COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 8.1.2015
COM(2015) 5 final

2015/0005 (COD)

Proposta de

DECISÃO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que concede assistência macrofinanceira à Ucrânia

{SWD(2015) 1 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

- **Justificação e objetivos da proposta**

A UE pretende uma relação cada vez mais estreita com a Ucrânia, que ultrapasse a mera cooperação bilateral, englobando a associação política e a integração económica graduais. A Ucrânia é um país importante no contexto da política europeia de vizinhança e da Parceria Oriental. Em 1998, a UE assinou com este país um acordo de parceria e cooperação (APC), que define o quadro da cooperação em todas as áreas fundamentais da reforma e que continua a ser a base jurídica em que assentam as relações entre ambas as partes. As relações foram novamente reforçadas em novembro de 2009, quando o Conselho de Ministros da Ucrânia adotou a Agenda de Associação UE-Ucrânia, atualizada em 2011 (adotada no Conselho de Cooperação UE-Ucrânia, em junho de 2013). Em 21 de março e 27 de junho de 2014, a UE e a Ucrânia assinaram um acordo de associação que estabelece uma associação política e uma integração económica profundas entre si e abrange domínios muito diversos, desde a justiça, ao comércio e à cooperação setorial, passando pela energia, pelos transportes e o ambiente, e fixa compromissos e prazos imperativos para ambas as Partes.

A economia da Ucrânia atravessa uma grave recessão, consequência de desequilíbrios macroeconómicos e problemas estruturais de longa data. A situação agravou-se com o conflito armado no leste do país, que tem importantes repercussões na economia, nomeadamente perdas consideráveis de capacidade produtiva e diminuição da confiança. Na sequência das enormes manifestações públicas, o antigo presidente Viktor Yanukovych deixou o poder e, **em fevereiro de 2014, foi nomeado um governo favorável às reformas**. Este último encetou a aplicação de um ambicioso programa de ajustamento macroeconómico e de reformas estruturais com vista a alterar o inviável modelo económico do país e preparar o caminho para um crescimento sustentável a longo prazo. Esse programa recebeu uma assistência financeira de 17 mil milhões de USD do FMI e um importante apoio de outros doadores internacionais.

Na sequência das mudanças políticas ocorridas em fevereiro de 2014, a Ucrânia realizou eleições presidenciais e legislativas, livres e democráticas (a 25 de maio e 26 de outubro, respetivamente). Além disso, no mesmo ano, as autoridades ucranianas adotaram importantes medidas para combater a corrupção e reforçar o Estado de direito. Em dezembro de 2014, o novo governo, de coligação, apresentou um ambicioso plano de ação com indicação do calendário das reformas, a que deverá seguir-se, no início de 2015, uma estratégia nacional de reforma abrangente que estabeleça as reformas a nível económico, judicial e administrativo a efetuar em 2015-2017, necessárias para assegurar a estabilidade macroeconómica a médio prazo, assim como a aplicação do Acordo de Associação UE-Ucrânia.

Porém, **os esforços de reforma das autoridades têm sido seriamente prejudicados pelo conflito armado no leste do país**, pelo aumento das restrições comerciais impostas pela Rússia e pela escalada do litígio sobre o gás natural entre os dois países. Consequentemente, a recessão económica da Ucrânia agravou-se mais do que o inicialmente previsto pelos doadores internacionais. A crise deverá prolongar-se, uma vez que 2015 será mais um ano de contração para a Ucrânia. A perda das receitas das exportações devido ao conflito no leste do país e a crise de confiança provocaram uma forte depreciação da moeda local e uma diminuição das reservas internacionais. Atualmente, a Ucrânia não tem acesso aos mercados internacionais da dívida e a curto prazo não se prevê o seu regresso aos mercados. Estes factos geraram um importante défice de financiamento externo suplementar.

Neste contexto, **é necessário um apoio financeiro oficial suplementar** para satisfazer as necessidades a curto prazo da balança de pagamentos ucraniana, incluindo a reconstituição das reservas internacionais, e para apoiar o programa de reformas das autoridades, em especial a reestruturação de setores bancário e energético. Por último, mas não menos importante, esse apoio é necessário para consolidar a confiança dos investidores, elementos essenciais para que a economia da Ucrânia possa retomar uma trajetória de crescimento sustentável.

Em 9 de setembro de 2014, **as autoridades ucranianas pediram assistência macrofinanceira à UE no valor de 2 mil milhões de EUR**. O pedido de AMF foi reiterado em 15 de dezembro de 2014. Tendo em conta estes pedidos e a situação económica naquele país, em particular as importantes necessidades suplementares de financiamento externo, **a Comissão Europeia apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma proposta de concessão de AMF à Ucrânia no valor máximo de 1,8 mil milhões de EUR, sob a forma de empréstimos a médio prazo**.

A assistência macrofinanceira proposta visa ajudar a Ucrânia a cobrir parte das suas necessidades residuais suplementares de financiamento externo em 2015 e no início de 2016, no contexto do programa do FMI em curso. O FMI estima essas necessidades suplementares em 15 mil milhões de USD. A assistência da UE também reduzirá as dificuldades económicas a curto prazo da balança de pagamentos e orçamentais, apoiando simultaneamente os programas de ajustamento e de reforma do governo através de um pacote de medidas políticas de acompanhamento a acordar com as autoridades ucranianas no quadro de um memorando de entendimento (ME).

A Comissão considera, pois, estarem reunidas as condições políticas e económicas necessárias para a realização de uma operação de AMF no montante e nos termos propostos.

- **Contexto geral**

A Ucrânia atravessa uma profunda recessão, resultante de problemas estruturais e económicos de longa data. A situação é agravada pelo conflito armado no leste do país, que não só destruiu parte da capacidade de produção da Ucrânia como teve um impacto importante na confiança dos agregados familiares e das empresas. Nos últimos meses, a aplicação das tão necessárias políticas de estabilização, com vista a reduzir os desequilíbrios e a salvaguardar a sustentabilidade orçamental e externa, veio agravar as perspetivas económicas a curto prazo. Em consequência, **prevê-se que o PIB se tenha contraído em cerca de 7 % em termos reais, em 2014**.

Não obstante a forte contração da atividade económica e as políticas prudentes do banco central, **as pressões inflacionistas mantêm-se elevadas**, refletindo a desvalorização cambial e o ajustamento dos preços fixados por via administrativa (nomeadamente das tarifas dos serviços públicos). Em novembro, a inflação medida pelo IPC acelerara para 21,8% em termos anuais e deverá aumentar num futuro próximo, quando se fizerem sentir plenamente os efeitos da depreciação da moeda. O **hryvnia perdeu cerca de 50% do seu valor em relação ao dólar** desde a sua flutuação em fevereiro, muito acima das expectativas iniciais A diminuição foi particularmente acentuada nos meses de agosto e setembro, obrigando o banco central a adotar determinadas medidas administrativas e a introduzir controlos cambiais, além de realizar algumas intervenções nos mercados de câmbio, tendo conseguido uma estabilidade temporária da taxa de câmbio antes das eleições parlamentares de outubro. Paralelamente, estas medidas tiveram um impacto negativo na atividade empresarial, conduzindo a uma rápida diminuição das reservas internacionais, que já eram baixas. Na sequência de uma ligeira flexibilização dos controlos administrativos, a moeda depreciou-se fortemente a partir de novembro.

A fraca atividade económica, associada a uma subida dos pagamentos de juros sobre a dívida expressa em moeda estrangeira face a uma forte desvalorização cambial, bem como perdas consideráveis na capacidade de cobrança de impostos no leste do país, levaram a um **agravamento do défice orçamental** em 2014, apesar das medidas de austeridade introduzidas pelas autoridades[1]. Segundo as estimativas mais recentes do Ministério das Finanças, o défice orçamental das administrações públicas, globalmente considerado, aumentará para 5,3 % do PIB em 2014.

Em 2014, as finanças públicas foram afetadas pelas grandes dificuldades da **Naftogaz**, a empresa de petróleo e gás. Esta empresa apresenta tradicionalmente défices operacionais consideráveis devido ao limite administrativo imposto aos preços do gás natural para as famílias e as empresas municipais de abastecimento, o que a obriga a vender a tarifas inferiores aos custos e implica uma ineficácia operacional geral. Em 2014, as atividades da empresa foram prejudicadas pela forte depreciação do hryvnia e os pagamentos de gás em atraso à Rússia (incluindo os acumulados em 2013). Consequentemente, em novembro, o Estado teve de injetar 103 mil milhões de UAH na Naftogaz, um valor correspondente a 6,8 % do PIB estimado. Assim, **o défice orçamental global da Ucrânia em 2014, que inclui o défice da Naftogaz, deverá situar-se perto dos 12 % do PIB**, contra 6,7 %, em 2013, e os 8,5 % previstos pelo FMI em abril de 2014.

O crescente défice orçamental e a forte depreciação da moeda local, juntamente com uma contração económica significativa, conduziram a uma **deterioração acentuada da dívida pública da Ucrânia**. No final de outubro de 2014, a dívida pública ascendia a 63 % do PIB previsional para o ano, o que representa um aumento de quase 23 pontos percentuais em relação ao final de 2013, em que a dívida se situava em 40,2 % do PIB.

Na vertente externa, a depreciação do hryvnia, aliada a uma fraca procura interna, contribuiu para um **ajustamento significativo da balança de transações correntes**. O défice deverá diminuir para cerca de 4 % do PIB em 2014, contra 9,0 % em 2013, embora isso se deva principalmente à forte contração das importações[2]. Porém, essa descida foi acompanhada de **importantes saídas de fluxos financeiros no setor privado**, devido à queda da confiança num ambiente de grande incerteza geopolítica[3]. O financiamento oficial alargado a partir de maio de 2014 foi insuficiente para compensar a fuga de capitais. De um modo geral, a Ucrânia recebeu cerca de 9 mil milhões de USD em financiamentos oficiais brutos, entre maio e dezembro, dos quais grande parte foi utilizada para pagar dívidas prestes a vencer (cf. apoio do FMI e a assistência de outros doadores até 2014).

No contexto de agravamento da recessão económica e de crise de confiança, **o considerável apoio financeiro oficial concedido à Ucrânia em 2014 foi insuficiente para travar o recurso sistemático às reservas**. Nos primeiros onze meses do ano, as reservas passaram para metade do nível registado no final de 2013, ascendendo apenas a 10 mil milhões de USD. Prevê-se para dezembro uma queda ainda maior, devido aos pagamentos no setor do gás (incluindo pagamentos em atraso à Rússia). Assim, as reservas internacionais brutas da Ucrânia deverão ter diminuído para 7 mil milhões de USD no final de 2014, ou seja, cerca de um mês de importações de bens e serviços previstos para 2015.

---

1 As autoridades retificaram duas vezes o orçamento (em março e julho), numa tentativa de conter o elevado défice orçamental.

2 Entre janeiro e outubro, as importações de bens registaram uma descida acentuada de 26,2 %, em termos anuais, ultrapassando o declínio de 10,8 % das exportações.

3 O fluxo líquido das contas financeiras elevava-se a 4,8 mil milhões de USD entre janeiro e outubro de 2014. Os levantamentos bancários por não residentes foram o principal fator subjacente à fuga de capitais. Tanto os IDE como os investimentos de carteira também sofreram reduções neste período, embora de menor dimensão.

Em 30 de abril de 2014, **o FMI aprovou um acordo de *stand-by* (SBA) de dois anos para a Ucrânia** no valor de 10 976 milhões de DSE (17 mil milhões de USD, ou seja, 800% da quota do país). A assistência financeira do FMI foi complementada por um apoio significativo de outra assistência oficial e bilateral (UE, EUA, Japão e Canadá). Outras instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, o BERD e o BEI, também intensificaram consideravelmente a sua atividade de apoio à transição económica da Ucrânia.

No entanto, tendo em conta a recessão económica, superior ao previsto, e as grandes saídas de capital, devido à crise de confiança, a Ucrânia debate-se com importantes necessidades de financiamento externo suplementar em 2015 e no início de 2016. Estas necessidades decorrem principalmente do imperativo de elevar o muito baixo nível das reservas internacionais e travar as consideráveis saídas de capital privado. Estas necessidades suplementares de financiamento estão estimadas em 15 mil milhões de USD. A AMF proposta cobrirá 16,7 % do total do défice de financiamento suplementar.

- **Disposições vigentes no domínio da proposta**

A assistência macrofinanceira foi concedida à Ucrânia através de três decisões distintas:

- Decisão do Conselho, de 12 de Julho de 2002, relativa à concessão de assistência macrofinanceira suplementar à Ucrânia (2002/639/CE)[4];
- Decisão n.º 388/2010/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Julho de 2010, que concede assistência macrofinanceira à Ucrânia[5];
- Decisão do Conselho, de 14 de abril de 2014, relativa à concessão de assistência macrofinanceira à Ucrânia (2014/215/CE)[6].

- **Coerência com outras políticas e com os objetivos da União**

A AMF proposta é coerente com o compromisso da UE de apoiar a transição económica e política imediata da Ucrânia. Além disso, é coerente com os princípios que regem a utilização do instrumento de AMF, incluindo o seu caráter excecional, a imposição de condições políticas prévias, a complementaridade, a condicionalidade e a disciplina financeira.

A assistência macrofinanceira proposta está em consonância com os objetivos da política europeia de vizinhança (PEV). Contribui para apoiar os objetivos da União Europeia de estabilidade e desenvolvimento económicos na Ucrânia e, de um modo geral, nos países vizinhos da Europa Oriental. Ajudando os esforços envidados pelas autoridades no sentido de estabelecer um quadro macroeconómico estável e de implementar um ambicioso programa de reformas estruturais, a assistência proposta contribui para melhorar a eficácia da assistência financeira da UE ao país, incluindo operações de apoio orçamental. A assistência macrofinanceira proposta também complementa a assistência concedida por outros doadores multilaterais e bilaterais no contexto do programa económico do FMI.

A AMF da UE complementará o total de 1 565 milhões de EUR de subvenções que podem ser mobilizados através do Instrumento Europeu de Vizinhança, do Mecanismo de Investimento de Vizinhança, do Instrumento para a Estabilidade e a Paz e da rubrica orçamental da UE para a política externa e de segurança comum em 2014-2020, tendo sido já afetados 370 milhões de EUR em 2014. Ao apoiar a adoção, pelas autoridades ucranianas, de um quadro adequado para a política macroeconómica de curto prazo e as reformas estruturais, a AMF da UE contribuirá para aumentar o valor acrescentado do envolvimento global da UE e a eficácia da

[4] JO L 209 de 6.8.2002, p. 22.
[5] JO L 189 de 22.7.2010, p. 28.
[6] JO L 111 de 15.4.2014, p. 85.

sua intervenção global, através de outros instrumentos financeiros, nomeadamente o contrato de apoio à construção do Estado e outras operações de apoio orçamental.

A Ucrânia tem importantes laços económicos com a UE, que é um dos seus parceiros comerciais mais importantes, representando cerca de um terço do seu comércio externo. Em 2013, o valor das importações ucranianas da UE foi de 23,9 mil milhões de EUR, enquanto o valor das suas exportações foi de 18,8 mil milhões de EUR. A Ucrânia está também muito dependente da UE em termos de IDE e outros fluxos financeiros. Em 27 de junho de 2014, a Ucrânia e a UE acordaram na criação futura de uma zona de comércio livre abrangente e aprofundada (ZCLAA), que escorará um novo aumento do comércio bilateral de bens e serviços e harmonizará progressivamente neste domínio as normas e regras da Ucrânia com as da UE.

O processo de transição na Ucrânia é muito difícil, mantendo-se o risco de colapso económico. Entretanto, o novo governo comprometeu-se publicamente a avançar significativamente nas reformas políticas e económicas, com o objetivo de combater a corrupção e reforçar as instituições e os mecanismos, nos termos de um Estado de direito. O país está também a desenvolver um programa de reformas económicas destinadas a lançar as bases de um modelo de crescimento sustentável. Os progressos em relação a estes objetivos e ao programa de reformas serão da maior importância para o êxito da transição.

2. RESULTADOS DA CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Consulta das partes interessadas**

A AMF é parte integrante do apoio internacional à estabilização económica da Ucrânia. Na elaboração da presente proposta de AMF, os serviços da Comissão consultaram o Fundo Monetário Internacional e outros parceiros internacionais, que instituem importantes programas de financiamento. A Comissão tem ainda mantido contactos regulares com as autoridades ucranianas.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

A Comissão realizou, com o apoio de peritos externos, uma avaliação operacional da qualidade e fiabilidade dos circuitos financeiros públicos e dos procedimentos administrativos da Ucrânia, tendo o relatório final sido elaborado em agosto de 2014.

- **Avaliação de impacto**

A AMF e o inerente programa de ajustamento e de reformas económicas contribuirão para diminuir as necessidades de financiamento a curto prazo da Ucrânia, apoiando simultaneamente as medidas estratégicas para o reforço da balança de pagamentos a médio prazo, a sustentabilidade orçamental e a promoção do crescimento sustentável. Apoiará, em particular, os esforços de reforma nos seguintes domínios: gestão das finanças públicas e luta contra a corrupção; administração fiscal; reformas no setor da energia, incluindo o reforço da rede de segurança social para atenuar de forma específica a supressão em curso dos subsídios aos preços a retalho da energia; reformas no setor financeiro e medidas para melhorar o ambiente empresarial.

3. ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA

- **Síntese da ação proposta**

A União Europeia disponibilizará à Ucrânia AMF no montante máximo de 1,8 mil milhões de EUR, sob a forma de empréstimos a médio prazo. A assistência contribuirá para a satisfação das necessidades de financiamento externo residuais da Ucrânia em 2015-2016, calculadas pela Comissão com base nas estimativas do FMI.

Prevê-se que a assistência seja paga em três parcelas, efetuando-se o desembolso da primeira em meados de 2015. A segunda parcela poderá ser desembolsada no quarto trimestre de 2015 e a terceira, e última, poderá ser disponibilizada no final do primeiro trimestre de 2016. A assistência será gerida pela Comissão. À prevenção da fraude e a outras irregularidades aplicar-se-ão disposições específicas, compatíveis com o Regulamento Financeiro.

A Comissão e as autoridades ucranianas subscreverão um memorando de entendimento que estabelecerá as medidas de reforma estrutural associadas à operação de AMF proposta, incluindo aspetos de programação e de sucessão. Essas medidas servirão de base ao programa de reformas das autoridades, incluindo elementos pertinentes da futura estratégia nacional de reforma para 2015-2017 e o cumprimento do Acordo de Associação UE-Ucrânia, e complementarão os programas acordados com o FMI, o Banco Mundial e outros doadores multilaterais e bilaterais. Segundo a regra aplicável às AMF, os desembolsos serão condicionados, nomeadamente, a avaliações satisfatórias da execução do programa do FMI e à continuação do recurso, pela Ucrânia, aos fundos do FMI.

A Comissão Europeia procurará obter um consenso com as autoridades ucranianas sobre a estratégia nacional de reformas prevista, que facilite igualmente a regular satisfação das condições estabelecidas no memorando de entendimento para o funcionamento da AMF proposta. As condições desta intervenção resolverão algumas das graves deficiências da economia ucraniana, que se foram acumulando ao longo dos anos. Entre os eventuais domínios de condicionalidade podem, em princípio, incluir-se a gestão das finanças públicas e a luta contra a corrupção; a administração fiscal; as reformas no setor da energia e no setor financeiro; medidas destinadas a melhorar o ambiente empresarial.

A decisão de prestar toda a assistência macrofinanceira (AMF) sob forma de empréstimos justifica-se pelo nível de desenvolvimento da Ucrânia (aferido pelo seu rendimento *per capita*) e pelos indicadores da dívida, e é coerente com o tratamento dado à Ucrânia pelo Banco Mundial e o FMI.

- **Base jurídica**

A base jurídica da proposta é o artigo 212.º do TFUE.

- **Princípio da subsidiariedade**

O princípio da subsidiariedade é respeitado na medida em que o objetivo de restabelecer a estabilidade macroeconómica a curto prazo na Ucrânia não pode ser realizado de forma suficiente apenas pelos Estados-Membros, podendo ser alcançado melhor pela União Europeia. As razões principais são as restrições orçamentais a nível nacional e a necessidade de uma estreita coordenação dos doadores, a fim de maximizar a dimensão e a eficácia da assistência.

- **Princípio da proporcionalidade**

A proposta respeita o princípio da proporcionalidade, isto é, limita-se ao mínimo necessário para realizar o objetivo da estabilidade macroeconómica a curto prazo e não excede o necessário para o efeito.

Segundo os cálculos da Comissão, baseados nas estimativas do FMI realizadas no âmbito do acordo de *stand-by*, o montante da assistência corresponde a cerca de 16,7 % das necessidades suplementares de financiamento para o período 2015-1.º trim. 2016. Este importante compromisso justifica-se pela importância política da Ucrânia para a estabilidade na vizinhança europeia; pela integração política entre o país e a UE, refletida no acordo de associação entre as duas Partes, provisoriamente em vigor desde 1 de novembro de 2014; pelos grandes desafios e correspondentes grandes necessidades de financiamento com que este país vizinho da UE se confronta atualmente.

- **Escolha dos instrumentos**

O financiamento de projetos ou a assistência técnica não seriam instrumentos adequados ou suficientes para atingir estes objetivos macroeconómicos. O principal valor acrescentado da AMF comparativamente a outros instrumentos da UE residirá na redução célere dos condicionalismos financeiros externos e na criação de um quadro macroeconómico estável, assegurando, nomeadamente, a sustentabilidade da balança de pagamentos e da situação orçamental, assim como condições adequadas para as reformas estruturais. Ao contribuir para um enquadramento geral das políticas macroeconómicas e estruturais adequado, a AMF pode aumentar a eficácia das ações financiadas na Ucrânia no âmbito de outros instrumentos financeiros da UE, com objetivos mais precisos.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A assistência projetada será concedida sob a forma de um empréstimo e financiada através da contração de um empréstimo pela Comissão em nome da UE. O seu custo orçamental corresponde ao provisionamento, à taxa de 9 %, dos montantes pagos ao fundo de garantia para empréstimos externos da UE, inscritos na rubrica orçamental 01 03 06 («Provisionamento do Fundo de Garantia»). No pressuposto de que o primeiro e segundo desembolsos, no valor de total de 1 200 milhões de EUR, serão feitos em 2015 e que o terceiro, no valor de 600 milhões de EUR, em 2016, e em conformidade com as normas que regem o mecanismo do fundo de garantia, o provisionamento terá cabimento nos orçamentos para 2017 e 2018 (108 e 54 milhões de EUR, respetivamente). Com base nas informações atualmente disponíveis sobre a previsão das necessidades de provisionamento geral do fundo de garantia, este impacto orçamental suplementar será financiado, em parte, por uma reafectação na programação financeira indicativa para 2017 e 2018 das subvenções para assistência macrofinanceira (rubrica orçamental 01 03 02) e, em parte, pela utilização da margem não afetada para autorizações no âmbito da rubrica 4 do quadro financeiro plurianual. A repartição indicativa do financiamento é a seguinte:

em milhões de EUR

	2017	2018
Despesas suplementares:		
Provisionamento do Fundo de Garantia resultante da proposta (cf. ficha financeira legislativa)	108	54
Fontes de financiamento:		
Assistência macrofinanceira (subvenções) 01.0302	-50	-40
Margem da rubrica 4	-58	-14

5. ELEMENTOS FACULTATIVOS

- **Análise/revisão/cláusula de caducidade**

A proposta inclui uma cláusula de caducidade. A AMF proposta será disponibilizada por um período de dois anos e meio, a contar do primeiro dia após a entrada em vigor do memorando de entendimento.

2015/0005 (COD)

Proposta de

DECISÃO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que concede assistência macrofinanceira à Ucrânia

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 212.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia[7],

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário[8],

Considerando o seguinte:

(1) As relações entre a União Europeia e a Ucrânia têm vindo a desenvolver-se no âmbito da política europeia de vizinhança (PEV) e da Parceria Oriental. O Acordo de Associação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Ucrânia, por outro («Acordo de Associação»), incluindo uma zona de comércio livre abrangente e aprofundada (ZCLAA), foi negociado entre 2007 e 2011 e rubricado em 2012. O Acordo de Associação foi assinado pela Ucrânia e pela União em 21 de março e 27 de junho de 2014. Têm sido aplicadas provisoriamente desde 1 de novembro de 2014 partes importantes do Acordo de Associação nos domínios dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e do Estado de direito, do diálogo político e das reformas, da justiça, liberdade e segurança, assim como da cooperação económica e financeira.

(2) Após o restabelecimento da Constituição ucraniana de 2004, realizaram-se com êxito eleições presidenciais e legislativas em 25 de maio e 26 de outubro de 2014, respetivamente. Em 2 de dezembro de 2014, na sequência da formação de um novo governo saído das eleições legislativas, a Ucrânia reiterou o seu empenho na realização de reformas políticas e económicas, em consonância com o quadro estabelecido no Acordo de Associação.

(3) A violação da soberania e da integridade territorial da Ucrânia, e o conflito militar daí resultante, tiveram efeitos prejudiciais na já de si precária estabilidade económica e financeira do país. A Ucrânia confronta-se com dificuldades na balança de pagamentos e na posição de liquidez, associadas a uma confiança cada vez menor e à concomitante fuga de capitais, bem como a uma deterioração da situação orçamental, repercussão direta do custo do conflito, uma recessão maior do que o previsto e perda de receitas fiscais nas zonas controladas pelas forças separatistas. Por outro lado, as dificuldades orçamentais e estruturais, assim como as vulnerabilidades financeiras externas, preexistentes, também contribuíram para a deterioração da situação económica.

---

7 JO C […] de […], p. […].

8 Posição do Parlamento Europeu de … de 2012 e Decisão do Conselho de … de 2012.

(4) Neste contexto, as necessidades de financiamento externo da Ucrânia são substancialmente maiores do que o inicialmente previsto, tornando imperativa a assistência financeira suplementar dos credores e doadores internacionais. Na sua última missão para avaliação da execução do programa de assistência, o Fundo Monetário Internacional (FMI) detetou uma necessidade de financiamento significativamente superior ao montante dos fundos autorizados até à data pela comunidade internacional, que inclui a assistência macrofinanceira da União ao abrigo da Decisão 2002/639/CE do Conselho[9], a Decisão 388/2010/UE do Parlamento Europeu e do Conselho[10] e a Decisão 2014/215/UE do Conselho[11].

(5) A União tem declarado em várias ocasiões o seu empenho em ajudar o novo Governo Ucraniano a estabilizar a situação e a prosseguir o processo de reformas. A União tem-se declarado igualmente disposta a apoiar plenamente os esforços da comunidade internacional e das instituições financeiras internacionais, sobretudo do FMI, que se traduzem num pacote de assistência internacional destinado a suprir as necessidades urgentes da Ucrânia, na condição de que a Ucrânia assuma um compromisso claro de realizar reformas. O apoio financeiro concedido a este país pela União é coerente com a sua política, consagrada na PEV e na Parceria Oriental. Nas suas conclusões de 18 de dezembro de 2014, o Conselho Europeu considerou que, após o desembolso, pela Comissão, da segunda parcela de assistência macrofinanceira, no valor de 500 milhões de EUR, em dezembro de 2014, a União e os seus Estados-Membros continuam dispostos a facilitar e a apoiar o processo de reformas naquele país, em associação com outros doadores e em consonância com as condições do FMI.

(6) A assistência macrofinanceira da União Europeia deverá constituir um instrumento financeiro de caráter excecional, de apoio não vinculado e não especificado à balança de pagamentos, que vise responder às necessidades urgentes de financiamento externo do beneficiário e escorar a execução de um programa político de medidas de ajustamento e de reforma estrutural robustas e imediatas, destinadas a melhorar a situação da balança de pagamentos a curto prazo.

(7) Em 30 de abril de 2014, as autoridades ucranianas e o FMI aprovaram um acordo de *stand-by* de direitos de saque especiais (DSE) de dois anos, no valor de 10,976 mil milhões de EUR (cerca de 17,01 mil milhões de USD, 800% da quota da Ucrânia) a favor do programa de reformas e de ajustamento económico.

(8) Em 5 de março de 2014, tendo em conta a grave deterioração da situação da balança de pagamentos da Ucrânia, a Comissão anunciou um pacote de apoio, aprovado pelo Conselho Europeu em 6 de março de 2014, que inclui assistência financeira no valor de 11 mil milhões de EUR entre 2014 e 2020 e subvenções até ao limite de 1,565 mil milhões de EUR no mesmo período, no âmbito do Instrumento Europeu de Vizinhança, do Mecanismo de Investimento de Vizinhança, do Instrumento para a Estabilidade e a Paz, da rubrica orçamental da UE para a política externa e de segurança comum, assim como uma assistência macrofinanceira da União até 1,61 mil milhões de EUR para 2014-2015.

---

9 JO L 209 de 6.8.2002, p. 22.
10 JO L 189 de 22.7.2010, p. 28.
11 JO L 111 de 15.4.2014, p. 85.

(9) Em 7 de setembro de 2014, devido ao agravamento da situação e das perspetivas de evolução económica, a Ucrânia pediu nova assistência macrofinanceira à União. O pedido foi reiterado em 15 de dezembro de 2014.

(10) A Ucrânia pode receber assistência macrofinanceira da União ao abrigo da PEV.

(11) Atendendo a que a balança de pagamentos da Ucrânia ainda apresenta um significativo défice residual de financiamento externo, não obstante os recursos disponibilizados pelo FMI e por outras instituições multilaterais, considerar-se que, nas circunstâncias excecionais atuais, a assistência macrofinanceira da União a favor da Ucrânia («assistência macrofinanceira da União»), em conjugação com o programa do FMI, constitui uma resposta adequada ao pedido de apoio daquele país para a estabilização económica. A assistência macrofinanceira da União apoiará a estabilização económica e a agenda de reformas estruturais do país, complementando os recursos disponibilizados ao abrigo do acordo financeiro do FMI.

(12) A assistência macrofinanceira da União deverá visar o restabelecimento de uma situação de financiamento externo sustentável para a Ucrânia, apoiando deste modo o seu desenvolvimento económico e social, em conformidade com o Acordo de Associação.

(13) A determinação do montante da assistência macrofinanceira da União baseia-se numa avaliação quantitativa exaustiva das necessidades residuais de financiamento externo da Ucrânia e tem em conta a sua capacidade de autofinanciamento com recursos próprios, designadamente as reservas internacionais de que dispõe. A assistência macrofinanceira da União deverá complementar os programas e recursos facultados pelo FMI e pelo Banco Mundial. A determinação do montante da assistência tem igualmente em conta as contribuições financeiras previstas dos doadores multilaterais e a necessidade de assegurar uma repartição equitativa dos encargos entre a União e os outros doadores, bem como a mobilização preexistente de outros instrumentos de financiamento externo da União a favor daquele país e o valor acrescentado da participação global da União.

(14) A Comissão deve assegurar que a assistência macrofinanceira da União seja, de facto e de direito, conforme com os princípios, objetivos e medidas fundamentais dos diversos domínios de ação externa e com as outras políticas pertinentes da União.

(15) A assistência macrofinanceira da União deverá apoiar a sua política externa relativamente à Ucrânia. Os serviços da Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa deverão colaborar estreitamente durante toda a operação de assistência macrofinanceira, de modo a assegurar coordenação e coerência da política externa da União.

(16) A assistência macrofinanceira da União deverá contribuir para o empenho da Ucrânia nos valores que partilha com a União, designadamente os da democracia, do Estado de direito, da boa governação, do respeito dos direitos humanos, do desenvolvimento sustentável e da redução da pobreza, bem como nos princípios de um comércio aberto, regulamentado e justo.

(17) Condição prévia da concessão da assistência macrofinanceira da União à Ucrânia é o respeito por esta dos mecanismos democráticos efetivos, nomeadamente um sistema parlamentar pluripartidário, o Estado de direito e a sua garantia de respeito dos direitos humanos. Os objetivos específicos da assistência macrofinanceira da União consistem em reforçar a eficiência, a transparência e a responsabilização dos sistemas de gestão das finanças públicas naquele país, e em promover as reformas estruturais destinadas a

apoiar o crescimento sustentável e inclusivo, a criação de emprego e a consolidação orçamental. Tanto o cumprimento das condições prévias como os progressos alcançados na realização desses objetivos devem ser avaliados periodicamente pela Comissão e pelo Serviço Europeu para a Ação Externa.

(18) A fim de assegurar uma proteção eficiente dos interesses financeiros da União no quadro da sua assistência macrofinanceira, a Ucrânia deve tomar medidas adequadas de prevenção e luta contra a fraude, a corrupção e outras irregularidades relacionadas com essa assistência. Além disso, deverá tomar providências que permitam a realização de inspeções pela Comissão e de auditorias pelo Tribunal de Contas.

(19) A assistência macrofinanceira da União será disponibilizada sem prejuízo dos poderes do Parlamento Europeu e do Conselho (enquanto autoridade orçamental).

(20) O montante da provisão necessária para a assistência macrofinanceira deverá ser compatível com as dotações orçamentais inscritas no Quadro Financeiro Plurianual.

(21) A assistência macrofinanceira da União deverá ser gerida pela Comissão. Para assegurar que o Parlamento Europeu e o Conselho possam acompanhar a aplicação da presente decisão, a Comissão deverá prestar regularmente informações sobre a evolução da assistência e transmitir os pertinentes documentos.

(22) A fim de assegurar condições uniformes de aplicação da presente decisão, deverão ser atribuídas competências de execução à Comissão, a exercer em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho[12].

(23) A assistência macrofinanceira da União ficará sujeita a condições de política económica, a estabelecer em memorando de entendimento. Para assegurar condições uniformes de aplicação e, por razões de eficiência, devem ser atribuídas à Comissão competências para negociar essas condições com as autoridades ucranianas, sob supervisão do Comité dos Representantes dos Estados-Membros, nos termos do Regulamento (UE) n.º 182/2011. Nos termos do citado regulamento, regra geral, o procedimento consultivo deverá aplicar-se em todos os casos que o mesmo não preveja. Considerando o impacto potencialmente importante de uma assistência de montante superior a 90 milhões EUR, justifica-se o recurso ao procedimento de exame para as operações que ultrapassem esse limiar. Tendo em conta o montante da assistência macrofinanceira da União à Ucrânia, o procedimento de exame deverá aplicar-se à adoção do memorando de entendimento e a qualquer redução, suspensão ou cancelamento da assistência,

ADOTARAM A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

1. A União disponibiliza à Ucrânia uma assistência macrofinanceira («assistência macrofinanceira da União») no valor máximo de 1,8 milhões de EUR, destinada a apoiar a estabilização e as vastas reformas económicas do país. A assistência contribuirá para a cobertura das necessidades da balança de pagamentos da Ucrânia, indicadas no programa do FMI.

[12] Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão (JO L 55 de 28.2.2011, p. 13).

2. A assistência macrofinanceira da União à Ucrânia é concedida integralmente sob a forma de empréstimos. A Comissão fica habilitada a contrair, em nome da União, junto dos mercados de capitais ou de instituições financeiras, empréstimos no montante necessário e a reemprestar esses fundos à Ucrânia. Os empréstimos têm um prazo máximo de vencimento de 15 anos.

3. O desembolso da assistência macrofinanceira da União deve ser gerido pela Comissão em conformidade com os acordos ou o memorando de entendimento celebrados entre o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Ucrânia, e no respeito dos princípios e objetivos essenciais das reformas económicas, definidos no Acordo de Associação UE-Ucrânia e na Agenda de Associação UE-Ucrânia, aprovada no âmbito da política europeia de vizinhança (PEV). A Comissão deve informar regularmente o Parlamento Europeu e o Conselho sobre a evolução da assistência macrofinanceira da União, incluindo os desembolsos, e deve transmitir-lhes, em tempo útil, os pertinentes documentos.

4. A assistência macrofinanceira da União é disponibilizada por um período de dois anos e meio a contar do dia seguinte à entrada em vigor do memorando de entendimento referido no artigo 3.º, n.º 1.

5. Se, durante o período de desembolso da assistência macrofinanceira da União, as necessidades de financiamento da Ucrânia diminuírem consideravelmente em relação às projeções iniciais, a Comissão deve reduzir o montante da assistência, suspendê-la ou cancelá-la, segundo o procedimento de exame referido no artigo 7.º, n.º 2.

Artigo 2.º

1. O respeito dos mecanismos democráticos efetivos, nomeadamente um sistema parlamentar pluripartidário, e do Estado de direito, assim como a garantia do respeito dos direitos humanos, pela Ucrânia, constituem condição prévia da concessão da assistência macrofinanceira da União.

2. A Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa devem verificar o cumprimento desta condição prévia durante todo o período da assistência macrofinanceira.

3. Os n.os 1 e 2 devem ser aplicados em conformidade com a Decisão 2010/427/UE do Conselho[13].

Artigo 3.º

1. A Comissão deve definir claramente, segundo o procedimento de exame previsto no artigo 7.º, n.º 2, e de acordo com as autoridades ucranianas, as condições financeiras e de política económica, centradas nas reformas estruturais e na solidez das finanças públicas, a que fica sujeita a assistência macrofinanceira da União, a estabelecer em memorando de entendimento, que deve incluir um calendário para o cumprimento dessas condições. As condições financeiras e de política económica estabelecidas no memorando de entendimento devem ser compatíveis com os acordos e memorandos referidos no artigo 1.º, n.º 3, incluindo os programas de ajustamento macroeconómico e de reformas estruturais executados pela Ucrânia com o apoio do FMI.

---

[13] Decisão 2010/427/UE do Conselho, de 26 de julho de 2010, que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa (JO L 201 de 3.8.2010, p. 30).

2. As condições a que se refere o n.º 1 visam, em especial, aumentar a eficiência, a transparência e a responsabilização dos sistemas de gestão das finanças públicas da Ucrânia, nomeadamente na utilização da assistência macrofinanceira da União. Na definição das medidas políticas, devem ser igualmente tidos em conta os progressos realizados na abertura recíproca dos mercados, no desenvolvimento de um comércio equitativo e regulamentado, e noutras prioridades que relevem da política externa da União. Os progressos na consecução desses objetivos devem ser objeto de acompanhamento regular pela Comissão.

3. As modalidades financeiras da assistência macrofinanceira da União devem ser especificadas em contrato de empréstimo a celebrar entre a Comissão e as autoridades ucranianas.

4. A Comissão deve verificar periodicamente o cumprimento das condições estabelecidas no artigo 4.º, n.º 3, nomeadamente a conformidade das políticas económicas da Ucrânia com os objetivos da assistência macrofinanceira da União. Para o efeito, a Comissão deve trabalhar em estreita coordenação com o FMI e o Banco Mundial e, se necessário, com o Parlamento Europeu e o Conselho.

Artigo 4.º

1. Sob reserva das condições estabelecidas no n.º 3, a Comissão deve disponibilizar a assistência financeira da União à Ucrânia em três parcelas. O valor de cada parcela é fixado no memorando de entendimento a que se refere o artigo 3.º.

2. Se necessário, devem ser constituídas, nos termos do Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 do Conselho[14], provisões para os montantes da assistência macrofinanceira da União.

3. A Comissão deve desembolsar as parcelas se estiverem cumpridas as seguintes condições:

   (a) Condição prévia estabelecida no artigo 2.º;

   (b) Resultado satisfatório continuado da execução de um programa de políticas que inclua medidas sólidas de ajustamento e de reformas estruturais, apoiadas por um mecanismo de crédito não cautelar do FMI;

   (c) Condições de política económica fixadas no memorando de entendimento, de acordo com um calendário específico.

   A segunda parcela só pode ser desembolsada decorridos que sejam três meses sobre a disponibilização da primeira. A terceira parcela só pode ser desembolsada decorridos que sejam três meses sobre a disponibilização da segunda.

4. Se as condições estabelecidas no n.º 3 não estiverem cumpridas, a Comissão deve suspender temporariamente ou cancelar o desembolso da assistência macrofinanceira da União. Nesse caso, a Comissão deve informar o Parlamento Europeu e o Conselho dos motivos da suspensão ou do cancelamento.

5. A assistência macrofinanceira da União deve ser transferida para o Banco Nacional da Ucrânia. Sem prejuízo das disposições acordadas no memorando de entendimento, nomeadamente da confirmação das necessidades de financiamento

[14] Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 do Conselho, de 25 de Maio de 2009, que institui um Fundo de Garantia relativo às ações externas (JO L 145 de 10.6.2009, p. 10).

orçamental residuais, os fundos da União podem ser transferidos para o Ministério das Finanças da Ucrânia enquanto beneficiário final.

Artigo 5.º

1. As operações de contração e de concessão de empréstimos relacionadas com a assistência macrofinanceira da União são efetuadas em euros e com a mesma data-valor e não podem implicar a União na alteração das maturidades nem expô-la a quaisquer riscos de taxa de câmbio ou de taxa de juro nem a qualquer outro risco comercial.

2. Se as circunstâncias o permitirem, e a pedido da Ucrânia, a Comissão pode tomar as medidas necessárias para assegurar a inclusão, nas condições de concessão do empréstimo, de uma cláusula de reembolso antecipado, devendo as condições das operações de contração de empréstimos ter uma cláusula correspondente.

3. Se as circunstâncias permitirem melhores taxas de juro, e a pedido da Ucrânia, a Comissão pode decidir refinanciar a totalidade ou parte dos seus empréstimos iniciais, ou reestruturar as respetivas condições financeiras. As operações de refinanciamento e de reestruturação são realizadas nos termos dos n.os 1 e 4 e não podem implicar o aumento do prazo de vencimento dos empréstimos contraídos nem o aumento do montante do capital em dívida à data do refinanciamento ou reestruturação.

4. Todos os custos relacionados com as operações de contração e concessão de empréstimos em que a União incorrer ao abrigo da presente decisão são suportados pela Ucrânia.

5. A Comissão deve informar o Parlamento Europeu e o Conselho da evolução das operações a que se referem os n.os 2 e 3.

Artigo 6.º

1. A assistência macrofinanceira da União é prestada nos termos do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho[15] e do Regulamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 da Comissão[16].

2. À assistência macrofinanceira da União aplica-se o regime de gestão direta.

3. O memorando de entendimento e o contrato de empréstimo a celebrar com as autoridades ucranianas devem incluir disposições que:

   (a) Assegurem que a Ucrânia verifica regularmente a correta utilização do financiamento com meios provenientes do orçamento da União, toma as medidas adequadas para prevenir irregularidades e fraudes e, se necessário, intenta ações judiciais para recuperar os fundos concedidos ao abrigo da presente decisão que tenham sido objeto de apropriação indevida;

---

15 Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

16 Regulamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 da Comissão, de 29 de outubro de 2012, sobre as normas de execução do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO L 362 de 31.12.2012, p. 1).

(b) Assegurem a proteção dos interesses financeiros da União, em especial medidas específicas de prevenção e luta contra a fraude, a corrupção e outras irregularidades que afetem a assistência macrofinanceira da União, em conformidade com o Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95[17] do Conselho, do Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96[18] do Conselho e do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho[19];

(c) Autorizem expressamente a Comissão, incluindo o Organismo Europeu de Luta Antifraude, ou os seus representantes, a efetuar controlos, designadamente verificações e inspeções no local;

(d) Autorizem expressamente a Comissão e o Tribunal de Contas a efetuar auditorias, durante e após o período de disponibilização da assistência macrofinanceira da União, nomeadamente auditorias documentais e auditorias no local, como avaliações operacionais;

(e) Assegurem o direito da União ao reembolso antecipado do empréstimo caso se verifique que, na gestão da assistência macrofinanceira da União, a Ucrânia participou em atos de fraude ou corrupção, ou outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União.

4. Durante a prestação da assistência macrofinanceira da União, a Comissão deve verificar, através de avaliações operacionais, a fiabilidade das convenções financeiras, dos procedimentos administrativos e mecanismos de controlo interno e externo aplicáveis a essa assistência na Ucrânia.

Artigo 7.º

1. A Comissão é assistida por um comité, na aceção do Regulamento (UE) n.º 182/2011.

2. Sempre que seja feita referência ao presente número, aplica-se o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011.

Artigo 8.º

1. A Comissão deve apresentar anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho, até 30 de junho, um relatório que inclua uma avaliação da aplicação da presente decisão no ano anterior. O relatório deve:

(a) Analisar os progressos realizados na prestação da assistência macrofinanceira da União;

(b) Avaliar a situação e as perspetivas económicas da Ucrânia, bem como os progressos realizados na aplicação das medidas a que se refere o artigo 3.º, n.º 1;

---

[17] Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312 de 23.12.1995, p. 1).

[18] Regulamento (CE, Euratom) n.º 2185/96 do Conselho, de 11 de novembro de 1996, relativo às inspeções e verificações no local efetuadas pela Comissão para proteger os interesses financeiros das Comunidades Europeias contra a fraude e outras irregularidades (JO L 292 de 15.11.1996, p. 2).

[19] Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de setembro de 2013, relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (Euratom) n.º 1074/1999 do Conselho (JO L 248 de 18.9.2013, p. 1).

(c) Indicar o nexo entre as condições de política económica fixadas no memorando de entendimento, o desempenho económico e orçamental corrente da Ucrânia e as decisões de desembolso das parcelas da assistência macrofinanceira da União tomadas pela Comissão.

2. A Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho, no prazo de dois anos a contar do termo do período de disponibilização referido no artigo 1.º, n.º 4, um relatório de avaliação *ex post* sobre os resultados e a eficiência da assistência macrofinanceira já concedida pela União, bem como sobre o seu contributo para a consecução dos objetivos.

Artigo 9.º

A presente decisão entra em vigor no terceiro dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente

FICHA FINANCEIRA LEGISLATIVA

1. CONTEXTO DA PROPOSTA/INICIATIVA

1.1. Denominação da proposta/iniciativa

Concessão de assistência macrofinanceira à República da Ucrânia

1.2. Domínio(s) de intervenção abrangido(s) segundo a estrutura ABM/ABB[20]

Domínio de intervenção: Título 01 – Assuntos Económicos e Financeiros

Atividade: 03 – Questões Económicas e Financeiras Internacionais

1.3. Natureza da proposta/iniciativa

X A proposta/iniciativa refere-se a uma nova ação

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo(s) estratégico(s) plurianual(is) da Comissão visado(s) pela proposta/iniciativa

«Promover a prosperidade para além das fronteiras da UE»

Os principais domínios de atividade da DG ECFIN são:

1. Apoiar a aplicação da política europeia de vizinhança através do aprofundamento da análise económica e do reforço do processo de diálogo e de aconselhamento em matéria de políticas sobre os aspetos económicos dos planos de ação.

2. Desenvolver, acompanhar e executar a assistência macrofinanceira concedida a países terceiros parceiros, em cooperação com as instituições financeiras internacionais pertinentes.

1.4.2. Objetivo(s) específico(s) e atividade(s) ABM/ABB em causa

Objetivo específico n.º 1: «Prestar assistência macrofinanceira a países terceiros para que possam fazer face à crise das suas balanças de pagamentos e restabelecer a sustentabilidade da dívida externa»

Atividade(s) ABM/ABB em causa: Relações económicas e financeiras internacionais, governação mundial.

1.4.3. Resultado(s) e impacto esperados

A assistência proposta compõe-se de um empréstimo da UE à Ucrânia no valor máximo de 1,8 mil milhões de EUR, destinado a contribuir para a sustentabilidade da sua balança de pagamentos. Esta assistência ajudará o país a superar as dificuldades económicas e sociais com que se defronta, decorrentes da instabilidade nacional e regional, e a promover reformas estruturais destinadas a aumentar o crescimento económico sustentável e a melhorar a gestão das suas finanças públicas.

1.4.4. Indicadores de resultados e de impacto

As autoridades ucranianas devem informar regularmente os serviços da Comissão sobre a evolução de um conjunto de indicadores e apresentar um relatório exaustivo

[20] ABM: *Activity Based Management* (gestão por atividades) ABB: *Activity Based Budgeting* (orçamentação por atividades).

sobre o cumprimento das condições estratégicas acordadas, previamente ao desembolso da assistência.

Após a avaliação operacional dos circuitos financeiros e dos procedimentos administrativos atualmente em curso na Ucrânia, no quadro da preparação desta operação, os serviços da Comissão continuarão a acompanhar a gestão das finanças públicas desse país. A Delegação da UE na Ucrânia também prestará regularmente informações sobre os aspetos pertinentes ao acompanhamento da assistência. Os serviços da Comissão mantêm-se em estreito contacto com o FMI e o Banco Mundial, a fim de colher ensinamentos das atividades destas instituições naquele país.

A proposta de decisão prevê a apresentação de um relatório anual ao Parlamento Europeu e ao Conselho, que inclua uma avaliação da execução desta operação. Será realizada uma avaliação *ex post* independente da assistência macrofinanceira no prazo de dois anos a contar do termo do período de execução.

1.5. Justificação da proposta/iniciativa

1.5.1. Necessidade(s) a satisfazer a curto ou a longo prazo

O desembolso da assistência fica subordinado à realização de progressos satisfatórios na aplicação do futuro acordo de financiamento entre a Ucrânia e o FMI. Além disso, a Comissão e as autoridades ucranianas devem acordar nas condições específicas de aplicação das políticas, que devem constar do memorando de entendimento.

1.5.2. Valor acrescentado da participação da UE

Ajudando o país a ultrapassar o choque económico causado pela instabilidade nacional e regional, a assistência macrofinanceira proposta contribuirá para a promoção da estabilidade macroeconómica e das reformas económicas no país. Complementando os recursos disponibilizados pelas instituições financeiras internacionais, pela UE e outros doadores, contribuirá para a eficácia geral do pacote de apoio financeiro acordado pela comunidade internacional dos doadores na sequência da crise.

O programa proposto contribuirá ainda para o reforço do empenhamento do governo na realização de reformas. Este resultado será alcançado, nomeadamente, através do cumprimento de um conjunto adequado de condições para o desembolso da assistência. Num contexto mais lato, o programa demonstra aos restantes países da região a vontade da UE de apoiar os países que optem inequivocamente pela realização de reformas políticas em conjuntura económica difícil.

1.5.3. Ensinamentos colhidos de experiências anteriores semelhantes

Desde 2004 realizaram-se, no total, quinze avaliações *ex post* de operações de assistência macrofinanceira. Essas avaliações concluíram que as operações de assistência macrofinanceira contribuem efetivamente, ainda que, por vezes, modesta e indiretamente, para a melhoria da sustentabilidade externa, a estabilidade macroeconómica e a realização de reformas estruturais no país beneficiário. Na maior parte dos casos, a assistência macrofinanceira teve um efeito positivo na balança de pagamentos do país beneficiário e contribuiu para aliviar os condicionalismos orçamentais, tendo ainda favorecido um crescimento económico ligeiramente mais elevado.

1.5.4. Coerência e eventual sinergia com outros instrumentos pertinentes

A UE é um dos principais doadores da Ucrânia e tenciona disponibilizar até 1 565 milhões de EUR de subvenções no período 2014-2020 para apoiar as reformas políticas e económicas no país, no âmbito da cooperação regular.

O principal valor acrescentado da AMF em comparação com outros instrumentos da UE é a sua celeridade na atenuação das dificuldades financeiras externas imediatas da Ucrânia, mas também a criação de um quadro macroeconómico estável, promovendo, nomeadamente, uma situação sustentável aos níveis da balança de pagamentos e do orçamento, bem como um enquadramento adequado das reformas estruturais. A AMF não é um apoio financeiro sistemático, nem tem por finalidade apoiar o desenvolvimento económico e social dos países beneficiários, devendo ser suspensa logo que a situação financeira externa do país tenha retomado uma trajetória sustentável.

A AMF destina-se igualmente a complementar as intervenções das instituições financeiras internacionais, nomeadamente o programa de ajustamento e de reformas apoiado pelo FMI e a política de empréstimos para o desenvolvimento, do Banco Mundial.

1.6. Duração da ação e impacto financeiro

X Proposta/iniciativa de duração limitada

X Proposta/iniciativa com uma vigência de 2,5 anos a contar da data de entrada em vigor do memorando de entendimento, em conformidade com o artigo 1.º, n.º 4, da decisão.

X Impacto financeiro de 2015 a 2018.

1.7. Modalidade(s) de gestão prevista(s)[21]

X Gestão centralizada direta pela Comissão

2. MEDIDAS DE GESTÃO

2.1. Disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações

Esta assistência tem caráter macroeconómico e foi concebida para ser compatível com o programa económico apoiado pelo FMI. O acompanhamento da ação pelos serviços da Comissão incide nos progressos realizados na aplicação do acordo com o FMI e das medidas de reforma específicas, a acordar com as autoridades da Ucrânia no quadro de um memorando de entendimento (cf. igualmente ponto 1.4.4).

2.2. Sistema de gestão e de controlo

2.2.1. Risco(s) identificado(s)

A operação de AMF proposta comporta riscos fiduciários, estratégicos e políticos.

Dado que a assistência macrofinanceira não é afetada a despesas específicas, há o risco de poder ser utilizada de forma fraudulenta. Em termos gerais, este risco depende de fatores como a qualidade dos sistemas de gestão do Banco Central e do Ministério das Finanças, bem como da adequação das capacidades de auditoria interna e externa.

[21] As explicações sobre as modalidades de gestão e as referências ao Regulamento Financeiro estão disponíveis no sítio *web* da DG BUDG: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html.

Outro risco importante da operação decorre da incerteza económica e política, devida, nomeadamente, à violação não provocada da soberania e da integridade territorial da Ucrânia. Ao nível nacional, o principal risco é a instabilidade, associada às dificuldades inerentes ao processo de reformas políticas e económicas. A aplicação integral das medidas de estabilização e das reformas apoiadas pela comunidade internacional, incluindo a operação de AMF proposta, pode vir a ser comprometida por um descontentamento social potencialmente gerador de agitação.

Por último, existem riscos decorrentes de um eventual enfraquecimento do ambiente económico aos níveis europeu e mundial.

2.2.2. Meio(s) de controlo previsto(s)

A assistência macrofinanceira será objeto de procedimentos de verificação, controlo e auditoria sob a responsabilidade da Comissão, nomeadamente pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e pelo Tribunal de Contas Europeu.

2.2.3. Custos e benefícios dos controlos e taxa provável de incumprimento

Os custos de base, para a Comissão, dos métodos de verificação e de controlo, bem como o custo da avaliação operacional dos circuitos financeiros e administrativos, prévia à operação, são descritos no quadro 3.2.1. Existem ainda custos relacionados com o Tribunal de Contas Europeu e com as eventuais intervenções do OLAF. Além de facilitar a avaliação dos riscos de uma utilização abusiva dos fundos, a avaliação operacional faculta também informações úteis sobre as reformas necessárias no domínio da gestão das finanças públicas. No que diz respeito à taxa provável de incumprimento, tendo em conta a experiência das operações realizadas desde a criação do instrumento de AMF, pode considerar-se reduzido o risco de incumprimento (não-reembolso do empréstimo ou utilização abusiva dos fundos).

2.3. Medidas de prevenção de fraudes e irregularidades

Serão tomadas diversas medidas para atenuar os riscos de utilização abusiva dos fundos.

Em primeiro lugar, os serviços da Comissão, com o apoio de peritos externos devidamente mandatados, realizaram uma avaliação operacional dos circuitos financeiros e procedimentos administrativos do Ministério das Finanças e do Banco Nacional da Ucrânia, para assegurar o cumprimento dos requisitos fixados pelo Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias. A avaliação abrangeu domínios como a elaboração e a execução do orçamento, o controlo interno das finanças públicas, auditoria interna e externa, adjudicação de contratos públicos, gestão da dívida pública e de tesouraria, bem como a independência do banco central. Neste contexto, concluiu-se que o quadro existente na Ucrânia é suficientemente eficaz para permitir a concessão da assistência macrofinanceira e uma boa gestão financeira deste apoio da UE. Além disso, a assistência será paga através de uma conta especial no Banco Nacional da Ucrânia.

Em segundo lugar, a base jurídica proposta para a assistência macrofinanceira à Ucrânia inclui uma disposição relativa a medidas de prevenção da fraude. Estas medidas serão precisadas no memorando de entendimento e no contrato de empréstimo, que estabelecerão um conjunto de disposições relativas à inspeção, à prevenção da fraude, às auditorias e à recuperação de fundos em caso de fraude ou corrupção. Prevê-se igualmente que a assistência esteja subordinada a uma série de condições estratégicas específicas, principalmente no domínio da gestão das finanças públicas, com vista a aumentar a eficiência, a transparência e a responsabilização.

Por último, a assistência fica sujeita a procedimentos de verificação, de controlo e de auditoria sob a responsabilidade da Comissão, nomeadamente do OLAF, bem como do Tribunal de Contas Europeu.

3. IMPACTO FINANCEIRO ESTIMADO DA PROPOSTA/INICIATIVA

3.1. Rubrica(s) do quadro financeiro plurianual e rubrica(s) orçamental(is) de despesas envolvida(s)

Rubricas orçamentais existentes

03 02 Assistência macrofinanceira

01 03 01 14 – Provisionamento do Fundo de Garantia

Segundo a ordem das rubricas do quadro financeiro plurianual e das respetivas rubricas orçamentais.

Rubrica do quadro financeiro plurianual	Rubrica orçamental	Naturezadas despesas	Contribuição			
	Número [Designação…...….]	DD/DND (22)	dos países da EFTA[23]	dos países candidatos[24]	de países terceiros	na aceção do artigo 18.º, n.º 1, alínea a-a), do Regulamento Financeiro
4	01 03 02 Assistência macrofinanceira	Dif.	Não	Não	Não	Não
4	01 03 06 Provisionamento do Fundo de Garantia	DND	Não	Não	Não	Não

01 03 06 – Garantia da União Europeia aos empréstimos da UE destinados à concessão de assistência macrofinanceira a favor de países terceiros: o Fundo de garantia relativo às ações externas tem de ser aprovisionado de acordo com o Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009[25]. Em conformidade com este regulamento, o Fundo corresponderá a 9 % («montante-objetivo») do capital em dívida do total das responsabilidades decorrentes de cada operação, acrescido dos juros devidos e não pagos. O montante do provisionamento, calculado no início do exercício «n», corresponde à diferença entre o montante-objetivo e os ativos líquidos do Fundo no final do exercício «n-1». Esse montante é inscrito no exercício «n» no projeto de orçamento «n+1», sendo efetivamente pago numa operação no início do exercício «n+1» a partir da rubrica orçamental «Provisionamento do Fundo de Garantia» (01 03 06). Por conseguinte, a fração efetivamente desembolsada a ter em conta no montante-objetivo no final do exercício «n-1» para efeitos de cálculo do provisionamento do Fundo é 9 % (no máximo, 162 milhões de EUR).

A inscrição («*p. m.*») na rubrica orçamental que contempla a garantia orçamental a favor do empréstimo só será ativada em caso de acionamento efetivo da garantia. A garantia orçamental não deverá ser executada.

Novas rubricas orçamentais, cuja criação é pedida: não aplicável.

---

22 DD = dotações diferenciadas/DND = dotações não diferenciadas.

23 EFTA: Associação Europeia de Comércio Livre.

24 Países candidatos e, se for caso disso, países candidatos potenciais dos Balcãs Ocidentais.

25 Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 do Conselho, de 25 de Maio de 2009, que institui um fundo de garantia relativo às ações externas (JO L 145 de 10.6.2009, p. 10).

3.2. Impacto estimado nas despesas

3.2.1. Síntese do impacto estimado nas despesas

em milhões de EUR (três casas decimais)

Rubrica do quadro financeiro plurianual **4** [Rubrica: A UE como protagonista global]

DG: <ECFIN>			Ano **2015**	Ano **2016**	Ano **2017**	Ano **2018**	**TOTAL**
• Dotações operacionais							
Rubrica orçamental 01 03 06 Provisionamento do Fundo de Garantia	Autorizações	(1a)			108	54	**162**
	Pagamentos	(2 a)			108	54	**162**
Dotações de natureza administrativa financiadas a partir da dotação de programas específicos (avaliação operacional e avaliação *ex post*)							
Rubrica Orçamental 01 03 02	Autorizações	(3)		0,2			**0,20**
	Pagamentos	(3 a)			0,2		**0,20**
TOTAL das dotações para a DG ECFIN	Autorizações	=1+1a +3		0,2	108	54	**162,2**
	Pagamentos	=2+2a +3			108,2	54	**162,2**
• TOTAL das dotações operacionais	**Autorizações**	(4)		0,2	108	54	**162,2**
	Pagamentos	(5)			108,2	54	**162,2**
• TOTAL das dotações operacionais, incluindo a avaliação *ex post*	Autorizações	(4)		0,2	108	54	**162,2**
	Pagamentos	(5)			108,2	54	**162,2**
• TOTAL das dotações de natureza administrativa financiadas a partir da dotação de programas específicos		(6)					
TOTAL das dotações para a RUBRICA 4 do quadro financeiro plurianual	Autorizações	=4+ 6		0,2	108	54	**162,2**
	Pagamentos	=5+ 6			108,2	54	**162,2**

Se o impacto da proposta/iniciativa incidir em mais do que uma rubrica:

em milhões de EUR (três casas decimais)

Rubrica do quadro financeiro plurianual	**5**	«Despesas administrativas»

		Ano **2014**	Ano **2015**	Ano **2016**	Ano **2017**	**TOTAL**
• Recursos humanos			0,660	0,396	0,132	**1,188**
• Outras despesas administrativas			0,022	0,016	0,016	**0,054**
TOTAL DG ECFIN	Dotações		0,682	0,412	0,148	**1,242**
TOTAL das dotações RUBRICA 5 do quadro financeiro plurianual	(Total das autorizações = total dos pagamentos)		0,682	0,412	0,148	**1,242**

em milhões de EUR (três casas decimais)

		Ano **2014**	Ano **2015**	Ano **2016**	Ano **2017**	**TOTAL**
TOTAL das dotações para as RUBRICAS 1 a 5 do quadro financeiro plurianual	Autorizações		0,682	0,412	0,148	**1,242**
	Pagamentos		0,682	0,412	0,148	**1,242**

3.2.2. Impacto estimado nas dotações operacionais

☐ A proposta/iniciativa não acarreta a utilização de dotações operacionais

X A proposta/iniciativa acarreta a utilização de dotações operacionais, descritas em seguida:

Dotações de autorização em milhões de EUR (três casas decimais)

Indicar os objetivos e as realizações

⇩

OBJETIVO ESPECÍFICO N.º 1[26]

		2015		2016		2017		2018		2019			
	Tipo	Número	Custo	Número	Custo	Número	Custo	Número	Custo	Número	Custo	Número total	Custo total
Realização 1	Avaliação *ex post*					1	0,2					1	0,2
Realização 2	Provisionamento do Fundo de Garantia					1	108	1	54			2	162
Subtotal objetivo específico n.º 1						2	108,2	1	54			3	162,2
CUSTO TOTAL						2	108,2	1	54			3	162,2

[26] Descrito no ponto 1.4.2. «Objetivo(s) específico(s)…».

3.2.3. Impacto estimado nas dotações de natureza administrativa

3.2.3.1. Síntese

☐ A proposta/iniciativa não acarreta a utilização de dotações de natureza administrativa

X A proposta/iniciativa acarreta a utilização de dotações de natureza administrativa, descritas em seguida:

em milhões de EUR (três casas decimais)

	[27] Ano **2014**	Ano **2015**	Ano **2016**	Ano **2017**	Inserir os anos necessários para mostrar a duração do impacto (cf. ponto 1.6)			**TOTAL**
RUBRICA 5 **do quadro financeiro plurianual**								
Recursos humanos		0,660	0,396	0,132				**1,188**
Outras despesas administrativas (missões)		0,022	0,016	0,016				**0,054**
Subtotal RUBRICA 5 **do quadro financeiro plurianual**		0,682	0,412	0,148				**1,242**
Com exclusão da RUBRICA 5[28] do quadro financeiro plurianual								
Recursos humanos								
Outras despesas de natureza administrativa								
Subtotal com exclusão da RUBRICA 5 **do quadro financeiro plurianual**								

TOTAL			0,682	0,412	0,148				**1,242**

As dotações administrativas necessárias serão cobertas pelas dotações da DG já afetadas à gestão da ação e/ou reafetadas no interior da DG, se necessário juntamente com eventuais dotações adicionais que sejam atribuídas à DG gestora no quadro do processo anual de atribuição e no limite das disponibilidades orçamentais.

[27] O ano N é o do início da aplicação da proposta/iniciativa.

[28] Assistência técnica e/ou administrativa e despesas de apoio à aplicação de programas e/ou ações da UE (antigas rubricas «BA»), bem como investigação direta e indireta.

3.2.3.2. Necessidades estimadas de recursos humanos

☐ A proposta/iniciativa não acarreta a utilização de recursos humanos.

X proposta/iniciativa acarreta a utilização de recursos humanos, descritos em seguida:

As estimativas devem ser expressas em termos de equivalente a tempo inteiro

		2014	**2015**	**2016**	**2017**	Inserir os anos necessários para mostrar a duração do impacto (cf. ponto 1.6)		
• Lugares do quadro do pessoal (funcionários e agentes temporários)								
01 01 01 01 (na sede e nos gabinetes de representação da Comissão)			5	3	1			
XX 01 01 02 (nas delegações)								
XX 01 05 01 (investigação indireta)								
10 01 05 01 (investigação direta)								
• Pessoal externo (em equivalente a tempo inteiro: ETI)[29]								
XX 01 02 01 (AC, TT e PND da dotação global)								
XX 01 02 02 (AC, TT, JPD, AL e PND nas delegações)								
XX 01 04 **yy**[30]	na sede							
	nas delegações							
XX 01 05 02 (AC, PND e TT - Investigação indireta)								
10 01 05 02 (AC, PND e TT - Investigação direta)								
Outras rubricas orçamentais (especificar)								
TOTAL			**5**	**3**	**1**			

XX constitui o domínio de intervenção ou título em causa

As necessidades de recursos humanos serão cobertas pelos efetivos da DG já afetados à gestão da ação e/ou reafetados internamente a nível da DG, complementados, caso necessário, por eventuais dotações adicionais que sejam atribuídas à DG gestora no quadro do processo anual de atribuição e no limite das disponibilidades orçamentais.

Descrição das tarefas a executar:

29 AC = agente contratual; AL= agente local; PND = perito nacional destacado; TT = trabalhador temporário; JPD = jovem perito nas delegações.

30 Sublimite para o pessoal externo coberto pelas dotações operacionais (antigas rubricas «BA»)

Funcionários e agentes temporários	Diretor — Direção D: supervisionar e gerir a operação, em concertação com o Conselho e o Parlamento, para a adoção da decisão e a aprovação do memorando de entendimento, negociar com as autoridades ucranianas o memorando de entendimento, analisar relatórios, dirigir missões e avaliar os progressos no cumprimento das condições inerentes à assistência. Chefe de Unidade/Subchefe de Unidade Direção D: apoiar o diretor na gestão da ação, em concertação com o Conselho e o Parlamento, para a adoção da decisão e a aprovação do memorando de entendimento, negociar com as autoridades ucranianas o memorando de entendimento e o acordo relativo ao mecanismo de empréstimo (juntamente com a Direção L), analisar relatórios e avaliar os progressos no cumprimento das condições inerentes à assistência. Economistas do setor AMF (Direção D:): preparar a decisão e o memorando de entendimento, contactos com as autoridades e as IFI, realizar missões de avaliação, elaborar relatórios dos serviços da Comissão e procedimentos da Comissão relacionados com a gestão da assistência, contactar com peritos externos para a avaliação operacional e a avaliação *ex post*. Direção L (unidades L 4, L 5 e L 6, sob a supervisão do diretor): preparar o acordo relativo ao mecanismo de empréstimo (LFA - *Loan Facility Agreement*), negociá-lo com as autoridades ucranianas e fazê-lo aprovar pelos serviços competentes da Comissão e assinar por ambas as Partes. Acompanhar a entrada em vigor do LFA. Preparar as decisões da Comissão sobre as operações de contração de empréstimos, acompanhar a apresentação dos pedidos de fundos, selecionar os bancos, preparar e executar as operações de financiamento e o pagamento dos fundos à Ucrânia. Realizar atividades de apoio ao acompanhamento do reembolso dos empréstimos. Preparar os relatórios sobre essas atividades.
Pessoal externo	N/ A

3.2.4. Compatibilidade com o atual quadro financeiro plurianual

X A proposta/iniciativa é compatível com o atual quadro financeiro plurianual.

3.2.5. Participação de terceiros no financiamento

X A proposta/iniciativa não prevê o cofinanciamento por terceiros.

3.3. Impacto estimado nas receitas

X A proposta/iniciativa não tem impacto financeiro nas receitas