COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 9.4.2021
COM(2021) 169 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Avaliação da Decisão (UE) 2015/601 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de abril de 2015,

que concede assistência macrofinanceira à Ucrânia

{SWD(2021) 73 final}

Em abril de 2015, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram[1] uma operação de AMF no valor de 1,8 mil milhões de EUR para apoiar a Ucrânia. O objetivo era dar resposta à crise da balança de pagamentos da Ucrânia, desencadeada pela instabilidade económica e política que se seguiu à anexação da península da Crimeia pela Rússia em 2014 e pelos conflitos subsequentes na parte oriental do país.

O objetivo da presente avaliação *ex post* da terceira operação de AMF (AMF-III) à Ucrânia é avaliar a sua relevância, eficiência, eficácia, coerência e valor acrescentado da UE. Analisa igualmente o impacto social do programa e o seu efeito na sustentabilidade da dívida pública ucraniana. A presente avaliação baseia-se em dados recolhidos através de uma variedade de técnicas de investigação quantitativas e qualitativas, incluindo a consulta das principais partes interessadas. Foram identificadas algumas limitações metodológicas que, no entanto, não afetam a fiabilidade global da avaliação. Os riscos e limitações identificados foram atenuados através da utilização de uma vasta gama de fontes, técnicas de avaliação diferentes, cenários alternativos e várias rondas de recolha de observações.

O objetivo desta avaliação é (1) contribuir para as decisões sobre a futura utilização do instrumento de AMF; e (2) assegurar a transparência e a responsabilização, em conformidade com o Regulamento Financeiro[2] e com a decisão de concessão de AMF à Ucrânia.

A avaliação concluiu que a AMF-III foi **altamente relevante** no que se refere aos seus objetivos, à sua dotação financeira[3] e às suas condições estruturais. A condicionalidade da AMF referia-se aos principais desafios em matéria de reformas na Ucrânia, nomeadamente: Gestão das finanças públicas; Setor da energia; Ambiente empresarial; Governação e transparência; Rede de segurança social; e Setor financeiro. Embora o país tenha conseguido cumprir a maior parte das condições acordadas em matéria de reformas, surgiram dificuldades na execução de reformas nos domínios da luta contra a corrupção, do comércio e do setor financeiro, o que levou ao não pagamento da terceira parcela da AMF.

Tendo em conta o nível de ambição da maioria das condições em causa e com o benefício de uma visão retrospetiva, o número de condições em matéria de reformas deveria ter sido inferior[4]. Embora o número de condições da AMF-III reflita a dimensão excecional da assistência (mais dinheiro para mais reformas), um número inferior poderia ter ajudado as autoridades a concentrar-se nas principais prioridades e a manter um nível elevado de apropriação. Em consonância com esta perspetiva, na operação subsequente, a AMF-IV, a Comissão optou por uma abordagem de condicionalidade mais concentrada. No entanto, de um modo geral, o não pagamento da terceira parcela da AMF-III não pode ser explicado principalmente pela dimensão do pacote de condicionalidade.

A fim de garantir a maior **eficiência** dos resultados, como também sublinhado pelo avaliador externo, a conceção do pacote de reformas AMF-III poderia ter tido mais em conta: (i) A capacidade institucional limitada; (ii) A possibilidade de a instabilidade política e económica atrasar a execução; e (iii) A existência de interesses ocultos que prejudicaram a aplicação efetiva das reformas acordadas pelas autoridades ucranianas. As condições de luta contra a corrupção previstas na AMF-III foram subsequentemente retomadas no âmbito da AMF-IV,

[1] Decisão (UE) 2015/601 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de abril de 2015, que concede assistência macrofinanceira à Ucrânia: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1476965532409&uri=CELEX:32015D0601

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32018R1046

[3] A AMF-III à Ucrânia foi a maior operação individual da história do instrumento de AMF.

[4] A AMF-III tinha 36 condições (46 contando com as subcondições).

sublinhando a intenção comum da UE e do Governo ucraniano de concentrar esforços na obtenção de progressos constantes neste domínio crítico das reformas.

A AMF-III foi **eficaz** no apoio à consolidação orçamental e na ajuda à Ucrânia para melhorar a situação da sua balança de pagamentos. A magnitude e as condições favoráveis da intervenção permitiram realizar poupanças orçamentais, que eram necessárias para a execução de reformas estruturais, e aumentar a confiança na economia ucraniana.

A AMF-III foi **coerente** com o quadro político geral que orienta as relações UE-Ucrânia. Verificou-se igualmente um elevado nível de coerência externa com as intervenções de outros doadores internacionais. A AMF contribuiu não só para a «repartição de encargos» com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e outros doadores em termos financeiros, mas também para o reforço das reformas promovidas pelo FMI e pelo Banco Mundial, recorrendo à condicionalidade cruzada e a condições complementares.

A capacidade da UE para mobilizar e coordenar recursos financeiros significativos de forma relativamente rápida foi uma das principais razões para a intervenção, numa altura em que as necessidades de financiamento da Ucrânia ainda eram extremamente elevadas. A condicionalidade da AMF criou um efeito de reforço político que contribuiu para a mobilização das autoridades ucranianas em torno de reformas cruciais. O programa apresenta também um **valor acrescentado** graças ao seu efeito de reforço da confiança no setor privado.

A análise contrafactual do **impacto social** da AMF sugere que, se a AMF não tivesse sido prestada e o apoio do FMI não continuasse, os efeitos indiretos na situação social da Ucrânia teriam sido graves. A intervenção da AMF teve impactos sociais positivos, diretos e indiretos, na população ucraniana, reforçando a rede de segurança social e protegendo os agregados familiares com baixos rendimentos dos aumentos dos preços resultantes das reformas do setor da energia, através de regimes de compensação. Globalmente, a maioria dos indicadores sociais melhorou no período em causa.

Por último, a AMF-III desempenhou um **papel crucial na sustentabilidade da dívida pública da Ucrânia**, através de uma variedade de canais, incluindo um efeito de sinalização que serviu de catalisador para o apoio financeiro adicional e a confiança dos investidores. O programa permitiu poupanças orçamentais graças às condições de empréstimo altamente favoráveis, ajudando a Ucrânia a aplanar a sua trajetória de ajustamento e a criar margem de manobra orçamental para as reformas e as despesas sociais sustentadas.

Em conclusão, a AMF-III foi crucial para ajudar a Ucrânia a resolver os seus problemas de balança de pagamentos e a executar reformas estruturais fundamentais para estabilizar a economia e reforçar a sustentabilidade da sua posição externa. Permitiu poupanças orçamentais e benefícios financeiros e atuou como catalisador de apoio financeiro adicional e da confiança dos investidores. O pacote de condicionalidade relativo à AMF foi plenamente alinhado com o programa conexo do FMI e criou um efeito de reforço político que contribuiu para a mobilização das autoridades ucranianas em torno de reformas essenciais, especialmente em domínios não cobertos por outros programas de doadores internacionais.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão, que serve de base ao presente relatório, apresenta uma avaliação pormenorizada e exaustiva da intervenção da AMF. Algumas das conclusões relacionadas com a apreciação dos critérios de avaliação exigirão uma análise mais aprofundada e poderão beneficiar de uma comparação cruzada com outras operações de AMF concluídas. Está prevista uma meta-avaliação para o final de 2021, que analisará estes pontos de forma mais pormenorizada. A meta-avaliação fornecerá uma síntese dos resultados

dos estudos de avaliação das operações de AMF realizados nos últimos dez anos e analisará a fiabilidade e relevância da metodologia, do processo, das realizações e dos resultados de todas as operações de AMF realizadas. Além disso, este exercício avaliará o calendário das operações de AMF e potenciais ligações ao valor acrescentado e à visibilidade operacional.