COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 10.6.2016
COM(2016) 376 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a execução da assistência macrofinanceira a países terceiros em 2015

{SWD(2016) 192 final}

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO 3

2. CONTEXTO 3

2.1. Evolução nos últimos anos 3

2.2. Melhorar o funcionamento do instrumento de AMF 4

3. OPERAÇÕES DE ASSISTÊNCIA MACROFINANCEIRA EM 2015 5

3.1. Panorâmica geral 5

3.2. Operações em cada país beneficiário em 2015 7

3.2.1. Geórgia 7

3.2.2. Jordânia 7

3.2.3. República Quirguiz 9

3.2.4. Tunísia 9

3.2.5. Ucrânia 10

4. GARANTIR A CORRETA APLICAÇÃO DOS FUNDOS DA AMF: AVALIAÇÕES OPERACIONAIS E AVALIAÇÕES *EX POST* 11

4.1. Avaliações operacionais 12

4.2. Avaliações ex post 12

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 2015

1. INTRODUÇÃO

A assistência macrofinanceira, ou AMF, é um instrumento financeiro da UE destinado a fazer face a necessidades excecionais de financiamento externo de países que lhe são próximos em termos geográficos, económicos e políticos. O seu objetivo é restaurar a estabilidade macroeconómica e financeira nos países candidatos e potenciais candidatos, bem como nos países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança, incentivando ao mesmo tempo a execução de reformas estruturais e de ajustamentos macroeconómicos.

A AMF é um instrumento de apoio à balança de pagamentos, que está condicionada à existência de um programa de ajustamento e reforma acordado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), que deve complementar. Pode assumir quer a forma de empréstimos, caso em que a Comissão obtém os fundos necessários junto dos mercados de capitais e os empresta por sua vez ao país beneficiário, quer, em circunstâncias específicas, a forma de subvenções financiadas pelo orçamento da UE.

A AMF está sujeita ao respeito dos direitos humanos e de mecanismos democráticos efetivos por parte do país beneficiário. É disponibilizada em parcelas estritamente ligadas à aplicação bem sucedida de medidas de reforma sólidas destinadas a repor a economia do país beneficiário numa via sustentável a longo prazo. Deste modo, a assistência macrofinanceira complementa a regular assistência à cooperação da UE e contribui para o objetivo mais geral de preservação da estabilidade e promoção da prosperidade para além das fronteiras da UE.

O ano de 2015 caracterizou-se pelos progressos realizados na implementação das operações da AMF em curso a favor da Geórgia, da Jordânia, da República Quirguiz e da Tunísia, bem como pela persistência da difícil situação política e económica na Ucrânia, que desencadeou a aprovação de uma terceira operação de AMF em grande escala a favor desse país.

O presente relatório anual foi elaborado em conformidade com as obrigações de informação da Comissão, previstas nas diversas decisões do Conselho e decisões conjuntas do Parlamento Europeu e do Conselho relativas às operações de AMF. 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 de cada operação de AMF.

2. CONTEXTO

2.1. Evolução nos últimos anos

Desde 1990, a UE executou 26 operações de AMF nos países candidatos, potenciais candidatos e nos países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança, num montante

total de mais de 10 mil milhões de EUR. As operações de AMF variaram entre as operações relativamente pequenas — a mais pequena foi uma operação de 15 milhões de EUR executada em 1996 na Moldávia — e as operações de grande escala, como a operação mais recente de 1,8 mil milhões de EUR a favor da Ucrânia.

O número das operações de AMF e o respetivo volume foram afetados pela evolução da situação económica e financeira mundial. A partir de 2011, as condições de financiamento para as economias emergentes nos mercados de capitais mundiais deterioraram-se significativamente, devido em parte à fuga para ativos mais seguros na sequência da crise da dívida soberana da área do euro. Além disso, a «primavera árabe» e as subsequentes transformações políticas e económicas nos países árabes parceiros da zona mediterrânica acentuaram a pressão sobre os orçamentos e contas externas desses países. Estes desenvolvimentos conduziram ao aumento dos pedidos de AMF em 2012 e 2013, com pedidos de apoio provindos do Egito, da Jordânia e da Tunísia.

Em 2014, o conflito no leste da Ucrânia e a acentuada deterioração da situação económica e financeira do país despoletaram um nível sem precedentes de apoio através de AMF. Entre 2014 e 2015, foram disponibilizados à Ucrânia 3,4 mil milhões de EUR, sempre sob a forma de empréstimos, no quadro de três operações de AMF, dos quais 2,21 mil milhões de EUR já tinham sido desembolsados até dezembro de 2015. Este valor representa a maior assistência financeira jamais concedida a um país terceiro num período tão curto.

Embora se tenham verificado sinais de estabilização macroeconómica na Ucrânia desde meados de 2015, a situação continua a ser incerta. Além disso, continua a ser frágil noutros países da vizinhança oriental, em particular na Bielorrússia e na Moldávia, devido tanto a fatores internos como ao impacto da evolução da situação económica na Rússia.

Do mesmo modo, e apesar das melhorias em alguns países, os conflitos regionais e os problemas de segurança continuaram a pesar sobre o desempenho macroeconómico na vizinhança meridional em 2015. Esta situação conduziu à adoção de uma nova proposta de AMF em favor da Tunísia, bem como ao início de debates sobre uma operação de acompanhamento em favor da Jordânia, uma vez mais devido ao impacto da guerra na Síria sobre o país, nomeadamente pela crise dos refugiados.

2.2. Melhorar o funcionamento do instrumento de AMF

A fim de acelerar o moroso processo de tomada de decisões, que foi identificado pelo Parlamento Europeu como uma das principais deficiências do instrumento de AMF, a Comissão apresentou, em 4 de julho de 2011, uma proposta de regulamento-quadro que estabelece as disposições gerais para a concessão de AMF aos países terceiros[1]. Os principais objetivos da proposta eram:

i. prever um processo decisório mais rápido e mais eficiente;

ii. criar um quadro geral para as operações de AMF;

[1] COM (2011) 396 final de 4.7.2011.

iii. alinhar o processo decisório com o de outros instrumentos de financiamento externo.

Na sequência de intensos debates com o Parlamento e o Conselho, a Comissão entendeu que a natureza da sua proposta tinha sido desvirtuada durante o longo processo legislativo, na medida em que a privou da sua razão de ser, pelo que decidiu, em 8 de maio de 2013, retirar a sua proposta[2].

Na sequência dessa retirada, em 18 de julho de 2013, o Conselho interpôs um recurso de anulação contra a Comissão junto do Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 263.º do TFUE. No seu acórdão de 14 de abril de 2015, o Tribunal de Justiça rejeitou esse recurso do Conselho, confirmando que a decisão da Comissão era justificada[3]. Assim, as decisões legislativas respeitantes a cada operação de AMF continuam a ser adotadas pelo Parlamento e pelo Conselho caso a caso, de acordo com o processo legislativo ordinário.

A experiência recente, em particular a necessidade de lançar rapidamente novas operações de AMF na Ucrânia em 2014 e 2015, veio novamente sublinhar a necessidade de garantir que este tipo de assistência, na qualidade de instrumento de emergência, possa ser mobilizado rapidamente em resposta a situações de crise. Neste contexto, os colegisladores esforçaram-se por acelerar o processo decisório no quadro do processo legislativo ordinário, em especial para a última operação de AMF na Ucrânia, que foi aprovada em pouco mais de três meses, em 2015. No entanto, a margem de manobra que permite acelerar o procedimento de adoção segundo o processo legislativo ordinário continua a ser limitada, como demonstra o recurso ao procedimento de urgência nos termos do artigo 213.º do TFUE para a adoção, em 2014, da segunda operação de AMF a favor da Ucrânia.

A Comissão continuará, por conseguinte, a manter o contacto com os colegisladores e a procurar formas de melhorar a eficácia e a eficiência do atual processo decisório.

3. OPERAÇÕES DE ASSISTÊNCIA MACROFINANCEIRA EM 2015

3.1. Panorâmica geral

Em 2015, foram alcançados progressos no que diz respeito às seguintes decisões de AMF:

- **Geórgia**: Esta é a segunda das duas operações de AMF prometidas pela UE em 2008 e aprovadas pelos colegisladores em agosto de 2013. Eleva-se a 46 milhões de EUR, metade sob a forma de empréstimos e outra metade sob a forma de subvenções. A componente «subvenções» da primeira parcela (13 milhões de EUR) foi desembolsada em janeiro de 2015 e a componente «empréstimos» (10 milhões de EUR) em abril. Uma vez que a Geórgia executou as medidas acordadas no Memorando de Entendimento assinado com a UE, o desembolso da

[2] Para mais pormenores, ver o relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução da assistência macrofinanceira a países terceiros em 2013 [COM (2014) 372 final].
[3] Para mais informações, consultar: Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 14 de abril de 2015, no processo C-409/13, Conselho/Comissão, ECLI:EU:C:2015:217.

segunda parcela (23 milhões de EUR) está previsto para 2016, desde que o programa do FMI continue a ser cumprido;

- **Jordânia**: Em dezembro de 2013, os colegisladores adotaram a proposta da Comissão que visa conceder 180 milhões de EUR de empréstimos à Jordânia. A operação foi inteiramente desembolsada em 2015, em duas parcelas de, respetivamente, 100 e 80 milhões de EUR. A primeira parcela foi desembolsada em fevereiro de 2015 e a segunda em outubro de 2015;
- **República Quirguiz**: Esta operação de AMF, que consiste em 15 milhões de EUR em empréstimos e 15 milhões de EUR em subvenções, é excecional, na medida em que a República Quirguiz está fora do âmbito geográfico normal do instrumento de AMF. Após a aprovação pelos colegisladores em outubro de 2013, a primeira parcela da assistência foi desembolsada em 2015: a subvenção de 10 milhões de EUR foi desembolsada em junho de 2015 e o empréstimo de 5 milhões de EUR em outubro de 2015. A componente «subvenções» da segunda parcela foi desembolsada em fevereiro de 2016 e a componente «empréstimos» foi desembolsada em abril de 2016;
- **Tunísia**: Em dezembro de 2013, a Comissão apresentou uma nova proposta destinada a conceder à Tunísia uma AMF de um máximo de 250 milhões de EUR em empréstimos. A decisão foi adotada pelos colegisladores em maio de 2014 e o montante da assistência foi aumentado para 300 milhões de EUR. As primeiras duas parcelas (100 milhões de EUR cada) foram desembolsadas em agosto e dezembro de 2015, respetivamente. O desembolso da terceira e última parcela está previsto para 2016.

No que diz respeito à **Ucrânia**, foi desembolsado em 2015 um total de 850 mil milhões de EUR sob a forma de empréstimos ao abrigo de dois programas de AMF. O primeiro (AMF I), baseado nas decisões adotadas em 2002 e 2010, disponibilizou uma AMF no montante total de 610 milhões de EUR. Deste montante, 360 milhões de EUR foram desembolsados em duas parcelas, respetivamente, em maio e novembro de 2014. O desembolso da terceira e última parcela de AMF (250 milhões de EUR) teve lugar em abril de 2015.

Além disso, em resposta a uma nova deterioração da situação macroeconómica da Ucrânia, a Comissão propôs, em janeiro de 2015, uma nova operação de AMF (AMF III) no montante máximo de 1,8 mil milhões de EUR para aliviar as necessidades de financiamento externo do país e facilitar a execução de um pacote global de reformas. Esta operação suplementar, a terceira a ser implementada na Ucrânia desde 2014, elevou para 3,4 mil milhões de EUR o total da AMF da UE em favor da Ucrânia. Após a aprovação pelos colegisladores em abril de 2015, a primeira parcela de 600 milhões de EUR foi desembolsada em julho de 2015. O desembolso da segunda parcela desta operação (igualmente no montante de 600 milhões de EUR) estava inicialmente previsto para 2015. No entanto, teve de ser adiado, devido aos insuficientes progressos realizados na execução de várias medidas de reforma. Esta e a terceira parcelas deverão ser disponibilizadas no decurso de 2016, desde que a Ucrânia respeite as condições financeiras e de política económica acordadas e continue a obter resultados satisfatórios na execução do programa do FMI.

3.2. Operações em cada país beneficiário em 2015

3.2.1. Geórgia

Em agosto de 2013, a UE adotou uma AMF em favor da Geórgia num montante máximo de 46 milhões de EUR, metade sob a forma de subvenções e a outra metade sob a forma de empréstimos, que será disponibilizado em duas parcelas iguais. Trata-se da segunda das duas operações de AMF do mesmo montante prometidas pela UE na conferência internacional de doadores realizada em Bruxelas, em outubro de 2008, quando a economia da Geórgia sofria as consequências económicas da crise financeira mundial e do breve conflito que a opôs nesse ano à Rússia.

As negociações sobre a AMF foram reativadas depois de a Geórgia ter celebrado um novo acordo de desembolso com o FMI em julho de 2014. O memorando de entendimento, o acordo de empréstimo e a convenção de subvenção foram assinados por ambas as partes e, quando necessário, ratificados pelo parlamento da Geórgia em dezembro de 2014.

A primeira parcela de AMF foi desembolsada em janeiro (13 milhões de EUR em subvenções) e abril de 2015 (10 milhões de EUR em empréstimos) com base nos bons resultados obtidos pela Geórgia com o programa do FMI. O desembolso da segunda parcela, de 23 milhões de EUR, foi atrasado na sequência do adiamento do segundo reexame do programa do FMI. O FMI deslocou-se a Tbilissi em novembro de 2015 para o reatamento das negociações sobre o segundo e o terceiro reexames do programa. No entanto, os debates não foram conclusivos. Entretanto, a Comissão procedeu, em novembro de 2015, a um reexame do respeito das condições de reforma específicas ligadas ao desembolso da segunda parcela da AMF da UE, tendo concluído que todas tinham sido cumpridas. A Comissão deve, por conseguinte, poder desembolsar esta segunda e última parcela, logo que o conselho de administração do FMI tiver concluído a avaliação em curso do programa.

A degradação da situação externa desde o final de 2014 reduziu acentuadamente as exportações e as remessas de fundos da Geórgia, o que conduziu a uma desaceleração do crescimento do PIB, que passou de 4,6 % em 2014 para 2,8 % em 2015. O lari georgiano perdeu um quarto do seu valor entre novembro de 2014 e dezembro de 2015, e as vulnerabilidades externas aumentaram. Apesar do abrandamento da procura interna, da depreciação do lari e da queda dos preços do petróleo, o défice da balança de transações correntes aumentou para cerca de 12 % do PIB em 2015, enquanto a dívida externa aumentou para mais de 100 % do PIB devido aos efeitos de valorização. As reservas de divisas permitem cobrir cerca de três meses das importações do ano seguinte.

Apesar da situação económica difícil, o governo conduziu em geral uma política orçamental responsável e uma política monetária restritiva e permitiu a desvalorização cambial para ajudar a absorver o choque externo. O sistema bancário, apesar da elevada taxa de «dolarização», continua a ser sólido e bem capitalizado, refletindo igualmente uma supervisão e regulamentação rigorosas conduzidas pelo Banco Central.

3.2.2. Jordânia

Na sequência do pedido oficial de AMF por parte da Jordânia em dezembro de 2012, a Comissão adotou, em 29 de abril de 2013, uma proposta de decisão para a concessão de AMF no montante máximo de 180 milhões de EUR, sob a forma de um empréstimo a médio prazo. Esta decisão foi adotada pelo Parlamento e pelo Conselho em 11 de dezembro de 2013. No início de 2014, foram concluídas as negociações sobre o memorando de entendimento, estabelecendo as medidas de política económica a adotar pelas autoridades jordanas, e sobre o acordo relativo ao programa de empréstimos. Os dois documentos foram assinados em março de 2014. A AMF em favor da Jordânia destinava-se a complementar os fundos concedidos pelo FMI no âmbito do acordo de «stand-by», que teve início em agosto de 2012 e terminou ao fim de três anos. A primeira parcela da operação de AMF (100 milhões de EUR) foi paga em 10 de fevereiro de 2015 e a segunda (80 milhões de EUR) em 15 de outubro de 2015.

O crescimento da economia da Jordânia abrandou para 2,4 % em 2015, em resultado dos contínuos conflitos no Iraque e na Síria, o que afetou as exportações do setor turístico e a confiança das empresas. Consequentemente, a taxa de desemprego aumentou de novo, tendo passado de 11,9 % em 2014 para 13,8 % no terceiro trimestre de 2015. Devido a uma queda acentuada dos preços dos combustíveis e dos transportes, estima-se que a inflação tenha diminuído para -0,9 % em 2015.

Apesar da descida dos preços do petróleo, a consolidação orçamental não progrediu em 2015. O abrandamento da economia, combinado com as perdas de receitas provenientes dos impostos sobre as vendas, conduziu a um aumento do défice primário das administrações públicas (excluindo subvenções e transferências para a NEPCO, a empresa de eletricidade e para a WAJ, a autoridade de distribuição de água da Jordânia), que passou para cerca de 5,2 % do PIB em 2015, contra 4,5 % do PIB em 2014. Esta situação realça a fragilidade da situação orçamental da Jordânia, uma vez que o país continua a depender de subvenções estrangeiras, que representaram cerca de 1,8 % do PIB em 2015. Segundo as estimativas, o défice da balança de transações correntes (excluindo as subvenções) teria diminuído para se situar em 11,7 % do PIB em 2015, em comparação com 12,1 % em 2014, devido à diminuição dos preços do petróleo. Em dezembro de 2015, as reservas internacionais em moeda estrangeira atingiam o confortável nível de 14,7 mil milhões de dólares americanos, o equivalente a 6,8 meses de importações do ano seguinte.

Em agosto de 2015, a Jordânia completou o acordo de «stand-by» por três anos no montante de 2 mil milhões de USD (800 % da quota) com o FMI. Desde então, as autoridades jordanas participam nas discussões com o FMI com vista à conclusão de um novo programa. O novo programa, de maior duração, deverá estar em funcionamento no segundo semestre de 2016.

Durante a Conferência «Apoio à Síria e à região», realizada em Londres em 4 de fevereiro de 2016, a Comissão comprometeu-se a disponibilizar 2,4 mil milhões de EUR para apoiar os países afetados pela crise dos refugiados. Tendo em conta a degradação do contexto regional e na sequência de um pedido oficial das autoridades jordanas, apresentado em março de 2016, será apresentada no curso do ano uma nova AMF em favor da Jordânia.

3.2.3. República Quirguiz

Na sequência da violência política e étnica que conduziu a uma queda acentuada da atividade económica e a um défice de financiamento externo considerável, a UE comprometeu-se a apoiar a recuperação da República Quirguiz numa conferência internacional de doadores, realizada em Bisqueque, em julho de 2010. Tal conduziu, em dezembro de 2011, a uma proposta da Comissão destinada a conceder à República Quirguiz uma AMF num montante máximo de 30 milhões de EUR (15 milhões de EUR em empréstimos e 15 milhões de EUR em subvenções). A decisão sobre esta AMF foi adotada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 22 de outubro de 2013. O memorando de entendimento e o acordo relativo ao programa de empréstimos foram assinados no final de 2014 e ratificados pelo Parlamento quirguiz em fevereiro de 2015.

Tal como referido, esta operação de AMF foi excecional, na medida em que a República Quirguiz está fora do âmbito geográfico normal do instrumento de AMF. Contudo, justificava-se pela força e dinamismo das reformas políticas e económicas pró-democráticas do país e por fazer parte de uma região de grande importância económica e política para a UE. A primeira parcela de 15 milhões de EUR foi desembolsada em duas prestações, uma subvenção de 10 milhões de EUR em junho de 2015 e um empréstimo de 5 milhões de EUR em outubro de 2015. Após a conclusão satisfatória do reexame da conformidade tendo em vista a concessão da segunda parcela, a Comissão desembolsou a componente «subvenções» desta parcela (5 milhões de EUR) em favor das autoridades da República Quirguiz em 10 de fevereiro de 2016. A componente «empréstimos» (10 milhões de EUR) foi desembolsada em 13 de abril de 2016.

A economia da República Quirguiz tem-se comportado relativamente bem e dá provas de resistência face à conjuntura económica externa desfavorável, em particular na região da CEI. Em 2015, o crescimento do PIB atingiu 3,5 %, graças a um bom desempenho dos setores agrícola e dos serviços, enquanto a inflação diminuiu para 3,4 %. A situação da balança de pagamentos do país mantém-se vulnerável, devido a um défice da balança de transações correntes estruturalmente elevado. O agravamento da crise económica na Rússia e os fracos desempenhos de outros países da CEI estão a travar as exportações e reduziram as importações, devido a uma diminuição das remessas dos emigrantes. Assim, o défice da balança de transações correntes continua a ser muito elevado, representando 16 % do PIB em 2015. As reservas internacionais totais diminuíram para 1,78 mil milhões de USD no final de 2015, ou seja, 3,7 meses de importações previstas, contra 1,96 mil milhões de USD, ou 4,4 meses, no final de 2014. Em dezembro de 2015, o FMI concluiu com êxito o primeiro reexame do programa ao abrigo do mecanismo de crédito alargado de três anos aprovado em abril de 2015. A aprovação dada pelo conselho de administração permitiu o desembolso imediato de 9,514 milhões em direitos de saque especiais (13,2 milhões de USD) em favor da República Quirguiz.

3.2.4. Tunísia

Em junho de 2013, o conselho de administração do FMI aprovou um acordo de *stand-by* por 24 meses com a Tunísia, no montante de 1,75 mil milhões de USD, que foi subsequentemente prorrogado até dezembro de 2015. Neste contexto, a Tunísia obteve da UE uma AMF suplementar no montante de 300 milhões de EUR sob a forma de

empréstimos, que foi aprovada em maio de 2014. Um montante de 200 milhões de EUR foi desembolsado em duas parcelas iguais, respetivamente em maio e dezembro de 2015. Os restantes 100 milhões de EUR deverão ser desembolsados durante o ano de 2016.

Em 2015, em grande parte na sequência do impacto económico negativo de atentados terroristas (nomeadamente sobre o turismo, o setor dos transportes e os investimentos) e de perturbações da produção devido à agitação social, as projeções de crescimento foram revistas em baixa acentuada: o crescimento seria de 0,5 % em comparação com as previsões de 3 % no início do ano, e a situação está a afetar negativamente uma balança de pagamentos e uma situação orçamental já vulneráveis, o que cria importantes necessidades de financiamento.

A taxa de desemprego continua a ser elevada, situando-se em 15 %, em particular entre os jovens e licenciados (mais de 30 %). A inflação atingiu uma média de cerca de 4,4 % em 2015 e tem tendência para diminuir. No que diz respeito às finanças públicas, após ter alcançado um certo grau de consolidação orçamental em 2014, o défice estrutural (excluindo os custos de recapitalização do setor bancário) aumentou em 2015, tendo passado de 4,2 % do PIB para 4,7 % do PIB, essencialmente induzido por medidas tomadas na sequência dos atentados terroristas e apesar das economias geradas por preços dos petróleos inferiores ao previsto. A dívida pública continua a aumentar, tendo atingido 53 % do PIB em 2015 e devendo atingir um pico de 61 % do PIB no final de 2018, antes de a tendência começar a inverter. Além disso, prevê-se um aumento substancial das amortizações da dívida pública nos próximos dois anos.

As notações da dívida soberana da Tunísia foram diminuídas várias vezes desde 2011 e pela última vez em 2014 (de Ba2 para Ba3 pela Moody's e de BB para BB- pela Standard & Poor's). Apesar da diminuição dos preços do petróleo, do abrandamento da atividade económica nacional e da melhoria dos resultados das exportações, os efeitos negativos dos ataques terroristas sobre o turismo contribuíram para manter a balança de transações correntes a um nível insustentavelmente elevado de 8,8 % do PIB em 2015. Segundo as estimativas, as reservas atingiram um nível de cerca de 7,5 mil milhões de USD no final de 2015, o que representa pouco mais de três meses de importações.

Neste contexto, e na sequência da conclusão do sexto reexame do programa do FMI em setembro último, a Tunísia solicitou a celebração de um novo acordo com o FMI, que está atualmente em fase de negociação e deverá ser aprovado pelo conselho de administração do FMI até meados de 2016. Na sequência de um pedido de AMF suplementar apresentado pelas autoridades tunisinas em agosto de 2015, a Comissão adotou, em fevereiro de 2016, uma proposta com vista a uma nova operação de AMF no montante máximo de 500 milhões de EUR, sob a forma de empréstimos.

3.2.5. Ucrânia

Tendo em conta a rápida deterioração da situação económica na Ucrânia e a fragilidade da sua balança de pagamentos, a Comissão propôs, em janeiro de 2015, uma nova operação de AMF no montante máximo de 1,8 mil milhões de EUR sob a forma de empréstimos, a desembolsar em três parcelas iguais de 600 milhões de EUR cada. A presente proposta vem no seguimento de dois programas de AMF («AMF I» e «AMF II»), num montante total de 1,61 mil milhões de EUR, que tiveram início em 2014. A

primeira parcela no âmbito da nova operação («AMF III») foi desembolsada em julho de 2015. Seguiu-se ao desembolso da última parcela remanescente de 250 milhões de EUR da AMF I, que teve lugar em abril de 2015. Assim, foi disponibilizado à Ucrânia em 2015 um total de 850 milhões de EUR em AMF.

Estes desembolsos tornaram-se possíveis depois de a Ucrânia ter celebrado um novo programa quadrienal com o FMI em março de 2015. O desembolso da segunda parcela da operação AMF III foi, no entanto, atrasado. Como referido, este atraso deveu-se à falta de cumprimento de algumas das medidas acordadas. Desde que a Ucrânia cumpra eficaz e atempadamente as medidas políticas relacionadas com a operação AMF III e continue a realizar progressos no programa do FMI, a Comissão está pronta a desembolsar as duas parcelas restantes da AMF III, num montante total de 1,2 mil milhões de EUR, no decurso de 2016.

Em 2015, a recessão na Ucrânia agravou-se. O declínio do PIB real atingiu 9,9 % em termos reais, contra 6,6 % no ano anterior. A diminuição da produção foi agravada por uma fraca confiança dos consumidores e pela perda de capacidades de produção em resultado do conflito no leste do país. Como o conflito diminuiu de intensidade e foi disponibilizado um apoio financeiro internacional substancial, a economia da Ucrânia registou sinais de estabilização económica no segundo semestre.

Uma grave crise monetária no início de 2015, conjugada com um aumento acentuado das tarifas de gás e eletricidade, fez aumentar o índice de preços no consumidor, que atingiu 48,7 %, em média, em 2015. O ambiente de elevada inflação favoreceu o crescimento das receitas orçamentais em termos nominais e, juntamente com políticas de despesas prudentes, contribuiu para uma redução significativa do défice orçamental consolidado, que se estabeleceu em 1,6 % do PIB em 2015. Apesar da consolidação orçamental, a dívida pública aumentou 10 pontos percentuais durante o ano, tendo atingido 79,4 % do PIB no final de 2015, em resultado da depreciação contínua da moeda ucraniana.

O ajustamento externo da Ucrânia prosseguiu em 2015 e o défice da balança de transações correntes desceu para 0,2 % do PIB, na sequência de uma forte contração das importações, mais importante do que a diminuição paralela das exportações (tanto em termos de volume como de preços). O ritmo de saídas de capital privado abrandou durante o último ano, à medida que a situação macroeconómica se estabilizava. Entretanto, os fluxos de assistência pública permitiram à Ucrânia reconstituir as suas reservas cambiais internacionais brutas, que atingiram 13,3 mil milhões de USD no final de 2015 contra 7,5 mil milhões de USD no ano anterior. No quadro do programa do FMI, a Ucrânia chegou a um acordo com os credores privados sobre a reestruturação de cerca de 19 mil milhões de USD de dívidas. Para além da prorrogação do prazo, este acordo permitiu uma redução da dívida em aproximadamente 3 mil milhões de USD.

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 realiza avaliações operacionais, com a assistência de consultores externos, para obter garantias razoáveis sobre o funcionamento dos procedimentos administrativos e dos circuitos financeiros nos países beneficiários.

Essas avaliações incidem sobre os sistemas de gestão das finanças públicas, em particular sobre os procedimentos e organização dos ministérios das finanças e dos bancos centrais e, mais especificamente, sobre a 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. Para além disso, são ainda examinados os procedimentos de adjudicação de contratos públicos a nível central.

Em 2015, a Comissão lançou uma avaliação operacional na Moldávia, em preparação de uma eventual nova operação de AMF. Esta avaliação foi concluída em fevereiro de 2016.

4.2. Avaliações *ex post*

Em consonância com o Regulamento Financeiro da UE, a Comissão procede a avaliações *ex post*[4] dos programas de AMF, como forma de avaliação do seu impacto. Os principais objetivos são:

i. analisar o impacto sobre a economia do país beneficiário, em particular sobre a sustentabilidade da situação das suas contas externas;

ii. avaliar o valor acrescentado da ação da UE.

Em 2014, teve início uma avaliação *ex post* de uma operação de AMF para a Bósnia-Herzegovina, que foi concluída em março de 2015. Não foram lançadas novas avaliações *ex post* em 2015.

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

O programa das operações de AMF para 2016 é o seguinte:

i. execução das operações de AMF em curso, tal como descrito supra. Inclui o desembolso das últimas parcelas das operações na Geórgia, na República Quirguiz e na Tunísia, bem como o das duas últimas parcelas da terceira operação na Ucrânia;

ii. aprovação de eventuais novos programas, com base nos pedidos recebidos até à data por parte da Tunísia, Jordânia, Moldávia, Arménia e Egito.

[4] A DG ECFIN disponibiliza todas as avaliações *ex post* em: http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm.

Tal como acima referido, as operações de AMF em curso com a Geórgia, a República Quirguiz e a Tunísia, bem como a operação de AMF III com a Ucrânia, deverão ser inteiramente desembolsadas em 2016. No entanto, a implementação integral das operações em favor da Geórgia e da Tunísia depende do cumprimento das condições de política económica estabelecidas nos correspondentes memorandos de entendimento e de resultados satisfatórios na execução do programa do FMI.

Em agosto de 2015, a Comissão recebeu um pedido de AMF suplementar por parte das autoridades tunisinas, que reiteraram o seu pedido em dezembro de 2015. Tendo em conta o forte impacto da situação em matéria de segurança sobre a economia e as necessidades de financiamento externo da Tunísia durante um período de consolidação da sua transição política, a Comissão adotou, em 12 de fevereiro de 2016, uma proposta relativa a uma segunda operação de AMF, no montante máximo de 500 milhões de EUR sob a forma de empréstimos. A aprovação pelos colegisladores deverá ter lugar até meados de 2016.

Em consequência da deterioração das condições económicas e financeiras na Moldávia, foi recebido das autoridades moldavas um pedido de AMF em agosto de 2015. Uma eventual operação de AMF estaria sujeita à conclusão de um novo programa com o FMI. No entanto, a persistência da instabilidade política atrasou os debates sobre um novo programa do FMI e a adoção de uma proposta da Comissão relativa a uma nova operação de AMF em favor da Moldávia.

Em fevereiro de 2014, a Comissão recebeu um novo pedido de AMF da Arménia. Contudo, a situação da balança de pagamentos não foi considerada suficientemente grave para justificar uma proposta da Comissão para a concessão de uma AMF, apesar da aprovação, em 7 de março de 2014, de um novo acordo de financiamento com o FMI. Todavia, continuam a existir vulnerabilidades, e a Comissão está a acompanhar de perto a evolução da situação económica e financeira na Arménia, em especial no contexto da conjuntura económica externa mais difícil que o país tem vindo a enfrentar desde o final 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 pensado apresentar uma proposta, que consistiria possivelmente num empréstimo de 450 milhões de EUR conjugado com uma subvenção de 50 milhões de EUR. Além disso, foi realizada, em junho de 2013, uma avaliação operacional dos circuitos financeiros e dos controlos do sistema de gestão das finanças públicas do Egito. A proposta de AMF foi no entanto suspensa, na pendência de um acordo entre o Egito e o FMI para um programa de desembolso deste último e em resposta à evolução política registada no país a partir de julho de 2013.

Tal como já foi referido, durante a Conferência de Londres, realizada em 4 de fevereiro de 2016, a Comissão comprometeu-se a conceder 2,4 mil milhões de EUR para ajudar os países afetados pela crise dos refugiados. Neste contexto, e tendo também em conta o contexto regional cada vez mais difícil, as autoridades da Jordânia manifestaram interesse numa operação de AMF de acompanhamento, tendo sido recebida, em março de 2016, uma carta oficial solicitando essa assistência.

O quadro infra sintetiza as autorizações e pagamentos de subvenções no âmbito da AMF em 2014, 2015 e 2016 (a título provisório). A previsão para 2016 é muito preliminar e

inclui apenas as operações de AMF relativamente às quais a Comissão propôs uma decisão ou que já foram aprovadas pelos colegisladores.

O montante total dos empréstimos em curso no quadro da AMF era de 3 006 milhões de EUR no final de 2015. Este valor é garantido pelo orçamento da UE através do Fundo de Garantia para ações externas[5], que abrange também as operações financiamento externo do BEI e os empréstimos Euratom. O Fundo de Garantia é aprovisionado pelo orçamento da UE a uma taxa de 9 % do saldo total em dívida no final de cada ano, embora haja um desfasamento de dois anos. Espera-se que os desembolsos de empréstimos de AMF ascendam a perto de 1,7 mil milhões de EUR em 2016, o que corresponderia a um provisionamento do Fundo de Garantia em cerca de 149 milhões de EUR em 2018. Estes números não tomam em conta, porém, eventuais novas operações de AMF para as quais a Comissão ainda não apresentou uma proposta.

Autorizações e pagamentos de subvenções de AMF e desembolso de empréstimos de AMF - 2014-2016 (EUR)

	2014	2015	2016 (indicativo)
Dotações de autorização de subvenções incluídas no orçamento	60 000 000	77 955 000	79 669 000
Avaliações operacionais, avaliações *ex post* , estudos sobre despesas públicas e responsabilidade financeira (DPRF)	181 874	62 900	400 000
AMF República Quirguiz (decisão adotada)	15 000 000		
AMF Geórgia (decisão adotada)	23 000 000		
Outras possíveis operações de AMF			A determinar
Total de autorizações	**38 181 874**	**62 900**	**400 000**
Dotações orçamentais não autorizadas	21 818 126	77 892 100	79 269 000
Dotações para pagamento de subvenções incluídas no orçamento	52 153 011	74 396 314	64 606 100
Avaliações operacionais, avaliações *ex post* , estudos sobre despesas públicas e responsabilidade financeira (DPRF)	179 806	29 806	62 900
AMF República Quirguiz (decisão adotada)		10 000 000	5 000 000
AMF Geórgia (decisão adotada)		13 000 000	10 000 000
Outras possíveis operações de AMF			A determinar
Total de pagamentos	**179 806**	**23 029 806**	**15 062 900**
Dotações para pagamento de subvenções não utilizadas	51 973 205	51 366 508	49 543 200
Disbursements of MFA loans			
Ucrânia I (proposta adotada)	360 000 000	250 000 000	
Ucrânia II (proposta adotada)	1000 000 000		
Geórgia (decisão adotada)		10 000 000	13 000 000
Jordânia (decisão adotada)		180 000 000	
Tunísia (decisão adotada)*		200 000 000	100 000 000
AMF República Quirguiz (decisão adotada)		5 000 000	10 000 000
Ucrânia III (proposta adotada)		600 000 000	1200 000 000
Tunísia II (decisão adotada)*			350 000 000
Outras possíveis operações de AMF			A determinar
Total de desembolsos de empréstimos de AMF	**1360 000 000**	**1245 000 000**	**1673 000 000**

* Apenas duas das três parcelas deverão ser desembolsadas em 2016. O desembolso da última parcela está previsto para 2017.

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