



Bruxelas, 5.6.2019
COM(2019) 508 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

**relativa ao Programa Nacional de Reformas da Grécia de 2019 e que emite um parecer
do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Grécia de 2019**

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Grécia de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Grécia de 2019

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 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 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,

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 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. A referida análise tomou devidamente em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou também o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, tendo identificado a Grécia como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou ainda uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

recomendação sobre a política económica da área do euro («recomendação para a área do euro»).

- (2) Enquanto Estado-Membro cuja moeda é o euro e tendo em conta a estreita interligação entre as economias da união económica e monetária, a Grécia deverá garantir a execução plena e atempada da recomendação para a área do euro, transposta nas recomendações 1 e 2 seguintes. Em especial, as reformas em conformidade com os compromissos pós-programas assumidos e a focalização da política económica relacionada com o investimento nas áreas especificadas contribuirão para dar resposta à recomendação da área do euro.
- (3) O relatório de 2019 relativo à Grécia³ foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Grécia para atingir os seus objetivos nacionais no âmbito da estratégia Europa 2020. Esse relatório incluía igualmente uma apreciação aprofundada, efetuada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados foram também publicados em 27 de fevereiro de 2019⁴. A referida análise levou a Comissão a concluir que a Grécia regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos. Os desequilíbrios identificados relacionavam-se, em especial, com a elevada dívida pública, a posição líquida de investimento internacional negativa, o elevado nível de empréstimos não produtivos nos balanços dos bancos e a taxa de desemprego ainda elevada. Além disso, as profundas reformas institucionais e estruturais iniciadas nos últimos anos para modernizar a economia e o Estado exigirão muitos anos de aplicação sustentada para o seu pleno impacto se fazer sentir.
- (4) Em 26 de abril de 2019, a Grécia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2019 e, em 30 de abril de 2019, o seu Programa de Estabilidade de 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (5) Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho⁵, 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 aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica⁶.
- (6) A Grécia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra transitória em matéria de dívida. Deve igualmente preservar uma situação orçamental sólida que garanta o cumprimento do objetivo em matéria de excedente primário estabelecido pela Decisão (UE) 2017/1226, em 30 de junho de 2017, a saber, de 3,5 % do PIB para 2018 e a médio prazo⁷. Na primavera de 2018, o

³ SWD(2019) 1007 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ 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).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Decisão de Execução (UE) 2017/1226 do Conselho, de 30 de junho de 2017, que altera a Decisão de Execução (UE) 2016/544 que aprova o programa de ajustamento macroeconómico da Grécia (2015/1411) (JO L 174 de 7.7.2017, p. 22).

Conselho não dirigiu qualquer recomendação específica à Grécia no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que, nos termos do artigo 12.º do Regulamento (UE) n.º 472/2013⁸, a Grécia ficou isenta da supervisão e avaliação no quadro do Semestre Europeu nesse período por estar sujeita a um programa de ajustamento macroeconómico. O quadro pós-programa para a Grécia implica a ativação de uma supervisão reforçada, juntamente com a integração do país no quadro de coordenação da política económica e social do Semestre Europeu, maximizando as sinergias entre os processos de supervisão reforçada e do Semestre Europeu.

- (7) No seu Programa de Estabilidade de 2019, o governo grego projeta um excedente orçamental situado entre 1,1 % e 1,7 % do PIB, para o período 2019-2022. O governo fixou o seu objetivo orçamental de médio prazo num excedente orçamental de 0,25 % do PIB em termos estruturais a partir de 2020. Com base no saldo estrutural recalculado⁹, prevê-se que este objetivo orçamental de médio prazo seja ultrapassado durante o período de vigência do programa e que o rácio dívida pública/PIB diminua gradualmente para 153,3 % em 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais foi confirmado por um organismo independente e é favorável. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, o saldo estrutural deverá registar um excedente de 1,9 % do PIB em 2019 e de 0,8 % em 2020, situando-se acima do objetivo orçamental de médio prazo. Prevê-se que a Grécia cumpra a regra transitória em matéria de dívida em 2019 e a regra em matéria de dívida em 2020. De um modo geral, com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, e, por conseguinte, excluindo as novas medidas adotadas após a data-limite, previa-se que a Grécia cumprisse as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e 2020. Nesta mesma base, considera-se igualmente que a Grécia cumpre o objetivo de um excedente primário de 3,5 % do PIB, controlado no âmbito do quadro de supervisão reforçada.
- (8) O Programa de Estabilidade e as previsões da Comissão da primavera de 2019 não incluem novas medidas permanentes anunciadas e adotadas pouco tempo após a respetiva apresentação e decorrido o período em causa. A Comissão estima que o impacto orçamental destas medidas seja superior a 1,0 % do PIB em 2019 e nos anos seguintes. Considera-se igualmente que a adoção destas novas medidas constitui um risco para o objetivo de excedente primário acordado, monitorizado ao abrigo do quadro de supervisão reforçada e estabelecido pela Decisão (UE) 2017/1226, de 30 de junho de 2017. Além disso, espera-se que as novas medidas reduzam o saldo estrutural, suscitando preocupações quanto à realização do objetivo orçamental de médio prazo em 2020. Contudo, será efetuada uma reavaliação no outono de 2019, que incluirá uma revisão do valor de referência aplicável à taxa de crescimento das despesas líquidas em 2020. Embora se preveja que a dívida das administrações públicas se mantenha numa trajetória descendente, podem subsistir riscos quanto ao cumprimento do valor de referência para a redução da dívida. A situação será reavaliada no outono em resultado destas medidas recém-adotadas. Na sequência da conclusão com sucesso do programa de assistência financeira do Mecanismo Europeu de Estabilidade, a Grécia está sujeita a um quadro de supervisão pós-programa integrado no Semestre Europeu e a uma supervisão reforçada nos termos do

⁸ Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira (JO L 140 de 27.5.2013, p. 1)

⁹ Saldo corrigido de variações cíclicas, líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

Regulamento (UE) n.º 472/2013. A ativação da supervisão reforçada para a Grécia¹⁰ tem em conta o facto de que, a médio prazo, a Grécia necessita de prosseguir com a adoção de medidas destinadas a corrigir as causas, ou potenciais causas, dos seus desequilíbrios macroeconómicos, sem deixar de realizar reformas estruturais com vista a apoiar um crescimento económico vigoroso e sustentável. A Grécia assumiu o compromisso, no âmbito do Eurogrupo de 22 de junho de 2018, de prosseguir todas as reformas fundamentais adotadas no âmbito do programa, até à sua plena conclusão. A Grécia comprometeu-se também a implementar ações específicas no domínio da política orçamental e estrutural, da segurança social, da estabilidade financeira, dos mercados de trabalho e dos produtos, das privatizações e da administração pública. A Grécia está sujeita à obrigação de apresentar um relatório trimestral sobre os progressos na execução dos seus compromissos no âmbito da supervisão reforçada, sendo que um relatório favorável pode abrir o caminho para a supressão de medidas de redução da dívida no valor de 0,7 % do PIB por ano, numa base semestral. O Eurogrupo acordou, em abril de 2019, a disponibilização da primeira parcela de medidas em matéria de dívida sujeitas a condicionalidade, no valor de 970 milhões de EUR. O terceiro relatório sobre a supervisão reforçada, que analisa os progressos realizados pela Grécia na execução dos seus compromissos, foi publicado em 5 de junho de 2019.

- (9) A implementação de reformas com vista a melhorar o ambiente empresarial e a qualidade das instituições, em especial a eficiência do sistema de justiça, poderiam promover a resiliência económica da Grécia, melhorar a disciplina de pagamento e ter um impacto significativo nas decisões de investimento e na atração de empresas. Apesar das recentes melhorias, o sistema judicial grego continua a enfrentar desafios e apresenta ineficiências, uma vez que o tempo necessário para chegar a uma decisão é muitas vezes demasiado longo e os processos acumulados afetam a produtividade dos tribunais. Por conseguinte, é essencial uma ação mais focalizada neste domínio, também para facilitar o bom funcionamento do sistema financeiro e contribuir para a libertação do potencial de investimento.
- (10) Vários anos de subinvestimento deram origem a importantes défices de investimento na Grécia. O reforço do investimento propício ao crescimento será fundamental para apoiar o crescimento a longo prazo e reduzir as disparidades regionais. O relatório relativo ao país identificou os domínios prioritários para os investimentos dos setores público e privado.
- (11) O aumento do investimento na educação e na formação é crucial para melhorar a produtividade e o crescimento inclusivo da Grécia a longo prazo e eliminar os obstáculos ao crescimento dos setores inovadores. O sistema de ensino grego enfrenta vários desafios, com recursos inadequados, pouca autonomia, desempenho insuficiente em competências básicas (incluindo digitais) e lacunas persistentes em matéria de competências. A todos os níveis, faltam em grande medida a responsabilização e o acompanhamento necessários para melhorar a qualidade do sistema educativo. A promoção da educação e da formação de qualidade e inclusivas, o estabelecimento de relações mais estreitas entre a educação e as necessidades do mercado de trabalho, a melhoria da atratividade do ensino e da formação profissionais e o aumento da

¹⁰ Decisão de Execução (UE) 2018/1192 da Comissão, de 11 de julho de 2018, relativa à ativação da supervisão reforçada para a Grécia, JO L 211 de 22.8.2018, p. 1, e Decisão de Execução (UE) 2019/338 da Comissão, de 20 de fevereiro de 2019, relativa à prorrogação da supervisão reforçada da Grécia, JO L 60 de 28.2.2019, p. 17.

participação na aprendizagem ao longo da vida são importantes bases para o crescimento sustentável.

- (12) O peso relativo dos desempregados de longa duração, que representavam 70 % dos desempregados na Grécia em 2018, é muito elevado, sendo que a elevada taxa de desemprego dos jovens e a baixa participação das mulheres no mercado de trabalho são também motivo de preocupação. As intervenções devem centrar-se na melhoria das perspetivas de emprego, na promoção da participação no mercado de trabalho e na promoção de condições para a criação de emprego. Um diálogo social eficaz e uma parceria social responsável na Grécia podem apoiar o ambiente para a aplicação e a apropriação de reformas sustentadas, resultando num melhor funcionamento do mercado de trabalho.
- (13) A Grécia caracteriza-se por uma elevada desigualdade de rendimentos e tem o menor impacto das transferências sociais na redução do risco de pobreza na UE (15,83 % em 2017, contra uma média da UE de 33,98 %). Os investimentos devem centrar-se na melhoria do acesso a serviços sociais inclusivos, a preços acessíveis e de elevada qualidade, bem como no desenvolvimento de centros de dia. Apoiar as pessoas mais carenciadas e promover a integração social das crianças em risco de pobreza, das pessoas com deficiência, dos migrantes e dos refugiados, prestando simultaneamente atenção às disparidades geográficas, melhoraria a inclusão social na Grécia.
- (14) A Grécia deu início a uma reforma profunda do sistema de cuidados de saúde primários em 2017, que é crucial para garantir o acesso a esses serviços e exige um investimento contínuo através da implantação de centros de saúde locais (os chamados «TOMYS»).
- (15) O sistema de transportes grego enfrenta desafios significativos. Baseia-se em grande parte em estradas e está fortemente dependente do petróleo, com todas as principais ligações em torno dos percursos Atenas - Salónica. Os custos do transporte continuam a ser elevados, enquanto a qualidade do serviço, as normas de segurança e a penetração dos sistemas de transporte inteligentes continuam a ser baixos. São necessários novos investimentos para aumentar o transporte multimodal e promover a integração regional e o desenvolvimento urbano.
- (16) O tratamento de resíduos sólidos e de águas residuais urbanas e industriais é a principal área que necessita de investimento adicional, a fim de alinhar as normas de proteção ambiental do país com o resto da UE. A gestão dos resíduos sólidos continua a ser um importante desafio estrutural, continuando a Grécia a depender fortemente da deposição em aterro e do tratamento mecânico e biológico, em lugar de técnicas mais modernas. Além disso, a percentagem de resíduos urbanos que são reciclados é apenas cerca de um terço da média da UE. São igualmente necessários investimentos para melhorar o tratamento da água, combater a salinização das águas subterrâneas e apoiar medidas destinadas a prevenir inundações e a restaurar o fluxo natural dos rios.
- (17) As infraestruturas subdesenvolvidas aumentam os custos da energia para as empresas e as famílias e constituem um obstáculo à adesão às energias renováveis. A Grécia enfrenta um desafio particular com a conectividade elétrica das ilhas e a ligação com os países vizinhos. O desenvolvimento de infraestruturas comerciais de gás contribuiria para o crescimento do mercado. A reforma dos mercados do gás e da eletricidade deve procurar tirar partido destas novas oportunidades de infraestrutura.
- (18) A transformação digital da economia e da sociedade continua a ser um desafio, estando o acesso a redes de banda larga de elevado débito e as competências digitais

muito abaixo da média da UE. A Grécia deve, em especial, investir nas tecnologias da informação e da comunicação, também para compensar a quebra do investimento durante a crise. A insuficiência da conectividade em banda larga ultrarrápida cria importantes estrangulamentos para as empresas orientadas para a exportação. O investimento na inovação e nas competências das pessoas é insuficiente para promover o crescimento da produtividade e a falta de competências digitais entre a população em geral dificulta a obtenção de emprego e prejudica o desenvolvimento de empresas inovadoras.

- (19) São necessárias novas estratégias de «especialização inteligente», a nível nacional e regional, e medidas adicionais para fazer face às deficiências mais prementes do sistema de investigação e inovação, a fim de estimular o investimento em investigação e desenvolvimento orientado para o mercado, que continua a ser reduzido e reduz o potencial de crescimento da Grécia. Os progressos da excelência científica são dificultados pela baixa intensidade da investigação e desenvolvimento públicos, pela ausência de um sistema de financiamento baseado no desempenho e pela fraca ligação entre a ciência e as empresas. É igualmente necessário um maior investimento para aumentar os baixos níveis de desenvolvimento tecnológico, que se traduz num número muito reduzido de patentes em comparação com outros Estados-Membros, e explorar plenamente o potencial das empresas em fase de arranque e em expansão.
- (20) Como tema transversal, é necessário investir na regeneração de zonas urbanas desfavorecidas, ilhas e terras altas para contrariar a perda e a deterioração da qualidade do capital físico e humano do país durante a crise económica. O desenvolvimento sustentável das zonas desfavorecidas e/ou em declínio industrial nas aglomerações urbanas Atenas-Pireu e Salónica e nos principais centros urbanos periféricos (Patras, Heraklion, Larissa, Ioannina, Agrinion e Chalkis) constitui uma prioridade específica a curto e médio prazo. As prioridades a mais longo prazo incluem o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis, o reforço da mobilidade e dos sistemas de segurança, a eficiência energética e as energias renováveis, a proteção do ambiente e a melhoria da resiliência aos riscos naturais e às crises socioeconómicas. As intervenções devem também visar a inclusão social, a integração dos imigrantes, a aquisição de competências para reduzir o desemprego e atividades culturais para aumentar a atratividade das zonas desfavorecidas. A abordagem destes desafios através de estratégias de renovação urbana integrada maximizaria as possibilidades de alcançar os melhores resultados económicos, sociais e ambientais.
- (21) A programação dos fundos da UE para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório relativo ao país¹¹, permitindo à Grécia tirar melhor proveito desses fundos no que diz respeito aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais. O reforço da capacidade administrativa para a gestão destes fundos constitui um fator importante para o êxito do investimento.
- (22) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Grécia e publicou-a no relatório de 2019 relativo ao país. Avaliou igualmente o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas de 2019. A Comissão teve em conta não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica na Grécia, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de se

¹¹ SWD(2019) 1007 final.

reforçar a governação económica global da União mediante o seu contributo para as futuras decisões nacionais.

- (23) À luz desta avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade 2019 e considera que é de prever que a Grécia cumpra o Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (24) Tendo em conta os resultados da apreciação aprofundada realizada pela Comissão e a presente avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Estabilidade de 2018. As suas recomendações, formuladas nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, são transpostas nas recomendações 1 e 2 seguintes, que contribuem igualmente para a implementação das quatro primeiras recomendações para a área do euro.

RECOMENDA que a Grécia tome medidas, em 2019 e 2020, no sentido de:

1. Conseguir uma recuperação económica sustentável e combater os desequilíbrios macroeconómicos excessivos, prosseguindo e completando as reformas em conformidade com os compromissos pós-programa assumidos no âmbito do Eurogrupo de 22 de junho de 2018.
2. Centrar a política económica relacionada com o investimento nos transportes e na logística sustentáveis, na proteção do ambiente, na eficiência energética, nas energias renováveis e projetos de interligação, nas tecnologias digitais, na investigação e desenvolvimento, na educação, nas competências, na empregabilidade, na saúde e na renovação das zonas urbanas, tendo em conta as disparidades regionais e a necessidade de assegurar a inclusão social.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*