

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU:

«SUPERVISÃO, PELA COMISSÃO, DOS ESTADOS-MEMBROS QUE SAEM DE UM PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MACROECONÓMICO: UM INSTRUMENTO ADEQUADO QUE PRECISA DE SER SIMPLIFICADO»

SÍNTESE

I. Resposta comum da Comissão aos pontos I e II.

A Comissão saúda a auditoria do Tribunal de Contas Europeu (TCE) sobre a supervisão pós-programa (SPP) e a supervisão reforçada. O Regulamento (UE) 472/2013 entrou em vigor um pouco antes do final dos primeiros programas de ajuste macroeconómico. Foi elaborado e negociado ainda sob a pressão da crise económica. A sua motivação central era prevenir casos em que um país anteriormente num programa de ajustamento voltasse a enfrentar sérias dificuldades financeiras, tentando assim, preservar a estabilidade financeira. Para tal, foi pedido à Comissão que apresentasse uma avaliação regular da situação económica, fiscal e financeira também após o termo de um programa. O regulamento também procurou garantir que a supervisão pós-programa fosse totalmente integrada no quadro de supervisão multilateral da UE estabelecido pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). As ações subsequentes da Comissão devem ser avaliadas à luz deste mandato. Em especial, a Comissão teve sempre em conta a realização do objetivo pretendido na sua avaliação, sem criar encargos indevidos para o Estado-Membro em causa. Isso exigiu um certo grau de flexibilidade e uma abordagem específica por país durante a supervisão.

III. As disposições para a aprovação e alteração dos Planos de Recuperação e Resiliência, bem como para o acompanhamento da execução dos planos, são definidas no Regulamento (UE) 2021/241. A Comissão considera que os resultados do trabalho do TCE podem contribuir de forma útil para a revisão em curso das disposições de governação económica na União Económica e Monetária (UEM).

V. A Comissão está sujeita à conceção e configuração jurídicas de todos os elementos do quadro europeu de supervisão multilateral. A Comissão considera que as sobreposições, na medida em que existam, são também um reflexo da necessidade de garantir a consistência dos produtos de diferentes instrumentos de supervisão, ou de diferentes instituições com diferentes mandatos e jurisdições, que realizam um amplo acompanhamento macroeconómico. As atividades desenvolvidas pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE), por exemplo, decorrem num contexto intergovernamental e fora do quadro jurídico da UE. O objetivo da monitorização do MEE é avaliar a capacidade de reembolso como credor para proteger o seu balanço. O processo de supervisão pós-programa (SPP) consiste na supervisão económica prevista na legislação da UE, que alimenta o Sistema de Alerta Rápido do MEE.

VII. A motivação do Regulamento (UE) n.º 472/2013 é a preservação da estabilidade económica e financeira, pelo que exige uma ampla avaliação da situação económica e dos riscos financeiros. Isso requer levar em consideração os desenvolvimentos das políticas e a sua evolução ao longo do tempo. As avaliações dos riscos de reembolso utilizam ferramentas analíticas estabelecidas pela Comissão.

VIII. A Comissão reconhece que a aplicação das reformas é afetada por muitas variáveis e que é difícil atribuir a evolução diretamente à supervisão pela Comissão. No entanto, de acordo com os

contactos mantidos com as partes interessadas, incluindo intervenientes no mercado financeiro e agências de notação, assim como com outros Estados-Membros, a supervisão é considerada útil. A Comissão reconhece que o papel desempenhado pela SPP é especialmente importante nos anos imediatos ao fim de um programa.

Recorde-se que, ao abrigo da supervisão reforçada, a Comissão acompanha a execução dos compromissos de reforma específicos assumidos pela Grécia perante os parceiros europeus em junho de 2018 e os relatórios fornecem uma base para a liberação de parcelas adicionais de medidas de redução da dívida. Até à data, a Comissão emitiu dez relatórios trimestrais de supervisão reforçada, que conduziram a cinco parcelas de medidas de redução da dívida no valor de 4 mil milhões de EUR.

IX. A Comissão aceita todas as recomendações.

OBSERVAÇÕES

21. a) O Regulamento (UE) 472/2013 confere à Comissão o mandato de realizar, em articulação com o Banco Central Europeu (BCE), missões regulares de controlo e avaliar a situação económica, fiscal e financeira do Estado-Membro ao abrigo da SPP. As ações da Comissão devem ser avaliadas à luz deste mandato regulamentar.

25. A Comissão deve assegurar a coerência com o quadro jurídico da UE, incluindo em aspetos de coordenação da política económica, independentemente da assistência financeira ter sido prestada pela UE ou num contexto intergovernamental. A legislação da UE não permite que o MEE realize a supervisão económica. A Comissão e o MEE chegaram a acordo sobre um Memorando de Entendimento em 2018 para esclarecer as relações de trabalho entre ambas as instituições. Tal não prejudica a aplicação de qualquer norma da legislação da UE.

29. Segundo travessão: A avaliação da situação económica, fiscal e financeira é solicitada à Comissão pelo n.º 3 do artigo 14.º do Regulamento (UE) No 472/2013.

31. A SPP não avalia sistematicamente a execução de todas as Recomendações Específicas de País (REP), mas concentra-se nas que são relevantes para a avaliação da situação económica, fiscal e financeira. Nos primeiros anos após o final do programa, as REP deveriam cobrir os desafios remanescentes decorrentes do período do programa. No entanto, nos últimos anos, o âmbito das recomendações específicas por país foi alargado para abranger também outras questões, devido à natureza mais ampla do Semestre Europeu (incluindo, por exemplo, objetivos ambientais). Esses problemas não são abordados na SPP.

33. A Comissão salienta que a base jurídica contém um mandato claro para a Comissão avaliar a situação económica, orçamental e financeira. Dar prioridade à capacidade do serviço da dívida não estaria, portanto, em conformidade com o regulamento em vigor, que deve orientar a Comissão.

36. A repartição de tarefas entre os serviços da Comissão no que diz respeito ao Semestre Europeu e ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência, por um lado, e à SPP e à supervisão reforçada, por outro, explica-se pela natureza mais ampla dos primeiros e pela natureza mais específica dos últimos.

A Comissão salienta que o trabalho no Mecanismo de Recuperação e Resiliência é realizado em estreita colaboração com todos os serviços da Comissão em causa, com mecanismos de coordenação interna estruturados e consistentes.

49. Para os dois Estados-Membros sem acordo formal sobre o fornecimento de dados, foi aprovado um modelo de relatório a nível técnico, na sequência de uma carta geral do Comissário responsável ao

Ministro das Finanças, ou por um acordo informal na sequência de negociações com o governo. A Comissão consideraria estes dois casos comparáveis aos outros em termos de conteúdo.

52. O acompanhamento dos processos de reforma em intervalos mais curtos pode ser útil, uma vez que, geralmente, as reformas são aplicadas de forma gradual. Há passos a dar até à plena aplicação de uma reforma (por exemplo, estudos realizados, pessoal contratado, legislação preparada), que podem (e devem) ser acompanhados com frequência e não apenas ao final do período de 12 a 18 meses.

53. Até certo ponto, mesmo quando os relatórios eram repetitivos, isso pode ser considerado positivo, pois implica que nenhum desenvolvimento novo (negativo) aconteceu. Os relatórios forneceriam as necessárias atualizações de dados e, mais importante, confirmariam a estabilidade.

58. A SPP e a supervisão reforçada não são totalmente comparáveis em termos do grau de especificação das reformas a acompanhar. Esta última precisa especificar o progresso da reforma solicitada, pois isso está relacionado com o alívio da dívida.

64. O Regulamento (UE) 472/2013 visa a supervisão da estabilidade financeira. Como os problemas de estabilidade financeira terão um impacto direto na situação macroeconómica e fiscal de um país, que são da competência direta da Comissão, é muito importante que esta análise seja feita no contexto da SPP. Embora a SPP se deva concentrar na estabilidade do sistema, em oposição à viabilidade dos bancos individuais, que está no foco do Mecanismo Único de Supervisão (MUS), os problemas dos bancos individuais podem ter um impacto significativo, por exemplo, no orçamento. Isso teria que ser abordado na SPP.

68. A Comissão está vinculada pelo Regulamento (UE) 472/2013 a fornecer uma avaliação mais ampla, a fim de preservar a estabilidade financeira. No entanto, a apresentação específica dos calendários de reembolso poderá ser revista.

70. A Comissão salienta que as informações sobre a emissão recente de dívida, *spreads*, reembolsos antecipados e classificações são partes essenciais na avaliação dos riscos de reembolso.

71. A quantificação do possível impacto de riscos específicos, como o impacto da saída do Reino Unido da UE, da COVID-19 ou das tensões bilaterais ou geopolíticas, sobre um determinado país ou sobre um determinado setor, será sempre difícil.

Segundo travessão: O impacto fiscal da pandemia é monitorizado cuidadosamente e a Comissão publicou várias comunicações sobre o assunto. A Comissão considera que uma avaliação das implicações orçamentais a longo prazo da COVID-19, que poderia ter sido feita nos relatórios de SPP até dezembro de 2020, teria sido prematura, uma vez que a crise da COVID-19 tinha começado apenas em março de 2020.

72. A capacidade de um país de garantir ou não o acesso ao mercado depende de muitos fatores, que incluem desenvolvimentos noutros países (*spillovers*). Assim, é impossível definir um nível específico de endividamento e trajetória como garantia de acesso ao mercado ou não. No entanto, uma dívida alta e/ou em rápido crescimento é um fator de risco.

80. As reformas listadas no anexo II do presente relatório do TCE incidiram, de facto, em fatores muito sensíveis para as autoridades nacionais, uma vez que afetam, por exemplo, o grau de discricionariedade das autoridades ou elementos essenciais da estrutura das receitas públicas.

83. No que diz respeito à execução das reformas na Grécia, os atrasos devidos à pandemia tornaram-se totalmente evidentes no momento da elaboração do 7.º relatório de supervisão reforçada em

setembro de 2020, agravada por atrasos devido a fatores em grande parte fora do controlo do governo grego (atrasos em licitações, problemas jurídicos, etc.) anteriores à pandemia. A manutenção dos prazos iniciais no relatório focaria indevidamente a avaliação nesses atrasos, deixando de reconhecer as importantes ações realizadas.

84. A Comissão reconhece que houve atrasos em algumas reformas em relação ao calendário acordado em junho de 2018. No entanto, há que ter em conta o impacto das eleições gerais para o Parlamento grego em maio de 2019. Além disso, houve progressos em muitas reformas, algumas das quais foram além dos compromissos iniciais.

87. A SPP garante uma supervisão contínua, independente e rigorosa do país. É, portanto, uma contribuição valiosa para outros relatórios, por exemplo, de agências de notação ou instituições financeiras.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

88. A Comissão recorda que as suas atividades devem ser orientadas pela legislação da UE em vigor, que exige uma ampla avaliação da situação económica, orçamental e financeira com vista a preservar a estabilidade financeira.

A Comissão considera que deve ser feita uma distinção entre a situação dos Estados-Membros sob SPP e a situação da Grécia sob supervisão reforçada. Os sucessivos relatórios de supervisão reforçada confirmaram a execução contínua das reformas, o que serviu de base para a liberação de parcelas do alívio da dívida. A combinação de supervisão reforçada e medidas de alívio da dívida parecem ter impacto na execução das reformas.

89. O Regulamento (UE) 472/2013 visa a preservação da estabilidade financeira. O artigo 14.º do mesmo regulamento fornece a base para a avaliação da situação económica, fiscal e financeira também para efeitos de garantia do reembolso da assistência financeira. De acordo com o artigo 14.º, a SPP está em vigor enquanto não tiver sido reembolsada no mínimo 75 % da assistência financeira recebida de um dos credores relevantes. O *vade mecum* ajuda a definir que ferramentas podem ser úteis para cumprir os objetivos do referido regulamento.

90. A Comissão está vinculada à conceção e configuração jurídicas de todos os elementos do quadro de coordenação da política económica europeia. A Comissão considera que as sobreposições, na medida em que existam, são também um reflexo da necessidade de garantir a consistência dos produtos de diferentes instrumentos de supervisão, ou de diferentes instituições com diferentes mandatos e jurisdições, que realizam um amplo acompanhamento macroeconómico. A Comissão considera que é importante ter relatórios de SPP que forneçam uma análise abrangente, considerando a coexistência de um público nos países afetados e de outros públicos externos (por exemplo, as agências de notação).

Concentrar-se predominantemente na capacidade de reembolso não faria justiça suficiente à tarefa mandatada no Regulamento (UE) n.º 472/2013 de avaliar a situação económica, orçamental e financeira (e riscos concomitantes).

92. As políticas económicas objeto de acompanhamento ao abrigo do Semestre Europeu e a serem apoiadas pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência são muito mais abrangentes do que as políticas monitorizadas ao abrigo da supervisão reforçada. A organização interna da Comissão reflete este âmbito mais vasto.

93. A Comissão deve assegurar a coerência com o quadro jurídico da UE, incluindo em aspetos de coordenação da política económica, independentemente da assistência financeira ter sido prestada pela UE ou num contexto intergovernamental. A legislação da UE não permite que o MEE realize a supervisão económica. A Comissão e o MEE chegaram a acordo sobre um Memorando de Entendimento em 2018 para esclarecer as relações de trabalho entre ambas as instituições.

94. Poderia justificar-se que um Estado-Membro participante da área do euro que sai de um programa possa ainda representar potenciais riscos de repercussão para outros Estados-Membros participantes, mesmo após o final de um programa de ajustamento macroeconómico.

Recomendação 1 - Integrar as diferentes atividades de supervisão

A Comissão aceita a recomendação 1 a).

A Comissão está empenhada em simplificar o processo de SPP, de modo a torná-lo mais eficiente e eficaz. Isso é particularmente verdadeiro - e necessário - para casos de países mais maduros. A Comissão já tomou medidas para alinhar melhor a supervisão SPP com o Semestre Europeu, evitando sobreposições e duplicações desnecessárias de trabalho, ao mesmo tempo que mantém um perfil claro para cada elemento da nossa arquitetura geral de supervisão. As formas específicas de como integrar a SPP e a supervisão reforçada no Semestre Europeu precisam de uma reflexão cuidadosa, uma vez que isso pode levantar implicações jurídicas e institucionais sem produzir ganhos de eficiência significativos. Esta reflexão contribuirá para a revisão da governação económica.

A Comissão aceita a recomendação 1 b).

A Comissão partilha a opinião de que a legislação da UE deve definir claramente os seus objetivos. A análise da governação económica dará a oportunidade de aumentar essa clareza sobre o Regulamento (UE) 472/2013, quando necessário.

A Comissão aceita a recomendação 1 c).

A Comissão partilha a opinião de que é necessária uma abordagem robusta orientada para o risco para avaliar a capacidade de reembolso. Isso envolve a análise da sustentabilidade da dívida em diferentes cenários, da evolução dos rendimentos e *spreads* e das recentes emissões de dívida. Será complementada por uma apresentação mais sistemática dos empréstimos pendentes e pela discussão de novos riscos potenciais e sua quantificação, tanto quanto possível.

Recomendação 2 - Simplificar os procedimentos e acrescentar flexibilidade

A Comissão aceita a recomendação 2 a).

A Comissão aceita a recomendação 2 b).

A Comissão aceita a recomendação 2 c).

98. O BCE recebeu do Regulamento MUS as funções de supervisão centralizada, pelo que o trabalho do Mecanismo Único de Supervisão está contemplado. O artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 472/2013 garante a coerência com as atividades destes outros organismos da UE e assegura de forma crucial que este contributo apoia a supervisão da Comissão, uma vez que tem uma influência direta na situação macroeconómica e orçamental do Estado-Membro.

99. Para os Estados-Membros sem acordo formal sobre o fornecimento de dados, chegou-se a um acordo ao nível técnico no sentido da divulgação de informação após uma carta geral do Comissário responsável ao Ministro das Finanças ou por um acordo informal na sequência de negociações com o governo. A Comissão consideraria estes dois casos comparáveis aos outros em termos de conteúdo.

Recomendação 3 - Melhorar a interação com os Estados-Membros e as partes interessadas

A Comissão aceita a recomendação 3 a).

A Comissão aceita a recomendação 3 b).

Ao aceitar as recomendações 1 e 2, a Comissão salienta que não está em posição de assumir compromissos específicos em relação a possíveis propostas legislativas ou ao resultado das negociações legislativas com os legisladores.