DECISÕES

DECISÃO DE EXECUÇÃO (UE) 2021/271 DA COMISSÃO

de 17 de fevereiro de 2021

relativa à prorrogação da supervisão reforçada da Grécia

[notificada com o número C(2021) 998]

(Apenas faz fé o texto na língua grega)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 472/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira ([1]), nomeadamente o artigo 2.º, n.º 1,

Considerando o seguinte:

(1) Após o termo da assistência financeira disponibilizada pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade, em 20 de agosto de 2018, a Decisão de Execução (UE) 2018/1192 da Comissão ([2]) ativou a supervisão reforçada da Grécia por um período de seis meses, com início em 21 de agosto de 2018. Posteriormente, a supervisão reforçada foi prorrogada quatro vezes ([3]), de cada vez por um período adicional de seis meses, a última vez em 21 de agosto de 2020.

(2) A assistência financeira recebida pela Grécia desde 2010 representa um montante significativo, pelo que os seus passivos em dívida para com os Estados-Membros da área do euro, o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira e o Mecanismo Europeu de Estabilidade se elevam, no total, a 243 700 milhões de euros. A Grécia beneficiou do apoio financeiro dos seus parceiros europeus em condições preferenciais, tendo sido adotadas em 2012 medidas específicas para colocar a dívida numa trajetória mais sustentável e, novamente, em 2017, pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade. Em 22 de junho de 2018, o Eurogrupo chegou a um consenso político tendo em vista a tomada de medidas adicionais para garantir a sustentabilidade da dívida. Algumas destas medidas, incluindo a transferência de montantes equivalentes aos rendimentos auferidos pelos bancos centrais nacionais da área do euro sobre as obrigações do Tesouro grego detidas no âmbito do acordo sobre ativos financeiros líquidos e do programa dos mercados de valores mobiliários, podem ser acordadas no âmbito do Eurogrupo numa base semestral, com base em relatórios positivos sobre o cumprimento por parte da Grécia dos seus compromissos estratégicos pós-programa. A disponibilização das primeiras quatro parcelas das medidas em matéria de dívida subordinadas à execução de políticas foi concretizada na sequência de um acordo alcançado pelo Eurogrupo, respetivamente, em abril de 2019, dezembro de 2019, junho de 2020 e novembro de 2020.

(3) No âmbito do Eurogrupo, a Grécia comprometeu-se a prosseguir e concluir todas as principais reformas adotadas no âmbito do programa de ajustamento macroeconómico do Mecanismo Europeu de Estabilidade (a seguir designado por «programa»), bem como a preservar os objetivos das importantes reformas adotadas no quadro desse programa e dos seus predecessores. A Grécia também se comprometeu a executar ações específicas nos domínios das políticas orçamentais e orçamentais/estruturais, segurança social, estabilidade financeira, mercados de trabalho e dos produtos, privatizações e administração pública. Essas ações específicas, que constam do anexo da declaração do Eurogrupo de 22 de junho de 2018, contribuirão para resolver os desequilíbrios macroeconómicos excessivos da Grécia, bem como as fontes reais ou potenciais das dificuldades económicas.

([1]) JO L 140 de 27.5.2013, p. 1.

([2]) Decisão de Execução (UE) 2018/1192 da Comissão, de 11 de julho de 2018, relativa à ativação da supervisão reforçada para a Grécia (JO L 211 de 22.8.2018, p. 1).

([3]) Decisão de Execução (UE) 2019/338 da Comissão (JO L 60 de 28.2.2019, p. 17); Decisão de Execução (UE) 2019/1287 da Comissão (JO L 202 de 31.7.2019, p. 110); Decisão de Execução (UE) 2020/280 da Comissão (JO L 59 de 28.2.2020, p. 9); e Decisão de Execução (UE) 2020/5086 da Comissão (JO L 248 de 31.7.2020, p. 20).

(4) Em 26 de fevereiro de 2020, a Comissão publicou o relatório de 2020 relativo à Grécia ([4]). A Comissão concluiu que a Grécia regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos ([5]). Embora sejam visíveis progressos em vários domínios, persistem vulnerabilidades significativas e questões herdadas do passado, relacionadas com a elevada dívida pública, o elevado nível de empréstimos não produtivos nos balanços dos bancos, bem como o setor externo, num contexto de potencial de crescimento ainda baixo e de elevada taxa de desemprego. Estas conclusões foram ainda confirmadas pelo Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, adotado pela Comissão em 18 de novembro de 2020 com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011do Parlamento Europeu e do Conselho ([6]), elaborado no contexto da crise da COVID-19, que identificou a Grécia como um dos Estados-Membros que deveria ser objeto de uma apreciação aprofundada em 2021. Em especial, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta mostra que, embora a dívida pública tenha diminuído em 2019, é previsível que aumente para um nível superior a 200% do produto interno bruto em 2020, refletindo a contração económica e o custo das medidas necessárias para atenuar o impacto da pandemia. O setor financeiro da Grécia continua a ser afetado por uma combinação de baixa rendibilidade, rácios de capital inferiores à média e um grande volume de empréstimos não produtivos. A posição líquida de investimento internacional continua a ser consideravelmente negativa, embora inclua uma elevada dívida pública externa contraída em condições altamente favoráveis, prevendo-se que continue a deteriorar-se devido a menores receitas provenientes do turismo. O desemprego continua a ser muito elevado e a tendência de lenta redução foi temporariamente interrompida pela crise.

(5) Desde o início da pandemia, a UE e os seus Estados-Membros tomaram medidas sem precedentes para salvar vidas e garantir meios de subsistência. Em resposta à pandemia de COVID-19, e no âmbito de uma abordagem coordenada a nível da União, a Grécia continuou a adotar medidas para incrementar a capacidade do seu sistema de saúde e expandiu o conjunto de medidas orçamentais e de liquidez que visa ajudar as pessoas e as empresas que foram particularmente afetadas. A UE apoiou os esforços nacionais para fazer face à crise sanitária e atenuar o impacto do choque económico. Mobilizou o seu orçamento para combater o vírus, ativou a cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, utilizou toda a flexibilidade das regras em matéria de auxílios estatais e criou um novo instrumento para ajudar as pessoas a permanecer no mercado de trabalho, designadamente o instrumento de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência («SURE»). Juntamente com as medidas tomadas pelo Banco Central Europeu, pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade e pelo Banco Europeu de Investimento, a resposta da UE traduziu-se na disponibilização de 750 mil milhões de EUR do instrumento Next Generation EU, a executar principalmente através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. O Mecanismo prestará um apoio significativo à execução das reformas e dos investimentos destinados a reforçar as economias dos Estados-Membros. O Mecanismo representa uma oportunidade para a economia grega recuperar da atual crise e vencer os desafios que continua a enfrentar. Além disso, no âmbito do quadro financeiro plurianual para 2021-2027, um financiamento da UE superior a um bilião de EUR será orientado para prioridades novas e reforçadas a nível dos domínios de intervenção da UE, incluindo as transições ecológica e digital.

(6) A Comissão publicou a sua oitava avaliação no quadro da supervisão reforçada da Grécia ([7]) em 18 de novembro de 2020. Concluiu que, apesar das circunstâncias adversas decorrentes da pandemia, a Grécia tomou as medidas necessárias para cumprir os compromissos específicos assumidos no domínio das reformas que chegavam ao respetivo prazo de execução. O relatório assinala que as autoridades conseguiram relançar os trabalhos relativos aos compromissos de reforma nos últimos meses, na sequência de um impasse no primeiro semestre de 2020 motivado pelos acontecimentos sem precedentes, e concretizaram uma série de reformas fundamentais. As instituições europeias congratularam-se com o empenhamento estreito e construtivo em todos os domínios e incentivaram as autoridades gregas a manter a dinâmica e, se necessário, a reforçar os esforços para concluir rapidamente a aplicação da legislação primária recentemente adotada. É o caso, em particular, das reformas do setor financeiro, em que um vasto corpo de legislação secundária deve ser concluído e adotado em breve.

(7) Tendo em conta a apreciação aprofundada de 2020 realizada pela Comissão e com base na avaliação desta instituição, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Estabilidade de 2020. O Conselho teve em conta a necessidade de combater a pandemia e de facilitar a recuperação económica enquanto primeiro passo necessário para permitir um ajustamento dos desequilíbrios. Recomendou ([8]) à Grécia que tomasse todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia, nomeadamente através do reforço da resiliência do sistema de saúde, do desenvolvimento de regimes de tempo de trabalho reduzido e de um apoio eficaz à ativação para atenuar o impacto da crise a nível social e do emprego, implementar medidas de apoio à liquidez e promover os investimentos públicos e privados numa série de domínios de investimento prioritários, incluindo a transição ecológica e digital. O Conselho apelou também às autoridades para que prossigam e concluam as reformas em conformidade com os compromissos pós-programa, a fim de relançar uma retoma económica sustentável, na sequência da redução gradual das restrições impostas devido à pandemia COVID-19.

([4]) SWD(2020) 507 final.
([5]) COM(2020) 150 final.
([6]) Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos (JO L 306 de 23.11.2011, p. 25).
([7]) Comissão Europeia: Relatório de Supervisão Reforçada - Grécia, maio de 2020, Documento Institucional 127, maio de 2020.
([8]) Recomendação do Conselho, de 20 de julho de 2020, relativa ao Programa Nacional de Reformas da Grécia de 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Grécia de 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 46).

(8) O setor bancário grego tornou-se mais estável e resiliente aos choques desde o final do programa do Mecanismo Europeu de Estabilidade, mas persistem riscos herdados e importantes fatores de vulnerabilidade subjacentes, reforçados pelo provável impacto negativo significativo da pandemia de coronavírus. Os bancos mantêm uma liquidez adequada, beneficiando das condições favoráveis de política monetária, mas o nível dos empréstimos não produtivos continua a ser elevado, representando 58,7 mil milhões de EUR, ou seja, 35,8% das exposições brutas de créditos aos clientes em setembro de 2020 ([9]). A descida do volume de empréstimos não produtivos observada a partir do seu pico de 107,2 mil milhões de euros de março de 2016 prosseguiu nos primeiros nove meses de 2020, embora a um ritmo mais lento. No entanto, a grande percentagem de empréstimos que beneficiam de moratórias de pagamento da dívida aponta para um risco significativo de aumento das necessidades de provisionamento e de deterioração dos rácios de qualidade dos ativos quando as moratórias expirarem. Um elemento fundamental da estratégia dos bancos para resolver o problema dos empréstimos não produtivos continua a ser a realização de titularizações no quadro do regime Hercules, cuja conclusão se prevê para o primeiro semestre de 2021. A situação dos bancos gregos em termos de fundos próprios está em conformidade com os requisitos regulamentares, mas continua exposta a um aumento dos requisitos de supervisão e das necessidades de capital para financiar o processo de redução dos empréstimos não produtivos no médio prazo, ao passo que a rendibilidade é baixa e deverá estar sujeita a pressões adicionais decorrentes dos efeitos económicos da pandemia. Em consequência, os bancos gregos estão particularmente expostos ao risco de aumento potencial dos custos de financiamento e de uma nova deterioração da qualidade dos ativos devido à pandemia. As autoridades aplicaram com êxito ou alargaram as medidas de apoio para apoiar o acesso ao financiamento por parte das empresas afetadas, que complementam as iniciativas a nível dos bancos comerciais e gestores de crédito. Estão também a prosseguir a realização de reformas cruciais do setor financeiro, com vista a melhorar os instrumentos existentes para a resolução de empréstimos não produtivos, na sequência de atrasos passados devido ao impacto adverso do surto de COVID-19. Estas reformas, em especial a revisão recém-adotada do regime de insolvência fragmentado, podem contribuir para atenuar o impacto no médio prazo da crise sobre o endividamento do setor privado. O impacto destas reformas dependerá da oportunidade e da eficácia da sua execução.

(9) Não obstante os progressos realizados nos últimos anos em domínios como a redução do tempo necessário para registar uma empresa e o reforço da proteção dos investidores minoritários, a Grécia continua a enfrentar grandes desafios no que diz respeito ao ambiente empresarial e ao sistema judicial, evidenciados pelo fraco desempenho em vários domínios (por exemplo, execução de contratos, registo de bens imóveis, resolução da insolvência, etc.). As autoridades continuam a trabalhar no sentido de melhorar o enquadramento regulamentar e de dinamizar a competitividade, não obstante as dificuldades enfrentadas devido à pandemia COVID-19. Os progressos constantes na aplicação das reformas da justiça, incluindo medidas de apoio à mediação, e as recentes medidas tomadas para reformar os mercados dos produtos e melhorar a fiscalização do mercado podem contribuir para as perspetivas de recuperação da Grécia, mas são necessários esforços suplementares para melhorar o ambiente empresarial. As autoridades estão também a avançar com reformas fundamentais tendentes a melhorar o desempenho digital da Grécia, que continua a ser dos mais baixos da UE. A Grécia está igualmente empenhada na implementação de uma importante reforma dos contratos públicos no início de 2021, prosseguindo simultaneamente a implementação de ações complementares destinadas a reduzir ainda mais a carga administrativa das empresas e dos cidadãos.

(10) Após ter estado excluída do financiamento pelos mercados financeiros em 2010, a Grécia começou a recuperar o acesso a esses mercados através de emissões de obrigações do Tesouro a partir de julho de 2017. As taxas de juro das obrigações do Tesouro gregas começaram a diminuir lentamente após a conclusão bem-sucedida do programa do MEE em 2018 e diminuíram significativamente em 2019. Desde o início da pandemia, a Grécia emitiu, com êxito, bilhetes do Tesouro e obrigações de longo prazo, o que indica que o seu acesso ao financiamento no mercado é duradouro. As atuais condições favoráveis de financiamento são apoiadas por medidas de liquidez acordadas a nível europeu, incluindo o programa de compras de emergência por pandemia do Banco Central Europeu. Com base na análise da sustentabilidade da dívida apresentada no 8.º relatório de supervisão reforçada, as necessidades brutas de financiamento público deverão atingir cerca de 15% do PIB no médio prazo.

(11) Tendo em conta o que precede, a Comissão conclui que subsistem as condições que justificaram a aplicação da supervisão reforçada nos termos do artigo 2.º do Regulamento n.º 472/2013. Em especial, a Grécia continua a enfrentar riscos no que diz respeito à sua estabilidade financeira que, se vierem a concretizar-se, poderão ter repercussões adversas sobre outros Estados-Membros da área do euro. Essas repercussões poderão fazer sentir-se indiretamente pelo seu impacto a nível da confiança dos investidores e, deste modo, sobre os custos de refinanciamento dos bancos e entidades soberanas de outros Estados-Membros da área do euro.

([9]) Fonte: Banco da Grécia, mensurado a nível individual.

(12) Por conseguinte, no médio prazo, a Grécia tem de continuar a adotar medidas destinadas a suprir as causas reais ou potenciais das suas dificuldades e executar reformas estruturais para apoiar uma recuperação económica sólida e sustentável, com vista a atenuar os efeitos acumulados resultantes de vários fatores. Esses fatores incluem a recessão grave e prolongada verificada durante a crise; a dimensão do encargo representado pela dívida grega; as vulnerabilidades do setor financeiro; a interdependência contínua e relativamente forte entre o setor financeiro e as finanças públicas gregas, nomeadamente através da propriedade estatal; o risco de contágio de tensões graves em ambos os setores a outros Estados-Membros, bem como a exposição dos Estados-Membros da área do euro à dívida soberana grega.

(13) A fim de combater os riscos residuais e acompanhar o cumprimento dos compromissos assumidos a este respeito, afigura-se necessário e adequado prorrogar a supervisão reforçada da Grécia nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 472/2013.

(14) Através de um ofício enviado em 14 de janeiro de 2021, a Grécia foi convidada a pronunciar-se sobre a avaliação da Comissão. Na sua resposta de 27 de janeiro de 2021, a Grécia concordou em grande medida com a avaliação efetuada pela Comissão sobre os desafios económicos que enfrenta, desafios esses que justificam a prorrogação da supervisão reforçada.

(15) A Grécia continuará a beneficiar do apoio técnico prestado no quadro do novo instrumento de assistência técnica, que apoiará, em especial, os Estados-Membros na preparação e execução dos seus planos de recuperação e resiliência.

(16) A Comissão pretende colaborar estreitamente com o Mecanismo Europeu de Estabilidade, no contexto do seu sistema de alerta rápido, para efeitos da aplicação da supervisão reforçada,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

O período de supervisão reforçada da Grécia, ativado pela Decisão de Execução (UE) 2018/1192 em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 472/2013, é prorrogado por um período adicional de seis meses, com início em 21 de fevereiro de 2021.

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a República Helénica.

Feito em Bruxelas, em 17 de fevereiro de 2021.

Pela Comissão
Paolo GENTILONI
Membro da Comissão