



Bruxelas, 24.6.2014
COM(2014) 372 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Execução da assistência macrofinanceira a países terceiros em 2013

{SWD(2014) 193 final}

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	3
2. ANTECEDENTES	4
2.1. Evolução nos anos mais recentes	4
2.2. Regulamento-quadro relativo à AMF.....	5
2.3 Superar o impasse na aprovação de novas operações de AMF	6
3. OPERAÇÕES DE ASSISTÊNCIA MACROFINANCEIRA EM 2013	6
3.1. Panorâmica geral	6
3.2. Operações específicas nos países beneficiários em 2013.....	7
3.2.1 <i>Bósnia-Herzegovina</i>	7
3.2.2 <i>Geórgia</i>	8
3.2.3 <i>Jordânia</i>	8
3.2.4 <i>República Quirguiz</i>	9
3.2.5 <i>Tunísia</i>	10
3.2.6 <i>Ucrânia</i>	10
4. GARANTIR A CORRETA APLICAÇÃO DOS FUNDOS DA AMF: AVALIAÇÕES OPERACIONAIS E AVALIAÇÕES EX-POST	11
4.1. Avaliações operacionais	11
4.2. Avaliações ex post.....	11
5. PEDIDOS DE ASSISTÊNCIA E FUTURAS PROPOSTAS DA COMISSÃO - SITUAÇÃO ORÇAMENTAL.....	12

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Execução da assistência macrofinanceira a países terceiros em 2013

1. INTRODUÇÃO

A assistência macrofinanceira, ou AMF, inscreve-se no quadro da ajuda externa da UE e constitui um instrumento destinado a fazer face às necessidades excecionais de financiamento externo dos países que são próximos da UE em termos geográficos, económicos e políticos. Tem por objetivo reforçar a estabilidade macroeconómica e financeira nos países candidatos e potencialmente candidatos, bem como nos países vizinhos da Europa, incentivando ao mesmo tempo a implementação de reformas estruturais adequadas. A AMF complementa e está condicionada à existência de um programa de ajustamento e reforma acordado com o Fundo Monetário Internacional (FMI). A assistência macrofinanceira constitui um instrumento de apoio à balança de pagamentos. Pode assumir quer a forma de empréstimos, caso em que a Comissão obtém os fundos necessários junto dos mercados de capitais e os empresta ao país beneficiário, quer, em circunstâncias específicas, a forma de subvenções financiadas pelo orçamento da UE.

Em 2013 foram desbloqueados diversos processos legislativos pendentes relativos à AMF, após mais de dois anos de divergência entre o Parlamento Europeu e o Conselho sobre o procedimento a utilizar para a adoção do Memorando de Entendimento (ME), que estabelece as medidas de política económica a adotar pelo país que beneficia de AMF. Tal permitiu a adoção, pelos legisladores, de três decisões legislativas em matéria de AMF. As decisões relativas à Geórgia e à República Quirguiz haviam sido propostas pela Comissão em 2011 e a relativa à Jordânia em 2013. A proposta da Comissão de 2013 relativa à Tunísia deverá ser aprovada em 2014.

Tendo em consideração a evolução da situação política no início de 2014 e a acentuada vulnerabilidade da economia da Ucrânia, bem como a situação da sua balança de pagamentos, a Comissão preparou uma nova operação de AMF à Ucrânia, no montante máximo de mil milhões de EUR em empréstimos. Em 14 de abril de 2014, o Conselho adotou a decisão relativa a esta operação no âmbito de um procedimento acelerado nos termos do artigo 213.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O presente relatório é elaborado em conformidade com as diversas decisões do Conselho e com as decisões conjuntas do Parlamento Europeu e do Conselho relativas a operações de AMF. Insere-se na continuidade dos relatórios apresentados nos anos anteriores. É acompanhado de um documento de trabalho dos serviços da Comissão que fornece informações mais pormenorizadas e proporciona uma análise do contexto macroeconómico e da execução das diversas operações individuais de AMF.

2. ANTECEDENTES

2.1. Evolução nos anos mais recentes

A crise económica e financeira mundial de 2008-09, que afetou profundamente as economias emergentes dos países vizinhos da União Europeia, ocasionou uma vaga de pedidos de apoio financeiro da UE, nomeadamente sob a forma de AMF. Quatro destes programas - a favor da Bósnia-Herzegovina, da Sérvia, da Arménia e da Geórgia - foram decididos pelo Conselho de Ministros da UE no final de 2009, e a AMF anteriormente aprovada para o Kosovo¹ foi prorrogada por um ano também em 2009. Em 2010 foram decididos dois novos programas, a favor da Ucrânia e da República da Moldávia - desta vez, na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa - pelos legisladores da UE, o Conselho e o Parlamento. As operações a favor da Geórgia e do Kosovo foram concluídas em 2010. Em 2011, 2012 e 2013, a Comissão concluiu a execução dos programas de AMF relativos à Sérvia, à Arménia, à Moldávia e à Bósnia-Herzegovina.

A situação económica global em 2010 e no início de 2011 melhorou de forma considerável, atenuando de algum modo a pressão sobre a situação da balança de pagamentos dos países passíveis de beneficiar de uma AMF.

A partir do segundo semestre de 2011, as condições de financiamento nos mercados mundiais de capitais deterioraram-se consideravelmente, em parte como consequência da crise da dívida soberana na área do euro. Além disso, a «primavera árabe» e as subsequentes transformações políticas e económicas nos países árabes parceiros da zona mediterrânica² acentuaram a pressão sobre os orçamentos e sobre as contas externas desses países. Este facto conduziu a uma procura acrescida de AMF em 2012 e 2013, ocasionando pedidos de apoio das autoridades do Egito, da Jordânia e da Tunísia. Os legisladores adotaram em dezembro de 2013 uma decisão de prestar AMF à Jordânia. No mesmo mês, a Comissão apresentou uma proposta de decisão de conceder AMF à Tunísia, que se prevê seja adotada pelos legisladores no primeiro semestre de 2014. Os serviços da Comissão elaboraram uma proposta de operação de AMF ao Egito, mas esta foi suspensa na pendência do acordo, entre o Egito e o FMI, sobre um programa de desembolso do FMI, e tendo em conta a evolução verificada no segundo semestre de 2013.

Mais recentemente, um enfraquecimento do desempenho económico de alguns países vizinhos de leste, associado a uma deterioração significativa da situação política em alguns deles, deverá conduzir a novas operações de AMF. Tendo em consideração os acontecimentos verificados no início de 2014 e a nova deterioração da balança de pagamentos da Ucrânia, o Conselho aprovou uma nova operação de AMF à Ucrânia, em abril de 2014, no âmbito do procedimento de urgência (artigo 213.º do TFUE). O novo

¹ Esta designação não prejudica as posições relativas ao estatuto e está conforme com a Resolução 1244 do Conselho de Segurança das Nações Unidas e com o parecer do Tribunal Internacional de Justiça sobre a declaração de independência do Kosovo.

² Para obter informações gerais sobre a evolução económica nos países vizinhos meridionais, consultar igualmente «*The EU's neighbouring economies: managing policies in a challenging global environment*», Occasional Papers n.º 160, agosto de 2013, DG ECFIN, Comissão Europeia. (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/index_en.htm).

programa consiste num empréstimo num montante máximo de mil milhões de EUR, a ser desembolsado no decurso de 2014.

2.2. Regulamento-quadro relativo à AMF

Já em 2003, o Parlamento Europeu havia considerado a morosidade do processo de decisão - as decisões sobre operações específicas AMF eram tomadas caso a caso pelo Conselho, após consulta do Parlamento - como uma das principais deficiências da AMF. O Parlamento salientou a necessidade de uma base jurídica transparente para o instrumento de AMF no seu conjunto. Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de dezembro de 2009, as decisões legislativas sobre operações específicas de AMF são tomadas pelo Parlamento e pelo Conselho de acordo com o processo legislativo ordinário (codecisão), o que torna o processo decisório ainda mais longo. Todavia, e tal como o evidenciou a crise financeira e da dívida soberana, o tratamento eficaz de situações de emergência macroeconómica e financeira exige um instrumento de resposta a situações de crise suscetível de ser mobilizado de forma rápida e eficiente.

Para dar resposta à necessidade de racionalizar o instrumento de AMF, a Comissão apresentou, em 4 de julho de 2011, uma proposta de regulamento-quadro que estabelece disposições gerais para a concessão de assistência macrofinanceira a países terceiros³. Os principais objetivos da proposta eram os seguintes: i) tornar mais eficaz a AMF através de um processo de decisão mais rápido e eficiente; ii) alinhar o processo de tomada de decisão com o de outros instrumentos financeiros, principalmente em matéria de relações externas; iii) formalizar, clarificar e simplificar as normas que regem a AMF.

A proposta da Comissão foi objeto de um extenso processo legislativo, durante o qual foi patente uma clara divergência entre os dois colegisladores sobre o procedimento a utilizar para a adoção do ME. O Conselho insistia sobretudo em que se mantivesse o atual sistema, em que cada operação de AMF a um país em crise exige uma decisão legislativa distinta. O Parlamento Europeu, apesar de no início não partilhar o ponto de vista do Conselho, numa fase posterior do processo declarou estar disposto a concluir um acordo com o Conselho para este efeito. O Parlamento Europeu e o Conselho tencionavam, assim, adotar a proposta da Comissão, mas sem conferir à Comissão competências de execução para decidir da concessão de AMF a um país terceiro. A Comissão entendeu que tal supunha uma desvirtuação da sua proposta, e que, caso fosse adotado, o Regulamento-quadro AMF constituiria uma grave perturbação do equilíbrio interinstitucional, nomeadamente afetando o direito de iniciativa legislativa da Comissão. Decidiu por conseguinte retirar a sua proposta em 8 de maio de 2013. Em consequência, as decisões legislativas respeitantes às operações individuais de AMF têm ainda de ser adotadas pelo Parlamento e pelo Conselho de acordo com o processo legislativo ordinário⁴.

³ COM(2011) 396 final, 4.7.2011.

⁴ No contexto da adoção da Decisão n.º 778/2013/UE que concede assistência macrofinanceira adicional à Geórgia, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram uma declaração conjunta que traduz os compromissos alcançados entre os dois colegisladores durante as negociações relativas ao regulamento-quadro e o processo de concertação com vista à decisão relativa à Geórgia (JO L 218 de 14.8.2013, p. 18). A declaração constitui um acordo político sem efeitos juridicamente vinculativos.

Na sequência da retirada da proposta por parte da Comissão, o Conselho, em conformidade com o artigo 263.º do TFUE, interpôs um recurso de anulação contra a Comissão junto do Tribunal de Justiça⁵. O processo está ainda pendente no Tribunal de Justiça.

A experiência recente e, em particular, a necessidade de lançar rapidamente uma nova operação de AMF na Ucrânia, vieram novamente sublinhar a necessidade de garantir que a AMF, na qualidade de instrumento de emergência, possa ser mobilizada rapidamente em resposta a situações de crise. A Comissão prosseguirá, por conseguinte, a sua reflexão sobre a forma de melhorar a eficácia e a eficiência do processo de tomada de decisão.

2.3 Superar o impasse na aprovação de novas operações de AMF

Na altura em que entrou em vigor do novo regulamento «Comitologia»⁶, em 1 de março de 2011, o Parlamento Europeu e o Conselho tinham divergências sobre certas questões processuais relacionadas com as propostas da Comissão de concessão de AMF à Geórgia e à República Quirguiz. Embora existisse um consenso geral relativamente à essência das propostas, as duas instituições tinham opiniões diferentes quanto ao procedimento de comitologia a seguir para a adoção do ME. O Parlamento insistia no recurso ao procedimento consultivo (parecer não-vinculativo dos Estados-Membros) enquanto o Conselho defendia que se aplicasse o procedimento de exame (parecer vinculativo dos Estados-Membros). Encontrou-se por fim uma solução de compromisso, no contexto das negociações sobre o Regulamento-quadro AMF e o processo de concertação com vista à decisão sobre a AMF à Geórgia. Os legisladores acordaram assim em aplicar um limiar de 90 milhões de EUR às futuras operações: o procedimento de exame aplicar-se-ia à adoção do ME para as operações individuais de montante superior a 90 milhões de EUR e o procedimento consultivo às operações de AMF de montante igual ou inferior a este limiar. Este compromisso (que se refletiu igualmente na declaração conjunta referida na nota de rodapé 4), permitiu a adoção das decisões de AMF à Geórgia e à República Quirguiz, respetivamente em agosto e outubro de 2013.

3. OPERAÇÕES DE ASSISTÊNCIA MACROFINANCEIRA EM 2013

3.1. Panorâmica geral

A AMF à Bósnia-Herzegovina, aprovada em 2009, para um montante total de 100 milhões de EUR sob a forma de empréstimos, foi concluída em 2013. A primeira e a segunda parcelas, de 50 milhões de EUR cada uma, foram desembolsadas em fevereiro e setembro de 2013.

Como já se referiu, o desbloqueamento do instrumento de AMF, em 2013, permitiu a adoção de duas decisões de AMF (Geórgia e República Quirguiz) que estiveram

⁵ Processo C-409/13.

⁶ Regulamento (CE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.

suspensas durante dois anos, e a adoção de duas novas decisões de AMF (Jordânia e Tunísia):

- Em agosto de 2013, os legisladores adotaram a proposta da Comissão, de 2011, de conceder AMF à Geórgia num montante total de 23 milhões de EUR em empréstimos e de 23 milhões de EUR em subvenções. Os desembolsos no âmbito desta operação de AMF serão possíveis logo que a Geórgia acorde um novo programa de desembolso com o FMI.
- A proposta da Comissão de 2011, de conceder uma AMF excepcional à República Quirguiz num montante de 15 milhões de EUR sob a forma de empréstimos e de 15 milhões de EUR sob a forma de subvenções, foi adotada em outubro de 2013. A Comissão e as autoridades da República Quirguiz estão atualmente a discutir os documentos relativos a essa AMF. Os desembolsos da primeira e da segunda parcelas estão previstos para 2014.
- Em abril de 2013, a Comissão propôs uma nova decisão legislativa para conceder 180 milhões de EUR de empréstimos à Jordânia, que foi adotada em dezembro de 2013. O ME e o acordo relativo ao mecanismo de empréstimo foram assinados pelas autoridades jordanas e pela UE em 18 de março de 2014. Os desembolsos da primeira e da segunda parcelas estão previstos para 2014.
- Em dezembro de 2013, a Comissão apresentou uma nova proposta legislativa no sentido de prestar AMF à Tunísia até ao montante máximo de 250 milhões de EUR em empréstimos. A decisão foi adotada pelos legisladores em maio de 2014. A assistência, cujo montante acabou por ser reforçado para 300 milhões de EUR no decurso do processo legislativo, deverá ser executada em 2014-15.

No que diz respeito à Ucrânia, foram adotadas em 2002 e 2010 duas decisões relativas à concessão de AMF, num montante total de 610 milhões de EUR. Todavia, a sua execução não pôde ter início em 2013, devido a um atraso no processo de negociação. O ME e o acordo de empréstimo foram assinados em fevereiro e março de 2013 e ratificados um ano mais tarde. O desembolso destes fundos de AMF está sujeito a um acordo entre as autoridades ucranianas e o FMI sobre um programa de desembolso do FMI, devendo ter lugar em 2014-15.

3.2. Operações específicas nos países beneficiários em 2013

3.2.1 Bósnia-Herzegovina

Em 2009, o Conselho aprovou uma operação de AMF a favor da Bósnia-Herzegovina, no montante máximo de 100 milhões de EUR, sob a forma de empréstimos. O ME e o acordo de empréstimo foram assinados em novembro de 2010, mas o acordo de empréstimo apenas foi ratificado em agosto de 2011, em parte devido à morosidade da formação de um governo após as eleições gerais de outubro de 2010. Em 2012, não foram efetuados desembolsos a título de AMF, devido ao facto de as autoridades não terem cumprido as condições aprovadas no ME. Na sequência da celebração de um novo acordo *stand-by* com o FMI e das medidas tomadas pelas autoridades no sentido de melhorar a sustentabilidade das finanças públicas, a Comissão prorrogou o período de disponibilidade da AMF por mais um ano, até 7 de novembro de 2013. A primeira e a

segunda parcelas, de 50 milhões de EUR cada uma, foram ambas desembolsadas em 2013.

Após ter registado valores negativos em 2012 (o crescimento do PIB foi de - 0.9 %), o crescimento económico recobrou algum dinamismo no decurso de 2013 e prevê-se que atinja 1,5 %, devido, em parte, à recuperação dos principais parceiros comerciais do país. O acordo *stand-by* de 24 meses com o FMI, no montante de cerca de 400 milhões de EUR, continua bem encaminhado, apesar de se terem verificado algumas tensões políticas em finais de 2013, que impediram o desembolso atempado da sexta fração. Em janeiro de 2014, o acordo *stand-by* foi prorrogado até junho de 2015 e reforçado com um montante adicional de 300 milhões de EUR para fazer face às elevadas necessidades de financiamento no final de 2014.

3.2.2 Geórgia

Numa conferência de doadores no rescaldo do conflito armado da Geórgia com a Rússia, em agosto de 2008, a UE atribuiu um pacote global de até 500 milhões de EUR para apoiar a retoma económica na Geórgia, que incluía dois programas potenciais de AMF no montante de 46 milhões de EUR cada. O primeiro foi concluído com êxito em 2009-10. A adoção da decisão legislativa para o segundo programa de AMF (a conceder igualmente sob a forma de empréstimos e de subvenções) foi adiada por dois anos, devido a divergências entre o Parlamento Europeu e o Conselho sobre o procedimento a utilizar para a adoção do ME. A decisão foi finalmente adotada em agosto de 2013. No entanto, o desembolso dos fundos da AMF está condicionado a um programa de desembolsos do FMI, e não foram efetuados quaisquer desembolsos ao abrigo do programa do FMI, que terminou em abril de 2014, uma vez que as autoridades da Geórgia o consideraram como um programa cautelar. No entanto, as autoridades da Geórgia e o FMI estão atualmente a negociar um acordo que o venha a substituir, envolvendo possivelmente a utilização de recursos do FMI, o que poderia abrir o caminho para a execução desta operação de AMF.

Em 2013, o crescimento do PIB da Geórgia abrandou para 3,2%, relativamente aos 6,2% alcançados em 2012. As vulnerabilidades externas continuaram a ser também motivo de preocupação, tal como o testemunham o rácio do défice das contas correntes relativamente ao PIB, que, embora em declínio, continua a ser ainda elevado, a avultada dívida externa bruta e a diminuição do investimento direto estrangeiro. No último trimestre de 2013, a Geórgia começou a mostrar sinais de recuperação económica, que prosseguiram em janeiro e fevereiro de 2014, com a retoma do crescimento do PIB e um aumento da inflação, sob o impulso da procura externa e interna.

3.2.3 Jordânia

Ao longo dos últimos três anos, a Jordânia tem sido gravemente afetada por choques económicos externos regionais. As consequências económicas e sociais do conflito sírio, em resultado do crescente afluxo de refugiados, das reiteradas perturbações do fluxo de gás natural proveniente do Egito, de um débil clima económico mundial e da alta dos preços da energia nos mercados mundiais tiveram graves repercussões nas receitas externas e no crescimento do PIB, que diminuiu para 3,3 % em 2013. Neste contexto, a Jordânia celebrou, em agosto de 2012, um acordo *stand-by* de 36 meses com o FMI, para

um montante de 2 mil milhões de USD (ou seja, 800 % da sua quota). De acordo com a última revisão, o programa continua globalmente bem encaminhado, tendo metade do seu montante total sido desembolsado até ao final de 2013.

Na sequência de um pedido oficial de AMF em dezembro de 2012, a Comissão apresentou, em 29 de abril de 2013, uma proposta de decisão de conceder à Jordânia uma AMF no montante máximo de 180 milhões de EUR em empréstimos. A decisão foi adotada pelo Parlamento e pelo Conselho em 11 de dezembro de 2013. O ME e o acordo de empréstimo foram assinados em 18 de março de 2014. A operação de AMF à Jordânia destina-se a complementar os fundos prestados pelo FMI através do acordo *stand-by* e deverá ser disponibilizada em duas parcelas no decurso de 2014. A assistência tem por objetivo apoiar os esforços de reforma no domínio da gestão das finanças públicas e a reforma fiscal; a rede de segurança social e os mercados de trabalho; o quadro de investimento e o comércio; e o setor da energia.

3.2.4 República Quirguiz

Em dezembro de 2011, a Comissão apresentou uma proposta de concessão de AMF à República Quirguiz no montante máximo de 30 milhões de EUR (15 milhões de EUR em empréstimos e um montante igual em subvenções). Esta operação excecional de AMF situava-se fora do âmbito geográfico normal da assistência macrofinanceira. Justificava-se pelo dinamismo da reforma política pró-democrática e económica do país e pela sua posição numa região de grande importância económica e política para a UE. Paralelamente, foi acordado com o FMI um programa de três anos, para o período compreendido entre junho de 2011 e junho de 2014, apoiado por um mecanismo de crédito alargado de 102,3 milhões de USD. A decisão de concessão de AMF foi por fim adotada em 22 de outubro de 2013, após um atraso de dois anos causado pela divergência entre os legisladores sobre o procedimento a utilizar para a adoção do ME (ver secção 2.3). Se os debates em curso sobre os documentos relativos à AMF forem bem sucedidos, ambas as parcelas poderão ser desembolsadas em 2014.

Após um declínio do PIB de 0,9% em 2012, em virtude da contração da produção de ouro, verificou-se uma retoma da economia em 2013. Estima-se que o crescimento do PIB tenha atingido 7,8 % em 2013, induzido não só por uma recuperação da produção de ouro (apesar de uma quebra de 25 % no preço do ouro em 2013), mas também por um forte desempenho dos restantes setores. A inflação manteve-se moderada em 2013, num valor que se estima em 7,0%. O governo da República Quirguiz conseguiu ultrapassar ligeiramente os objetivos orçamentais para 2013, com um défice equivalente a 5,2% do PIB, graças a um crescimento superior ao esperado e a um volume significativo de importações, que permitiram melhores receitas de IVA e de imposto sobre o rendimento. O défice das contas correntes deverá reduzir-se para 10,4% em 2013. O défice público externo diminuiu ligeiramente, para um valor estimado em 44,6% do PIB em finais de 2013. O nível das reservas brutas diminuiu para 3,3 meses de importações, relativamente aos 3,7, registados um ano antes, em resultado do aumento das importações. A República Quirguiz está a seguir, em linhas gerais, o previsto no programa do FMI em curso.

3.2.5 Tunísia

Em meados de abril de 2013, a Tunísia chegou a acordo com o FMI sobre um acordo *stand-by* de 24 meses para 1,75 mil milhões de USD, que foi aprovado pelo Conselho de Governadores do FMI em junho de 2013. Neste contexto, em agosto de 2013 o Governo tunisino solicitou a AMF da UE, num montante de 500 milhões de EUR. Em resposta, em 5 de dezembro a Comissão apresentou uma proposta de concessão de AMF à Tunísia para um montante máximo de 250 milhões de EUR, sob a forma de um empréstimo a desembolsar em três parcelas em 2014 e no primeiro semestre de 2015. No decurso dos debates realizados no seio do Parlamento e do Conselho, o montante da assistência foi aumentado para 300 milhões de EUR. A decisão relativa a esta AMF foi adotada pelos legisladores em maio de 2014.

A persistência da crise política, conjugada com uma má colheita de cereais e uma fraca procura externa, tiveram um impacto negativo sobre o crescimento do PIB em 2013, que deverá limitar-se a 2,6 %. As estimativas mais recentes sobre a situação orçamental e das contas correntes apontam para défices de 8,8% e 8,2% do PIB, respetivamente, ou seja, valores significativamente superiores aos das projeções iniciais do FMI. Estima-se que as reservas representassem apenas cerca de três meses de importações no final de 2013. Não obstante a evolução política positiva verificada no início de 2014 (aprovação de uma nova constituição e nomeação de um governo de gestão), os riscos que impendem sobre as perspetivas macroeconómicas continuam a ser elevados. Num clima de fraco crescimento mundial, a Tunísia está a enfrentar restrições importantes em matéria de financiamento externo e orçamental. Está igualmente exposta a crescentes ameaças para a segurança interna e a riscos moderados para a estabilidade regional. O Governo provisório deverá prosseguir as necessárias reformas estruturais com vista a reforçar o crescimento inclusivo e a fazer face aos desequilíbrios externos e orçamentais, com o apoio do programa do FMI em curso.

3.2.6 Ucrânia

Em julho de 2010, no contexto de um persistente défice de financiamento externo e a fim de apoiar o processo de reforma económica no país, a UE adotou uma decisão que prevê uma assistência macrofinanceira à Ucrânia num montante máximo de 500 milhões de EUR. Em conjunto com o montante de 110 milhões de EUR ainda disponíveis no âmbito da Decisão AMF de 2002, tal representa um pacote global de cerca de 610 milhões de EUR sob a forma de empréstimos, a desembolsar em três parcelas. O ME e os acordo de empréstimo foram assinados em março de 2013 e ratificados pelo parlamento ucraniano em março de 2014.

A Ucrânia está a sofrer de graves desequilíbrios macroeconómicos e a instabilidade política que se vive atualmente cria inúmeras incertezas. Após um período de estagnação em 2012-13, prevê-se que o PIB tenha diminuído 10 % no primeiro trimestre de 2014. A inflação tornou-se negativa, situando-se em - 0,2 % em 2013. O défice orçamental agravou-se para 6,5-7,5% do PIB em 2013. Embora o nível da dívida pública global parecesse controlável, de acordo com padrões internacionais (41 % do PIB em 2013), a Ucrânia viu-se confrontada com um pico de reembolsos da dívida em 2013. Teve de fazer face ao importante desafio de renovar a sua dívida a taxas de juro sustentáveis, até as autoridades receberem, em dezembro, uma ajuda financeira de 3 mil milhões de USD

proveniente da Rússia. As contas correntes continuaram a deteriorar-se, em virtude da diminuição das exportações, registando um défice que se estima em 10 % do PIB. Em finais de fevereiro de 2014, as reservas oficiais haviam diminuído para apenas dois meses das importações do ano seguinte, situação que resultou do elevado défice das contas correntes, de uma pressão sobre a hryvnia e dos avultados reembolsos de dívida no último trimestre de 2013. Nos primeiros meses de 2014, a situação económica degradou-se de novo em virtude da grave crise política. Estima-se que a taxa de crescimento do PIB tenha descido cerca de 3-4 %, em termos homólogos, em janeiro e fevereiro de 2014.

Tendo em consideração a evolução da situação política no início de 2014 e a acentuada vulnerabilidade da economia da Ucrânia, bem como a situação da sua balança de pagamentos, a Comissão preparou uma nova operação de AMF à Ucrânia, no montante máximo de mil milhões de EUR em empréstimos. A decisão sobre esta assistência foi adotada no âmbito de um procedimento acelerado nos termos do artigo 213.º do TFUE, em 14 de abril de 2014. O seu desembolso está subordinado a um acordo com o FMI e ao respeito das condições de política económica acordadas num ME que foi negociado com as autoridades ucranianas em abril e se prevê seja assinado e ratificado pelo Parlamento ucraniano em maio. O Conselho de Governadores do FMI aprovou um acordo *stand-by* de 24 meses para a Ucrânia, em abril de 2014, num montante máximo de 17 mil milhões de USD, o que permite essencialmente dar início ao desembolso das operações de AMF de 2002/2010 e 2014.

4. GARANTIR A CORRETA APLICAÇÃO DOS FUNDOS DA AMF: AVALIAÇÕES OPERACIONAIS E AVALIAÇÕES *EX-POST*

4.1. Avaliações operacionais

Em consonância com os requisitos do Regulamento Financeiro da UE, a Comissão, assistida por consultores externos, efetua avaliações operacionais para obter garantias razoáveis sobre o funcionamento dos procedimentos administrativos e dos circuitos financeiros nos países beneficiários.

As avaliações operacionais incidem nos sistemas de gestão das finanças públicas, designadamente nos procedimentos e na organização do ministério das finanças e do banco central e, mais especificamente, na gestão das contas que recebem fundos da UE. Além disso, é dada especial atenção ao funcionamento das instituições de auditoria externa, à sua independência e aos respetivos programas de trabalho, bem como à eficácia dos seus controlos. São igualmente examinados os procedimentos de adjudicação de contratos públicos a nível central. Em 2013, a Comissão realizou avaliações operacionais na Jordânia, no Egito e na Tunísia.

4.2. Avaliações *ex post*

Em consonância com o Regulamento Financeiro da UE, a Comissão procede a avaliações *ex post* dos programas de AMF, a fim de avaliar o impacto da assistência. Os principais objetivos das avaliações *ex post* são os seguintes: i) analisar o impacto económico da AMF na economia do país beneficiário e, designadamente, na sustentabilidade da situação das suas contas externas; e ii) avaliar o valor acrescentado da intervenção da UE.

Foram concluídas em 2013 três avaliações *ex post* de operações em benefício da Sérvia, da Moldávia e da Arménia⁷.

- A avaliação *ex post* do programa de AMF à Sérvia concluiu que a assistência, em paralelo com o pacote FMI, tinha contribuído para evitar que a sua economia mergulhasse numa grave crise. No entanto, a situação financeira orçamental e externa da Sérvia manteve-se frágil e sujeita a numerosos riscos e desafios.
- Relativamente à Moldávia, a avaliação concluiu que a operação de AMF teve um impacto líquido positivo na sua economia. Permitiu uma consolidação orçamental mais regular do que de outro modo teria sido possível no período pós-crise, apoiando assim o crescimento económico durante o período 2010-2012. Foram promovidas algumas reformas estruturais através da vinculação do desembolso de determinadas parcelas a condições específicas acordadas com as autoridades moldavas e coordenadas com outros doadores.
- No que toca à Arménia, a avaliação pôde constatar o efeito de consolidação que a AMF teve no domínio das reformas da política fiscal e aduaneira. Não foi todavia concludente relativamente a outras áreas de reforma, como a reforma do sistema de pensões: estando já decididas a nível nacional, estas reformas teriam provavelmente sido empreendidas mesmo na ausência de qualquer operação de AMF.

5. PEDIDOS DE ASSISTÊNCIA E FUTURAS PROPOSTAS DA COMISSÃO - SITUAÇÃO ORÇAMENTAL

O programa das operações de AMF para 2014 é o seguinte:

- i) quatro decisões já aprovadas para operações de AMF na República Quirguiz, na Jordânia, na Geórgia e na Ucrânia;
- ii) uma decisão de AMF à Tunísia, proposta pela Comissão em 2013, cuja execução deverá ter início em 2014;
- iii) uma nova decisão de AMF à Ucrânia, adotada pelo Conselho em abril de 2014 e que deverá ser executada em 2014; e
- iv) no máximo dois novos programas, com base nos pedidos recebidos até à data de países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança (atualmente Arménia e Egito).

Tal como acima referido, as duas parcelas no âmbito da operação de AMF à República Quirguiz (15 milhões de EUR em empréstimos e 15 milhões de EUR em subvenções) deverão ser desembolsadas em 2014. O mesmo se passa com a operação de AMF à Jordânia (180 milhões de EUR em empréstimos).

No âmbito do programa de AMF à Ucrânia, aprovado em 2002/2010 (610 milhões de EUR em empréstimos), sujeito ao cumprimento das condições de política económica

⁷ Todas as avaliações *ex post* estão disponíveis no sítio Web da DG ECFIN:
http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm.

previstas no ME, o desembolso destes fundos está agora previsto para 2014-15. A nova operação de AMF à Ucrânia, no valor de mil milhões de EUR, aprovada em abril de 2014, deverá estar totalmente executada em 2014.

Ao abrigo da nova decisão legislativa para a operação de AMF à Tunísia no valor de 300 milhões de EUR, (também sob a forma de empréstimos), aprovada em maio de 2014, estão programados desembolsos em três parcelas em 2014-15.

A execução integral de todas as operações acima referidas está sujeita ao cumprimento das condições de política económica estabelecidas nos correspondentes ME.

Caso as conversações em curso entre o FMI e a Geórgia resultem num novo programa do FMI, e sob reserva de as autoridades da Geórgia e a UE acordarem um ME, a execução da decisão de conceder AMF à Geórgia (23 milhões de EUR em empréstimos e 23 milhões de EUR em subvenções) poderá ter início em 2014.

A Comissão recebeu em fevereiro de 2014 um novo pedido de apoio à Arménia no âmbito da AMF. Destina-se a dar seguimento ao programa de AMF concluído em 2012 e tem por objetivo ajudar o país a colmatar o défice residual de financiamento externo que se prevê para o período de 2014-15, complementando os recursos disponibilizados pelo FMI no âmbito de um novo acordo de financiamento (mecanismo alargado de financiamento de 125 milhões de USD), que foi aprovado em 7 de março de 2014.

Em novembro de 2012, o Egito renovou o seu pedido de AMF, para um montante total de 500 milhões de EUR. A Comissão tinha por conseguinte pensado apresentar uma proposta, que consistiria possivelmente num empréstimo de 450 milhões de EUR conjugado com uma subvenção de 50 milhões de EUR. Realizou-se também uma avaliação operacional, onde eram analisados os circuitos financeiros e os controlos do sistema de gestão das finanças públicas do Egito, em junho de 2013. No entanto, esta proposta foi suspensa, na pendência do acordo, entre o Egito e o FMI, sobre um programa de desembolso do FMI, e tendo em conta a evolução política registada no segundo semestre de 2013.

A Comissão poderá apresentar uma proposta de uma nova operação de AMF à Moldávia, tendo em conta a degradação da sua situação económica e as recentes conversações com o FMI com vista a um novo programa.

O quadro seguinte apresenta uma panorâmica das autorizações e pagamentos de subvenções no âmbito da AMF em 2012, 2013 e 2014 (valores indicativos). A previsão para 2014 é de carácter muito preliminar e inclui apenas as operações de AMF relativamente às quais a Comissão propôs uma decisão ou que já foram aprovadas pelos colegisladores.

No que respeita aos empréstimos, o montante total dos empréstimos em curso no quadro da AMF era de 582 milhões de EUR no final de 2013. Este montante é coberto pelo Fundo de Garantia para ações externas⁸, que é mantido em 9 % do montante em dívida. O Fundo de Garantia cobre não só os empréstimos no âmbito da AMF mas também os empréstimos Euratom e os empréstimos do BEI a países terceiros; é apoiado pelo

⁸ Para mais informações, consultar o relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as garantias cobertas pelo orçamento geral.

orçamento da UE. Estima-se que os desembolsos correspondentes a empréstimos de AMF ascendam a cerca de 1,8 mil milhões de EUR em 2014, o que corresponde a um provisionamento do Fundo de Garantia de cerca de 160 milhões de EUR. Estes números não incluem, no entanto, eventuais novas operações de AMF para as quais a Comissão ainda não apresentou uma proposta.

Autorizações e pagamentos no âmbito da AMF em 2012-14 (em EUR)			
	2012	2013	2014 (valores indicativos)
Dotações de autorização para subvenções no orçamento	95 550 000	94 550 000	60 000 000
Autorizações, total	498 316	173 856	
Avaliações operacionais, estudos sobre despesa pública e responsabilidade financeira, avaliações <i>ex post</i>	498 316	173 856	250 000
AMF República Quirguiz (decisão adotada)			15 000 000
AMF Geórgia (decisão adotada)			a determinar
Outras possíveis operações de AMF (Moldávia, Egito, Arménia...)			a determinar
Dotações orçamentais ainda não autorizadas	95 051 684	94 376 144	
Dotações de pagamento para subvenções no orçamento	79 050 000	56 339 890	52 153 011
Pagamentos, total	30 325 812	529 345	
Avaliações operacionais, estudos sobre despesa pública e responsabilidade financeira, avaliações <i>ex post</i>	325 812	529 345	
AMF Moldávia (decisão adotada)	30 000 000		15 000 000
AMF República Quirguiz (decisão adotada)			a determinar
AMF Geórgia (decisão adotada)			a determinar
Outras possíveis operações de AMF (Moldávia, Egito, Arménia...)			
Dotações não utilizadas para pagamentos de subvenções	48 724 188	55 810 545	
Desembolsos de empréstimos AMF, total	39 000 000	100 000 000	
Arménia (decisão adotada)	39 000 000		
Bósnia-Herzegovina (decisão adotada)		100 000 000	
República Quirguiz (decisão adotada)			15 000 000
Jordânia (decisão adotada)			180 000 000
Tunísia (decisão adotada)			200 000 000
Ucrânia I (decisão adotada)			360 000 000
Ucrânia II (decisão adotada)			1000 000 000
Geórgia (decisão adotada)			a determinar
Outras possíveis operações de AMF (Moldávia, Egito, Arménia...)			a determinar