de 20.07.2012, p. 30.

- (6) Nos termos do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1467/97, o Conselho pode decidir adotar, sob recomendação da Comissão, uma recomendação revista nos termos do artigo 126.º, n.º 7, do TFUE, caso tenham sido tomadas medidas eficazes mas tenham ocorrido, subsequentemente à adoção da recomendação inicial, acontecimentos económicos adversos e imprevistos com um impacto desfavorável significativo nas finanças públicas. A ocorrência de acontecimentos económicos adversos e imprevistos com um impacto orçamental desfavorável significativo deve ser avaliada com referência às previsões económicas subjacentes à recomendação do Conselho.
- (7) De acordo com o estabelecido no artigo 126.º, n.º 7, do TFUE e no artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho, o Conselho deve dirigir recomendações ao Estado-Membro em causa, para que este ponha termo à situação de défice excessivo num determinado prazo. A recomendação deve definir um prazo máximo de seis meses para que o Estado-Membro em causa tome as medidas necessárias para corrigir o défice excessivo. Além disso, nas recomendações relativas à correção de défices excessivos, o Conselho deve exigir que sejam atingidos objetivos orçamentais anuais que, com base nas previsões subjacentes às recomendações, sejam consentâneos com uma melhoria anual mínima do saldo estrutural, isto é, o saldo corrigido de variações cíclicas, excluindo medidas pontuais ou temporárias, de, no mínimo, 0,5% do PIB, como valor de referência.
- (8) Com base numa análise aprofundada da natureza, origem e gravidade da evolução da situação macroeconómica em Chipre, a Comissão concluiu, em maio de 2012, que Chipre era afetado por desequilíbrios muito graves, nomeadamente no domínio das contas externas, das finanças públicas e do setor financeiro, que devem ser corrigidos com urgência. A situação do setor bancário cipriota era considerada uma ameaça para a sustentabilidade da situação do país. No plano externo, as contas correntes evidenciavam défices significativos e persistentes, associados a uma erosão gradual da competitividade preços/custos, enquanto a situação do investimento internacional era considerada preocupante. Além disso, a situação do setor bancário cipriota era considerada uma ameaça para a sustentabilidade da situação do país. No plano interno, o sobre-endividamento do setor privado, com o elevado nível de dívida das sociedades não financeiras e o enorme endividamento das famílias, constituíam igualmente motivos de preocupação. Além disso, as finanças públicas passaram a registar défices anuais que se foram alargando apesar de a economia ter recuperado da recessão, considerando-se que os recentes esforços para corrigir o défice excessivo não serão provavelmente suficientes. A dívida pública tinha sido progressivamente superior ao limiar previsto no Tratado e previa-se que voltaria a aumentar acentuadamente.
- (9) Em 10 de julho de 2012, o Conselho dirigiu recomendações específicas a Chipre, baseadas, nomeadamente, na avaliação do programa nacional de reformas de Chipre e no seu programa de estabilidade para o período 2012-2015. A primeira recomendação apela à aplicação rigorosa da estratégia orçamental em 2013 e nos anos subsequentes. Insta igualmente ao aceleração da introdução progressiva de um quadro orçamental plurianual, com uma base jurídica vinculativa e um mecanismo de correção. Este quadro deverá ser reforçado também pela implementação de uma orçamentação com base nos programas e nos resultados. Dada a falta de eficiência na administração e cobrança fiscal, devem ser adotadas medidas destinadas a melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e de combate à evasão fiscal.

- (10) Perante o agravamento das condições económicas e financeiras, as autoridades cipriotas pediram oficialmente ajuda financeira sob a forma de um empréstimo do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira/Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), em 25 de junho de 2012, bem como do Fundo Monetário Internacional (FMI), com vista a apoiar o retorno da economia a um crescimento sustentável, assegurar o bom funcionamento do sistema bancário e salvaguardar a estabilidade financeira na União Europeia e na área do euro. Em 27 de junho de 2012, o Eurogrupo convidou a Comissão, em colaboração com o BCE, as autoridades cipriotas e o FMI, a acordar um programa de ajustamento macroeconómico, incluindo as necessidades de financiamento, e a tomar medidas adequadas para preservar a estabilidade financeira no atual contexto extremamente difícil, com o risco de repercussões das turbulências negativas verificadas nos mercados da dívida soberana. Nos dias 16 e 25 de março de 2013, o Eurogrupo chegou a um acordo político com Chipre sobre o apoio financeiro e os elementos essenciais do programa. Em 12 de abril de 2013, o Eurogrupo considerou que os elementos necessários do programa de ajustamento macroeconómico estavam já estabelecidos, podendo lançar-se os procedimentos nacionais pertinentes com vista à aprovação formal do instrumento de assistência financeira do MEE. Em 25 de abril de 2013, o Conselho adotou uma decisão ao abrigo do artigo 136.º do TFUE com os principais elementos do programa de ajustamento macroeconómico a implementar por Chipre. Em 26 de abril de 2013, as autoridades cipriotas e a Comissão, em nome do MEE, assinaram um Memorando de Entendimento consonante com a referida decisão.
- (11) Em 2009, Chipre viu terminar um ciclo de mais de uma década de forte expansão económica sustentada. A atividade económica diminuiu 1¾%, sendo o crescimento vítima de uma fraca procura interna e de uma conjuntura externa desfavorável. A atividade económica recuperou em 2010, com um crescimento real do PIB de 1,1 %, tendo-se observado um crescimento de 1,5 % no primeiro semestre de 2011. Segundo as previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2010, nas quais se baseava a recomendação do Conselho ao abrigo do artigo 126.º, n.º 7, do TFUE, de 13 de julho de 2010, esperava-se que a economia cipriota crescesse 1,3% em 2011. Apesar de uma excelente época turística em 2011, a retoma sofreu um golpe em virtude do grave acidente que em julho de 2011 destruiu a central elétrica de Vasilico, que representa metade da capacidade total de produção. Além disso, a correção de desequilíbrios muito graves no setor privado e no setor público da economia cipriota provocou um aperto das condições financeiras e orçamentais, que veio agravar o efeito negativo na atividade económica, levando a um elevado grau de incerteza económica e acentuando a deterioração das condições no mercado laboral. A persistente debilidade da conjuntura internacional não permitiu que a procura externa compensasse o impacto sofrido na procura interna. Em consequência, o crescimento económico anual de 2011 foi de 0,5 %, quase um ponto percentual abaixo das previsões da Comissão na altura em que foi adotada a recomendação do Conselho. O ano de 2012 não era abrangido no horizonte das previsões da Comissão subjacentes à recomendação do Conselho. No entanto, com base no pressuposto de uma redução gradual do hiato negativo do produto, previa-se para 2012 um crescimento superior ao de 2011. De acordo com as últimas previsões dos serviços da Comissão, o crescimento real do PIB deverá ser de -2,4 % em 2012.
- (12) O défice da administração pública aumentou para 6,3% do PIB em 2011, a partir de um valor de 5,3% em 2010. Esta deterioração do saldo orçamental ocorreu apesar das medidas de consolidação orçamental previstas na Lei orçamental de 2011 e de três conjuntos de medidas adicionais de redução do défice aprovados no decurso de 2011,

que se revelaram insuficientes para travar a degradação das finanças públicas. A referida série de acontecimentos económicos, nomeadamente a correção dos desequilíbrios muito graves no setor privado e no setor público da economia cipriota, explicam a evolução das finanças públicas, incluindo efeitos não negligenciáveis sobre a composição do crescimento e um agravamento dos custos de financiamento em virtude da perda do acesso a financiamento no mercado a prazo mais longo.

- (13) De acordo com as previsões mais recentes dos serviços da Comissão, o défice da administração pública deverá atingir 6,3 % do PIB em 2012. Este valor é consideravelmente pior do que o anteriormente previsto pelos serviços da Comissão, em virtude nomeadamente de uma quebra importante nas receitas dos impostos tanto diretos como indiretos (principalmente devido ao IVA, à tributação das empresas e às contribuições sociais) e de um aumento das despesas em consequência do agravamento do desemprego e de reformas antecipadas mais numerosas do que o previsto. Em comparação com as previsões dos serviços da Comissão do inverno de 2013, o défice de 2012 foi ajustado em alta em cerca de 1/2 % do PIB, devido a despesas não recorrentes relacionadas com os custos de seguros resultantes da explosão da central elétrica de Vasilico em julho de 2011, a pagar ao longo de quatro anos mas contabilizadas totalmente em 2012, bem como ao registo de uma transferência de capital para o pagamento de juros capitalizados sobre as obrigações de recapitalização do Banco Popular de Chipre.
- (14) De acordo com as previsões económicas mais recentes dos serviços da Comissão, o défice estrutural foi de 5,7 % e 6,6 % do PIB em 2010 e 2011, respetivamente. Em 2012, espera-se que atinja 6,6% do PIB. As previsões dos serviços da Comissão subjacentes à recomendação do Conselho de julho de 2010 apontam para um crescimento potencial médio esperado de cerca de 1 % durante o período de ajustamento. De acordo com as previsões económicas mais recentes dos serviços da Comissão, o crescimento do produto potencial médio para os anos 2011-2012 é agora considerado negativo (cerca de - 0,5 %), prevendo-se que permaneça negativo no período 2013 - 2016. Efetuando a correção decorrente da revisão em baixa do produto potencial subsequente à recomendação do Conselho, o esforço orçamental médio para 2011-2012 seria de aproximadamente 0,5 %. Todavia, a variação estimada do saldo estrutural também foi gravemente afetada por uma quebra inesperada das receitas, resultante de uma procura interna final inferior à projetada e de uma redução das importações, bem como pela forte deterioração do mercado de trabalho. Esta situação conduziu a grandes quebras nas receitas, nomeadamente a nível dos impostos indiretos. Tendo em conta esses efeitos, o esforço orçamental global ajustado estima-se em cerca de 2,4 % do PIB, em média, o que é bastante superior ao esforço orçamental médio anual exigido no período 2011-2012 de, pelo menos, 1½% do PIB, tal como recomendado pelo Conselho. Pode por conseguinte considerar-se que Chipre tinha tomado medidas eficazes em consonância com a recomendação do Conselho.
- (15) A Lei orçamental de 2012, adotada em 16 de dezembro de 2011, integrava uma estratégia de consolidação orçamental centrada nas despesas, constituída essencialmente por i) contribuições dos trabalhadores do setor público para as respetivas pensões de reforma, combinada com um congelamento das remunerações no setor público alargado durante dois anos, ii) a inclusão dos novos trabalhadores do setor público no regime geral de pensões abrangido pelo fundo de segurança social, e não no regime de pensões do setor público, mais generoso, iii) um melhor enfoque das prestações sociais, iv) cortes em certas categorias de despesas públicas, v) a subida da

taxa do IVA, de 15 % para 17 %, vi) uma contribuição temporária sobre o rendimento bruto dos trabalhadores do setor privado e dos pensionistas e vii) um aumento da taxa do imposto sobre a presumida distribuição de dividendos. As referidas projeções orçamentais incluem também medidas de consolidação adotadas pelas autoridades cipriotas para o restante período de 2012, após um acordo provisório com os parceiros do programa sobre as políticas orçamentais em novembro de 2012, nomeadamente uma redução das remunerações dos pensionistas e trabalhadores do setor público e do setor público alargado. Em suma, Chipre adotou medidas de consolidação em 2011-2012 com um efeito direto de redução do défice estimado em mais de 5 ½% do PIB. Esta avaliação ascendente das medidas de consolidação orçamental adotadas em 2011-2012 confirma a conclusão de que Chipre implementou medidas eficazes.

- (16) A dívida pública bruta aumentou para 71,1 % do PIB em 2011, contra 67,6 % do PIB projetados nas previsões dos serviços da Comissão da primavera de 2010, em que se baseava a recomendação do Conselho nos termos do artigo 126.º, n.º 7, do TFUE, de 13 de julho de 2010. O comportamento da dívida resultou sobretudo do facto de o défice se ter situado em níveis superiores ao esperado, de o crescimento ter ficado aquém do previsto e das dificuldades experimentadas por Chipre no acesso aos mercados internacionais para cobrir as suas necessidades de financiamento, o que resultou num agravamento do custo dos empréstimos obtidos. Estes fatores, conjugados com a participação do governo na recapitalização de um banco comercial em junho de 2012, levaram a dívida pública a dilatar-se para cerca de 85,8 % do PIB em 2012. Nos próximos anos, a dívida pública continuará inevitavelmente a aumentar, em resultado do fraco crescimento e das substanciais necessidades de financiamento orçamental. Em 2013-2014, a dívida pública deverá agravar-se, após a receção da assistência financeira. O rácio dívida/PIB deverá culminar em cerca de 128 % do PIB em 2015, para começar então a reduzir-se sob o efeito de excedentes primários sustentáveis e do regresso a taxas de crescimento real do PIB positivas.
- (17) Tendo em conta todos estes fatores e, em especial, a acentuada deterioração da situação orçamental em consequência de uma desaceleração da economia mais pronunciada do que o previsto, bem como de uma situação económica globalmente mais débil do que se antecipava no momento em que foi emitida a recomendação inicial do Conselho nos termos do artigo 126.º, n.º 7, do TFUE, justifica-se conceder a Chipre um novo prazo para corrigir o défice excessivo. É necessário conceder um prazo adicional de quatro anos para a correção do défice excessivo, se se tiver em conta a diferença prevista em relação ao valor de referência de 3 % do PIB no final de 2012 e as condições macroeconómicas adversas.
- (18) De acordo com as previsões económicas mais recentes dos serviços da Comissão sobre o crescimento nominal do PIB, o saldo primário da administração pública deverá registar um défice equivalente a 2,4 % do PIB em 2013, um défice equivalente a 4,3 % do PIB em 2014, um défice equivalente a 2,1 % do PIB em 2015 e um excedente equivalente a 1,2 % do PIB em 2016, enquanto o défice nominal da administração pública deverá atingir 6,5 % do PIB em 2013, 8,4 % do PIB em 2014, 6,3 % do PIB em 2015 e 2,9 % do PIB em 2016. Para efeitos de acompanhamento, e tendo em conta o escasso controlo das autoridades cipriotas sobre o pagamento de juros, o programa de ajustamento macroeconómico a implementar por Chipre estabelece objetivos orçamentais para o saldo primário.

- (19) A fim de garantir uma correção sustentável do défice excessivo, deve definir-se e avaliar-se uma trajetória de ajustamento adequada, com base numa análise global que tenha como referência o saldo estrutural e que preveja uma melhoria anual desse saldo de, pelo menos, 0,5 % do PIB, como valor de referência. Prevê-se que as medidas específicas de consolidação, que representam cerca de 4 ¾% do PIB em 2013, resultem numa melhoria do saldo orçamental estrutural de cerca de 1,3 % do PIB em 2013. Para 2014, as medidas de consolidação adotadas correspondem a cerca de 1 ¾% do PIB, e estima-se que permitam melhorar o saldo estrutural em 0,3 % do PIB em 2014, prevendo-se ainda melhorias do saldo estrutural de 0,7 % e 1,8 % do PIB em 2015 e 2016 respetivamente.
- (20) O programa de ajustamento para o período 2013 - 2016 inclui medidas que visam reduzir a progressão da despesa, essencialmente no que toca aos salários da função pública e às prestações sociais, bem como aumentar as receitas, nomeadamente mediante o aumento das taxas de IVA, dos impostos especiais de consumo, da taxa do imposto sobre rendimentos de juros e da tributação dos bens imóveis e das sociedades. A consolidação orçamental deve ser mantida a médio prazo através da contenção das despesas, da melhoria da estrutura tributária e da adoção de medidas orçamentais de carácter estrutural.
- (21) Tendo em conta os consideráveis esforços adicionais de consolidação a realizar em 2013 e a prevalência de condições macroeconómicas adversas e marcadas pela incerteza, nomeadamente devido à imposição de controlos de capital temporários, à quebra da confiança e à instabilidade do setor financeiro, não se considera adequado impor uma obrigação *ex ante* de novas medidas de consolidação orçamental para 2014 (para além das medidas adotadas em dezembro de 2012, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2014). Todavia, o programa de ajustamento económico e financeiro estabelece uma obrigação, para as autoridades cipriotas, de estarem dispostas a assegurar os objetivos do programa mediante a adoção de medidas adicionais, caso as receitas sejam inferiores ao projetado, ou as despesas sociais sejam mais elevadas, tendo em conta os efeitos macroeconómicos adversos.
- (22) Em 2014, estima-se que o saldo estrutural melhore em 0,3 % do PIB, com base nas medidas de consolidação orçamental acordadas, que permaneceram inalteradas relativamente às definidas no projeto de memorando de entendimento de novembro de 2012. O esforço estrutural estimado para 2014 é, por conseguinte, e com base nas mais recentes previsões dos serviços da Comissão, ligeiramente inferior ao valor de referência fixado para a melhoria anual mínima do saldo estrutural, de 0,5 % do PIB. Esta melhoria deverá, no entanto, ser considerada aceitável, na atual situação excepcional caracterizada por uma conjuntura macroeconómica altamente incerta, com variações significativas do produto potencial real e estimado, e com estimativas do saldo estrutural mais incertas e sujeitas a variações ao longo do tempo do que em condições macroeconómicas mais estáveis. As previsões dos serviços da Comissão do inverno de 2013 tiveram em conta as medidas de consolidação previstas para 2014 e apontavam para uma melhoria do saldo estrutural, entre 2013 e 2014, de cerca de 1,4 % do PIB. A atual previsão de uma melhoria menos pronunciada do saldo estrutural em 2014 - apesar de se manter o mesmo pacote de medidas de consolidação - explica-se i) pela deterioração da base fiscal das medidas de 2013 do lado das receitas, que significa que algumas destas medidas deverão ter um impacto decrescente em 2014; ii) pela revisão em baixa do impacto de algumas das medidas de consolidação já adotadas para 2014, em virtude da deterioração das condições

macroeconómicas durante o período de vigência do programa; iii) por uma perspetiva de redução em 2014 das receitas de algumas medidas fiscais, cujas receitas (por exemplo, a cobrança do imposto sobre o rendimento e do IVA) dependem da atividade económica de 2013 e iv) pelo facto de a elasticidade padrão utilizada para determinar a repartição entre as componentes cíclicas e o saldo estrutural poder conduzir à subestimação do verdadeiro esforço orçamental subjacente. Uma análise ascendente das medidas discricionárias de consolidação orçamental, rubrica a rubrica, constitui um elemento importante para apreciar a orientação da política orçamental. Pode, nomeadamente num contexto de grande incerteza da conjuntura macroeconómica, proporcionar uma perspetiva complementar muito útil do verdadeiro esforço orçamental subjacente. As medidas de consolidação orçamental representam, em média, um montante superior a 3 % do PIB durante o período 2013-2014. Embora significativa, a correspondente melhoria do saldo estrutural é de apenas cerca de 3/4 % do PIB, em média.

- (23) Os progressos realizados na implementação dos compromissos assumidos no quadro do PDE de Chipre serão avaliados a intervalos regulares. Caso as receitas sejam inferiores ao previsto ou seja necessário um reforço das despesas sociais, Chipre deve estar disposto a tomar medidas adicionais para assegurar o cumprimento dos objetivos orçamentais.
- (24) Chipre preenche as condições para a prorrogação do prazo de correção do défice excessivo da administração pública, nos termos do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos,

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

- (1) Chipre deve pôr termo à atual situação de défice excessivo até 2016.
- (2) Para reduzir o défice nominal público para um nível inferior ao valor de referência de 3 % do PIB até 2016, Chipre deve atingir os seguintes objetivos para o défice nominal da administração pública: 6,5 % do PIB em 2013, 8,4 % do PIB em 2014, 6,3 % do PIB em 2015 e 2,9 % do PIB em 2016.
- (3) Para este efeito, Chipre deve aplicar rigorosamente a Lei orçamental de 2013 e as medidas de consolidação adicionais acordadas, que devem ascender a pelo menos 351 milhões de euros em 2013. Chipre devem aplicar plenamente as medidas orçamentais para 2014 que foram adotadas em dezembro de 2012, no montante de pelo menos 270 milhões de euros em 2014. Chipre deverá controlar mensalmente o impacto orçamental das medidas de consolidação adotadas e estar preparado para assegurar os objetivos orçamentais, tomando medidas adicionais caso as receitas sejam inferiores ao previsto ou caso as despesas sociais sejam superiores, tendo em conta a conjuntura macroeconómica.
- (4) Chipre deve manter a consolidação orçamental a médio prazo, convergindo para o seu objetivo orçamental de médio prazo de um orçamento equilibrado em termos estruturais, através da contenção do crescimento das despesas, da melhoria da estrutura tributária e da adoção de medidas orçamentais de carácter estrutural.
- (5) O Conselho estabelece um prazo de 3 meses para as autoridades cipriotas atuarem e, nos termos do artigo 3.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1467/97 do

Conselho, apresentarem um relatório pormenorizado sobre a estratégia de consolidação preconizada com vista à realização dos objetivos retidos.

Para além do relatório previsto na recomendação 5 e também em paralelo com o programa de ajustamento financeiro, Chipre deve apresentar relatórios trimestrais sobre os progressos realizados na implementação das presentes recomendações e registar essa evolução num capítulo separado do programa de estabilidade, até que se tenha verificado a plena correção do défice excessivo.

A República de Chipre é a destinatária da presente recomendação.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*