



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 12 de julho de 2023
(OR. en)

11799/23

ECOFIN 771
RELEX 886
NIS 21
MED 20
COEST 439

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	11 de julho de 2023
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2023) 409 final
Assunto:	RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a execução da assistência macrofinanceira a países terceiros em 2022

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2023) 409 final.

Anexo: COM(2023) 409 final



Bruxelas, 11.7.2023
COM(2023) 409 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a execução da assistência macrofinanceira a países terceiros em 2022

{SWD(2023) 244 final}

ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO	2
2	EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA NOS PAÍSES PARCEIROS	3
2.1	Parceria Oriental.....	4
2.2	Vizinhança Meridional.....	5
2.3	Balcãs Ocidentais	6
3	OPERAÇÕES DE ASSISTÊNCIA MACROFINANCEIRA EM 2022	7
3.1	Parceria Oriental.....	8
	• Moldávia: nova operação de AMF	8
	• Ucrânia: AMF de emergência.....	9
	• Ucrânia: AMF excepcional.....	10
	• Ucrânia: AMF+.....	11
3.2	Vizinhança Meridional.....	12
	• Jordânia: AMF III	12
	• Tunísia: AMF COVID-19.....	13
3.3	Balcãs Ocidentais	13
	• Bósnia-Herzegovina: AMF-COVID-19.....	13
4	GARANTIR A CORRETA APLICAÇÃO DOS FUNDOS DA AMF: AVALIAÇÕES OPERACIONAIS, AVALIAÇÕES E AUDITORIAS	14
4.1	Avaliações operacionais.....	14
4.2	Avaliações	14
5	EVOLUÇÃO GERAL RELACIONADA COM O INSTRUMENTO DE AMF 16	
5.1	Funcionamento do instrumento de AMF.....	16
5.2	A AMF no quadro financeiro plurianual 2021-2027.....	17
6	PERSPETIVAS PARA O FUTURO — AS OPERAÇÕES DE AMF E A SITUAÇÃO ORÇAMENTAL EM 2023	18

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a execução da assistência macrofinanceira a países terceiros em 2022⁽¹⁾

1 INTRODUÇÃO

A assistência macrofinanceira, ou AMF, é um instrumento financeiro da UE⁽²⁾ de que podem beneficiar os países parceiros que enfrentam uma crise na balança de pagamentos. Desde a sua criação, em 1990, a AMF já ajudou a melhorar a estabilidade macroeconómica e financeira em países vizinhos ou geograficamente próximos do território da UE, incentivando ao mesmo tempo reformas estruturais. Normalmente, a AMF complementa e está condicionada a um acordo de crédito de carácter não cautelar estabelecido com o Fundo Monetário Internacional (FMI), mas abriu-se uma exceção a esta condição no que se refere ao apoio excepcional prestado à Ucrânia na sequência da invasão em larga escala perpetrada pela Rússia em fevereiro de 2022. O alívio de alguma da pressão sentida pelo país parceiro relativamente à resolução de problemas de balança de pagamentos permite-lhe aumentar a sua margem de manobra orçamental, melhorar a sustentabilidade da sua dívida e concentrar-se no fomento das reformas necessárias. Ao facilitar a trajetória de ajustamento macroeconómico, as operações de AMF podem ter repercussões sociais positivas, concedendo ao país mais tempo e margem para resolver as causas profundas da sua crise.

A AMF assume frequentemente a forma de empréstimos, que a Comissão financia contraindo empréstimos junto dos mercados de capitais e depois emprestando estes fundos ao país beneficiário nas mesmas condições. Em alguns casos, assume a forma de subvenções financiadas pelo orçamento da UE. Por vezes, pode ser uma combinação de empréstimos e subvenções.

A AMF é disponibilizada em parcelas e só quando estiverem preenchidos todos os critérios específicos de reforma estrutural acordados com o país. Esses critérios servem de base à aplicação de medidas de ajustamento e de reforma sólidas destinadas a combater as causas profundas da crise subjacente, a reforçar os sistemas de finanças públicas e a apoiar o crescimento sustentável e inclusivo e a criação de emprego. Além disso, como condição prévia para a concessão da AMF, o país beneficiário deve aderir a mecanismos democráticos efetivos, que incluam a existência de um sistema parlamentar pluripartidário e a observância do Estado de direito, e garantir o respeito dos direitos humanos no país. Deste modo, a AMF complementa a assistência à cooperação regularmente assegurada pela UE e contribui para o objetivo mais geral de preservação da estabilidade e promoção da prosperidade e dos valores fundamentais da UE para além das suas fronteiras. A AMF foi amplamente reconhecida como um instrumento eficaz de resposta às crises, que permite à UE intervir de modo visível e flexível, com um efeito de

¹ O presente relatório baseia-se nas informações disponíveis até abril de 2023.

² A base jurídica para a assistência macrofinanceira a países terceiros que não sejam países em desenvolvimento é o artigo 212.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Quando o país terceiro necessita de assistência financeira com carácter urgente, a base jurídica utilizada pode ser o artigo 213.º do TFUE.

alavancagem estratégica⁽³⁾. Tal é corroborado pelas conclusões de várias avaliações independentes das operações de AMF concluídas⁽⁴⁾, bem como pela recente meta-avaliação da última década de operações⁽⁵⁾.

Na sequência do início da guerra injustificada de agressão da Rússia contra a Ucrânia, 2022 revelou-se um ano excepcional para a AMF, na medida em que demonstrou de forma contundente a sua contínua relevância e flexibilidade ao permitir que a UE concedesse um apoio financeiro considerável a curto prazo à Ucrânia em circunstâncias extraordinárias, apoiando simultaneamente outros países da vizinhança da UE que foram fortemente afetados pelas consequências económicas desta guerra. Estas operações e as suas implicações orçamentais figuram, por conseguinte, entre as principais questões referidas no presente relatório anual.

O relatório anual de 2022 foi elaborado em conformidade com as obrigações de informação da Comissão estabelecidas nas diversas decisões do Parlamento Europeu e do Conselho sobre as operações de AMF⁽⁶⁾. É acompanhado de um documento de trabalho dos serviços da Comissão, que apresenta uma análise mais pormenorizada do contexto macroeconómico e da execução de cada operação de AMF.

2 EVOLUÇÃO MACROECONÓMICA NOS PAÍSES PARCEIROS

Em 2022, a evolução económica nos países da vizinhança da UE e nos países do alargamento foi direta e indiretamente afetada pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. Embora os países da Parceria Oriental tenham sido mais diretamente afetados pelas repercussões daí resultantes, estas também se fizeram sentir na Vizinhança Meridional da UE e nos Balcãs Ocidentais.

Nos países da Parceria Oriental, a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia levou à desvalorização da moeda e a fortes pressões sobre os preços dos alimentos e da energia. A confiança dos consumidores e das empresas também foi fortemente afetada e os fluxos migratórios significativos na região reforçaram as pressões inflacionistas em alguns países. A República da Moldávia foi a mais negativamente afetada, uma vez que a inflação disparou (acima dos níveis registados na Ucrânia) e a confiança dos consumidores e das empresas foi afetada. Em contrapartida, a Arménia e a Geórgia beneficiaram dos fluxos consideráveis de cidadãos russos e das transferências financeiras associadas, bem como da mudança nas rotas de transporte devido à guerra.

Na Vizinhança Meridional, apesar do baixo risco comercial global, a pressão assumiu a forma de um aumento dos preços dos alimentos e de uma diminuição da segurança alimentar (alguns países dependem fortemente da Rússia e da Ucrânia para as suas importações de trigo, um alimento de base essencial e altamente subvencionado), bem como de um aumento (embora muitas vezes altamente subvencionado) dos preços da

³ A AMF também complementa outras ações ou instrumentos externos da UE para os países da vizinhança e dos Balcãs Ocidentais, incluindo o apoio orçamental, no contexto do qual foi concedido, em 2022, um total de 1 384 milhões de EUR em subvenções a essas regiões. O mais recente relatório sobre o apoio orçamental está disponível em: https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-10/budget-support-trends-and-results-2022_en.pdf.

⁴ Todas as avaliações estão disponíveis no sítio Web da Comissão: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en

⁵ COM(2023) 0016 final; documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado *Evaluation of Macro financial assistance to third countries (Meta-evaluation of operations for 2010-2020)*.

⁶ Decisão (UE) 2022/313; Decisão (UE) 2022/1201; Decisão (UE) 2022/1628; Decisão (UE) 2022/2463; Decisão (UE) 2022/563; Decisão (UE) 2020/701; Decisão (UE) 2020/33.

energia. Apesar disso, todos os países da Vizinhança Meridional — com exceção do Líbano — continuaram a registar uma expansão económica em 2022.

Nos Balcãs Ocidentais, os aumentos sustentados dos preços da energia, dos alimentos e dos transportes promoveram uma nova aceleração da inflação, reduzindo o rendimento real disponível das famílias e o consumo privado. As perturbações nas cadeias de abastecimento internacionais e a redução da procura devido às perspetivas de menor crescimento dos principais parceiros comerciais, incluindo a UE, agravaram ainda mais as perspetivas económicas das três regiões, incluindo no que diz respeito às exportações e ao investimento direto estrangeiro, exacerbando assim os desequilíbrios externos existentes.

A presente secção analisa os desafios regionais enfrentados pelos países da vizinhança da UE e dos Balcãs Ocidentais, cujo desempenho económico é avaliado mais pormenorizadamente, por país, no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório.

2.1 *Parceria Oriental*

Em 2022, a evolução económica em todos os países da Parceria Oriental foi moldada pela guerra da Rússia contra a Ucrânia, tendo os efeitos da pandemia diminuído gradualmente. No entanto, a evolução económica divergiu fortemente nestes países. Por um lado, a produção económica entrou em colapso (cerca de -30 % na Ucrânia) ou contraiu-se consideravelmente (uma queda de 4,7 % do PIB na Bielorrússia e uma queda de 5,9 % na Moldávia). Estes países foram afetados quer diretamente (a Ucrânia é vítima da brutal guerra de agressão da Rússia e das suas devastadoras consequências humanitárias, sociais e económicas, nomeadamente através de uma perda maciça de capital físico e da destruição de infraestruturas, bem como de um número significativo de refugiados internacionais e internos), quer através de efeitos colaterais que afetaram a confiança dos consumidores e dos investidores. Por outro lado, a atividade económica nos três países do Cáucaso atingiu níveis impressionantes. No caso da Arménia e da Geórgia, o PIB aumentou 12,6 % e 10,1 %, respetivamente, refletindo um afluxo de cidadãos e empresas russas na sequência do início da guerra de agressão russa e um aumento concomitante das transferências financeiras. O Azerbaijão (cujo PIB cresceu 4,6 %) beneficiou igualmente de fluxos financeiros mais elevados provenientes da Rússia e dos efeitos positivos dos termos do comércio decorrentes do aumento dos preços da energia, bem como da recuperação pós-pandemia em curso.

A elevada inflação, em muitos casos a níveis que não se registavam há décadas, continuou a ser uma característica comum da Parceria Oriental em 2022. O aumento dos preços no consumidor atingiu o seu pico (chegando aos dois dígitos em todos os países) em meados do ano, em resultado do choque de preços (nomeadamente dos produtos alimentares e da energia) associado à guerra de agressão russa contra a Ucrânia e ao enfraquecimento das moedas locais na sequência imediata do conflito. Os fluxos migratórios significativos na região também reforçaram as pressões inflacionistas em alguns países. Para atenuar a inflação, os bancos centrais prosseguiram as suas orientações monetárias restritivas em 2022, apesar de o ritmo de subida das taxas ter abrandado consideravelmente a partir de meados do ano, na sequência da estabilização dos preços mundiais das matérias-primas e das moedas locais.

Beneficiando da atividade económica robusta, os três países do Cáucaso apresentaram resultados orçamentais sólidos em 2022, uma vez que os défices orçamentais ficaram abaixo dos objetivos, enquanto os rácios da dívida pública em relação ao PIB diminuíram consideravelmente. Em contrapartida, num contexto de aumentos acentuados —

nomeadamente das despesas com a defesa — e de um colapso das receitas da economia interna afetada pela guerra, a Ucrânia registou um enorme défice orçamental que foi financiado principalmente por parceiros internacionais, nomeadamente a UE. No plano externo, também se verificaram tendências divergentes. Os três países do Cáucaso registaram um forte crescimento do comércio, em parte devido às alterações nas rotas de transporte desencadeadas pela guerra e, no caso do Azerbaijão, ao aumento dos preços mundiais da energia. Em contrapartida, o comércio entrou em colapso na Ucrânia devido à destruição de reservas de capital pela Rússia e aos bloqueios de rotas comerciais fundamentais, nomeadamente no Mar Negro, por parte da Rússia. As sanções ocidentais abrangentes contra a Bielorrússia contribuíram para o declínio do comércio do país. Do lado positivo, as remessas para os países da Vizinhança Oriental permaneceram surpreendentemente resistentes à guerra e contribuíram para reduzir os défices da balança corrente, apoiando assim — juntamente com o financiamento oficial — a atual acumulação de reservas internacionais na maioria dos países da região.

A curto prazo, a região continuará provavelmente a ser moldada pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. Outro fator fundamental é o potencial enfraquecimento da procura externa mundial devido às atuais orientações monetárias restritivas dos principais bancos centrais. Esta situação poderá ser parcialmente compensada por políticas orçamentais e monetárias ligeiramente mais acomodáticas nos países da Vizinhança Oriental, uma vez que a inflação começou a abrandar gradualmente.

2.2 *Vizinhança Meridional*

Apesar das repercussões da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia em termos de aumento dos preços das matérias-primas e da inflação, que levaram a restrições nas condições de financiamento, todos os países da Vizinhança Meridional — com exceção do Líbano — continuaram a registar uma expansão económica em 2022. Apesar da diminuição do impacto económico da pandemia, o crescimento económico abrandou e situou-se abaixo das expectativas anteriores à guerra, em especial no trimestre que se seguiu ao início da guerra. Os dados preliminares sugerem que o crescimento real do PIB atingiu 2,0 % em Marrocos e 7,7 % em Israel no primeiro semestre de 2022.

O crescimento económico foi impulsionado pela continuação da recuperação do setor dos serviços, em especial o turismo, a hotelaria, a restauração e os serviços de transporte. A expansão dos exportadores de energia beneficiou, em especial, da forte procura e dos elevados preços internacionais da energia na sequência da guerra da Rússia contra a Ucrânia e das sanções (ocidentais) contra a Rússia. O desemprego estabilizou para níveis anteriores à pandemia na maioria dos países, devido à recuperação da atividade económica. A inflação dos preços no consumidor acelerou em todos os países, impulsionada pelos preços internacionais da energia e dos produtos alimentares. Em resposta ao aumento da inflação, os bancos centrais aumentaram as taxas de juro, em particular no segundo trimestre de 2022, tornando assim mais restritiva a orientação monetária que se mantivera acomodática em 2021 e no início de 2022.

Após a forte deterioração dos saldos orçamentais durante a pandemia em 2020, os défices orçamentais diminuíram em todos os países. As receitas, em especial as receitas fiscais, aumentaram graças à recuperação da atividade económica e ao aumento da inflação, enquanto as despesas, nomeadamente nos setores social e da saúde, diminuíram, de um modo geral, em relação aos seus picos de 2020. Esta situação foi parcialmente compensada pelas pressões sobre as despesas orçamentais associadas às consequências da guerra da Rússia contra a Ucrânia, uma vez que a maioria dos vizinhos meridionais subvencionam o trigo e/ou o combustível. Além disso, a dívida pública manteve-se em

níveis recorde em consequência das necessidades substanciais de financiamento durante a pandemia. A dinâmica das contas correntes varia fortemente entre os países da Vizinhança Meridional, dadas as grandes diferenças nas estruturas económicas e nos perfis comerciais. Impulsionada pelo aumento dos preços mundiais das matérias-primas na sequência da guerra da Rússia contra a Ucrânia, a subida dos preços do combustível e do gás exerceu pressão sobre as contas correntes de todos os importadores de energia. A recuperação do setor do turismo e as remessas tiveram efeitos atenuantes na maioria dos países. A região continuou também a beneficiar do apoio externo de credores institucionais internacionais.

A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia também afetou as perspetivas dos países da Vizinhança Meridional, embora em menor grau do que nos países da Parceria Oriental. As suas consequências implicam riscos significativos de revisão em baixa da recuperação em curso, uma vez que os vizinhos meridionais continuam a ser afetados pelo aumento dos preços dos produtos alimentares, da energia e de outras matérias-primas, em particular, que fazem subir a inflação, afetam o consumo interno e aumentam a pressão sobre os orçamentos públicos. As perturbações das cadeias de abastecimento e dos fluxos comerciais já exercem uma enorme pressão sobre os mercados, as finanças públicas, os produtores e os consumidores em toda a região, em especial sobre os países que dependem da exportação de cereais da Ucrânia e da Rússia, como o Egito, a Jordânia, o Líbano, a Líbia, Marrocos e a Tunísia.

2.3 Balcãs Ocidentais

A recuperação económica nos Balcãs Ocidentais registou um abrandamento significativo em 2022 devido às consequências da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, à crise energética e à elevada inflação daí decorrentes. Apesar da reabertura das economias após a pandemia de COVID-19 e da retoma do turismo, o crescimento da produção voltou a abrandar no terceiro trimestre de 2022, com o PIB da região a crescer 2,1 % numa base homóloga, em comparação com 4,3 % nos três meses anteriores. O consumo privado e as exportações continuaram a ser os principais motores de crescimento em toda a região, enquanto o investimento registou um desempenho misto, com descidas homólogas registadas em alguns dos países. O consumo público contraiu-se em alguns países, refletindo em parte a retirada gradual das medidas de apoio relacionadas com a pandemia.

O crescimento do emprego tornou-se marginalmente negativo nos Balcãs Ocidentais no terceiro trimestre de 2022, em comparação com o ano anterior. Apesar disso, as taxas de desemprego baixaram ou mantiveram-se inalteradas, refletindo uma diminuição da participação da população ativa em alguns países. O forte aumento dos preços da energia, dos alimentos e dos transportes impulsionaram uma aceleração significativa da inflação dos preços no consumidor em todos os países dos Balcãs Ocidentais em 2022, o que levou os bancos centrais da região com autonomia monetária a aumentar as suas taxas de juro de referência. A inflação global estabilizou ligeiramente na maioria dos países nos últimos meses de 2022, em parte devido à desaceleração do aumento dos preços dos alimentos e da energia.

A continuação da recuperação económica e a elevada inflação apoiaram o crescimento das receitas orçamentais e os saldos orçamentais continuaram a aumentar nos Balcãs Ocidentais nos primeiros 11 meses de 2022. Paralelamente, o rácio dívida pública/PIB diminuiu em todos os países em comparação com o final de 2021, refletindo em parte o aumento do PIB nominal. Entre setembro de 2021 e setembro de 2022, o défice da balança corrente da região situou-se em 6,8 % do PIB, o segundo nível mais elevado

desde o terceiro trimestre de 2020. Tal deveu-se principalmente ao aumento dos défices do comércio de mercadorias impulsionado pelo saldo energético, que superou a forte recuperação registada nas exportações de serviços e o aumento das entradas de remessas.

Existem riscos significativos de revisão em baixa das perspetivas económicas dos Balcãs Ocidentais devido à continuação da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, principalmente devido ao impacto da elevada inflação no rendimento real disponível e no consumo, bem como a condições financeiras mais restritivas.

3 OPERAÇÕES DE ASSISTÊNCIA MACROFINANCEIRA EM 2022

Na primavera de 2022, as duas operações de AMF restantes no âmbito do pacote de AMF COVID-19⁽⁷⁾ foram concluídas. Embora a Tunísia tenha recebido o desembolso da última parcela em 25 de maio de 2022, a segunda parcela para a Bósnia-Herzegovina foi cancelada, devido ao incumprimento de sete das nove condições políticas.

Com a conclusão do pacote de AMF COVID-19, em 2022 a atenção passou a centrar-se na procura de formas de prestar nova assistência financeira à Ucrânia, tendo em conta a continuação da guerra de agressão da Rússia, de uma forma razoavelmente segura (reconhecendo a incerteza excecional que rodeia as operações e tendo em conta que a condição prévia habitual de que a operação de AMF fosse apoiada por um programa de pagamentos completo do FMI não era cumprida). Na sequência do início da guerra, em 28 de fevereiro de 2022, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram uma decisão relativa à concessão de assistência macrofinanceira de emergência à Ucrânia num montante máximo de 1,2 mil milhões de EUR sob a forma de empréstimos, autorizando assim a sexta operação de AMF à Ucrânia desde 2014.

No segundo semestre de 2022, face às necessidades de financiamento intensificadas e prementes da Ucrânia, a UE adotou duas operações de AMF excecionais adicionais, que autorizaram o desembolso de mais 6 mil milhões de EUR ao país até dezembro de 2022. Nas duas operações de AMF excecionais, a taxa de provisionamento foi aumentada de 9 %, tal como estipulado no Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global (Regulamento IVCDCI – Europa Global), para 70 % (pelo menos temporariamente, devendo a adequação da taxa de provisionamento ser revista semestralmente, tendo em conta a incerteza que rodeia a situação económica e as perspetivas na Ucrânia enquanto a guerra continuar).

O Regulamento «AMF+» entrou em vigor em 17 de dezembro, menos de dois meses após o pedido do Conselho Europeu de 20 e 21 de outubro no sentido de se encontrar uma solução mais estrutural para a prestação de assistência à Ucrânia em 2023. Este novo instrumento assegurará um financiamento mais previsível, contínuo, ordenado e atempado para permitir à Ucrânia cobrir uma boa parte das suas necessidades imediatas de financiamento, a reabilitação de infraestruturas críticas e o apoio inicial à reconstrução pós-guerra, com vista a apoiar o país na via da integração europeia.

Além disso, tal como refletido na designação «AMF+», este novo instrumento introduz algumas alterações às práticas normais de AMF, a fim de o adaptar às circunstâncias extraordinárias da prestação de apoio a um país em guerra, nomeadamente à elevada incerteza, aos riscos e às necessidades de flexibilidade. As alterações incluem condições mais favoráveis dos empréstimos (prazo de vencimento mais elevado, até 35 anos, com

⁷ Decisão (UE) 2020/701 que concede 3 mil milhões de EUR em empréstimos de AMF a dez países do alargamento e da vizinhança.

um período de carência de dez anos e bonificação de juros), a flexibilização da condicionalidade das políticas estruturais (apenas são exigidos progressos satisfatórios no sentido da execução para todos os desembolsos, exceto o último), a continuação da dissociação de um programa de pagamentos do FMI e o reforço das obrigações de prestação de informações. Estes elementos são explicados mais pormenorizadamente na secção 3.1 infra e no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha este relatório. As 20 condições políticas específicas subjacentes a esta operação foram cuidadosamente concebidas para assegurar a sua pertinência e viabilidade na situação atual. Abrangem os quatro domínios da estabilidade macrofinanceira: as reformas estruturais, a boa governação, o Estado de direito e a energia.

Em novembro de 2021, na sequência de uma crise do gás na Moldávia, que teve um forte impacto na economia e aumentou as suas necessidades de financiamento, as autoridades apresentaram um pedido de nova AMF. Em resposta, a UE acordou numa nova operação para a Moldávia no valor de 150 milhões de EUR, que inclui 120 milhões de EUR em empréstimos e 30 milhões de EUR em subvenções. A operação assenta num programa de reformas económicas que abrange 15 ações em matéria de Estado de direito e luta contra a corrupção, gestão das finanças públicas e governação do setor financeiro, melhoria do ambiente empresarial e reformas no setor da energia. A primeira e a segunda parcelas foram desembolsadas com êxito em julho de 2022 e março de 2023.

A economia moldava foi particularmente afetada pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, que contribuiu para o aumento das suas necessidades de financiamento, agravadas pela atual crise energética. Tendo em conta este facto, as autoridades solicitaram mais apoio internacional. Em 10 de novembro de 2022, a presidente Ursula von der Leyen anunciou um pacote adicional de apoio financeiro à Moldávia no valor de 250 milhões de EUR, a disponibilizar parcialmente através da AMF. Em 24 de janeiro de 2023, a Comissão adotou uma proposta para aumentar o apoio da AMF em curso em 145 milhões de EUR, incluindo 100 milhões de EUR em empréstimos em condições favoráveis e 45 milhões de EUR em subvenções.

Para além da assistência financeira prestada para a recuperação da pandemia de COVID-19 e por causa da guerra de agressão russa contra a Ucrânia, foi também implementada uma terceira AMF regular para a Jordânia em 2022. A terceira e última parcela foi desembolsada em 31 de março de 2023, na sequência do cumprimento de todas as 14 reformas políticas pendentes, com exceção de uma, e da dispensa da condição relativa às alterações à lei do enriquecimento ilícito, com o acordo do comité dos Estados-Membros para a AMF.

Estado de execução das operações de AMF em 2022 (por região):

3.1 Parceria Oriental

- **Moldávia: nova operação de AMF**

A Moldávia solicitou oficialmente uma nova operação de AMF em novembro de 2021, na sequência de uma crise energética ligada à ainda forte dependência energética do país em relação à Rússia e apesar de uma recuperação económica pós-pandemia. Após uma avaliação cuidadosa das necessidades de financiamento, a Comissão preparou uma proposta de apoio no valor máximo de 150 milhões de EUR, incluindo 120 milhões de EUR em empréstimos e 30 milhões de EUR em subvenções. A decisão de prestar AMF adicional à Moldávia foi adotada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 6 de abril de 2022. Na sequência da ratificação pelo Parlamento moldavo, a AMF entrou em vigor

em 18 de julho de 2022. Após o cumprimento das condições políticas acordadas no memorando de entendimento, a primeira parcela foi disponibilizada em julho de 2022 e a segunda em março de 2023, ambas no valor de 50 milhões de EUR sob a forma de empréstimos e subvenções. No âmbito da atual operação, a Moldávia dispõe ainda de 50 milhões de EUR, que poderão ser desembolsados numa única parcela. Além disso, em 24 de janeiro de 2023, a Comissão adotou uma proposta para aumentar o apoio da AMF em curso em 145 milhões de EUR. A AMF adicional faz parte de um pacote de apoio mais abrangente da Comissão à Moldávia, face ao agravamento da situação externa do país devido à grave crise energética no outono/inverno de 2022/2023. Após a adoção pelo Conselho e pelo Parlamento, espera-se que a AMF adicional seja desembolsada em duas parcelas no segundo semestre de 2023, quando as medidas políticas correspondentes tiverem sido cumpridas.

A operação de AMF regular, bem como o reforço proposto, continuam sujeitos a um balanço positivo do programa do FMI para a Moldávia no âmbito do Mecanismo de Crédito Alargado/Mecanismo de Financiamento Alargado, adotado em dezembro de 2021 e reforçado em maio de 2022. Após o reforço, o programa do Fundo ascende a 815 milhões de USD. Em janeiro de 2023, o FMI concluiu com êxito a sua segunda avaliação, tendo considerado positivos os progressos globais realizados em relação ao programa.

- **Ucrânia: AMF de emergência**

O apoio financeiro da União Europeia à Ucrânia em resposta à guerra de agressão da Rússia aumentou progressivamente, em sintonia com a difícil situação que se desenvolvia no terreno e com base numa avaliação das necessidades de financiamento da Ucrânia. Esta abordagem gradual resultou na disponibilização de três operações de AMF à Ucrânia em 2022, sendo que a elevada incerteza e as circunstâncias extraordinárias exigiram elementos novos e excepcionais de maior flexibilidade, mas também um provisionamento mais elevado, tal como descrito em seguida e no documento de trabalho dos serviços da Comissão em anexo. À operação de AMF de emergência no montante máximo de 1,2 mil milhões de EUR seguiu-se um pacote de AMF excepcional, constituído por duas operações, com um montante máximo de mil milhões de EUR e 5 mil milhões de EUR, respetivamente.

No contexto da escalada das tensões geopolíticas que precederam a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, e em resposta a um pedido oficial da Ucrânia, de 16 de novembro de 2021, no sentido de uma operação de AMF a mais longo prazo de 2,5 mil milhões de EUR, a Comissão Europeia adotou, em 1 de fevereiro de 2022, uma proposta relativa à concessão de uma nova AMF de emergência à Ucrânia num montante máximo de 1,2 mil milhões de EUR sob a forma de empréstimos, a desembolsar em duas parcelas iguais. O Parlamento Europeu e o Conselho adotaram prontamente a decisão em 28 de fevereiro de 2022, autorizando assim a sexta operação de AMF à Ucrânia desde 2014. A Comissão e a Ucrânia assinaram o memorando de entendimento correspondente em 3 de março, o que permitiu o desembolso muito rápido da primeira parcela de 600 milhões de EUR, em duas tranches, em 11 e 18 de março de 2022. No entanto, as circunstâncias de guerra configuram um caso de força maior que impediu a conclusão efetiva das medidas de política estrutural — uma condição prévia para o desembolso da segunda parcela da AMF, embora as autoridades tivessem tomado providências para dar resposta às condições políticas acordadas. Como resposta excepcional às necessidades prementes de financiamento da Ucrânia, e uma vez que as condições acordadas no memorando de entendimento não puderam ser cumpridas nesta fase por razões de força maior, a

Comissão decidiu, após uma consulta positiva do Comité dos Estados-Membros para a AMF, proceder, com caráter de urgência, ao desembolso da segunda parcela de 600 milhões de EUR em maio.

- **Ucrânia: AMF excepcional**

A situação financeira tornou-se cada vez mais grave durante o verão de 2022, com a Ucrânia a ter de imprimir cada vez mais dinheiro e a recorrer às suas reservas. No âmbito do apoio extraordinário da UE à Ucrânia, a Comissão propôs, em 1 de julho de 2022, uma nova operação de AMF de mil milhões de EUR a favor da Ucrânia, sob a forma de um empréstimo a mais longo prazo e em condições altamente favoráveis (em comparação com as condições habituais — ver *infra*). Esta proposta constituiu a primeira parte do apoio de AMF excepcional no montante máximo de 9 mil milhões de EUR, anunciado na Comunicação da Comissão de 18 de maio de 2022 sobre a ajuda de emergência e a reconstrução da Ucrânia e aprovado pelo Conselho Europeu em 23 e 24 de junho de 2022. A AMF excepcional destinava-se a prestar assistência financeira imediata numa situação de necessidade premente de financiamento e a assegurar a continuidade do funcionamento das funções mais críticas do Estado ucraniano. O Parlamento Europeu e o Conselho adotaram a decisão em 12 de julho de 2022, utilizando todas as flexibilidades processuais disponíveis para a adotar com uma celeridade inédita. A Comissão e a Ucrânia assinaram o memorando de entendimento correspondente em 19 de julho, o que permitiu o desembolso do montante total desta AMF, em duas parcelas, no início de agosto de 2022.

Em 7 de setembro de 2022, a Comissão propôs uma nova operação de AMF no valor de 5 mil milhões de EUR sob a forma de empréstimos como segunda parte do pacote de AMF excepcional. A decisão de AMF foi adotada muito rapidamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 20 de setembro de 2022, recorrendo novamente a todas as flexibilidades processuais disponíveis para acelerar o processo. Após a entrada em vigor do memorando de entendimento em 4 de outubro, foi desembolsada à Ucrânia uma primeira parcela de 2 mil milhões de EUR em 18 de outubro. O segundo desembolso de 2,5 mil milhões de EUR seguiu-se em 22 de novembro de 2022. O terceiro e último pagamento de 500 milhões de EUR foi disponibilizado em 14 de dezembro de 2022. As operações de AMF excecionais, que elevaram o apoio financeiro imediato da UE à Ucrânia desde o início da invasão russa em grande escala para um total de 7,2 mil milhões de EUR, foram vitais para manter a estabilidade macroeconómica no país.

Dadas as circunstâncias extraordinárias na Ucrânia devido à guerra de agressão da Rússia contra o país, estas operações de AMF excecionais introduziram algumas novidades, que não devem ser consideradas um precedente para futuras operações de AMF⁸). Um prazo de vencimento médio global de até 25 anos, em comparação com os tradicionais 15 anos, e a possibilidade de o orçamento da UE cobrir os custos das taxas de juro e os pagamentos de taxas administrativas reforçaram o caráter favorável da assistência. A fim de aumentar a flexibilidade na situação extraordinária de guerra, e ao contrário das operações regulares de AMF, a AMF excepcional não teve qualquer ligação formal com um programa de pagamentos do FMI. A condicionalidade política, que se revelou um valor acrescentado fundamental da assistência macrofinanceira, limitou-se às condições

⁸ Do ponto de vista orçamental, a principal novidade é a introdução de uma taxa de cobertura global de 70 % dos empréstimos da AMF excepcional à Ucrânia, em que a tradicional taxa de provisionamento de 9 % ao abrigo do orçamento da UE é complementada por garantias nacionais bilaterais para os restantes 61 % da cobertura.

relevantes consideradas viáveis e que se esperava que fossem rapidamente executadas com um grau de certeza razoavelmente elevado. Por último, foi introduzido um sistema de requisitos de comunicação de informações destinado a garantir que os fundos recebidos eram gastos de forma eficiente, transparente e responsável.

As autoridades ucranianas comprometeram-se a apresentar relatórios mensais sobre as receitas e despesas do orçamento de Estado para as principais rubricas de despesas, incluindo pormenores sobre as medidas de gestão administrativa e financeira em vigor e os controlos internos. Adicionalmente, o apoio a estas operações foi aumentado através de uma taxa de provisionamento de 70 % em vez dos habituais 9 %, tal como estipulado no Regulamento IVCDI – Europa Global. A taxa normal de 9 % permanece sob a forma de provisionamento realizado e os restantes 61 % sob a forma de uma garantia de segunda perda por parte dos Estados-Membros. Este montante foi coberto pelo orçamento da UE para a primeira operação, em conformidade com os procedimentos operacionais regulares, ao passo que, na segunda parte, foi apoiado por garantias dos Estados-Membros (ver caixa 1).

Estes elementos novos e excepcionais, em termos, por exemplo, do aumento da concessionalidade, da flexibilidade e do reforço da comunicação de informações, inspiraram igualmente a conceção do instrumento AMF+ que presta assistência financeira à Ucrânia em 2023.

- **Ucrânia: AMF+**

Um mês após o pedido do Conselho Europeu de 20 e 21 de outubro no sentido de estabelecer uma abordagem mais estruturada para a prestação de assistência à Ucrânia em 2023, a Comissão Europeia adotou uma proposta de concessão de 18 mil milhões de EUR de apoio à Ucrânia para 2023 sob a forma de empréstimos em condições altamente favoráveis, através de um novo instrumento de AMF+. Este novo instrumento assegura um financiamento mais previsível, contínuo, ordenado e atempado para dar um contributo considerável para as necessidades imediatas de financiamento da Ucrânia, para a reabilitação de infraestruturas críticas e para o apoio inicial à reconstrução pós-guerra, com vista a apoiar o país na via da integração europeia.

O instrumento AMF+, para além de integrar os novos elementos introduzidos pelo pacote excepcional de AMF, por exemplo, o reforço da concessionalidade através de prazos de vencimento mais longos dos empréstimos e das bonificações de juros, a continuação da dissociação de um programa de pagamentos do FMI, o aumento da flexibilidade na condicionalidade da política estrutural e o reforço dos requisitos de comunicação de informações, permite canalizar contribuições bilaterais de terceiros para a reconstrução de infraestruturas críticas na Ucrânia⁹). Na sequência de outro processo rápido utilizando todas as flexibilidades processuais, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o regulamento que cria a AMF+ em 14 de dezembro de 2022. As 20 condições políticas específicas subjacentes a esta operação foram, mais uma vez, cuidadosamente concebidas para assegurar a sua pertinência e viabilidade na situação atual. Abrangem os quatro domínios da estabilidade macrofinanceira: as reformas estruturais, a boa governação, o Estado de direito e a energia. Com base na experiência adquirida com o pacote de AMF excepcional e reconhecendo o impacto da persistência da situação

⁹ Do ponto de vista orçamental, a principal novidade do instrumento AMF+ é a cobertura das exposições a empréstimos AMF+ pela margem de manobra do orçamento da UE, não tendo assim implicações imediatas para a disponibilidade remanescente de dotações orçamentais no âmbito do atual período do QFP.

extraordinária, devido à guerra de agressão da Rússia, na capacidade das autoridades para executar reformas, são necessários progressos satisfatórios na execução das políticas, a fim de permitir o desembolso das parcelas, exceto no que se refere ao desembolso final, que depende da plena execução. A possibilidade de uma revisão intercalar do memorando de entendimento proporciona uma flexibilidade adicional para testar a viabilidade destas condições, tendo em conta a guerra de agressão em curso da Rússia contra a Ucrânia.

A Comissão e a Ucrânia assinaram o memorando de entendimento e o contrato de empréstimo em 16 de janeiro de 2023, tendo ambos entrado em vigor no mesmo dia. A primeira parcela de 3 mil milhões de EUR sob a forma de empréstimos foi desembolsada em 17 de janeiro de 2023, seguindo-se o segundo pagamento de 1,5 mil milhões de EUR dois meses depois, em 21 de março. Na pendência do cumprimento da condição prévia política, do reforço dos requisitos em matéria de apresentação de relatórios sobre a utilização dos fundos e de novos progressos satisfatórios na aplicação das condições acordadas em matéria de política estrutural, o instrumento AMF+ destina-se a prestar à Ucrânia uma assistência no montante de 1,5 mil milhões de EUR por mês até ao final de 2023 (o terceiro desembolso ocorreu no dia 25 de abril).

3.2 *Vizinhança Meridional*

- **Jordânia: AMF III**

Após a entrada em vigor da terceira AMF a favor da Jordânia, no valor de 500 milhões de EUR sob a forma de empréstimos em janeiro de 2020, as autoridades jordanas solicitaram assistência adicional em abril de 2020, no contexto da pandemia de COVID-19, e a UE concordou em conceder uma AMF suplementar de 200 milhões de EUR sob a forma de empréstimos. A condicionalidade da AMF em termos de política económica incide principalmente na melhoria da gestão das finanças públicas, na luta contra a corrupção, em reformas no setor dos serviços públicos essenciais, da política social e do mercado de trabalho, bem como na governação.

A primeira parcela (100 milhões de EUR, mais 150 milhões de EUR a título de complemento relacionado com a COVID-19) foi desembolsada em 25 de novembro de 2020. A segunda e a terceira parcelas estão sujeitas ao cumprimento das condicionalidades políticas específicas acordadas entre a Jordânia e a UE no Memorando de Entendimento. A segunda parcela (200 milhões de EUR e um complemento de 50 milhões de EUR) foi desembolsada em 20 de julho de 2021, concluindo com sucesso a parte da assistência relacionada com a COVID-19. A terceira parcela de 200 milhões de EUR foi disponibilizada em 31 de março de 2023, na sequência de uma avaliação positiva da condicionalidade política correspondente.

Estas operações de AMF são disponibilizadas em conjunto com os recursos de instituições financeiras internacionais e de doadores bilaterais, incluindo o FMI. Em 25 de março de 2020, o FMI aprovou um programa a quatro anos do Mecanismo de Financiamento Alargado estabelecido com a Jordânia no valor inicial de cerca de 1,3 mil milhões de USD (270 % da sua quota), que foi aumentado duas vezes em 2021/2022 para cerca de 1,49 mil milhões de USD (334 % da sua quota), a fim de reforçar o apoio para ajudar o país a fazer face ao impacto da pandemia na população, acolhendo ao mesmo tempo 1,3 milhões de refugiados sírios. O FMI aprovou a quinta revisão do Mecanismo de Financiamento Alargado em dezembro de 2022, disponibilizando imediatamente cerca de 343 milhões de USD. Tal eleva o montante total dos desembolsos do FMI à Jordânia

desde o início de 2020 para cerca de 1,7 mil milhões de USD, o que inclui cerca de 366 milhões de EUR em assistência de emergência ao abrigo do Instrumento de Financiamento Rápido disponibilizados em maio de 2020 para ajudar o país a fazer face ao impacto da pandemia. Embora a dívida pública da Jordânia tenha permanecido elevada, situando-se em 113,2 % do PIB em 2022, foi considerada sustentável pelo FMI em dezembro de 2022.

- **Tunísia: AMF COVID-19**

No âmbito do pacote de AMF COVID-19 adotado em maio de 2020, a UE aprovou um programa de AMF no montante de 600 milhões de EUR em empréstimos à Tunísia. Esta tornou-se a penúltima operação relacionada com a COVID-19 a entrar em vigor, refletindo a morosidade dos procedimentos no país parceiro: o memorando de entendimento e o contrato de empréstimo foram assinados em 24 de novembro de 2020, ratificados pelo parlamento tunisino em 15 de abril de 2021 e entraram em vigor em 11 de maio de 2021, após a publicação no Jornal Oficial da Tunísia. Por conseguinte, o período de disponibilização de 12 meses decorreu até maio de 2022. A condicionalidade política da AMF incidiu principalmente em quatro domínios temáticos, a saber, gestão das finanças públicas e reforma do setor civil, reformas ao nível das empresas públicas, proteção social e clima de investimento.

A AMF foi prestada em duas parcelas de 300 milhões de EUR cada. A primeira parcela estava sujeita às condições políticas prévias gerais para a concessão da AMF e foi desembolsada em 1 de junho de 2021. As reformas políticas necessárias para o desembolso da segunda parcela foram realizadas ou globalmente realizadas em 2022. Apesar das preocupações quanto às condições políticas prévias na sequência da deterioração da situação política desde meados de 2021, e após uma avaliação cuidadosa da situação e um ofício das autoridades dando garantias e estabelecendo compromissos sobre um calendário político, a segunda parcela foi desembolsada em 25 de maio de 2022.

A assistência complementou os recursos disponibilizados por outros doadores, incluindo o FMI, ao abrigo do seu programa de Mecanismo de Financiamento Rápido de 685 milhões de EUR a favor da Tunísia aprovado em 10 de abril de 2020.

3.3 Balcãs Ocidentais

- **Bósnia-Herzegovina: AMF-COVID-19**

Na sequência de um pedido oficial de AMF por parte da Bósnia-Herzegovina, em 14 de abril de 2020, para fazer face à pandemia de COVID-19, foram incluídos 250 milhões de EUR sob a forma de empréstimos a favor da Bósnia-Herzegovina no pacote de AMF COVID-19. O memorando de entendimento e o contrato de empréstimo foram assinados em 15 de janeiro de 2021 e entraram em vigor em 9 de junho de 2021, tornando-se esta a última das operações relacionadas com a COVID-19 a entrar em vigor. Este atraso substancial deveu-se aos longos processos de tomada de decisão do país. As condições políticas da AMF para a segunda parcela visavam dar resposta a algumas das fragilidades ao nível da governação económica e do desenvolvimento institucional, bem como da estabilidade do setor financeiro e da transparência e para apoiar a luta contra a corrupção e um melhor funcionamento do mercado de trabalho.

A AMF iria ser prestada em duas parcelas de 125 milhões de EUR cada. A primeira parcela foi desembolsada incondicionalmente em 7 de outubro de 2021, ao passo que a segunda parcela não foi desembolsada devido à execução insuficiente das condições políticas acordadas durante o período de disponibilidade da AMF, não tendo sido concluídas sete das nove reformas.

A assistência complementou os recursos disponibilizados por outros doadores, incluindo o FMI, ao abrigo do seu programa de Mecanismo de Financiamento Rápido de 330 milhões de EUR a favor da Bósnia-Herzegovina aprovado em 20 de abril de 2020.

4 GARANTIR A CORRETA APLICAÇÃO DOS FUNDOS DA AMF: AVALIAÇÕES OPERACIONAIS, AVALIAÇÕES E AUDITORIAS

4.1 Avaliações operacionais

Em consonância com o 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.

Estas avaliações incidem nos sistemas de gestão das finanças públicas, em particular no modo como os Ministérios das Finanças e os bancos centrais estão organizados e nos procedimentos que aplicam, bem como – mais especificamente – na forma como são geridas as contas em que são depositados fundos da UE. É também prestada especial atenção ao funcionamento, à independência e aos programas de trabalho das instituições de auditoria externa, bem como ao grau de eficácia dos seus controlos. Os procedimentos de adjudicação de contratos públicos a nível central são igualmente examinados.

Em 2022, foi iniciada uma nova avaliação operacional da Ucrânia no contexto da operação AMF+. Os consultores externos concluíram que, apesar da guerra de agressão da Rússia, os circuitos e procedimentos financeiros do país são considerados suficientemente adequados para efeitos de AMF. Confirmaram que os sistemas de gestão das finanças públicas da Ucrânia e outros circuitos financeiros melhoraram consideravelmente nos anos que se seguiram à avaliação operacional de 2018 e que o Governo ucraniano continua empenhado em melhorar os sistemas e processos, com amplas evidências que sugerem que várias reformas cruciais se concretizaram ou estavam em curso antes de serem bruscamente interrompidas pela invasão russa em grande escala.

4.2 Avaliações

Em consonância com o Regulamento Financeiro da UE e as decisões de AMF correspondentes, a Comissão realiza avaliações⁽¹⁰⁾ após a conclusão das operações de AMF para avaliar o seu impacto. Os dois principais objetivos destas avaliações são:

- i. analisar o impacto da AMF na economia do país beneficiário e, em especial, na sustentabilidade da sua situação externa; e
- ii. avaliar o valor acrescentado da ação da UE.

¹⁰ Todas as avaliações estão disponíveis no sítio Web da Comissão: https://ec.europa.eu/info/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities_en

Em setembro de 2022, na sequência da conclusão do estudo externo em 2021, a Comissão publicou um documento de trabalho dos serviços da Comissão que apresenta os resultados da avaliação conjunta das operações com a Tunísia e a Jordânia.

Além disso, e indo além das obrigações legais, a Comissão concluiu uma meta-avaliação de todas as operações de AMF no período de 2010-2020 que já foi apresentada no relatório do ano passado e que teve em conta as recomendações do Comité de Controlo da Regulamentação. A meta-avaliação incidiu nos princípios e nas características que regem o instrumento de AMF e visava procurar formas de melhorar a sua relevância, eficiência, valor acrescentado e a sua capacidade de dar resposta às prioridades da ação externa da UE. O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanhava a meta-avaliação foi publicado em janeiro de 2023.

- **Tunísia e Jordânia:** a avaliação abrangeu as operações de AMF à Tunísia e à Jordânia no período de 2017-2019, dizendo respeito, em ambos os casos, ao segundo pacote de apoio ao país. A avaliação concluiu que a dimensão, a forma e o calendário das operações foram pertinentes e adequados às necessidades de financiamento de ambos os países, proporcionando valor acrescentado da UE. Em ambos os países, a AMF teve um impacto positivo na sustentabilidade da dívida e desempenhou um papel positivo na promoção da estabilização macroeconómica. A condicionalidade era pertinente e incidiu em áreas-chave de reforma. As operações apoiaram mudanças positivas em algumas áreas de reforma, apesar dos progressos desiguais em algumas outras reformas específicas. Foi a primeira vez que duas operações, dadas as semelhanças regionais, a sobreposição de prazos de execução e a condicionalidade comparável, foram agrupadas numa única avaliação, a fim de tirar conclusões que vão além da operação específica. Do ponto de vista regional, o impacto positivo e as repercussões na região do Médio Oriente e Norte de África das duas AMF foram menos mensuráveis, dada a dimensão relativamente pequena das economias apoiadas e a baixa integração intrarregional, os eventuais impactos positivos estiveram sobretudo relacionados com o efeito de confiança. Ambas as operações foram consideradas coerentes com o quadro político geral da UE, em consonância com o programa de reformas das autoridades e com os programas de outros doadores. Dada a experiência globalmente positiva com o agrupamento das duas operações numa única avaliação, está previsto proceder da mesma forma nas próximas, nomeadamente no que diz respeito às operações para o período de 2017-2020 na Parceria Oriental e ao pacote COVID-19, respetivamente, em que esta abordagem se afigura particularmente pertinente e promissora, tendo em conta o choque comum subjacente à necessidade de apoio.
- **A meta-avaliação das operações de AMF 2010-2020:** a avaliação abrangeu 15 operações de AMF com os países da Parceria Oriental, os países da Vizinhança Meridional, os países em fase de pré-adesão e outros países; complementada por experiências mais recentes com o pacote COVID-19 e as operações de AMF de 2022 com a Ucrânia. A avaliação concluiu que estas operações foram eficientes, pertinentes e coerentes e geraram valor acrescentado da UE. Além disso, verificou-se que o instrumento de AMF foi eficaz para ajudar a restaurar a sustentabilidade externa e promover reformas estruturais. A eficácia da AMF foi apoiada, nomeadamente, i) pela ênfase colocada nos países da vizinhança direta da UE e pelos fortes laços com esses países, ii) pela preferência por empréstimos e pelo período normal de disponibilidade de 2,5 anos, que é suficientemente longo para incentivar as reformas e a sua execução, e iii) pelo facto de as condições políticas (que foram consideradas pertinentes e corretamente

sequenciadas) terem assegurado um esforço de reforma abrangente. A avaliação confirmou igualmente que os objetivos, a conceção e a execução das operações de AMF eram, em grande medida, complementares e coerentes com outras iniciativas da UE e com as operações do FMI. No entanto, a avaliação também apontou algumas limitações. Os procedimentos para a adoção de operações de AMF foram considerados morosos para um instrumento de crise, o que compromete de certo modo a sua eficácia. Foi o caso, em especial, dos procedimentos normais de tomada de decisão, sendo que as recentes experiências com o pacote COVID-19 e o apoio de AMF à Ucrânia em 2022 mostraram que a utilização de todas as flexibilidades processuais disponíveis ajudou significativamente. A falta de flexibilidade do memorando de entendimento também pareceu ter reduzido a eficácia da AMF em tempos de mudanças profundas. A avaliação também salientou a necessidade de reforçar a visibilidade da AMF nos países beneficiários. De um ponto de vista metodológico, verificou-se que as avaliações da AMF foram efetuadas com um elevado nível de qualidade, especialmente após a entrada em vigor das orientações para Legislar Melhor de 2015.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório contém informações adicionais sobre as duas avaliações.

5 EVOLUÇÃO GERAL RELACIONADA COM O INSTRUMENTO DE AMF

5.1 Funcionamento do instrumento de AMF

A declaração comum do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a AMF⁽¹¹⁾, de 2013, classifica a assistência como sendo de natureza macroeconómica e financeira e refere claramente que o seu objetivo é «restabelecer a sustentabilidade do financiamento externo nos países e territórios elegíveis que enfrentam dificuldades nesse domínio». Para que tenha êxito enquanto instrumento de «emergência», importa, portanto, que a AMF seja mobilizada de forma eficaz e atempada. Simultaneamente, foi observado tanto pelo Tribunal de Contas Europeu como nas meta-avaliações das operações de AMF (2010-2020) acima referidas que os atrasos na adoção de decisões de AMF pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho no âmbito do processo legislativo ordinário podem constituir uma debilidade importante num instrumento que se destina a responder a uma crise na balança de pagamentos, pelo que «[a] Comissão deve explorar com os colegisladores as opções disponíveis para acelerar os procedimentos de aprovação de posteriores programas de AMF, em especial, para o financiamento de emergência»⁽¹²⁾.

No entanto, a Comissão considera que as experiências com o pacote de AMF COVID-19 e com as operações de AMF de 2022 a favor da Ucrânia (AMF de emergência, AMF excecional, AMF+) evidenciam que a atual estruturação da AMF pode permitir uma adoção muito rápida, se todas as instituições concordarem em fazer pleno uso das flexibilidades processuais disponíveis. Nestes casos, a Comissão trabalhou com o

¹¹ Declaração comum do Parlamento Europeu e do Conselho, adotada juntamente com a decisão de concessão de assistência macrofinanceira adicional à Geórgia (Decisão n.º 778/2013/UE, de 12 de agosto de 2013). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0778&from=PT>.

¹² Tribunal de Contas Europeu, Relatório Especial n.º 3/2017, disponível em: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_3/SR_TUNISIA_EN.pdf.

Parlamento e com o Conselho no sentido de chegar a um acordo quanto à utilização dos procedimentos de emergência existentes, que permitiram que a correspondente assistência fosse adotada no prazo de um mês após a apresentação das propostas da Comissão por ambos os colegisladores. O Parlamento Europeu invocou uma cláusula específica (artigo 163.º) do seu Regimento, que lhe permitiu a adoção imediata da decisão em plenário sem ter de passar pela Comissão do Comércio Internacional, como é prática comum. Este processo de adoção rápida resultou de um sentido de urgência partilhado por todas as instituições nestes tempos extraordinariamente difíceis.

Tanto o Regimento do Conselho como o do Parlamento Europeu possibilitam um procedimento acelerado quando necessário para uma adoção rápida em situações urgentes. Através de contactos oportunos e construtivos, foi possível assegurar um processo de adoção mais rápido no âmbito do processo legislativo ordinário, com a plena participação do Parlamento Europeu, o que não teria acontecido se a Comissão tivesse proposto medidas com base no artigo 213.º do TFUE (aplicável aos casos em que é necessária uma assistência financeira com carácter urgente e em que apenas o Conselho adota a operação de AMF).

5.2 A AMF no quadro financeiro plurianual 2021-2027

É provável que a necessidade de a UE ponderar a concessão de AMF permaneça elevada nos próximos anos, uma vez que as regiões da sua Vizinhança e do Alargamento continuam expostas a uma grande incerteza geopolítica e continuam a registar instabilidade económica, agravada pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. Por conseguinte, é importante garantir que estão reunidas as condições de apoio orçamental para tal.

Os empréstimos da AMF são garantidos pela Garantia para a Ação Externa criada pelo Regulamento IVCDI – Europa Global, a uma taxa de provisionamento de 9 %, tal como acontecia nos QFP anteriores⁽¹³⁾. Tendo em conta as necessidades extraordinárias de apoio desde o início do QFP e, nomeadamente, o apoio considerável da UE à Ucrânia através da AMF em 2022, grande parte do provisionamento disponível já foi utilizado. A caixa 1 apresenta algumas informações mais detalhadas sobre o tratamento orçamental do apoio à Ucrânia em 2022.

1. Caixa — Tratamento orçamental do apoio à Ucrânia em 2022

O apoio financeiro da UE à Ucrânia em resposta à guerra de agressão russa evoluiu progressivamente, refletindo as suas necessidades de financiamento. Esta abordagem faseada resultou na realização de três operações de AMF em 2022, com a introdução de várias novas disposições orçamentais excecionais quando comparado com as operações regulares de AMF.

Numa primeira fase, a AMF de emergência à Ucrânia, num montante máximo de 1,2 mil milhões de EUR sob a forma de empréstimos, adotada em 28 de fevereiro de 2022, seguiu o padrão regular das operações de AMF e foi provisionada em 9 % do valor nominal do empréstimo, em conformidade com o Regulamento IVCDI — Europa Global.

¹³ O instrumento IVCDI – Europa Global entrou em vigor em junho de 2021, após a sua adoção formal pelo Conselho e pelo Parlamento. Embora o regulamento desempenhe um papel importante na estrutura orçamental da AMF, o instrumento enquanto tal permanece separado do IVCDI — Europa Global e as operações específicas de AMF continuam a ser ativadas, conforme necessário, através de decisões *ad hoc* separadas assentes na base jurídica do Tratado aplicável.

Em seguida, tendo em conta a situação extraordinária na Ucrânia, nomeadamente para financiar as necessidades imediatas de financiamento na sequência da agressão não provocada e injustificada por parte da Rússia, foi decidido que os empréstimos concedidos à Ucrânia ao abrigo da AMF excecional (6 mil milhões de EUR em duas operações de mil milhões de EUR e 5 mil milhões de EUR, respetivamente), dado o seu risco mais elevado no contexto da guerra, seriam cobertos em 70 % do seu valor¹⁴. Dada a disponibilidade orçamental limitada no âmbito da AMF, tal traduz-se em provisões pagas ao abrigo do orçamento da UE à taxa de provisionamento tradicional de 9 % e em garantias nacionais bilaterais adicionais mobilizáveis pelos Estados-Membros para os restantes 61 % dos montantes.

Por último, dada a persistência e a escalada da guerra, os legisladores adotaram um apoio suplementar e mais estruturado para o ano de 2023, no valor de 18 mil milhões de EUR em empréstimos sob a forma de uma nova AMF+. A fim de limitar o efeito de evicção do apoio considerável à Ucrânia em futuras operações de AMF noutros países parceiros, foi decidido que os riscos associados a estes empréstimos seriam cobertos de forma diferente. Mais precisamente, o passivo financeiro correspondente é garantido pela margem disponível abaixo do limite máximo dos «recursos próprios» (ou seja, a «margem de manobra»). Tal diz respeito à flexibilidade proporcionada pelo facto de os recursos poderem ser mobilizados para além dos limites máximos do QFP e até aos limites máximos dos recursos próprios da UE. Este acordo permite que os empréstimos sejam concedidos sem o provisionamento normalmente estipulado no Regulamento IVCDCI — Europa Global.

Por conseguinte, a dimensão e a natureza do apoio à Ucrânia amputaram significativamente o orçamento da AMF para empréstimos. Mais de 60 % do orçamento atribuído para cobrir o provisionamento de empréstimos de AMF ao abrigo do atual QFP foi utilizado até à data, apenas dois anos após a entrada em vigor do atual QFP. Sendo a AMF um instrumento de crise, as necessidades não são programáveis e são difíceis de prever, mas é provável que continuem a ser consideráveis no atual contexto de elevada incerteza geopolítica e das consequências económicas da guerra de agressão russa contra a Ucrânia, agravando os desequilíbrios macro-orçamentais existentes em muitos países parceiros. Afigura-se importante assegurar a disponibilidade de recursos suficientes para que os pedidos elegíveis possam ser considerados e, eventualmente, obtenham uma resposta favorável, de uma forma coerente entre países e ao longo do tempo.

A Garantia para a Ação Externa está a ser gerida através do fundo comum de provisionamento. No contexto da exposição da UE à Ucrânia e à região, a Comissão iniciou uma avaliação dos riscos envolvidos.

6 PERSPETIVAS PARA O FUTURO — AS OPERAÇÕES DE AMF E A SITUAÇÃO ORÇAMENTAL EM 2023

A economia moldava foi fortemente afetada pela invasão em grande escala da Ucrânia pela Rússia, o que contribuiu para o aumento das necessidades de financiamento, agravadas pela atual crise energética. Tendo em conta este facto, as autoridades solicitaram mais apoio internacional. Assim, em 10 de novembro de 2022, a presidente da Comissão anunciou um pacote adicional de apoio financeiro à Moldávia no valor de

¹⁴ O regulamento inclui igualmente uma cláusula de revisão da taxa de provisionamento, a cada seis meses, dada a incerteza excecional decorrente da guerra atual.

250 milhões de EUR, a desembolsar parcialmente através do instrumento de AMF. Em 24 de janeiro de 2023, a Comissão adotou uma proposta para aumentar a operação de AMF em curso no montante máximo de 145 milhões de EUR, incluindo o montante máximo de 100 milhões de EUR em empréstimos em condições favoráveis e o montante máximo de 45 milhões de EUR em subvenções. O aumento será desembolsado em duas parcelas adicionais, previstas provisoriamente para o terceiro ou quarto trimestre de 2023, sob reserva do aditamento de novas condições políticas ao atual memorando de entendimento. A adoção da proposta pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho teve lugar em maio de 2023.

Em 6 de fevereiro de 2023, a Comissão adotou uma proposta de concessão de AMF à Macedónia do Norte no montante máximo de 100 milhões de EUR, na sequência de uma deterioração da situação e das perspetivas económicas do país desde o seu primeiro pedido, em abril de 2022. Prevê-se que a AMF seja desembolsada em duas parcelas, previstas, em princípio, para o terceiro trimestre de 2023 e para o primeiro trimestre de 2024, respetivamente. A disponibilização de cada parcela estará condicionada aos progressos realizados na aplicação de uma série de medidas políticas a acordar entre a Comissão e as autoridades e enumeradas num memorando de entendimento, bem como a resultados satisfatórios na execução do programa do FMI, tendo o Conselho de Administração do FMI adotado, em 22 de novembro de 2022, uma linha preventiva e de liquidez (LPL) de 24 meses para a Macedónia do Norte no montante máximo de 530 milhões de EUR. A proposta para a Macedónia do Norte foi adotada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em junho de 2023.

Em novembro de 2022, a Tunísia solicitou assistência macrofinanceira adicional da UE no valor de 1,2 mil milhões de EUR para apoiar as suas necessidades de financiamento no contexto de uma lenta recuperação pós-pandemia e das consequências económicas da guerra de agressão da Rússia na Ucrânia. Tal ocorreu na sequência do acordo a nível técnico alcançado com o FMI em outubro de 2022 para um novo Mecanismo de Financiamento Alargado (quatro anos, 1,9 mil milhões de USD). No entanto, o FMI ainda não adotou o programa devido à necessidade de garantias de financiamento adicionais e de conclusão de ações prévias. Devido à escalada da crise, o défice de financiamento externo residual da Tunísia está a aumentar e a execução de reformas para fazer face às vulnerabilidades do país tornou-se ainda mais urgente. Com base numa avaliação cuidadosa das condições prévias da AMF e das necessidades de financiamento externo da Tunísia, a Comissão está a preparar uma proposta de nova AMF a adotar em 2023, quando o programa do FMI estiver em vigor.

A Comissão está pronta a estudar quaisquer outros pedidos de AMF futuros e, se for caso disso, proporá operações de AMF novas e/ou de seguimento aos parceiros elegíveis.

O quadro 1 sintetiza as autorizações e os pagamentos de subvenções no âmbito da AMF e o desembolso de empréstimos de AMF em 2020, 2021, 2022 e 2023 (a título provisório).

Quadro 1: Autorizações e pagamentos relativos à AMF sob a forma de subvenções e desembolsos de empréstimos de AMF no período 2020-2023 (em EUR)⁽¹⁵⁾

	2020	2021	2022	2023
Dotações de autorização para as subvenções inscritas no orçamento	20 000 000	227 200	30 114 460	56 710 579
Avaliações operacionais, avaliações <i>ex post</i>	293 900	227 200	114 460	350 000
Outras operações de AMF possíveis	-	-	30 000 000	45 000 000
Autorizações, total	293 900	227 200	30 114 460	45 350 000
Dotações orçamentais não autorizadas	19 706 100			A determinar
Dotações de pagamento para subvenções inscritas no orçamento	27 000 000	362 400	20 868 187	55 350 000
Avaliações operacionais, avaliações <i>ex post</i>	284 600	362 400	-	350 000
AMF-III a favor da Geórgia (concluída)	5 000 000	-	-	-
AMF a favor da Moldávia (concluída)	10 000 000	-	-	-
AMF a favor da Moldávia	-	-	15 000 000	55 000 000
Outras operações de AMF possíveis	-	-	-	-
Pagamentos, total	15 284 600	362 400	-	55 350 000
Dotações para pagamentos de subvenções não utilizadas	11 715 400		5 868 187	
Desembolsos de empréstimos a título da AMF				
AMF-III a favor da Geórgia (concluída)				
AMF a favor da Moldávia (concluída)	20 000 000	-	-	-
AMF-IV a favor da Ucrânia (concluída)	20 000 000	-	-	-
AMF-II a favor da Jordânia (concluída)	500 000 000	-	-	-
AMF-III a favor da Jordânia (concluída)	-	-	-	-
AMF-II a favor da Tunísia (concluída)	100 000 000	200 000 000	-	200 000 000
AMF a favor da Moldávia	-	-	-	-
AMF de emergência a favor da Ucrânia	-	-	35 000 000	35 000 000
AMF excepcional a favor da Ucrânia	-	-	1 200 000 000	-
AMF a favor da Moldávia — complemento	-	-	6 000 000 000	-
AMF+ Ucrânia	-	-	-	140 000 000
Desembolsos de empréstimos a título da AMF, total	640 000 000	200 000 000	7 235 000 000	18 375 000 000
Operações de AMF relacionadas com a COVID-19:				
AMF a favor da Geórgia (parcialmente desembolsada)				-
AMF a favor da Moldávia (concluída)				-
AMF a favor da Ucrânia (concluída)	75 000 000	-	-	-
AMF a favor da Jordânia (concluída)	50 000 000	50 000 000	-	-
AMF a favor da Tunísia (concluída)	600 000 000	600 000 000	-	-
AMF a favor da Albânia (concluída)	150 000 000	50 000 000	-	-
AMF a favor da Bósnia-Herzegovina (parcialmente desembolsada)	-	300 000 000	300 000 000	-
AMF a favor do Kosovo (concluída)	-	180 000 000	-	-
AMF a favor do Kosovo (concluída)	-	125 000 000	-	-
AMF a favor do Montenegro (concluída)	50 000 000	50 000 000	-	-
AMF a favor da Macedónia do Norte (concluída)	30 000 000	30 000 000	-	-
Desembolsos de empréstimos a título da AMF COVID-19, total	1 035 000 000	1 465 000 000	300 000 000	
Desembolsos de todos os empréstimos a título da	1 675 000 000	1 665 000 000	7 535 000 000	18 375 000 000

¹⁵ O quadro não tem em conta qualquer proposta de novas operações de AMF após abril de 2023.

AMF, total				
-------------------	--	--	--	--