

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 18.8.2008
COM(2008) 520 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

**Relatório da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu
sobre a execução da assistência macrofinanceira a países terceiros em 2007**

{SEC(2008) 2381}

ÍNDICE

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Relatório da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a execução da assistência macrofinanceira a países terceiros em 2007.....		1
1.	Introdução	3
2.	PANORÂMICA	3
2.1.	Antecedentes	3
2.2.	Assistência macrofinanceira em 2006.....	3
2.2.1.	Novas decisões	4
2.2.2.	Desembolsos	4
2.3.	Síntese das operações mais recentes nos países beneficiários	4
2.3.1.	Balcãs Ocidentais	4
2.3.2.	Países vizinhos a Leste.....	5
2.3.3.	Países do Mediterrâneo	6
3.	Distribuição geográfica e avaliações da assistência macrofinanceira.....	7
3.1.	Distribuição geográfica	7
3.2.	Avaliações	7
3.2.1.	Tajiquistão.....	7
3.2.2.	Bósnia e Herzegovina	8
3.3.	Melhoria da gestão financeira nos países beneficiários: avaliações operacionais	9

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório contém uma panorâmica geral da assistência macrofinanceira comunitária a países terceiros, incluindo o contexto histórico, um resumo das operações em 2007, informações relativas às operações mais recentes nos Balcãs Ocidentais, nos Novos Estados Independentes e nos países mediterrânicos, bem como quadros estatísticos das diferentes operações realizadas desde 1990.

O presente relatório inclui igualmente as tendências recentes das operações macrofinanceiras comunitárias, com os resultados das avaliações que foram realizadas em 2007. O objectivo destas avaliações consiste em determinar o impacto nos principais aspectos do processo de estabilização económica e na implementação das reformas estruturais nos países beneficiários. Os progressos registados neste domínio reflectem também a medida em que têm sido respeitadas as condições de política económica associadas à assistência macrofinanceira da Comunidade.

Por outro lado, na sequência da recomendação do Tribunal de Contas contida no seu relatório especial de Março de 2002 sobre a melhoria da gestão financeira nos países beneficiários, a Comissão tem realizado desde 2004, em cada país beneficiário e com o apoio de uma empresa de auditoria, diversas avaliações operacionais dos circuitos financeiros e da organização dos controlos relativos à assistência macrofinanceira. As conclusões destas avaliações estão a ser devidamente tidas em conta na elaboração das condições políticas associadas à execução dessa assistência.

Este relatório é apresentado em conformidade com as decisões do Conselho relativas à assistência macrofinanceira ou à assistência financeira excepcional da Comunidade a países terceiros e vem na linha dos relatórios dos anos anteriores. Paralelamente, é publicado um relatório mais pormenorizado (documento de trabalho dos serviços da Comissão, **SEC(2008)2381**) com informações económicas e financeiras sobre os países beneficiários.

2. PANORÂMICA

2.1. Antecedentes

A assistência macrofinanceira, que se destina a apoiar os esforços de reforma política e económica dos países beneficiários, é executada em articulação com os programas de apoio do FMI e do Banco Mundial. Esta assistência tem em conta um conjunto de princípios reafirmados pelo Conselho nas suas conclusões de 8 de Outubro de 2002, em que se salientava o seu carácter excepcional, a sua complementaridade face ao financiamento proveniente das instituições financeiras internacionais e as condições macroeconómicas a ela inerentes. Em especial, a AMF comunitária apoiou os esforços dos países beneficiários no sentido de introduzirem reformas económicas e mudanças estruturais. Em estreita coordenação com o FMI e o Banco Mundial, a assistência macrofinanceira fomentou a prossecução de políticas adaptadas às necessidades específicas dos países, com o objectivo geral de estabilizar a situação financeira e desenvolver economias de mercado.

2.2. Assistência macrofinanceira em 2006

No período 2000-2007, foram aprovadas 19 decisões, a que corresponde um montante total de 1085 milhões de euros. Os países dos Balcãs (a Antiga República Jugoslava da Macedónia, a Bósnia e Herzegovina, a Sérvia e Montenegro, incluindo o Kosovo, e a Albânia) beneficiaram de 13 decisões de assistência do Conselho, o

que os torna os principais beneficiários da assistência macrofinanceira, com um montante máximo de 783 milhões de euros num total de 1 085 milhões.

2.2.1. *Novas decisões*

Em 2007, o Conselho adoptou duas decisões.

Em 16 de Abril, decidiu (2007/259/CE) conceder assistência macrofinanceira à Moldávia, sob a forma de subvenções, num montante máximo de 45 milhões de euros.

Em 10 de Dezembro, o Conselho decidiu (2007/860/CE) conceder assistência macrofinanceira ao Líbano até um máximo de 80 milhões de euros (50 milhões de euros, sob a forma de empréstimos, e 30 milhões de euros, sob a forma de subvenções).

2.2.2. *Desembolsos*

Os desembolsos de assistência macrofinanceira para a Moldávia montaram a 20 milhões de euros.

2.3. **Síntese das operações mais recentes nos países beneficiários**

2.3.1. *Balcãs Ocidentais*

O Conselho adoptou em 30 de Novembro de 2006 uma decisão no sentido de prestar *assistência macrofinanceira* (AMF) ao **Kosovo** (UNCS 1244/1999), tal como proposto pela Comissão, sob a forma de apoio orçamental (subvenções, até 50 milhões de euros). Contudo, a situação orçamental teve resultados diferentes dos inicialmente previstos. A assinatura do protocolo de acordo e do acordo de subvenção entre a Comissão e as autoridades kosovares, representadas pela UNMIK, foi finalizada em Dezembro de 2007, pelo que a AMF pode ser desembolsada no decurso de 2008-2009, se as condições forem cumpridas tal como acordado, em duas fracções de 30 milhões e 20 milhões de euros, respectivamente. Em Setembro de 2007, as autoridades apresentaram uma versão revista do QDMP¹ para o período 2008-2010. O desembolso está sujeito à existência de um défice de financiamento que não se materializou em 2007 e a algumas condições específicas relacionadas com o quadro das políticas fiscais e económicas, uma gestão financeira e controlo públicos e a privatização e liquidação de empresas de propriedade estatal, bem como estatísticas.

De acordo com os últimos dados estatísticos do FMI e da Autoridade Bancária Central do Kosovo, o crescimento do PIB foi de cerca de 3,5% em 2007, em contraste com um pressuposto de crescimento de 1% adoptado pelas autoridades para a planificação do orçamento de 2007. Esta situação é em parte causada pelos atrasos na determinação do estatuto, com um efeito menos adverso na procura doméstica em resultado do desmantelamento da UNMIK. O consumo do sector privado teve um impacto positivo no crescimento. Em geral, o crescimento parece tornar-se mais robusto, em comparação com anos anteriores, mas permanece baixo em comparação com os outros países da região.

¹ [Quadro da Despesa a Médio Prazo.](#)

A inflação saltou para uma taxa anual média de 4,5% em 2007. O aumento brusco do IPC² foi alimentado pelo crescimento dos preços dos produtos alimentares, que têm uma parte de 42,5% no cabaz do IPC.

O crescimento das exportações aumentou no segundo semestre de 2007. Contudo, a base de exportação permanece muito fraca, pelo que o *défice comercial* continuou a alargar-se em 2007, passando para cerca de 60% do PIB. Para 2007, espera-se um défice da balança de transacções correntes (incluindo a assistência estrangeira) de 24% do PIB. O Kosovo não assume actualmente qualquer obrigação relativamente ao serviço da sua dívida soberana.

A *situação orçamental* do Kosovo é marcada por um elevado grau de volatilidade e imprevisibilidade. A execução do orçamento em 2007 caracterizou-se por um saldo de tesouraria inicial transferido de 2006 de cerca de 200 milhões de euros, uma receita única excepcional de 75 milhões de euros pela licença de um segundo operador de telemóveis, um melhor desempenho na cobrança de receitas e um registo de despesas continuamente fraco, nomeadamente em bens de capital. O excedente orçamental anual de 2007 está estimado em 150 milhões de euros. Contudo, a situação orçamental no Kosovo permanece precária e o excedente pode acabar por ser de natureza bastante temporária, mascarando uma situação orçamental estrutural mais débil, já que resulta, em metade, de uma única medida, de carácter excepcional (ver acima), e está sujeito a riscos orçamentais substanciais, relativos nomeadamente à determinação do estatuto, a direitos de propriedade não resolvidos, a questões ambientais, à precária situação energética e a possíveis responsabilidades derivadas do processo de privatização. Além disso, as necessidades de desenvolvimento do Kosovo continuam a ser enormes.

2.3.2. Países vizinhos a Leste

Em 2007, a Comissão implementou dois programas de assistência macrofinanceira a favor dos países da região.

Ao abrigo do programa a favor da **Geórgia**, num montante de 33,5 milhões de euros em subvenções, adoptado em Janeiro de 2006, a Comissão procedeu à revisão das condições para o desembolso da terceira e última fracção (os desembolsos do primeira e da segunda fracção, num montante total de 23 milhões de euros, tinham sido feitos em 2006.) A revisão não foi concluída e nenhum pagamento foi feito porque uma das condições específicas para o pagamento da fracção não foi cumprida: a lei relativa à organização da auditoria externa não foi, ao contrário do previsto, aprovada pelo Parlamento.

A Comissão iniciou a implementação de uma nova assistência macrofinanceira à **Moldávia**, decidida pelo Conselho em 16 de Abril de 2007. A nova AMF monta a 45 milhões de euros em subvenções e está ligada ao Mecanismo para a Redução da Pobreza e para o Crescimento (MRPC) da Moldávia com o FMI. A primeira fracção da assistência, de 20 milhões de euros, foi desembolsada em Outubro de 2007. As duas fracções restantes deverão ser desembolsadas em 2008.

Este programa visa ajudar a Moldávia a implementar o seu programa económico e contribuir para cobrir as necessidades de financiamento externo do país ligadas aos choques externos que a economia moldava enfrenta (essencialmente, o aumento dos preços do gás natural importado da Rússia e as restrições às exportações de vinho e

² Índice de preços no consumidor.

diversos produtos agrícolas moldavos). A assistência macrofinanceira comunitária complementa o financiamento proveniente das instituições financeiras internacionais e doadores bilaterais e o apoio orçamental fornecido pela UE ao abrigo do programa de segurança alimentar e pelo novo Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP).

2.3.3. *Países do Mediterrâneo*

Em 10 de Dezembro de 2007, o Conselho aprovou um programa de assistência macrofinanceira a favor do **Líbano**, com vista a apoiar os esforços domésticos do Líbano de reconstrução após a guerra e de retoma económica sustentável, aliviando, deste modo, os condicionalismos financeiros à implementação do programa económico do governo. A decisão prevê um pacote de 80 milhões de euros, constituído por uma subvenção de 30 milhões de euros e um empréstimo de 50 milhões de euros.

Em Dezembro de 2007, a Comissão e o Governo do Líbano decidiram que a assistência seria desembolsada, ulteriormente, em duas fracções, de 40 milhões de euros cada.

3. DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA E AVALIAÇÕES DA ASSISTÊNCIA MACROFINANCEIRA

3.1. Distribuição geográfica

A assistência macrofinanceira comunitária destina-se a apoiar a estabilização macroeconómica dos países beneficiários e a atenuar as suas dificuldades a nível da balança de pagamentos (e do orçamento), revelando-se igualmente muito útil na promoção das reformas estruturais. Os volumes mais elevados das operações de assistência macrofinanceira foram decididos e disponibilizados nos anos imediatamente posteriores às alterações ocorridas nos países da Europa Central e Oriental.

Ao longo dos anos, foi aumentando o número de países beneficiários do apoio comunitário, uma vez que era cada vez maior o número de países vizinhos da UE que enfrentavam dificuldades a nível da balança de pagamentos e se comprometeram a empreender programas de reforma económica. A distribuição geográfica da assistência concedida sofreu, assim, alterações em relação aos primeiros anos, quando a maior parte dos beneficiários eram países da Europa Central e Oriental. Assim, desde 2000, a assistência macrofinanceira tem sido exclusivamente fornecida aos Balcãs Ocidentais (83% das decisões de 2000 a 2006) e aos NEI. O ano de 2007 mostra uma evolução nesta tendência, com uma decisão do Conselho a favor do Líbano.

3.2. Avaliações

De acordo com o regulamento financeiro, a Comissão implementou um programa de avaliação para determinar o impacto da assistência macrofinanceira em cada um dos países beneficiários. As análises são realizadas por consultores externos seleccionados por concurso público sob a supervisão de um «Comité de Direcção». Desde 2004, foi realizado um total de cinco avaliações. Duas avaliações, relativas ao Tajiquistão e à Bósnia e Herzegovina, foram concluídas em 2007. Os principais aspectos a referir são os seguintes:

3.2.1. Tajiquistão

A avaliação analisou a assistência macrofinanceira (AMF) concedida ao Tajiquistão pela Comissão Europeia (CE) como parte específica da operação de AMF global anteriormente concedida à Arménia e à Geórgia. A AMF consistiu num empréstimo de 60 milhões de euros e uma subvenção de 35 milhões de euros prevista para um desembolso em cinco fracções iguais sucessivas (7 milhões de euros cada) no período 2001-2004.

O impacto líquido da operação de AMF na estabilização macroeconómica parece ter sido bastante limitado. A AMF resultou numa melhoria marginal a nível do crescimento económico e da inflação durante o período 2001-2006. Os resultados da modelização quantitativa sugerem que a AMF contribuiu aproximadamente com um aumento cumulativo de 1,5 pontos percentuais do PIB neste período. Diminuindo o custo do serviço da dívida externa, permitiu a deslocação de despesas orçamentais para uma utilização interna.

O impacto da AMF na sustentabilidade externa a longo prazo é positivo, mas reduzido. Os canais onde foi relativamente fácil identificar a contribuição directa da AMF parecem desempenhar um papel relativamente pequeno na perspectiva a longo prazo. Isto aplica-se tanto ao elemento desta operação relativo ao aligeiramento da dívida como à ligeira subida do PIB em resultado da AMF. A longo prazo, outras

questões relacionadas com uma governação económica melhorada parecem mais importantes.

Embora os efeitos esperados dos condicionalismos estruturais da operação de AMF fossem alcançados, o seu resultado permanece relativamente limitado. O efeito mais evidente e mais forte nas reformas estruturais foi observado no caso das duas condições específicas da CE, que tiveram consequências importantes na implementação de reformas relacionadas com a gestão das finanças públicas.

3.2.2. *Bósnia e Herzegovina*

A avaliação analisou a assistência macrofinanceira (AMF) prestada à Bósnia e Herzegovina (BiH) no período de Novembro de 2002 a Fevereiro de 2006. A AMF inclui um elemento de empréstimo até 20 milhões de euros e um elemento de subvenção até 40 milhões de euros. A operação de AMF coincidiu com um acordo *stand-by* do FMI que esteve em vigor de Agosto de 2002 até Fevereiro de 2004. A AMF ficou explicitamente ligada a este acordo *stand-by*.

A AMF influenciou a sustentabilidade externa de médio a longo prazo através de vários canais. O canal primário é através da estabilidade macroeconómica e impacto no crescimento económico. Outro canal é através da criação de instituições, para a qual contribuíram as condições estruturais da AMF.

O pacote geral de condições estruturais influenciou a sustentabilidade das reformas, melhorando as instituições do país, acelerando a privatização e criando um sistema de tesouraria e uma administração aduaneira e fiscal eficiente. As reformas na política e administração aduaneira e fiscal contribuíram para outras reformas irreversíveis, como a introdução do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) em 2006. Assim, a componente estrutural da AMF melhorou a estabilidade económica e o potencial de crescimento do país a curto e médio prazo.

Tanto na Bósnia e Herzegovina como no Tajiquistão, a decisão da Comissão de desembolsar os fundos reforçou a confiança na economia destes países e contribuiu, assim, para a melhoria do seu ambiente empresarial.

As avaliações da Sérvia e Montenegro e da Albânia estão em curso e os respectivos relatórios finais devem estar disponíveis no terceiro trimestre de 2008.

3.3. Melhoria da gestão financeira nos países beneficiários: avaliações operacionais

Em 2007, foram realizadas duas novas avaliações operacionais, na Moldávia e no Líbano, para além das sete avaliações operacionais anteriores concluídas entre 2004 e 2006 em países que beneficiam de assistência macrofinanceira (Albânia, Arménia, Sérvia e Montenegro, Bósnia e Herzegovina, Geórgia e Kosovo). O programa de trabalho é elaborado em colaboração com a empresa de consultoria Deloitte e inclui informação contida em relatórios disponíveis emitidos por outros doadores, nomeadamente nas análises PEFA. Com o objectivo de avaliar as melhorias introduzidas nas administrações nacionais na sequência das primeiras missões, foram realizadas missões de acompanhamento (Albânia, Arménia, Tajiquistão e Geórgia).

As investigações centram-se, por um lado, na independência dos bancos centrais e no funcionamento dos seus departamentos contabilísticos e, por outro, efectua uma análise do processo orçamental, do departamento do Tesouro, da auditoria interna, dos recursos humanos e dos departamentos de TI dos ministérios das Finanças. O funcionamento das instituições de auditoria externa também é examinado com vista a avaliar a eficácia do seu controlo.

As conclusões das avaliações operacionais são comunicadas às autoridades nacionais, que têm oportunidade para comentar a análise contida nos relatórios.

Para cada país, as avaliações concluíram que «o quadro para uma sólida gestão financeira é eficaz», com base nas análises do consultor, que, contudo, apontaram para a necessidade de alguns aperfeiçoamentos. Foi nos ministérios das Finanças que foram detectados os principais pontos fracos, como a ausência de contas do Tesouro únicas, de sistemas contabilísticos e procedimentos escritos adequados ou para melhorar os processos de aquisição. A capacidade de controlo interno teve, para cada ministério, de ser reforçada com o recrutamento de auditores especializados e a implementação de sessões de formação especializada. Em alguns casos, os departamentos de previsão macroeconómica pareceram incapazes de cumprir o seu papel e a independência das instituições de auditoria externa não foi considerada como suficiente.

Com vista a melhorar a gestão das finanças públicas dos países beneficiários, foram enviadas recomendações às autoridades nacionais para a correcção dos pontos fracos. Algumas destas recomendações são consideradas como acções prévias que têm de ser cumpridas antes que o desembolso possa fazer-se. Foi o caso do reforço do departamento de controlo interno no ministério das Finanças ou da adopção de instruções com requisitos mínimos relativos à separação de deveres no que respeita às funções de contabilização, autorização e pagamento.

Quatro anos após o início destas avaliações operacionais e apesar de atrasos na aplicação de algumas das modificações solicitadas, a Comissão observou melhorias reais, a todos os níveis, na gestão das finanças públicas dos países beneficiários.

Table 1. Macro-financial assistance, 1990-2007
Maximum amounts authorised, millions euro

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totals
By region																			
Central European Candidate Countries	870	1.220	410		255			250		300									3.305
Western Balkans			70		35			40		160	55	393	190	70	25		50	45	1.088
NIS					130	255	15	265	150		125		18 (a)				33,5	80	1.036,5
Mediterranean		588			200														868
Total amounts authorised	870	1.808	480	0	620	255	15	555	150	460	180	393	208	70	25	0	83,5	125	6.297,5
out of which, straight grants		28	70		35			95		70	90	168	130	45	16		83,5	75	905,5
								Armenia and Georgia (95)		Bosnia (40) fYRoM (30)	(35) Moldova (15)	Tajikistan Montenegro (120) Kosovo (30)	Serbia and Montenegro (20) Serbia and (75) Bosnia (40)	Serbia and Montenegro (45)	Albania (16)		Kosovo (50) Georgia (33,5)	Moldova (45) Lebanon (30)	

(a) net amount taking into account (b) and, for Ukraine, new loan of EUR 110 million together with simultaneous cancellation of EUR 92 million out of the EUR 150 million loan decided in 1998.
(b) grant of EUR 15 million and simultaneous cancellation of the EUR 15 million loan decided in 2000

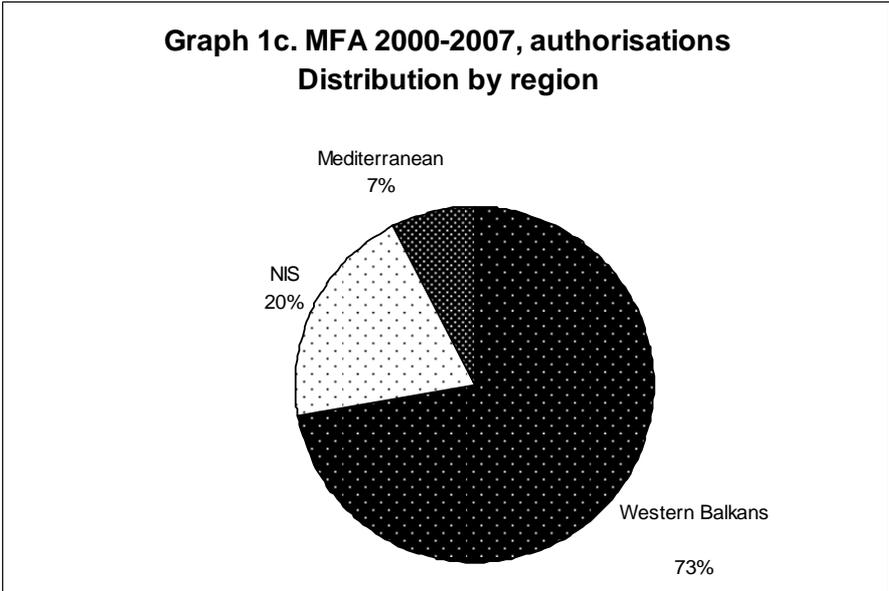
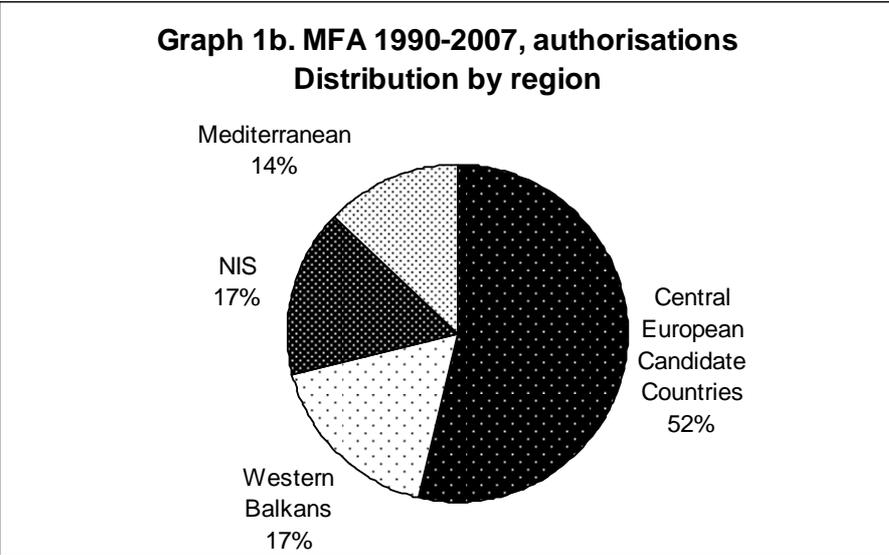
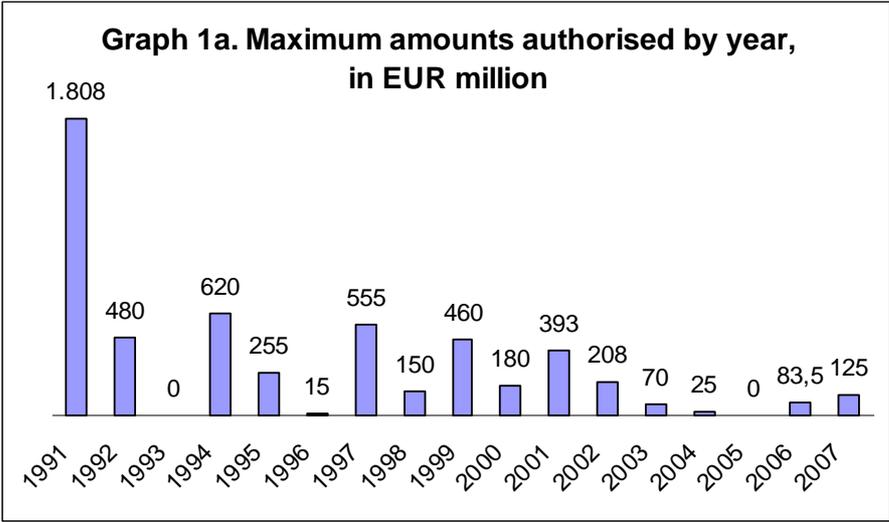


Table 2. Macro-financial assistance, 1990-2007
Disbursements, millions euro

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totals
By region																			
Central European Candidate Countries	350	695	705	270	70	80	40	70	250	40	160			50					2.780
Western Balkans			35	35		15	20	25	15	25	105	312	130	146	20	58	32		973
NIS					25	135	115	100	156	71		80	11	7	12	8,5	29	20	770
Mediterranean			438		150	100													688
Total amounts disbursed	350	695	1.178	305	245	330	175	195	421	136	265	392	141	203	32	66,5	61	20	5.210
out of which, straight grants			63	35		15	20		18	28	85	105	141	85	22	51,5	42	20	730,5
													Armenia (11) Bosnia (15) fYRoM (10) Kosovo (15) Serbia and Montenegro (115)	Bosnia (25, Serbia and Montenegro (35), fYRoM (18), Georgia(6,5) Tajikistan (7)	Serbia and Montenegro (10) Armenia (5,5) Georgia(6,5)	Serbia and Montenegro (25) Bosnia(15) Albania(3) Armenia (1,5) Tajikistan (7)	Albania (13) Tajikistan (7) Georgia (22)	Moldova (20)	
			Israel (28) Albania (35)	Albania	Albania	Albania	Albania	Armenia (8) Georgia (10)	Armenia (4), Georgia (9), Montenegro Bosnia (15)	Kosovo (35) Georgia (6) Tajikistan (14)									

NB: 2000 figures include disbursements in favour of Bosnia, fYRoM and Montenegro which, for technical reasons, took place in early January 2001.

2001 figures include disbursements in favour of fYRoM and Tajikistan which, for technical reasons, took place in early January 2002.

2002 figures include disbursements in favour of Bosnia and Tajikistan which, for technical reasons, took place in early 2003.

