



Bruxelas, 6.2.2014
COM(2014) 61 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

sobre a aplicação do Regulamento (UE) N° 472/2013

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação do Regulamento (UE) n.º 472/2013

1. INTRODUÇÃO

A crise económica e financeira veio revelar a existência de uma série de pontos fracos a nível do sistema de governação e supervisão económica da UE. A maioria das lacunas identificadas na vertente da supervisão foram corrigidas de modo eficaz com a criação do Semestre Europeu para a coordenação da política económica e com a adoção dos seis atos legislativos vulgarmente conhecidos como «Pacote de Seis». Todavia, uma vez que as políticas económicas e orçamentais num espaço de moeda única têm um maior potencial de provocar repercussões negativas substanciais, foi necessário introduzir mecanismos reforçados. Foi com esse objetivo que o legislador adotou os Regulamentos (UE) n.º 472/2013 e (UE) n.º 473/2013¹. O Regulamento (UE) n.º 472/2013 estabelece processos específicos no que diz respeito à supervisão reforçada, aos programas de ajustamento macroeconómico e à supervisão pós-programa dos Estados-Membros da área do euro, formalizando as anteriores abordagens *ad hoc* e estabelecendo uma ligação entre a assistência financeira e o enquadramento previsto no Tratado para a coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros. Estes regulamentos, conhecidos como «Pacote de Dois», entraram em vigor em 30 de maio de 2013.

O Regulamento (UE) n.º 472/2013 (a seguir designado «o Regulamento») define regras com vista à supervisão reforçada, aos programas de ajustamento macroeconómico e à supervisão após esses programas, segundo as quais a Comissão e o Conselho podem exercer um grau de supervisão adequado a cada caso específico, em complemento dos outros processos de supervisão multilateral existentes. Ao fazê-lo, poderão chegar à conclusão de que um determinado Estado-Membro deve tomar medidas suplementares para fazer face aos riscos específicos que ele pode representar para a estabilidade financeira na área do euro; essas medidas teriam como objetivo restabelecer rapidamente uma situação económica e financeira sólida e, se necessário, restaurar a capacidade do Estado-Membro para se financiar integralmente junto dos mercados financeiros.

O Regulamento foi estabelecido com o objetivo de alinhar a prática atualmente seguida na execução dos programas de assistência financeira nos Estados-Membros da área do euro com o quadro institucional do Tratado e, assim garantir, do mesmo passo, uma melhor aplicação dos referidos princípios em todos os Estados-Membros. O grau de ingerência do acompanhamento e da supervisão dependerá da gravidade da situação financeira do Estado-Membro em causa. O Regulamento prevê também a simplificação das obrigações sobrepostas de elaboração de relatórios para casos específicos em que um Estado-Membro é objeto de assistência financeira.

Nos termos do artigo 19.º do Regulamento, até janeiro de 2014, e, em seguida, de cinco em cinco anos, a Comissão apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a aplicação do Regulamento, acompanhado, se for caso disso, de uma proposta para a respetiva alteração. O relatório deve avaliar, nomeadamente: a) a eficácia do Regulamento; b) os

¹ JO L 140 de 27.5.2013.

progressos efetuados para assegurar uma mais estreita coordenação das políticas económicas e uma convergência sustentada dos desempenhos económicos dos Estados-Membros, nos termos do TFUE; c) o contributo do Regulamento para a realização dos objetivos da estratégia da União para o crescimento e o emprego.

É de referir que a análise do Regulamento visa proporcionar uma panorâmica sobre a sua aplicação desde que entrou em vigor. Os elementos fornecidos, no contexto desta análise, sobre os progressos económicos realizados pelos Estados-Membros sujeitos a programas não têm por vocação duplicar as missões de avaliação efetuadas regularmente no âmbito desses mesmos programas, nem a integrar as mesmas.

O Regulamento apenas está em vigor há muito pouco tempo, o que significa que o objeto da avaliação, bem como a sua profundidade, são nesta fase significativamente limitados. Em contrapartida, a análise dos atos legislativos contidos no «Pacote de Seis» e no «Pacote de Dois», no final de 2014, permitirá realizar uma avaliação mais abrangente e aprofundada da eficácia do Regulamento.

2. APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (UE) No 472/2013

2.1. Execução do Regulamento

O artigo 2.º, n.º 5, e o artigo 7.º, n.º 12, do Regulamento estabelecem que a Comissão deve publicar, para fins de informação, duas listas de instrumentos de assistência financeira: i) os instrumentos de carácter preventivo e, em separado, ii) os instrumentos relativamente aos quais as regras do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) não preveem um programa de ajustamento macroeconómico. Em outubro de 2013 a Comissão adotou a referida Comunicação².

Desde a entrada em vigor do Regulamento, nenhum Estado-Membro da área do euro foi ainda sujeito a supervisão reforçada nos termos do artigo 2.º, e nenhum Estado-Membro da área do euro concluiu ainda um novo programa de ajustamento macroeconómico.

No entanto, nos termos do artigo 16.º do Regulamento, os Estados-Membros que estejam a receber assistência financeira à data da sua entrada em vigor ficam sujeitos às regras do Regulamento. Por conseguinte, este aplica-se aos Estados-Membros da área do euro que se encontravam sob um instrumento de assistência financeira em 30 de maio de 2013.

No momento em que o Regulamento entrou em vigor, a Grécia, a Irlanda, Portugal, a Espanha e Chipre estavam a beneficiar de assistência financeira de um ou vários outros Estados-Membros, do MEEF, do MEE, do FEEF ou de outra instituição financeira internacional relevante, como o FMI. Foram adotadas, ao abrigo do Regulamento, novas decisões de adaptação dos programas de ajustamento macroeconómico existentes.

Existem quatro Estados-Membros que estão a receber assistência financeira associada a um programa de ajustamento macroeconómico, ficando assim sujeitos à aplicação do artigo 7.º do Regulamento:

² JO C 300 de 16.10.2013.

Grécia

A Grécia concluiu dois programas de ajustamento económico. O primeiro era descrito na Decisão 2010/320/UE do Conselho, de 26 de maio de 2010, tendo sido subsequentemente alterado várias vezes. O segundo programa de ajustamento económico foi implementado pela Decisão 2011/734/UE do Conselho, de 12 de julho de 2011, alterada pela última vez pela Decisão 2013/6/UE do Conselho³.

Irlanda

O programa de ajustamento económico irlandês foi implementado pela Decisão 2011/77/UE do Conselho, em fevereiro de 2011. As atualizações desse programa de ajustamento macroeconómico foram adotadas em conformidade com o artigo 7.º, n.º 5, do Regulamento, em 9 de julho de 2013, através da Decisão 2013/373/UE⁴.

Portugal

O programa de ajustamento económico português foi implementado pela Decisão 2011/344/UE do Conselho, em 20 de maio de 2011. As atualizações desse programa de ajustamento macroeconómico foram adotadas em conformidade com o artigo 7.º, n.º 5, do Regulamento, em 9 de julho de 2013, através da Decisão 2013/375/UE⁵.

Chipre

O programa de ajustamento económico cipriota foi implementado pela Decisão 2013/236/UE do Conselho, de 23 de abril de 2013, pouco antes da entrada em vigor do Regulamento. Por razões de clareza e segurança jurídica, o programa de ajustamento macroeconómico foi entretanto aprovado nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento, através da Decisão 2013/463/UE do Conselho, de 13 de setembro de 2013⁶.

A *Espanha* tem sido objeto de assistência financeira para a recapitalização das instituições financeiras. Isto significa que as disposições do Regulamento respeitantes aos programas de ajustamento macroeconómico não se aplicam a Espanha. A Espanha deverá, contudo, estar sujeita a supervisão pós-programa, em conformidade com o artigo 14.º do Regulamento, logo que termine o atual programa de assistência financeira.

2.2. Eficácia do Regulamento

O principal objetivo do Regulamento consiste em reforçar o acompanhamento e a supervisão dos Estados-Membros que se encontram ameaçados ou afetados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira. Propõe-se estabelecer processos de supervisão transparentes, eficazes, simples e previsíveis para os Estados-Membros sujeitos a supervisão reforçada, programas de ajustamento macroeconómico ou supervisão pós-programa.

O Regulamento está em vigor desde 30 de maio de 2013. Decorrido um tão curto período de tempo, é particularmente difícil avaliar a sua eficácia, uma vez que os elementos de base para esta avaliação são muito escassos.

³ JO L 48 de 21.2.2013.

⁴ JO L 191 de 12.7.2013.

⁵ JO L 192 de 13.7.2013.

⁶ JO L 250 de 20.9.2013.

Nomeadamente, muitas das disposições do Regulamento dizem respeito ao período em que os programas são elaborados e negociados. No que toca aos programas já existentes, esse período teve lugar antes da entrada em vigor do Regulamento. A eficácia do Regulamento, nos termos do artigo 19.º, não pode, por conseguinte, ser avaliada no que respeita a essas fases anteriores.

Além disso, não é possível avaliar a eficácia do Regulamento no que se refere à supervisão reforçada, dado que nenhum Estado-Membro da área do euro foi ainda sujeito a esse tipo de supervisão. Pelo mesmo motivo, a eficácia do Regulamento ainda não pode ser avaliada no que respeita à aplicação da supervisão pós-programa.

Durante o período em análise, apenas pode avaliar-se a eficácia do Regulamento no que toca aos programas de ajustamento macroeconómico já existentes. Esses programas têm por objetivo restabelecer rapidamente uma situação económica e financeira sólida e restaurar a capacidade dos Estados-Membros para se financiarem integralmente junto dos mercados financeiros. Até agora, os programas de ajustamento macroeconómico existentes alcançaram os objetivos do Regulamento.

No entanto, será possível extrair da execução dos programas grego, português e cipriota, atualmente em curso, parâmetros e outros elementos importantes sobre a forma de avaliar a eficácia do Regulamento no próximo exercício de análise. Do mesmo modo, a próxima saída da Irlanda e da Espanha dos seus programas de assistência financeira permitirá recolher novos elementos com vista à realização de uma avaliação mais completa da eficácia da supervisão pós-programa, numa fase posterior.

A fiscalização rigorosa de todos os Estados-Membros da área do euro servirá para corrigir de imediato quaisquer fragilidades potenciais que possam surgir e para evitar efeitos de contágio no interior da União Económica e Monetária ou da União em geral.

2.3. Progressos efetuados para assegurar uma mais estreita coordenação das políticas económicas e uma convergência sustentada dos desempenhos económicos dos Estados-Membros, nos termos do TFUE

O Regulamento (UE) n.º 473/2013 e a legislação contida no «Pacote de Seis» serão avaliados em 2014 através de um exercício de análise. Espera-se que essa análise avalie de modo mais completo os progressos realizados em matéria de coordenação e convergência.

O Regulamento (UE) n.º 472/2013 estabelece um quadro para o reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro que se encontram ameaçados ou afetados por graves dificuldades. Prevê, nomeadamente, uma coordenação mais estreita para os Estados-Membros que estão sujeitos a programas de ajustamento macroeconómico e estabelece o enquadramento geral da supervisão pós-programa.

Além disso, o Regulamento prevê uma supervisão económica reforçada com vista a assegurar a coerência das políticas económicas - em especial entre o quadro de supervisão multilateral da União estabelecido pelo TFUE e as eventuais condições de política económica associadas à assistência financeira - e para evitar a duplicação das obrigações de apresentação de relatórios. Com esse objetivo, o Regulamento contém cláusulas destinadas a garantir a coerência com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, com o Regulamento (UE) n.º

1176/2011⁷ e com algumas disposições do Regulamento (UE) n.º 473/2013⁸⁸. Os Estados-Membros da área do euro, de acordo com o Regulamento, ficam isentos de determinadas obrigações, para evitar precisamente esta duplicação de obrigações de apresentação de relatórios.

O Regulamento não contém quaisquer disposições transitórias para os Estados-Membros que saem de um programa e da respetiva assistência financeira (como a Irlanda, por exemplo) durante os ciclos anuais de supervisão macroeconómica. Com o objetivo de facilitar a plena reinserção destes Estados-Membros nos mecanismos de coordenação económica, a Comissão deverá aplicar de imediato os instrumentos normais de supervisão aos Estados-Membros que executaram com êxito programas de ajustamento económico.

3. AVALIAÇÃO DOS PROGRESSOS NO QUE RESPEITA ÀS CONDIÇÕES ECONÓMICAS

Dado que o Regulamento (UE) n.º 472/2013 apenas entrou em vigor recentemente, é demasiado cedo para avaliar o impacto da sua implementação sobre as condições económicas.

Todos os Estados-Membros aos quais se aplica o conteúdo do Regulamento realizaram reformas estruturais, com o objetivo de combater os fatores de vulnerabilidade e instabilidade financeira. Os problemas da Irlanda e de Chipre tinham principalmente origem no setor bancário. Por consequência, a Irlanda reorganizou esse setor, recapitalizou os bancos viáveis e procedeu à liquidação dos bancos inviáveis, estando a proceder a testes de esforço rigorosos para avaliar corretamente as carteiras de ativos. Em Chipre procedeu-se igualmente à reestruturação e à resolução de certos bancos, bem como a uma desalavancagem rápida e imediata. Além disso, ambos os países empreenderam, e prosseguem, reformas a nível dos mercados do trabalho e dos produtos. Na reforma do mercado do trabalho inclui-se a implementação do Plano de Ação para o Emprego e a reforma dos programas de ensino e de formação, na Irlanda, bem como uma suspensão da indexação salarial no setor privado até 2014, em Chipre. A reforma dos mercados dos produtos refere-se nomeadamente a programas de privatização em vários setores da energia e dos transportes e à aplicação do direito da concorrência (Irlanda). Além disso, ambos os países se empreenderam e continuam a empreender reformas com vista à consolidação das finanças públicas e à redução da pressão financeira.

A Grécia implementou uma consolidação orçamental assinalável e efetuou reformas profundas no mercado laboral e dos produtos, como por exemplo aliviar as formalidades exigidas para o arranque de novas empresas e a complexidade dos processos de licenciamento, bem como reformas dos regimes de pensões, de cuidados de saúde e fiscais, a fim de promover o ajustamento, a competitividade e o crescimento. A elevada dívida pública, a rigidez estrutural a vários níveis e mecanismos institucionais pesados continuam a ser fonte de preocupação.

Por último, Portugal confrontou-se com uma rigidez estrutural a diversos níveis e elevados níveis de dívida pública. Para fazer face a estas fontes de instabilidade, foram implementados vários pacotes de reformas. Por exemplo, foram reduzidas as taxas de subsídio de desemprego, foram realizados programas de privatização, a concorrência no comércio a

⁷ Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo à prevenção e à correção de desequilíbrios macroeconómicos (JO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁸ No entanto, os artigos 1.º a 5.º e 13.º a 18.º do Regulamento (UE) n.º 473/2013 não são aplicáveis.

retalho foi intensificada e foram reduzidos os obstáculos à entrada nos serviços profissionais. Além disso, a base fiscal do IVA foi alargada e foram suprimidas certas deduções no imposto sobre o rendimento.

Pode encontrar-se uma avaliação pormenorizada e completa da situação dos países sujeitos a programas nos resultados das missões de avaliação, publicados em «Economia Europeia» e disponíveis no sítio Internet da Comissão Europeia, no seguinte endereço:

http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/index_en.htm.

4. CONCLUSÃO

A presente comunicação descreve alguns dos principais aspetos do Regulamento (UE) n.º 472/2013, que pertence ao «Pacote de Dois». Uma ambiciosa consolidação orçamental, conjugada com reformas estruturais e uma recuperação financeira de grande envergadura, apoiadas por assistência financeira externa - mais frequentemente através de programas de ajustamento macroeconómico - contribuíram para conter a turbulência nos mercados financeiros e posteriormente para a estabilização dos mercados.

Neste contexto, a Comissão entende que o Regulamento (UE) n.º 472/2013 tem, até ao momento, dado provas de constituir um quadro adequado para o reforço do acompanhamento e supervisão dos Estados-Membros afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira.

As disposições contidas no «Pacote de Dois» e as normas processuais nele implementadas parecem permitir uma maior coordenação entre Estados-Membros da área do euro. No entanto, conforme explicado na presente comunicação, o curto período de vigência desse regulamento faz com que os elementos que servem de base a esta avaliação sejam muito limitados. A supervisão reforçada, por exemplo, necessita ainda de ser testada, mas o Regulamento estabelece um quadro que deverá permitir uma fiscalização mais rigorosa dos Estados-Membros da área do euro que sejam afetados ou ameaçados por dificuldades financeiras. A supervisão pós-programa permanece ainda também por testar.

Por ocasião da próxima análise deste Regulamento, que será realizada em paralelo com a análise do Regulamento (UE) n.º 473/2013 e das medidas legislativas integradas no «Pacote de Seis», proceder-se-á a uma avaliação sistemática e exaustiva, com base na experiência adquirida.