

Relatório Especial

Supervisão, pela Comissão, dos Estados Membros que saem de um programa de ajustamento macroeconómico:

um instrumento adequado que é preciso simplificar



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-IX
Introdução	01-16
Contexto	01-10
Funções e responsabilidades	11-16
Âmbito e método da auditoria	17-19
Observações	20-87
A conceção conduziu a sobreposições ao nível europeu e foi pouco clara e flexível	20-44
Sobreposição entre as atividades da Comissão e do MEE	22-27
Os objetivos fixados no regulamento são vagos e algumas disposições de execução são demasiado rígidas	28-44
A supervisão realizada ao abrigo do atual regulamento estava afetada por uma certa falta de simplificação e orientação	45-77
A Comissão simplificou o processo, mas as visitas no local frequentes proporcionam um valor acrescentado limitado	47-54
A análise da Comissão é adequada, mas sobrepõe-se ao trabalho no âmbito do Semestre Europeu	55-67
Os relatórios de supervisão incidiram pouco sobre a capacidade de reembolso	68-77
Os Estados-Membros consideraram que a supervisão da Comissão era útil, mas não existem outras provas do seu impacto	78-87
A supervisão incentivou o diálogo, mas determinadas reformas aplicadas pelos Estados-Membros mostraram progressos insuficientes	79-84
Os Estados-Membros cumpriram as suas obrigações de reembolso, mas o contributo da supervisão para dar garantias aos credores é difícil de avaliar	85-87
Conclusões e recomendações	88-99

Anexos

Anexo I – Exemplos de duplicação no acompanhamento das reformas no âmbito da SPP e do Semestre Europeu

Anexo II – Exemplos de sucessivos relatórios de SPP que revelam poucos progressos na execução de reformas estruturais

Anexo III – Exemplos de atrasos significativos na execução de reformas

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Calendário

Equipa de auditoria

Síntese

I Durante o período de 2010-2013, cinco Estados-Membros da área do euro (Irlanda, Grécia, Espanha, Chipre e Portugal) – que foram duramente atingidos pela crise financeira de 2008-2009, seguida da crise da dívida soberana – receberam assistência financeira (468,2 mil milhões de euros) através de vários mecanismos, que implicam parcialmente o orçamento da UE. A assistência foi prestada pelo Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, pelo Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade, por Estados-Membros individuais (empréstimos bilaterais) e pelo Fundo Monetário Internacional.

II Em 2013, a UE adotou o regulamento que organiza a supervisão económica e orçamental, pela Comissão, dos Estados-Membros da área do euro que enfrentam graves dificuldades financeiras. É aplicável aos Estados-Membros cujas dificuldades possam dar origem a efeitos de contágio negativos para outros Estados-Membros da área do euro e aos Estados-Membros que solicitem ou recebam assistência financeira. O regulamento estabelece ainda que os Estados-Membros que saem de um programa de ajustamento macroeconómico são colocados sob supervisão pós-programa ou mesmo sob supervisão reforçada. O objetivo é garantir que os países em causa se mantenham firmemente no bom caminho, em benefício dos próprios Estados-Membros e dos seus mutuantes.

III A fim de informar os decisores políticos e as partes interessadas sobre o funcionamento da supervisão, o Tribunal examinou se as atividades de supervisão pós-programa eram adequadas no que diz respeito à sua conceção, execução e impacto. Os resultados deste trabalho poderão contribuir para a análise da governação económica em curso na União Económica e Monetária. Poderão também contribuir para os debates sobre a conceção de um possível mecanismo de supervisão relativo ao reembolso dos empréstimos que serão concedidos ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, que visa apoiar os Estados-Membros atingidos pela pandemia de COVID-19. O trabalho de auditoria abrangeu o período compreendido entre o momento em que a Comissão iniciou a supervisão dos cinco Estados-Membros em causa e o final de 2020.

IV Globalmente, o Tribunal conclui que a supervisão, pela Comissão, dos Estados-Membros que saem de um programa de ajustamento macroeconómico foi adequada. Contudo, a eficiência é comprometida pelo facto de os objetivos definidos no regulamento não serem precisos e de a execução apresentar alguma falta de simplificação e orientação.

V No que diz respeito à conceção, o Tribunal constatou que, devido à configuração dos veículos de financiamento, que nem sempre se regem pelo direito da UE ou implicam o orçamento da União, existe uma sobreposição de atividades de supervisão entre a Comissão e o Mecanismo Europeu de Estabilidade. Além disso, uma vez que a base jurídica definiu os objetivos das atividades de supervisão pós-programa em termos gerais, tem existido, na prática, uma sobreposição com o trabalho da Comissão realizado no contexto do Semestre Europeu e com o trabalho desenvolvido por outros organismos da UE no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão ou do Mecanismo Único de Resolução.

VI Atualmente, a base jurídica não prevê flexibilidade no que diz respeito ao calendário da supervisão: mesmo que a Comissão avalie o risco relativo ao reembolso como sendo reduzido, não pode suspender a sua supervisão nem reduzir a periodicidade da apresentação de relatórios. A Comissão é obrigada a apresentar relatórios semestrais (ou trimestrais no caso da supervisão reforçada) e, conseqüentemente, realizou visitas de avaliação aos Estados-Membros com a mesma frequência sem que tal proporcionasse necessariamente valor acrescentado. Com efeito, o Tribunal constatou que os sucessivos relatórios eram repetitivos.

VII As análises da Comissão apresentavam uma boa qualidade. No entanto, o Tribunal constatou que os relatórios de supervisão pós-programa também incluíam avaliações de reformas que não tinham sido acordadas ao abrigo do programa e não se concentravam suficientemente na capacidade de reembolso do Estado-Membro em causa. Em especial, as informações sobre reembolsos de empréstimos, quando eram fornecidas, encontravam-se dispersas pelos relatórios e as análises dos riscos relativos à capacidade de reembolso apresentavam insuficiências.

VIII Tendo em conta a falta de incentivos e/ou instrumentos de garantia da aplicação sólidos, bem como os muitos fatores associados à aplicação das reformas necessárias num Estado-Membro, não existem outras provas de que a supervisão da Comissão tenha tido um impacto significativo na promoção da execução das reformas e na prestação de garantias aos credores. Contudo, os representantes dos Estados-Membros consideraram a supervisão útil para promover o diálogo e manter os seus países no bom caminho.

IX Com base nestas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- integrar as suas várias atividades de supervisão;
- simplificar os procedimentos e aumentar a flexibilidade;
- melhorar a interação com os Estados-Membros e outras partes interessadas.

Introdução

Contexto

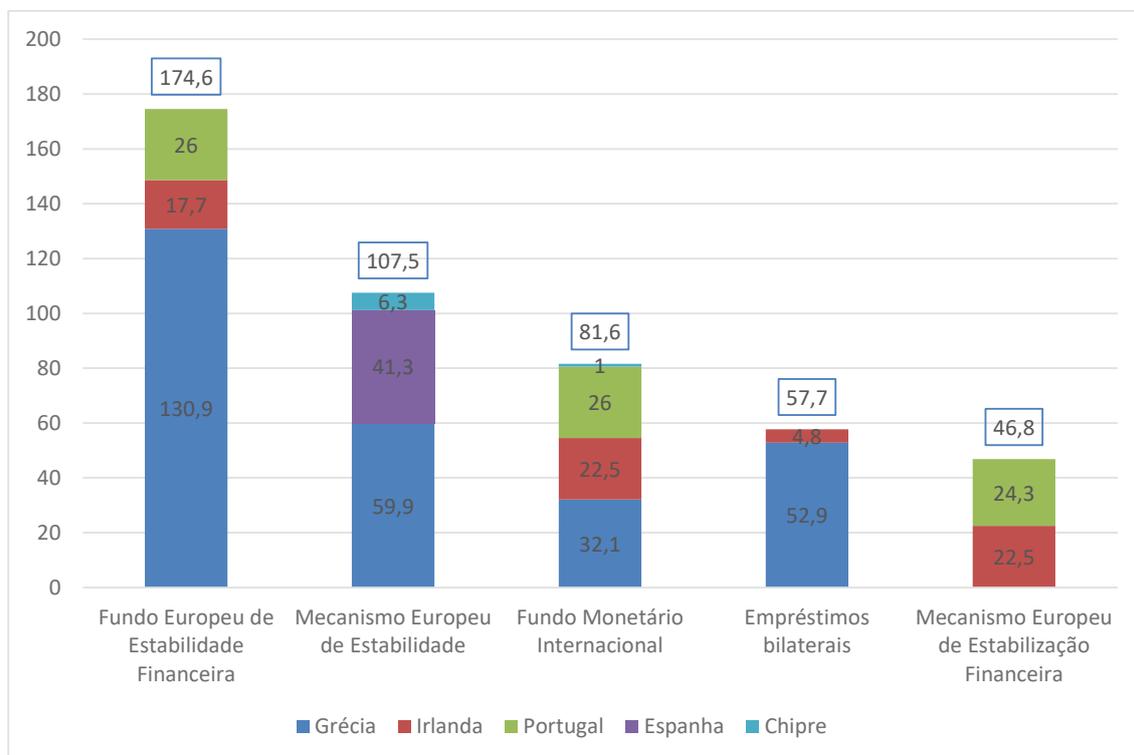
01 A crise económica e financeira que atingiu a Europa em 2008 desencadeou a crise da dívida soberana na Europa, que se alastrou a todos os Estados-Membros da UE em duas vagas, afetando primeiro os países não pertencentes à área do euro, em 2008-2009, antes de chegar à área do euro em 2010. Três Estados-Membros não pertencentes à área do euro solicitaram assistência financeira do mecanismo de apoio às balanças de pagamentos da UE¹: a Hungria, em 2008, e a Roménia e a Letónia, em 2009.

02 Em 2010, a Grécia foi o primeiro Estado-Membro da área do euro a solicitar assistência financeira, seguindo-se a Irlanda em 2010, Portugal em 2011, Espanha em 2012 e Chipre em 2013. Uma vez que o mecanismo de apoio às balanças de pagamentos se limitava a Estados-Membros não pertencentes à área do euro, foram gradualmente desenvolvidos mecanismos específicos para prestar apoio financeiro a Estados-Membros da área do euro, incluindo empréstimos bilaterais, como o acordo relativo ao mecanismo de concessão de crédito à Grécia, o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira², o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira e o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE). Os empréstimos concedidos por estes mecanismos eram frequentemente complementados por empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI). A *figura 1* mostra a assistência financeira (num valor total de 468,2 mil milhões de euros) aos cinco Estados-Membros mencionados, por fonte de financiamento.

¹ Regulamento (CE) nº 332/2002 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2002, que estabelece um mecanismo de apoio financeiro a médio prazo às balanças de pagamentos dos Estados-Membros, JO L 53 de 23.2.2002, pp. 1-3.

² Regulamento (UE) nº 407/2010 do Conselho, de 11 de maio de 2010, que cria um mecanismo europeu de estabilização financeira, JO L 118 de 12.5.2010, pp. 1-4.

**Figura 1 – Assistência financeira prestada, por fonte de financiamento
(em milhares de milhões de euros)**



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão, do MEE e do FMI relativos aos programas.

03 Uma vez que estes diferentes mecanismos foram adotados sob pressão de tempo, não foi estabelecido desde o início um quadro de supervisão da UE, destinado a assegurar aos mutuantes (ou seja, os Estados-Membros e os contribuintes) a estabilidade financeira de um país e, por conseguinte, evitar contágios. Para colmatar esta lacuna, em maio de 2013 o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o Regulamento (UE) nº 472/2013³, que organiza a supervisão dos Estados-Membros da área do euro que enfrentam graves dificuldades ou recebem assistência financeira. Este regulamento prevê três tipos de supervisão:

- supervisão reforçada;
- supervisão baseada nos programas;
- supervisão pós-programa (SPP).

³ Regulamento (UE) nº 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; JO L 140 de 27.5.2013, p. 1.

04 Todos os Estados-Membros da UE estão sujeitos à supervisão económica e orçamental normal no âmbito do Semestre Europeu, que foi introduzido em 2010 para acompanhar e coordenar as políticas económicas e orçamentais dos Estados-Membros. Anualmente, a Comissão realiza uma análise pormenorizada dos planos de cada país para reformas orçamentais, macroeconómicas e estruturais. Em seguida, propõe recomendações específicas por país para os 12 a 18 meses seguintes, a adotar pelo Conselho Europeu.

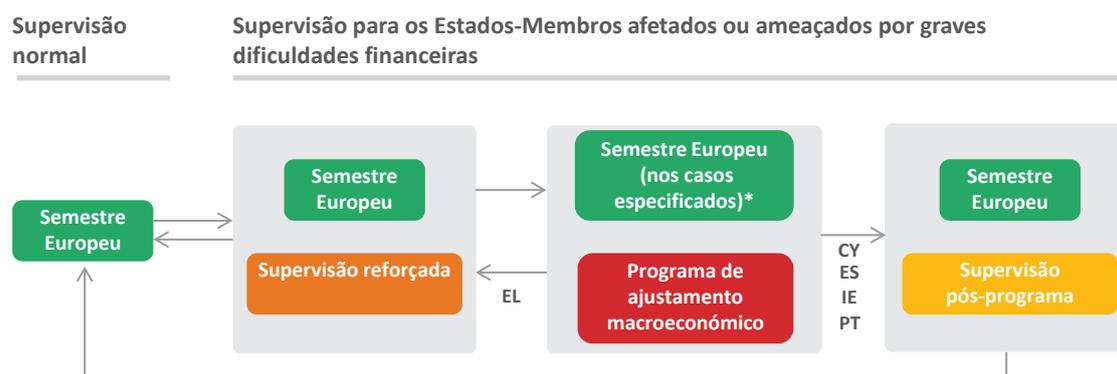
05 Se um Estado-Membro se encontrar afetado ou ameaçado por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira ou à sustentabilidade das suas finanças públicas, de que possam resultar efeitos de contágio negativos para outros Estados-Membros da área do euro, a Comissão pode colocá-lo sob uma supervisão reforçada, que complementa esta supervisão normal. A Comissão decide semestralmente da prorrogação da supervisão reforçada. Caso a situação se tenha agravado, o Estado-Membro pode solicitar um programa de ajustamento macroeconómico.

06 Normalmente, os Estados-Membros sujeitos a um programa de ajustamento macroeconómico estão isentos do acompanhamento e da avaliação no âmbito do Semestre Europeu (como aconteceu com a Irlanda, a Grécia, Chipre e Portugal). Em vez disso, é aplicável um tipo reforçado de supervisão, ou seja, a supervisão baseada nos programas. Contudo, quando o programa de ajustamento macroeconómico não é integral (ou seja, quando diz respeito apenas a determinados aspetos da economia de um país), o Semestre Europeu pode continuar a ser aplicável nos domínios não abrangidos pelo programa. Foi o caso, por exemplo, de Espanha, cujo programa se centrou apenas no setor financeiro.

07 Depois de sair de um programa de ajustamento macroeconómico, o Estado-Membro é colocado sob SPP, que é executada em paralelo com o Semestre Europeu. O Regulamento (UE) nº 472/2013 estabelece, como objetivo, que a Comissão deve avaliar a situação económica, orçamental e financeira do Estado-Membro sob SPP e, se necessário, apresentar uma proposta ao Conselho para que este recomende a adoção de medidas corretivas. Os Estados-Membros atualmente sob SPP são Chipre, Irlanda, Portugal e Espanha.

08 Se, no final do período do programa de ajustamento macroeconómico, a Comissão considerar que subsiste um risco para a estabilidade financeira com potenciais efeitos de contágio negativos sobre outros Estados-Membros da área do euro, pode decidir sujeitar o Estado-Membro a supervisão reforçada em vez de SPP, como sucedeu no caso da Grécia. A **figura 2** resume os diferentes tipos de supervisão na UE.

Figura 2 – Supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros



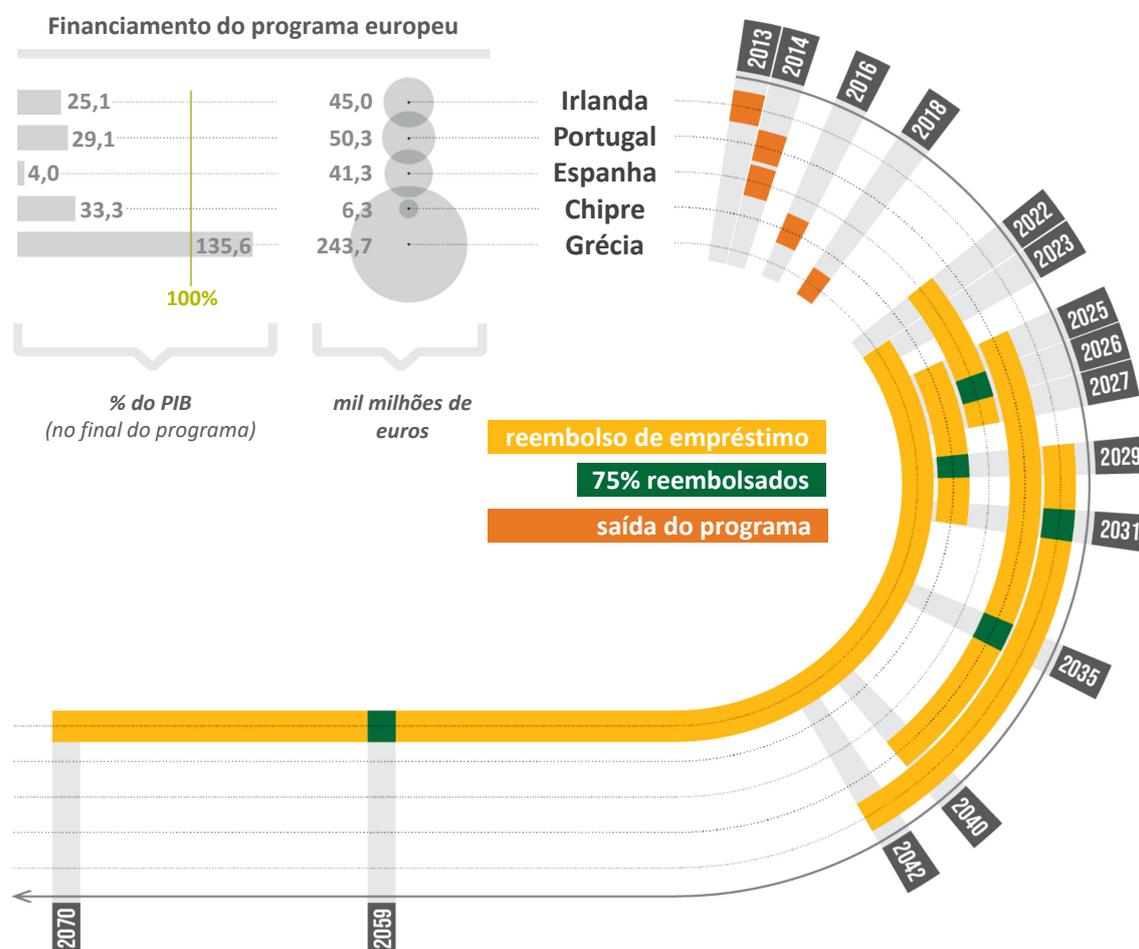
* O Semestre Europeu aplica-se apenas quando o programa de ajustamento não é um programa integral (por exemplo, o programa de assistência ao setor financeiro em Espanha).

Legenda: as cores indicam a intensidade da supervisão, aumentando de VERDE até VERMELHO.

Fonte: TCE.

09 A duração mínima do período de SPP após a saída do programa de ajustamento macroeconómico é o tempo necessário para reembolsar 75% dos empréstimos europeus. A **figura 3** mostra o montante da assistência financeira europeia recebida e os calendários de reembolso para os cinco Estados-Membros em causa. O período mínimo em que um país está sob SPP varia entre 12 anos (Espanha) e 41 anos (Grécia). O Conselho, após proposta da Comissão, pode prorrogar o período de vigência caso subsistam riscos para a estabilidade financeira ou a sustentabilidade orçamental.

Figura 3 – Calendário de reembolso relativo aos programas de ajustamento macroeconómico



Fonte: TCE, com base em documentos dos programas da Comissão e na base de dados AMECO.

10 A Comissão publica uma avaliação global *ex post* destinada a avaliar os programas de ajustamento, normalmente dois a três anos após a saída do programa. O objetivo é retirar ensinamentos que contribuam para o debate político e melhorem a futura elaboração de políticas no contexto da conceção e da execução de programas de ajustamento. Enquanto os relatórios relativos a Irlanda, Portugal, Espanha e Chipre já foram publicados⁴, o relatório relativo à Grécia está a ser elaborado e deverá ser publicado até ao final de 2021.

⁴ *Ex Post Evaluation of the Economic Adjustment Programme, Ireland 2010-2013*, Documento Institucional 004, julho de 2015. *Ex Post Evaluation of the Financial Sector Assistance Programme, Spain 2012-2014*, Documento Institucional 019, janeiro de 2016. *Ex Post Evaluation of the Economic Adjustment Programme, Portugal 2011-2014*, Documento Institucional 040, novembro de 2016. *Ex Post Evaluation of the Economic Adjustment Programme, Cyprus 2013-2016*, Documento Institucional 114, outubro de 2019.

Funções e responsabilidades

11 A **Comissão** é responsável pela supervisão dos Estados-Membros que saem de um programa e deve comunicar as suas avaliações duas vezes por ano ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Financeiro (CEF) e aos parlamentos nacionais dos Estados-Membros. Para o efeito, a Comissão dispõe de vários recursos:

- realiza visitas de avaliação regulares aos Estados-Membros sob supervisão;
- pode solicitar informações específicas aos Estados-Membros (relativas, por exemplo, à execução orçamental e à evolução do seu sistema financeiro);
- pode solicitar a um Estado-Membro sob supervisão reforçada que execute testes de resistência ou análises de sensibilidade para avaliar a resiliência do setor financeiro;
- pode solicitar aos Estados-Membros que avaliem a sua capacidade de supervisão do seu setor financeiro.

12 O **MEE**, uma instituição financeira internacional criada pelos Estados-Membros da área do euro em 2012, é o principal prestador de apoio à estabilidade para os Estados-Membros da área do euro que se encontram afetados ou ameaçados por graves problemas financeiros. O Fundo Europeu de Estabilidade Financeira já não presta assistência financeira, sendo esta tarefa agora desempenhada apenas pelo MEE. Este mecanismo acompanha os Estados-Membros para assegurar que recebe em tempo oportuno todos os reembolsos devidos.

13 O **Conselho**, agindo sob proposta da Comissão, pode recomendar a um Estado-Membro sob supervisão pós-programa que adote medidas corretivas. De igual modo, pode emitir recomendações para que os Estados-Membros sob supervisão reforçada tomem medidas corretivas, se a Comissão concluir que a situação financeira e económica do Estado-Membro está a ter efeitos prejudiciais significativos na estabilidade financeira da área do euro ou dos seus Estados-Membros.

14 O **Banco Central Europeu (BCE)** e as Autoridades Europeias de Supervisão competentes participam, se for caso disso, nas visitas de avaliação ao Estado-Membro, acompanham a evolução do sistema financeiro e supervisionam os testes de resistência e as análises de sensibilidade (ver ponto **11**). O BCE (ou, se for caso disso, as autoridades de supervisão competentes) também avalia regularmente a capacidade de supervisão do Estado-Membro sobre o seu setor financeiro através de uma revisão pelos pares específica.

15 Os **Estados-Membros** em causa são obrigados a prestar informações e tomar medidas suplementares, quando lhes for solicitado. No caso dos Estados-Membros sob supervisão reforçada, o parlamento nacional pode participar no diálogo económico com representantes da Comissão, do BCE e do FMI. O Estado-Membro deve executar as medidas acordadas no âmbito do programa de ajustamento macroeconómico e quaisquer medidas corretivas recomendadas ao abrigo do procedimento de supervisão (ver ponto **13**).

16 O **FMI**, embora não participe na supervisão da Comissão, também realiza o seu próprio acompanhamento pós-programa se tiver disponibilizado fundos no âmbito de um programa de ajustamento macroeconómico. As visitas realizadas neste contexto são normalmente coordenadas com as visitas de avaliação da Comissão.

Âmbito e método da auditoria

17 O Tribunal já se pronunciou sobre vários aspetos da governação económica em cinco relatórios especiais publicados entre 2016 e 2020⁵. O presente relatório visa determinar se as atividades de supervisão pós-programa da Comissão são adequadas. Pode contribuir para i) o debate sobre a conceção de um possível mecanismo de supervisão⁶ relativo aos empréstimos que serão concedidos no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência⁷ e ii) a análise da governação económica, recentemente iniciada pela Comissão (avaliação da eficácia do atual quadro de supervisão económica e orçamental). Para o efeito, o Tribunal avaliou se:

- a) a conceção das atividades pós-programa foi adequada;
- b) a Comissão executou devidamente as suas atividades de supervisão;
- c) a supervisão produziu algum impacto.

18 O Tribunal examinou as atividades de supervisão da Comissão relativamente aos cinco Estados-Membros que receberam assistência financeira, ou seja, Irlanda, Grécia, Espanha, Chipre e Portugal, desde a sua saída do programa de ajustamento macroeconómico em causa até ao final de 2020.

⁵ Relatório Especial 10/2016, "Necessidade de mais melhorias para assegurar uma aplicação eficaz do procedimento relativo aos défices excessivos"; Relatório Especial 03/2018, "Auditoria do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM)"; Relatório Especial 18/2018, "O principal objetivo da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento foi atingido?"; Relatório Especial 22/2019, "Requisitos da UE aplicáveis aos quadros orçamentais nacionais: devem continuar a ser reforçados e a sua aplicação deve ser mais bem acompanhada"; Relatório Especial 16/2020, "Semestre Europeu: as recomendações específicas por país tratam de questões importantes, mas necessitam de melhor aplicação". (www.eca.europa.eu).

⁶ Documento de análise nº 06/2020, "Riscos, desafios e oportunidades na resposta de política económica da UE à crise provocada pela COVID-19", ponto 88. (www.eca.europa.eu).

⁷ Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência; JO L 57 de 18.2.2021, pp. 17-75.

19 Para efeitos da auditoria, o Tribunal examinou a documentação disponível na Comissão. Entrevistou pessoal desta instituição, das autoridades nacionais competentes nos cinco Estados-Membros (em especial, dos Ministérios das Finanças e dos bancos centrais), bem como o pessoal do MEE e do FMI. O Tribunal utilizou uma ferramenta de inteligência artificial para comparar os relatórios de SPP e do Semestre Europeu e avaliar a dimensão das repetições entre os mesmos. Por fim, realizou um inquérito junto dos 27 altos funcionários do Tesouro que são membros do CEF (taxa de resposta: 85%) com o objetivo de recolher informações e opiniões sobre a conceção desta supervisão, a sua execução pela Comissão e, em última análise, a sua eficácia.

Observações

A concessão conduziu a sobreposições ao nível europeu e foi pouco clara e flexível

20 A arquitetura dos programas de ajustamento macroeconómico prevê a participação de várias partes interessadas (ver pontos **02** e **11 a 16**), todas com interesse em manter o Estado-Membro no bom caminho, de forma a beneficiar o próprio Estado-Membro e os seus mutuantes através da proteção da sua capacidade de reembolso.

21 A fim de avaliar se as atividades de supervisão pós-programa foram concebidas de forma adequada, o Tribunal examinou se:

- a) as atividades de acompanhamento do MEE foram tidas em conta na conceção da supervisão da UE;
- b) os objetivos do procedimento de supervisão eram claros e as disposições relativas à execução eram adequadas.

Sobreposição entre as atividades da Comissão e do MEE

22 O orçamento da UE não é a principal origem dos fundos destinados aos cinco Estados-Membros em causa. Do total da assistência financeira (468,2 mil milhões de euros), o FMI disponibilizou 81,6 mil milhões de euros e os Estados-Membros 386,6 mil milhões de euros, ao abrigo de vários mecanismos, conforme descrito no ponto **02** e na **figura 1**.

23 O orçamento da UE apenas é utilizado na assistência prestada no âmbito do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, que permite à Comissão contrair empréstimos nos mercados financeiros em nome da União ao abrigo de uma garantia financeira implícita do orçamento da UE para poder prestar assistência financeira. Até ao momento, o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira disponibilizou 12,1% do total da assistência europeia (ou seja, 46,8 mil milhões de euros em 386,6 mil milhões) e apenas a dois dos cinco países, a saber, Irlanda e Portugal. Contudo, no que diz respeito à maioria dos empréstimos bilaterais concedidos por Estados-Membros da área do euro (nomeadamente o mecanismo de concessão de crédito à Grécia, no montante de 52,9 mil milhões de euros), a Comissão foi incumbida de coordenar e

administrar os empréstimos bilaterais reunidos, embora o orçamento da UE não seja utilizado.

24 A maior parte da assistência financeira europeia (73%) foi prestada pelo MEE (107,5 mil milhões de euros) e pelo seu antecessor, o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (174,6 mil milhões de euros). Trata-se de mecanismos de financiamento intergovernamentais, não apoiados pelo orçamento da UE. O MEE, conforme especificado no Tratado MEE, criou um sistema de alerta rápido para detetar riscos relativos ao reembolso de empréstimos e permitir tomar medidas corretivas. Este sistema também se aplica aos empréstimos concedidos pelo Fundo Europeu de Estabilidade Financeira. Entra em vigor no início do programa de ajustamento macroeconómico e assim permanece até ao reembolso total dos empréstimos.

25 As atividades de supervisão pós-programa aplicam-se a todos os Estados-Membros que saem de um programa de ajustamento macroeconómico, independentemente de o financiamento ter utilizado ou não o orçamento da UE. Devido às diferentes fontes de financiamento e quadros jurídicos em causa, existe uma sobreposição clara, ainda que parcial, entre as atividades de acompanhamento da Comissão e do MEE:

- o acompanhamento do MEE abrange parcialmente os empréstimos sob supervisão da Comissão: ao contrário do MEE, a Comissão abrange empréstimos bilaterais e empréstimos do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira;
- a Comissão abrange, em parte, o mesmo período de análise do MEE: o acompanhamento pelo MEE dos riscos relativos ao reembolso tem uma duração mais longa, até ao reembolso total.

26 Em abril de 2018, a Comissão e o MEE assinaram um memorando de entendimento em que se comprometeram a i) combinar as suas visitas aos Estados-Membros para evitar duplicações e reduzir os encargos para os Estados-Membros e ii) criar mecanismos para trocar informações e permitir o acesso recíproco aos dados. O Tribunal constatou que a Comissão partilha com o MEE as informações recolhidas durante as visitas. O MEE, que está dependente do contributo da Comissão, devido às suas funções previstas nos Tratados da UE, utiliza as informações recolhidas para realizar a sua própria avaliação da capacidade de reembolso do Estado-Membro. As avaliações da Comissão são disponibilizadas ao público, mas o mesmo não acontece com as do MEE.

27 A Comissão não pediu sistematicamente para receber uma cópia dos relatórios do MEE, apesar do memorando de entendimento. O Tribunal observa que, em resultado do seu trabalho de auditoria, a Comissão passou a solicitar e receber sistematicamente os relatórios do MEE.

Os objetivos fixados no regulamento são vagos e algumas disposições de execução são demasiado rígidas

28 O Tribunal analisou a adequação das disposições do Regulamento (UE) nº 472/2013 no que diz respeito aos objetivos, bem como às modalidades de execução, designadamente o período de vigência, a apresentação de relatórios e os instrumentos de garantia da aplicação.

29 O regulamento definiu os objetivos da SPP em termos gerais (ver ponto **07**). Por conseguinte, no seu vade-mécum interno sobre os programas de ajustamento macroeconómico na área do euro, a Comissão aprofundou o âmbito de aplicação da SPP, que consiste em avaliar:

- a conformidade com os compromissos ou as medidas de política acordados ao abrigo do programa e as recomendações de política abrangidas pelas recomendações específicas por país (REP);
- a situação económica, orçamental e financeira do Estado-Membro e, neste contexto, examinar se o Estado-Membro executa políticas inadequadas que podem deteriorar a situação;
- a capacidade do Estado-Membro para assegurar o serviço da sua dívida.

30 No que diz respeito ao primeiro objetivo, a avaliação da execução das medidas de política acordadas ao abrigo do programa que se mantêm após o termo deste constitui uma tarefa pertinente, que deve assegurar o cumprimento dos compromissos e evitar a inversão de reformas executadas ao abrigo do programa. Espera-se que esta avaliação seja gradualmente suprimida ao longo do tempo.

31 Contudo, a avaliação da aplicação das REP no âmbito da SPP ultrapassa o disposto no regulamento e sobrepõe-se às atividades da Comissão no âmbito do Semestre Europeu, em que a conclusão desta avaliação faz parte dos relatórios anuais por país. Além disso, na Comissão, as responsabilidades encontram-se repartidas: a DG ECFIN é responsável pela SPP, enquanto o Secretariado-Geral é responsável pelo Semestre Europeu.

32 O segundo objetivo é o único explicitamente mencionado no regulamento. Implica um risco de sobreposição com o Semestre Europeu, no âmbito do qual, todos os anos, a Comissão já elabora uma análise exaustiva da situação macroeconómica, das reformas estruturais e dos planos orçamentais de cada Estado-Membro e emite REP. Além disso, no âmbito do Semestre Europeu, já existe o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos para prevenir e corrigir esses desequilíbrios promovendo a execução de políticas sólidas.

33 Tendo em conta a avaliação das reformas realizada no âmbito do Semestre Europeu, o Tribunal esperaria que o terceiro objetivo, ou seja, a avaliação da capacidade de um Estado-Membro para assegurar o serviço da sua dívida, fosse o elemento central da SPP, mas este não é explicitamente mencionado no regulamento. O Tribunal constatou que, segundo uma publicação⁸ da Comissão, este mecanismo de supervisão visa assegurar que o beneficiário permanece no bom caminho orçamental, protegendo assim a sua capacidade de reembolsar a sua dívida. De igual modo, o sítio Web do Conselho que apresenta explicações sobre a "assistência financeira aos Estados-Membros da área do euro"⁹ indica que o objetivo consiste em "avaliar se o Estado-Membro que beneficiou de assistência financeira continua a implementar políticas sólidas e se existe algum risco de que possa não estar em condições de reembolsar os seus empréstimos".

34 Por último, 22 dos 23 membros do CEF que responderam ao inquérito do Tribunal afirmaram que o objetivo desta supervisão estava "bem definido". Contudo, quando convidados a indicar a sua finalidade concreta, apenas oito (incluindo apenas dois dos cinco Estados-Membros sob supervisão pós-programa) mencionaram explicitamente a avaliação da capacidade de reembolso e apenas três mencionaram o acompanhamento das reformas acordadas no âmbito do programa. A maioria dos objetivos indicados pelos inquiridos eram os abrangidos por outras formas de supervisão (ou seja, promover uma política económica sólida e a sustentabilidade orçamental e financeira, ou reforçar a execução de reformas estruturais).

⁸ Comissão Europeia, "*The two-pack on economic governance: Establishing an EU framework for dealing with threats to financial stability in euro area member states*", Occasional Papers 147, maio de 2013.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/financial-assistance-eurozone-members/>

35 A supervisão reforçada (ver ponto **05**) foi concebida como um quadro preventivo para os Estados-Membros em risco de vir a necessitar de assistência financeira, mas ainda não foi ativada para esse efeito. Até ao momento, foi utilizada como um instrumento de acompanhamento pós-programa para a Grécia, com base no facto de este Estado-Membro, apesar de ter saído do programa de ajustamento macroeconómico, continuar a constituir um risco para a estabilidade financeira, com potenciais efeitos de contágio sobre outros Estados-Membros da área do euro (ver ponto **08**).

36 Uma vez que os Estados-Membros sob supervisão reforçada são obrigados a adotar medidas destinadas a corrigir as causas, ou potenciais causas, das suas dificuldades, e tendo em conta as REP emitidas no âmbito do Semestre Europeu, a principal finalidade da supervisão reforçada é verificar os progressos realizados pelos Estados-Membros na execução dessas medidas. Por conseguinte, a supervisão reforçada tem um âmbito de aplicação mais vasto do que a SPP. Ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, recentemente aprovado, os Estados-Membros têm também de explicar a forma como os seus planos de recuperação e resiliência contribuem para dar resposta aos desafios identificados nas suas REP. Embora exista um grupo de trabalho da Comissão¹⁰ responsável por orientar a aplicação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por coordenar o Semestre Europeu, esta entidade não tem como função realizar a supervisão reforçada.

37 Uma vez que a supervisão reforçada não foi criada como um mecanismo pós-programa, a Comissão não forneceu orientações sobre esta utilização. O regulamento não contém quaisquer disposições relativas à capacidade de reembolso, e a Decisão de Execução¹¹ da Comissão relativa à ativação da supervisão reforçada para a Grécia não menciona a capacidade de reembolso como um objetivo. Contudo, o Tribunal observa que os relatórios da supervisão reforçada para a Grécia contêm uma secção sobre a capacidade de reembolso.

¹⁰ Grupo de Trabalho Recuperação e Resiliência, criado em 16 de agosto de 2020 no Secretariado-Geral da Comissão Europeia.

¹¹ 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, pp. 1-4.

38 Embora o objetivo da SPP não seja claramente indicado no regulamento, o período de supervisão é claro, ou seja, decorre até que tenham sido reembolsados pelo menos 75% da assistência financeira (ver ponto **09**). Porém, este limiar de 75% não capta necessariamente o risco para o credor, uma vez que não reflete o montante absoluto dos empréstimos ou a dimensão dos empréstimos em relação ao produto interno bruto (PIB) do Estado-Membro em causa.

39 O *quadro 1* ilustra este aspeto. Enumera os montantes que os cinco Estados-Membros atualmente sob supervisão ainda terão de reembolsar depois de atingirem o limiar de 75%, em milhares de milhões de euros e em percentagem do PIB. Uma vez que não pode prever o nível do PIB de cada Estado-Membro quando for atingido o limiar de 75%, o Tribunal utilizou, por uma questão de simplificação, o PIB de 2019.

Quadro 1 – Montantes de empréstimos ainda por reembolsar depois de atingido o limiar de 75% (em milhares de milhões de euros e em percentagem do PIB de 2019)

Estado-Membro	Montante restante (milhares de milhões de euros)	% do PIB de 2019
Irlanda	11,3	3,2
Portugal	12,6	5,9
Espanha	10,3	0,8
Chipre	1,6	7,1
Grécia	60,9	33,2

Fonte: TCE, com base em dados dos programas da Comissão e na base de dados AMECO.

40 O Tribunal observa que existe uma variação considerável quer i) no risco para o balanço do credor decorrente do crédito em dívida (entre 1,6 e 60,9 mil milhões de euros), quer ii) na percentagem correspondente do PIB. O crédito em dívida de Espanha representa uma percentagem quase insignificante do PIB, mas, no caso da Grécia, representa cerca de um terço do PIB. Por outras palavras, o limiar de 75% pode conduzir a um final prematuro da SPP em alguns Estados-Membros ou à sua manutenção durante demasiado tempo noutros que representam um risco reduzido para os credores.

41 O regulamento apresenta uma abordagem assimétrica no que diz respeito a estes dois riscos. Permite que o período de SPP seja prorrogado, mas não contém disposições destinadas a suspender a SPP antes de se atingir o referido limiar, mesmo que o risco relativo ao reembolso do Estado-Membro em causa seja insignificante.

42 Conforme mencionado no ponto **05**, o período de supervisão reforçada termina quando a Comissão assim o decide, com base na sua avaliação. Seria de prever que um Estado-Membro saído da supervisão reforçada fosse colocado sob SPP até ter reembolsado pelo menos 75% da assistência financeira, mas o regulamento não o afirma explicitamente.

43 O regulamento especifica uma periodicidade obrigatória de apresentação de relatórios no âmbito da SPP de duas vezes por ano (ver ponto **11**). O Tribunal compreende que i) quando da elaboração do regulamento, o FMI também seguia um ritmo semestral no seu acompanhamento pós-programa e que ii) no início da SPP, para um país acabado de sair de um programa, esta periodicidade se pode justificar para permitir, se necessário, a correção no ano em curso. Contudo, espera-se que a necessidade de um acompanhamento tão regular diminua ao longo do tempo, em especial quando os países voltam a estar no bom caminho. Não obstante, o regulamento não prevê qualquer flexibilidade na periodicidade.

44 No que diz respeito aos instrumentos da Comissão para garantia da aplicação, conforme mencionado no ponto **13**, a Comissão apenas pode propor que o Conselho dirija recomendações aos Estados-Membros. No entanto, estas recomendações não têm carácter vinculativo¹². Ainda assim, a pressão exercida pelos pares pode ter um papel a desempenhar e pode resultar do envio de comunicações ao CEF ou da publicação das recomendações, ações que o Conselho pode realizar sob proposta da Comissão. Os inquiridos que responderam ao inquérito do Tribunal confirmaram, de um modo geral, que a comunicação ao CEF aumenta a pressão exercida pelos pares "em grande medida" (17%) ou "em certa medida" (65%).

¹² Artigo 288º do TFUE.

A supervisão realizada ao abrigo do atual regulamento estava afetada por uma certa falta de simplificação e orientação

45 As atividades da Comissão no âmbito da SPP, que incluem as visitas no local e a comunicação dos resultados das suas avaliações, iniciaram-se em 2014. A supervisão reforçada teve início em 2018. Comparativamente, a supervisão no âmbito do Semestre Europeu teve início em 2010. A Comissão realizou estas atividades de supervisão em paralelo (ver *figura 2*).

46 O Tribunal examinou se:

- a) os procedimentos de execução da Comissão eram adequados;
- b) a análise da Comissão proporcionou valor acrescentado em comparação com as avaliações realizadas no contexto do Semestre Europeu;
- c) a análise da Comissão tinha uma orientação adequada.

A Comissão simplificou o processo, mas as visitas no local frequentes proporcionam um valor acrescentado limitado

47 O Tribunal examinou se a Comissão solicitou informações adequadas à sua finalidade e organizou eficazmente as visitas no local para as atividades de supervisão pós-programa, tendo em conta também as visitas realizadas no contexto do Semestre Europeu.

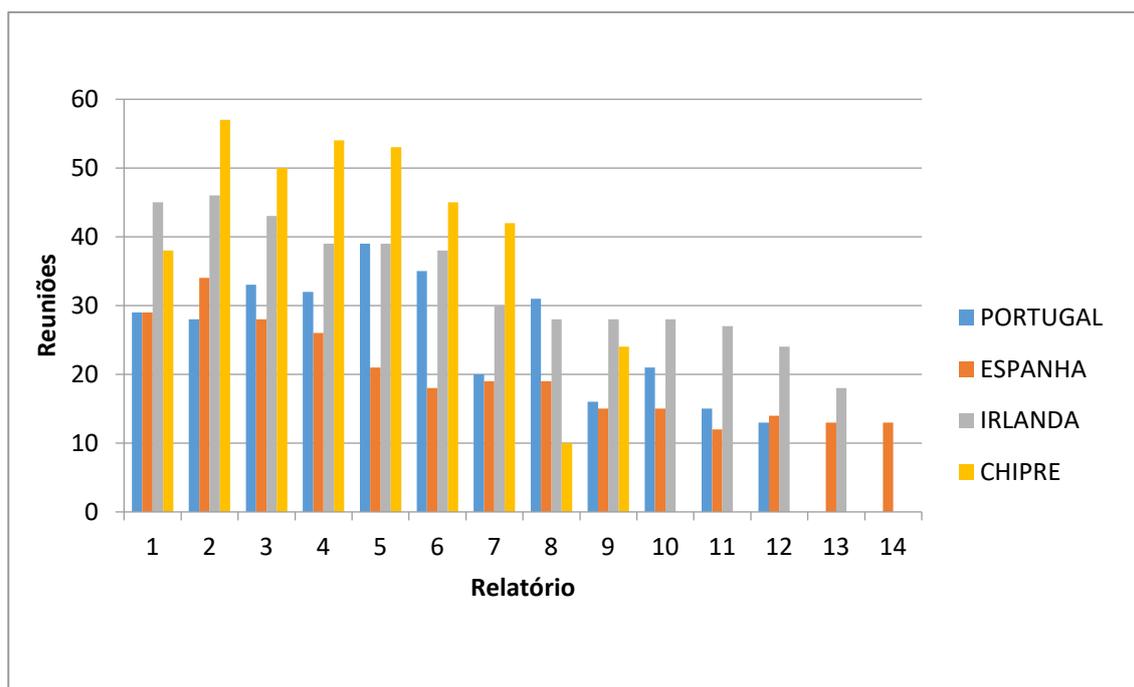
48 O Tribunal entrevistou representantes dos Ministérios das Finanças nacionais, que consideraram que a Comissão utilizou de forma adequada o seu direito de solicitar informações. Contudo, a Grécia, por se encontrar sob supervisão reforçada, foi sujeita a pedidos mais exigentes. Segundo os dados obtidos, cerca de 50% das informações foram solicitadas num prazo curto.

49 O Tribunal constatou que, relativamente a três dos cinco Estados-Membros em causa, a Comissão e as autoridades nacionais assinaram um acordo formal sobre o fornecimento de dados que abrangia o tipo e o calendário das informações a apresentar. Um acordo deste tipo melhora o processo, aumentando a previsibilidade das informações a prestar e facilitando o planeamento e a recolha de informações dos Estados-Membros.

50 Os representantes das autoridades nacionais entrevistados pelo Tribunal consideraram que as visitas de SPP aos seus países foram bem organizadas e foram anunciadas com uma antecedência adequada. Além disso, consideraram que, globalmente, existiu uma boa cooperação entre as partes interessadas, apesar de alguns problemas ocasionais de coordenação entre as Direções-Gerais da Comissão.

51 Dois anos após o início da SPP, a Comissão simplificou as suas visitas, reduziu o número de entidades visitadas e diminuiu o número de pontos da ordem de trabalhos, centrando-se em temas mais especificamente relacionados com a SPP. A [figura 4](#) reflete a tendência decrescente do número de reuniões, que resulta sobretudo da organização das visitas de SPP separadamente em relação i) às visitas regulares do Semestre Europeu, que ocorreram gradualmente em alguns Estados-Membros, e ii) às visitas de acompanhamento específicas no âmbito do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (desde 2019).

Figura 4 – Tendência do número de reuniões



Fonte: TCE.

52 Embora o regulamento não o especifique, a periodicidade das visitas de SPP foi harmonizada com a das comunicações, ou seja, duas vezes por ano (ver ponto **43**). Em três dos quatro Estados-Membros sob SPP, os representantes das autoridades nacionais afirmaram que não é possível realizar progressos substanciais na execução das reformas estruturais num período de seis meses. Afirmaram também que não existem muitos fatores de curto prazo que influenciem a capacidade de reembolso dos Estados-Membros a longo prazo. A Comissão reconhece que a maior parte das medidas recomendadas nas REP necessitam de 12 a 18 meses para serem executadas e que algumas reformas estruturais demoram ainda mais tempo. Por este motivo, em 2017, a Comissão também introduziu uma avaliação plurianual para a aplicação das REP¹³.

53 O Tribunal constatou que, ao longo do tempo, os sucessivos relatórios de SPP se tornaram repetitivos (ver ponto **57**) e observa que o FMI detetou um problema semelhante no seu próprio acompanhamento, tendo, em 2016, decidido realizar uma visita por ano e publicar um relatório por ano em vez de dois.

54 O caráter repetitivo constitui um problema ainda maior na supervisão reforçada, em que as visitas também são harmonizadas com a periodicidade das comunicações e ocorrem quatro vezes por ano. Esta periodicidade elevada sobrecarrega tanto as autoridades nacionais (ver ponto **48**) como a Comissão.

A análise da Comissão é adequada, mas sobrepõe-se ao trabalho no âmbito do Semestre Europeu

55 O Tribunal examinou o valor acrescentado das sucessivas avaliações da supervisão pós-programa da Comissão em comparação com o seu trabalho no âmbito do Semestre Europeu.

¹³ Relatório Especial 16/2020, "Semestre Europeu: as recomendações específicas por país tratam de questões importantes, mas necessitam de melhor aplicação" (www.eca.europa.eu), pontos 36 e 51.

56 O Tribunal constatou que a qualidade da análise apresentada nos relatórios de SPP ou supervisão reforçada é boa, o que confirma a conclusão, apresentada no seu relatório especial de 2018, sobre as avaliações da Comissão no contexto do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos¹⁴. As partes interessadas entrevistadas pelo Tribunal confirmaram esta avaliação positiva. Por último, o inquérito do Tribunal também revelou que 74% dos inquiridos consideraram "elevada" a qualidade da análise da Comissão, enquanto 26% a classificaram como "média".

57 No entanto, conforme mencionado no ponto **53**, os sucessivos relatórios de SPP são repetitivos. A análise do Tribunal demonstra que apenas são atualizados alguns dados e que esta atualização não altera a substância da análise nem a sua conclusão. Com base na ferramenta de inteligência artificial que desenvolveu, o Tribunal procurou semelhanças entre os documentos, tendo concluído que, em determinadas secções, até 78% das informações comunicadas num relatório de SPP já estavam presentes no relatório de SPP anterior. Esta percentagem diminuiu quase para metade na comparação entre dois relatórios publicados com um ano de diferença. A conclusão do Tribunal também é corroborada por algumas das partes interessadas entrevistadas.

58 No que diz respeito às reformas estruturais a acompanhar, o Tribunal constatou que, relativamente aos quatro Estados-Membros sob SPP, a Comissão não as especificou formalmente. No caso da Grécia, sujeita a supervisão reforçada, a decisão de execução da Comissão foi mais precisa, identificando as reformas específicas e as etapas intermédias pertinentes a acompanhar.

59 O Tribunal constatou que a avaliação dos progressos realizados na execução das reformas estruturais abrangia normalmente reformas estruturais orçamentais, reformas do setor financeiro (relacionadas sobretudo com o setor bancário) e outras reformas para impulsionar o crescimento económico ou corrigir desequilíbrios macroeconómicos. A avaliação fez um balanço do nível de execução e apelou à adoção de medidas nos casos em que os progressos eram lentos.

60 O Tribunal constatou que os relatórios de SPP incluíam avaliações de reformas estruturais que não tinham ficado pendentes do programa de ajustamento macroeconómico nem assentavam numa base jurídica sólida, como um compromisso formal assumido pelo Estado-Membro quando da saída do programa ou

¹⁴ Relatório Especial 03/2018, "Auditoria do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM)", pontos 78 e 79. (www.eca.europa.eu).

posteriormente, ou uma recomendação do Conselho (ver ponto [13](#)). A [caixa 1](#) apresenta alguns exemplos.

Caixa 1

Exemplos de reformas estruturais que não ficaram pendentes do programa de ajustamento macroeconómico, mas acompanhadas pela Comissão no âmbito da SPP

Portugal	Revisão da despesa pública (relatório de SPP do verão de 2016) Lei de Enquadramento Orçamental (relatório de SPP do outono de 2014)
Chipre	Regime ESTIA, um regime subvencionado pelo Estado para facilitar o reembolso de créditos hipotecários de agregados familiares em dificuldades (relatório de SPP do outono de 2018)
Espanha	Atualização do conjunto de instrumentos macroprudenciais (relatório de SPP do outono de 2015) e criação de uma autoridade macroprudencial (relatório de SPP do outono de 2018) Aplicação de planos de resolução e metas relativos a requisitos mínimos para os fundos próprios e os passivos elegíveis dos bancos (relatório de SPP do outono de 2018)
Irlanda	Plano de ação no domínio da habitação e dos sem-abrigo (relatório de SPP da primavera de 2016)

Fonte: TCE.

61 O Tribunal constatou também que algumas reformas estruturais que não ficaram pendentes dos programas de ajustamento macroeconómico, mas ainda assim foram avaliadas no âmbito da SPP, estavam associadas a questões que deveriam ter sido corrigidas ao abrigo do programa. Contudo, o possível impacto destas reformas na capacidade de reembolso não era evidente e os relatórios de SPP não o explicavam.

62 O Tribunal comparou o conteúdo dos relatórios de SPP com o conteúdo dos relatórios no âmbito do Semestre Europeu (principalmente relatórios por país, avaliação dos planos de estabilidade ou dos projetos de planos orçamentais e previsões económicas europeias) e constatou que existia alguma sobreposição nas informações prestadas (ver [quadro 2](#)) e nas avaliações (ver [anexo I](#)).

Quadro 2 – Sobreposição entre informações nos relatórios de SPP e do Semestre Europeu

Estado-Membro	Relatório de SPP	Secção	Relatórios do Semestre Europeu	% de sobreposição entre os relatórios
Portugal	Outono de 2016	Questões políticas	Relatório por país de 2017	43
Portugal	Outono de 2018	Evolução económica	Relatório por país de 2019	49
Portugal	Verão de 2019	Finanças públicas	Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre o programa de estabilidade de 2019	47
Chipre	Primavera de 2017	Perspetivas macroeconómicas	Previsões económicas europeias da primavera de 2017	23
Chipre	Primavera de 2019	Perspetivas orçamentais	Relatório por país de 2019	34
Chipre	Primavera de 2020	Finanças públicas	Relatório por país de 2020	26
Irlanda	Outono de 2018	Questões de financiamento da dívida soberana	Relatório por país de 2018	30
Irlanda	Primavera de 2018	Evolução económica recente	Previsões económicas europeias da primavera de 2018	19
Espanha	Outono de 2018	Evolução macroeconómica	Relatório por país de 2018	36
Espanha	Primavera de 2019	Evolução macroeconómica	Relatório por país de 2019	49

Fonte: TCE, ferramenta de inteligência artificial.

63 O Tribunal reconhece, contudo, que não houve sobreposição entre a SPP e o Semestre Europeu no que diz respeito à avaliação das reformas em Espanha. Com efeito, uma vez que a Espanha beneficiou de um programa de ajustamento setorial centrado apenas no seu setor financeiro (ver ponto **06**), este país esteve sempre sob supervisão regular no âmbito do Semestre Europeu. A divisão de tarefas entre a supervisão no âmbito do Semestre Europeu e a supervisão baseada nos programas estabelecida durante o período do programa também prosseguiu posteriormente. Por conseguinte, os relatórios de SPP relativos a Espanha centram-se claramente na evolução e nas reformas do setor financeiro e são diferentes dos relatórios por país no âmbito do Semestre Europeu.

64 No que diz respeito à avaliação da estabilidade financeira e das reformas pertinentes, o Tribunal constatou que a abordagem diferiu entre os quatro Estados-Membros sob SPP. De facto, no caso da Irlanda, a avaliação da Comissão relativa aos maiores bancos nacionais foi gradualmente suprimida em 2015, pouco depois da criação do Mecanismo Único de Supervisão, mas ainda prossegue relativamente a Chipre e a Portugal. No entanto, qualquer avaliação pormenorizada de bancos individuais sobrepõe-se i) à supervisão realizada pelo Banco Central Europeu e pelas autoridades supervisoras nacionais no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão, bem como ii) ao trabalho realizado pela Autoridade Bancária Europeia, que tem mandato para avaliar riscos e vulnerabilidades no setor bancário da UE.

65 Além disso, a Comissão acompanhou o planeamento da resolução, bem como a evolução dos bancos no sentido do cumprimento das metas relativas ao requisito mínimo para os fundos próprios e os passivos elegíveis. Contudo, este acompanhamento sobrepõe-se ao realizado pela autoridade de resolução competente e pela Autoridade Bancária Europeia. As autoridades de resolução (o Conselho Único de Resolução ou as autoridades de resolução nacionais, consoante a importância dos bancos) são responsáveis por elaborar planos de resolução e definir o nível do requisito mínimo para os fundos próprios e os passivos elegíveis. A Autoridade Bancária Europeia é responsável por acompanhar a qualidade dos instrumentos de fundos próprios e passivos elegíveis emitidos pelos bancos. O Tribunal observa, a este respeito, que o Regulamento (UE) n.º 472/2013 não foi revisto de forma a ter em conta a evolução do quadro jurídico da UE, designadamente a criação do Mecanismo Único de Supervisão e do Mecanismo Único de Resolução.

66 Até 2018, a avaliação de reformas pela Comissão ocupou, em média, 40% de um relatório de SPP, mas, após um processo de simplificação aplicado a partir de 2019, a sua extensão diminuiu para metade. Esta diminuição deveu-se principalmente a uma redução da ênfase em reformas estruturais ou questões políticas e à supressão de uma secção dedicada ao acompanhamento específico no contexto do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, que fizeram diminuir a extensão dos relatórios de SPP em mais de 30%. As autoridades nacionais consideram esta evolução positiva. Contudo, embora tenham sido simplificados, os relatórios de SPP ainda continham sobreposições com os relatórios elaborados no âmbito do Semestre Europeu.

67 A análise do Tribunal revelou que no caso da Grécia, sujeita a supervisão reforçada, os relatórios por país e os relatórios de supervisão reforçada se complementavam e não se sobrepunham. O relatório por país abrangeu um conjunto mais vasto de domínios do que o relatório de supervisão reforçada. Além disso, apresentou informações sobre questões que se inserem no âmbito da supervisão reforçada, mas apenas de forma sintetizada, sendo estas questões depois exploradas de forma mais aprofundada no relatório de supervisão reforçada.

Os relatórios de supervisão incidiram pouco sobre a capacidade de reembolso

68 Conforme mencionado no ponto **33**, a fim de distinguir a SPP do Semestre Europeu, o Tribunal esperava que a SPP se concentrasse na avaliação dos riscos relativos à capacidade de reembolso de um Estado-Membro. Contudo, a ênfase colocada na capacidade de reembolso foi limitada, como ilustra a falta de uma divulgação estruturada de informações essenciais relativas aos empréstimos a reembolsar. As secções relativas à capacidade de reembolso nos vários relatórios eram bastante curtas, ou mesmo inexistentes, no caso de Espanha, e não continham informações sobre o montante em dívida dos empréstimos a reembolsar, quer em termos absolutos, quer em percentagem do PIB. Além disso, não prestaram quaisquer informações relativas ao calendário dos reembolsos de capital, juros e taxas. Algumas destas informações, quando prestadas, encontravam-se bastante dispersas pelos relatórios e/ou foram fornecidas sob a forma de um gráfico em vez de quadros numéricos.

69 A título comparativo, o FMI publica um quadro em cada relatório de acompanhamento pós-programa, com informações exaustivas sobre os empréstimos que concede, e o mesmo acontece com os relatórios do sistema de alerta rápido do MEE.

70 Além disso, as secções relativas à capacidade de reembolso não eram suficientemente orientadas para os riscos, mantendo, em grande medida, um carácter descritivo. Estas secções reconheceram corretamente o acesso ao mercado do Estado-Membro em causa, mencionando as suas últimas emissões de dívida e descrevendo a evolução dos rendimentos das suas obrigações e do diferencial face às obrigações alemãs, e assinalaram quaisquer reembolsos antecipados dos empréstimos. Além disso, apresentaram observações sobre a evolução da notação da dívida soberana e, em alguns casos, mencionaram as necessidades financeiras e as reservas de tesouraria dos Estados-Membros.

71 No que diz respeito à análise dos riscos, o Tribunal detetou as seguintes insuficiências: não foi dada resposta a alguns riscos e quando foi fornecida uma análise dos riscos, adaptada aos Estados-Membros, esta não quantificou o impacto dos choques nem avaliou a forma como a capacidade de reembolso seria afetada. Em especial, o Tribunal constatou o seguinte:

- a Comissão considerou alguns choques macroeconómicos exógenos (por exemplo, o Brexit e a COVID-19) que poderiam afetar especificamente as economias dos Estados-Membros. Contudo, ainda não analisou os principais riscos decorrentes destes choques para a capacidade de reembolso a médio prazo dos Estados-Membros sob SPP;
- não foram considerados todos os riscos que podem afetar negativamente a capacidade de reembolso. Por exemplo, a Comissão considerou que as tensões geopolíticas entre a Turquia, por um lado, e Grécia e Chipre, por outro, tinham menor importância do que outros riscos mais significativos e mais prováveis. Por conseguinte, a análise dos riscos realizada pela Comissão não teve em conta as eventuais importantes repercussões económicas suscetíveis de afetar i) o setor do turismo em Chipre e na Grécia ou ii) o setor da energia em Chipre. Estes setores constituem uma importante fonte de crescimento económico e, por conseguinte, contribuem significativamente para a sustentabilidade da dívida.

72 A questão mais importante na avaliação da capacidade de reembolso dos Estados-Membros da área do euro a médio e longo prazo diz respeito à capacidade de cada Estado-Membro para aceder ao mercado a uma taxa razoável a fim de refinarçar os passivos prestes a vencer dos seus credores (MEE, FMI, etc.). Por outras palavras, a avaliação deve demonstrar se o nível e a trajetória do rácio dívida/PIB do Estado-Membro garantirão o acesso ao mercado no futuro.

73 A análise da sustentabilidade da dívida é um instrumento baseado em modelos utilizado para dar resposta a esta questão. Consiste numa estimativa da evolução potencial do rácio dívida/PIB com base em diferentes pressupostos e cenários de risco. Contém, geralmente, um cenário de referência e outros definidos com base em testes de sensibilidade. Estes últimos baseiam-se em choques positivos ou negativos que afetam os fatores determinantes da dinâmica da dívida, como o saldo primário, a taxa de juro, o crescimento do PIB e a inflação. A análise da sustentabilidade da dívida pode também ter em consideração outros fatores de risco para complementar os seus resultados baseados em modelos, a fim de obter uma avaliação por país mais equilibrada e/ou mais específica.

74 Desde 2009, a Comissão dispõe de um quadro muito abrangente de avaliação da sustentabilidade orçamental, que inclui uma análise aprofundada e ampla da sustentabilidade da dívida relativamente a todos os Estados-Membros da UE. Esta análise é publicada todos os anos em janeiro (de três em três anos no *Fiscal Sustainability Report* da Comissão e, nos dois anos intermédios, no documento *Debt Sustainability Monitor*). Além da análise de sensibilidade em torno do cenário de referência, a análise tem em conta cenários orçamentais alternativos¹⁵. Contém igualmente uma análise dos riscos substancial e aprofundada que capta riscos de curto, médio e longo prazo que podem resultar da estrutura da dívida pública (dívida pública por prazo de vencimento, credor, moeda de denominação), da posição líquida de investimento internacional e dos passivos contingentes públicos, em especial os relacionados com o apoio de instituições financeiras.

¹⁵ Ver caixa 1.1 (páginas 38 a 41) do *Fiscal Sustainability Report 2018*, volume 1, Documento Institucional 094, janeiro de 2019.

75 Com exceção de Espanha¹⁶, os relatórios de SPP incluíam um anexo com uma análise da sustentabilidade da dívida baseada na análise de janeiro mencionada anteriormente. Normalmente, esta análise consistia apenas na análise de sensibilidade em torno do cenário de referência e, em alguns casos, tinha em consideração cenários orçamentais alternativos. Contudo, o Tribunal reconhece que, no *Fiscal Sustainability Report 2018*, publicado em janeiro de 2019, a Comissão evoluiu, no caso da Grécia, para uma análise da sustentabilidade mais personalizada e adaptada ao país. Esta análise revista baseou-se nos elementos fornecidos no relatório de supervisão reforçada publicado em novembro de 2018.

76 Até ao momento, a Comissão concluiu que a capacidade de reembolso de todos os Estados-Membros era sólida a curto prazo. A extensão do período de SPP torna difícil quantificar o impacto dos choques na capacidade de reembolso, mesmo com base numa análise exaustiva da sustentabilidade da dívida, complementada por uma análise dos riscos robusta e específica por país. Com efeito, os períodos de reembolso excedem o calendário da atual previsão da Comissão (a dois anos) e os ciclos eleitorais dos Estados-Membros (quatro a cinco anos), bem como a avaliação da sustentabilidade da dívida a longo prazo realizada pela Comissão (geralmente, dez anos).

77 Por conseguinte, as conclusões relativas à capacidade de reembolso a médio e longo prazo, quando existiam, eram de carácter geral: no caso de Portugal e Chipre, as conclusões mencionaram que a capacidade de reembolso a médio e longo prazo era sensível a choques macroeconómicos, riscos com origem no setor financeiro e deterioração do desempenho orçamental. Por fim, para manter a capacidade de reembolso dos Estados-Membros a médio e longo prazo, a Comissão formulou uma recomendação que é sempre válida: os Estados-Membros devem assegurar a disciplina orçamental e realizar progressos na execução das reformas estruturais que melhoram o potencial de crescimento a longo prazo. Contudo, a ligação entre a avaliação da capacidade de reembolso a médio e longo prazo e a análise apresentada noutras secções e anexos do relatório não era evidente.

¹⁶ Apenas o primeiro relatório de SPP relativo a Espanha continha uma projeção a longo prazo da dinâmica da dívida das administrações públicas.

Os Estados-Membros consideraram que a supervisão da Comissão era útil, mas não existem outras provas do seu impacto

78 O Tribunal avaliou se o procedimento de supervisão da Comissão i) teve impacto na prossecução do processo de reforma nos Estados-Membros em causa e ii) deu garantias aos credores sobre a capacidade de reembolso dos Estados-Membros.

A supervisão incentivou o diálogo, mas determinadas reformas aplicadas pelos Estados-Membros mostraram progressos insuficientes

79 O Tribunal entrevistou representantes das autoridades nacionais nos Estados-Membros em causa. Estes representantes confirmaram que a SPP foi útil para promover o diálogo com a Comissão, debater riscos, estimular o pensamento, proporcionar perspetivas alternativas e forjar uma compreensão comum da situação. Além disso, consideram que a SPP foi útil para manter os seus países no bom caminho, por exemplo i) evitando a inversão de reformas, ii) ajudando os governos a promover reformas junto dos seus parlamentos, uma vez que são apoiadas por instituições internacionais, iii) contribuindo para o debate no Eurogrupo e no CEF e iv) promovendo a partilha de boas práticas.

80 Apesar desta avaliação positiva, a análise do Tribunal demonstrou, relativamente aos quatro Estados-Membros sob SPP, que a avaliação da Comissão sobre determinadas reformas se manteve de um relatório para o seguinte, ou seja, sem demonstrar progressos significativos na execução das reformas (ver exemplos no [anexo II](#)). Por um lado, esta situação deve-se em parte ao facto de a execução de reformas ser demorada, conforme já mencionado (ver ponto [52](#)); por outro, indica que a SPP tem um impacto limitado na promoção da execução de reformas. Este impacto limitado deve-se ao surgimento do "cansaço das reformas" e ao facto de, após a recuperação do acesso ao financiamento com base no mercado a taxas aceitáveis, os Estados-Membros terem menos incentivos à execução das reformas recomendadas pela Comissão.

81 Em 2020, o Tribunal salientou que a apropriação nacional é fundamental para a execução bem-sucedida das reformas¹⁷ e que obter a adesão das autoridades nacionais é um processo difícil que exige uma base jurídica sólida e negociações prolongadas, principalmente na ausência de um incentivo financeiro, como acontece geralmente após a saída de um programa de ajustamento macroeconómico. Além disso, até à data, a Comissão não propôs ao Conselho que recomendasse a um Estado-Membro a adoção de medidas corretivas (ponto **13**).

82 No que diz respeito à supervisão reforçada enquanto instrumento de acompanhamento, ainda é cedo para avaliar a sua eficácia. O procedimento é utilizado há relativamente pouco tempo (desde julho de 2018) e apenas para um Estado-Membro. Além disso, muitas reformas têm um horizonte temporal de execução que ultrapassa o intervalo temporal do âmbito da auditoria. Por último, a pandemia de COVID-19 e os confinamentos subsequentes provocaram atrasos adicionais na execução das reformas, conforme comunicado pela Comissão.

83 Contudo, o Tribunal constatou que, apesar da supervisão reforçada, a execução das medidas de reforma sofreu atrasos. O mesmo aconteceu com medidas que não eram particularmente complexas e tinham prazos curtos que terminaram antes da pandemia de COVID-19. Além disso, desde setembro de 2020 (sétimo relatório de supervisão reforçada), os relatórios já não se referem aos prazos inicialmente acordados para cada compromisso, impedindo assim o leitor de obter uma visão global dos atrasos registados.

84 Os relatórios de supervisão reforçada apresentaram uma visão precisa do estado da execução e dos atrasos ocorridos no terreno, bem como das medidas tomadas pelas autoridades nacionais, que consistiram essencialmente na prorrogação de prazos. No entanto, a Comissão não recomendou qualquer medida específica para corrigir a situação ou evitar que esta se deteriorasse ainda mais, como ilustrado pelo exemplo da **caixa 2**. O **anexo III** apresenta mais exemplos desta situação. Apesar destes atrasos, a avaliação global da Comissão sobre as medidas dos Estados-Membros é positiva.

¹⁷ Relatório Especial 16/2020, "Semestre Europeu: as recomendações específicas por país tratam de questões importantes, mas necessitam de melhor aplicação", ponto 13 e caixa 2 (www.eca.europa.eu).

Caixa 2

Exemplo de um atraso significativo na execução de uma medida

Administração fiscal: A Grécia comprometeu-se a aumentar os recursos humanos da autoridade independente responsável pelas receitas públicas para 12 000 até ao final de 2018 e para 12 500 até ao final de 2019, com um objetivo final de 13 322 efetivos até meados de 2021.

Este compromisso era já menos ambicioso do que o plano de contratação divulgado na quarta revisão do relatório de conformidade, de julho de 2018, sobre o programa de apoio do MEE para a Grécia, segundo a qual o objetivo de 13 322 efetivos deveria ser alcançado até ao final de 2019.

No final do terceiro trimestre de 2020, o nível de pessoal tinha alcançado apenas 11 947 efetivos, ficando abaixo, inclusivamente, do nível a cumprir até ao final de 2018. Além disso, a Comissão indica que as autoridades adotaram disposições jurídicas que levaram à transferência de pessoal da autoridade independente para outros organismos, tornando, assim, ainda mais difícil alcançar os objetivos de recursos humanos estabelecidos¹⁸.

Fonte: TCE.

Os Estados-Membros cumpriram as suas obrigações de reembolso, mas o contributo da supervisão para dar garantias aos credores é difícil de avaliar

85 Até maio de 2021, todos os Estados-Membros sob SPP e supervisão reforçada tinham recuperado o acesso aos mercados financeiros a taxas de juro aceitáveis. Além disso, todos os Estados-Membros cumpriam as suas obrigações de reembolso e tinham realizado antecipadamente uma parte dos seus reembolsos, em especial ao FMI, uma vez que os empréstimos desta instituição são mais caros do que os concedidos pelo apoio europeu. A Espanha, que não recebeu apoio financeiro do FMI, já realizou nove reembolsos voluntários que representam 43% do montante total utilizado no âmbito do programa.

¹⁸ *Enhanced Surveillance Report Greece*, setembro de 2020, Documento Institucional 134, página 7.

86 Apesar desta alteração positiva, o Tribunal reconhece que não é possível tirar conclusões sobre o nível de influência da supervisão ou dissociá-la do impacto de outros fatores. Com efeito, as evoluções positivas da economia, em especial uma política monetária de apoio e o efeito positivo do desempenho orçamental, têm um papel fundamental na prestação de garantias aos mercados. Além disso, os reembolsos antecipados dos empréstimos, eventualmente utilizando recursos próprios (pelo menos parcialmente), são também encarados como uma forma eficaz de recuperar a confiança.

87 Acresce que, no que diz respeito aos mercados avançados, os investidores podem obter garantias a partir de um vasto conjunto de análises independentes, como os relatórios de agências de notação de risco, grupos de reflexão e outras instituições internacionais. Os relatórios da SPP e da supervisão reforçada complementam estas publicações. No entanto, algumas partes interessadas afirmaram que estes relatórios não têm, atualmente, um grande impacto nos meios de comunicação social e no público em geral. O seu impacto é inferior ao de outros documentos publicados no contexto do Semestre Europeu (relatórios por país, REP) e, inclusivamente, diminuiu ao longo do tempo, à medida que os Estados-Membros conseguiram melhorar a sua situação em termos de acesso ao financiamento com base no mercado. No entanto, embora a visibilidade mediática seja limitada, os relatórios de SPP têm um público específico: credores, investidores, agências de notação e participantes no mercado.

Conclusões e recomendações

88 Globalmente, o Tribunal conclui que a eficiência da supervisão foi comprometida pelo facto de os objetivos definidos no regulamento não serem precisos e de a execução ter apresentado alguma falta de simplificação e orientação. Além disso, embora a supervisão da Comissão, a par de outros fatores, tenha contribuído para dar garantias aos mercados, não existem outras provas de que tenha promovido a execução de reformas, em parte devido à falta de incentivos e de instrumentos de garantia da aplicação sólidos. Não obstante, até maio de 2021 os cinco Estados-Membros em causa tinham cumprido as suas obrigações de reembolso e recuperado o acesso ao mercado a taxas de juro aceitáveis.

89 O regulamento pertinente é pouco preciso no que diz respeito ao objetivo específico da supervisão pós-programa, sendo essa também a perceção dos representantes dos Estados-Membros inquiridos pelo Tribunal. O regulamento define o objetivo da supervisão apenas em termos gerais. A Comissão aprofundou os objetivos no seu vade-mécum interno, especificando também como objetivos a avaliação da execução de medidas de política acordadas no âmbito do programa e a avaliação da capacidade de reembolso dos Estados-Membros (ver pontos [29](#) a [34](#)). Na prática, em resultado da definição do objetivo em termos gerais, o Tribunal detetou sobreposições entre as atividades (de avaliação das reformas empreendidas por um Estado-Membro) realizadas no âmbito da SPP e no âmbito do Semestre Europeu.

90 Existiu também sobreposição entre relatórios de supervisão pós-programa e publicações no âmbito do Semestre Europeu, em especial os relatórios por país (ver pontos [55](#) a [63](#)). Embora o elemento mais distintivo fosse a avaliação da capacidade de reembolso dos Estados-Membros em causa, os relatórios de SPP não salientaram particularmente este aspeto (ver pontos [68](#) a [77](#)).

91 Recentemente, a Comissão desenvolveu esforços para simplificar os relatórios de supervisão pós-programa, reduzindo a sua extensão em cerca de 30%. Contudo, o Tribunal constatou que, mesmo nestes relatórios simplificados, existia uma sobreposição com os relatórios elaborados no âmbito do Semestre Europeu (ver ponto [66](#)).

92 Os Estados-Membros sob supervisão reforçada são obrigados a adotar medidas destinadas a corrigir as causas, ou potenciais causas, das suas dificuldades, tendo em conta as recomendações específicas por país emitidas no âmbito do Semestre Europeu. De igual modo, ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, recentemente aprovado, os Estados-Membros têm de explicar a forma como os seus planos de recuperação e resiliência contribuem para dar resposta aos desafios identificados nas suas REP. A supervisão da Comissão tem como finalidade, em ambos os casos, verificar os progressos realizados pelos Estados-Membros na resposta aos desafios que enfrentam, em consonância com as REP. Contudo, embora o mesmo grupo de trabalho da Comissão seja responsável por orientar a aplicação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por coordenar o Semestre Europeu, não cabe a esta entidade realizar a supervisão reforçada (ver ponto [36](#)).

93 Além da sobreposição entre diferentes atividades da Comissão, o MEE, um organismo criado ao abrigo de um tratado internacional, também acompanha a capacidade de reembolso: com efeito, abrange os mesmos Estados-Membros que a supervisão da Comissão (ver pontos [24](#) a [25](#)).

94 A Comissão pode ativar a supervisão reforçada nos casos em que um Estado-Membro é afetado ou é suscetível de ser afetado por dificuldades financeiras. O regulamento não concebeu a supervisão reforçada especificamente para acompanhar um Estado-Membro após a saída de um programa de ajustamento macroeconómico. Embora o único Estado-Membro sujeito a supervisão reforçada até à data (a Grécia) estivesse a sair de um programa de ajustamento macroeconómico, também foi considerado vulnerável a dificuldades financeiras. O regulamento não especifica o objetivo da supervisão reforçada quando utilizada como mecanismo de supervisão pós-programa (ver pontos [35](#) a [37](#)).

Recomendação 1 – Integrar as diferentes atividades de supervisão

- a) No contexto das reflexões realizadas no âmbito da análise da governação económica, em curso até maio de 2021, a Comissão deve considerar a integração da SPP e da supervisão reforçada no Semestre Europeu.
- b) A fim de clarificar os objetivos das suas atividades de supervisão, a Comissão deve ponderar incluir disposições no ato jurídico pertinente que mencionem explicitamente os principais objetivos da SPP: i) avaliar a capacidade de reembolso; ii) acompanhar as reformas pendentes acordadas ao abrigo do programa. Além disso, a Comissão deve especificar que os objetivos da supervisão pós-programa também se aplicam à supervisão reforçada quando esta é utilizada em países que saem de um programa de ajustamento macroeconómico.
- c) A Comissão deve basear a sua avaliação da capacidade do Estado-Membro em causa para realizar reembolsos do(s) seu(s) empréstimo(s) em dívida em tempo oportuno numa abordagem robusta orientada para os riscos, analisando os riscos recentes em matéria de reembolso, identificando potenciais novos riscos e quantificando-os o mais possível.

Prazo: no âmbito da sua futura "análise da governação económica" (até meados de 2023)

95 A execução da supervisão pós-programa caracteriza-se por uma falta de flexibilidade que aumenta os encargos administrativos em vez de proporcionar valor acrescentado. O regulamento obriga a Comissão a:

- executar a supervisão pós-programa até que tenham sido reembolsados, pelo menos, 75% da assistência financeira prestada por Estados-Membros, pelo Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, pelo Fundo Europeu de Estabilidade Financeira e pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade, incluindo os casos em que a Comissão concluiu que a situação económica de um Estado-Membro se tornou sólida e que o risco relativo ao reembolso é reduzido (ver pontos [38](#) a [42](#));
- apresentar relatórios semestrais sobre os resultados da sua SPP. Esta periodicidade, também aplicada às visitas, justifica-se pouco tempo depois da saída do programa de ajustamento macroeconómico, a fim de manter o ímpeto das reformas e dar garantias aos credores. Contudo, deixa de se justificar assim que o Estado-Membro volta a estar no bom caminho. Também não existem novas

informações pertinentes que justifiquem a realização de visitas e a publicação de relatórios duas vezes por ano (ver pontos [43](#), [50](#) a [53](#) e [57](#)).

96 No que diz respeito à supervisão reforçada, o regulamento obriga a Comissão a apresentar relatórios trimestrais. Contudo, esta periodicidade, que a Comissão também aplicou às visitas, é muito onerosa tanto para a Comissão como para os Estados-Membros em causa. O fornecimento dos dados e informações solicitados pela Comissão priva as autoridades nacionais competentes de recursos necessários para a sua principal tarefa: executar as reformas acordadas para voltar a colocar o Estado-Membro no bom caminho (ver pontos [48](#) e [54](#)).

Recomendação 2 – Simplificar os procedimentos e aumentar a flexibilidade

A fim de tornar as atividades de supervisão menos onerosas e mais eficientes, a Comissão deve ponderar propor a alteração do ato jurídico pertinente, introduzindo disposições que permitam:

- a) suspender a supervisão pós-programa antes de ser atingido o limiar de 75%, desde que a Comissão faça uma avaliação positiva da capacidade de reembolso do Estado-Membro;
- b) reduzir a periodicidade das comunicações da supervisão pós-programa para uma por ano, desde que a situação do Estado-Membro tenha melhorado suficientemente. A periodicidade das visitas de avaliação da Comissão deverá sofrer uma redução equivalente (o que não exigiria qualquer alteração no ato jurídico);
- c) reduzir a periodicidade dos seus relatórios no âmbito da supervisão reforçada de quatro para dois por ano. A periodicidade das missões de avaliação da Comissão deverá sofrer uma redução equivalente (o que não exigiria qualquer alteração no ato jurídico).

Prazo: no âmbito da sua futura "análise da governação económica" (até meados de 2023)

97 Além da sobreposição com as atividades no âmbito do Semestre Europeu, o Tribunal constatou que a Comissão não acordou de modo sistemático e formal com as autoridades nacionais competentes uma lista pormenorizada das reformas a acompanhar (ver ponto [58](#)).

98 O Regulamento (UE) nº 472/2013 não foi revisto de forma a ter em conta a evolução subsequente do quadro de governação financeira da UE, nomeadamente as funções de supervisão/acompanhamento atribuídas ao Mecanismo Único de Supervisão e ao Mecanismo Único de Resolução. O Tribunal detetou sobreposições com estas formas de supervisão que resultaram na duplicação do trabalho e numa utilização ineficiente dos recursos (ver pontos 64 e 65).

99 O Tribunal constatou também que a Comissão não acordou de modo sistemático e formal com as autoridades nacionais competentes o tipo e o calendário das informações a prestar no âmbito da SPP, perdendo assim uma oportunidade para aumentar a previsibilidade das informações a prestar e para ajudar os Estados-Membros a planearem a recolha de informações (ver ponto 49).

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

A Comissão deve rever as suas modalidades internas para assegurar que:

- a) quando da saída do programa de ajustamento macroeconómico, a Comissão comunica formalmente a cada Estado-Membro em causa i) uma lista pormenorizada das reformas a acompanhar, juntamente com um calendário realista para a execução e ii) as informações específicas a prestar. Estas devem ser revistas ao longo do tempo para assegurar que as informações solicitadas permanecem em consonância com as necessidades da supervisão;
- b) se evita qualquer sobreposição entre a supervisão pós-programa e a supervisão no contexto do Mecanismo Único de Supervisão e do Mecanismo Único de Resolução. Em especial, nos casos em que considera que é necessária uma avaliação dos bancos individuais, a Comissão deve utilizar tanto quanto possível os resultados das avaliações realizadas pelos organismos competentes da UE.

Prazo: meados de 2022

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Alex Brenninkmeijer, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 13 de julho de 2021.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

Anexo I – Exemplos de duplicação no acompanhamento das reformas no âmbito da SPP e do Semestre Europeu

Supervisão pós-programa	Semestre Europeu
<p>Irlanda – Relatório de SPP do outono de 2016 (publicado em março de 2017) – página 27:</p> <p>Habitação social O Plano de Ação para a Habitação incluiu um alargamento substancial da disponibilização direta de unidades de habitação social. No plano <i>Rebuilding Ireland: Action Plan for Housing and Homelessness</i>, lançado em 19 de julho, o Governo comprometeu-se a disponibilizar diretamente 47 000 unidades de habitação social até 2021. O custo estimado é de 5,35 mil milhões de euros.</p> <p>As unidades de habitação social adicionais contribuirão para aumentar a oferta global. Reformas complementares no sistema de habitação social, como a relativa ao <i>cost rental</i>, poderão ajudar a reduzir o custo da disponibilização direta de habitação social. Caso contrário, a disponibilização direta será provavelmente mais cara a longo prazo do que os regimes que funcionam através do mercado de arrendamento privado.</p>	<p>Irlanda – Relatório por país de 2017 (publicado em fevereiro de 2017) – página 52:</p> <p>Habitação social As unidades de habitação social adicionais contribuirão para aumentar a oferta global. O plano de ação incluiu o compromisso de disponibilizar diretamente 47 000 unidades de habitação social até 2021. O custo estimado é de 5,35 mil milhões de euros, o que significa que a habitação social representará aproximadamente 40% do orçamento de investimento durante os quatro anos seguintes. Adicionar quase 8 000 novas unidades por ano ajudaria a diminuir a pressão gerada pela escassez de oferta. Contudo, na ausência de reformas complementares do sistema de habitação social, como a relativa ao <i>cost rental</i>, a disponibilização direta de habitação social poderá ser mais cara a longo prazo do que os regimes que funcionam através do mercado de arrendamento privado.</p>
<p>Portugal – Relatório de SPP do outono de 2016 (publicado em março de 2017) – página 20:</p> <p>Revisão da despesa pública O controlo da despesa continua a ser difícil e os benefícios da revisão da despesa pública ainda não são visíveis. Os controlos e a contenção das despesas melhoraram, em certa medida, na sequência da aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso. Contudo, os pagamentos em atraso sugerem que a contabilidade, bem com o planeamento orçamental e os controlos sobre a despesa, são inadequados, especialmente nos hospitais. [...] A revisão concentra-se, atualmente, nos Ministérios da Saúde e da Educação, nas empresas públicas, na contratação pública (centralizada) e na gestão de bens imobiliários,</p>	<p>Portugal – Relatório por país de 2017 (publicado em fevereiro de 2017) – página 52:</p> <p>Revisão da despesa pública O exercício de revisão da despesa atualmente em curso ganharia com uma abordagem mais abrangente e estratégica.</p> <p>As autoridades iniciaram um exercício de revisão da despesa, essencialmente focalizado nos Ministérios da Saúde e da Educação, nas empresas públicas, na contratação pública (centralizada) e na gestão de bens imobiliários. Esta revisão está aquém de uma abordagem global que abranja todo o setor público e seja pautada por um conjunto de objetivos concretos em sede de poupanças. Pelo contrário, os pagamentos em atraso no setor da saúde têm vindo a aumentar desde o início do ano, o que</p>

Supervisão pós-programa	Semestre Europeu
<p>sendo todos estes domínios, segundo as autoridades, suscetíveis de gerar elevados ganhos de eficiência. Este exercício ganharia com uma abordagem mais abrangente que incluísse todos os níveis do setor público, bem como um conjunto de objetivos concretos para poupanças.</p>	<p>revela uma falta de controlo sobre as despesas, nomeadamente no setor da saúde.</p>
<p>Chipre – Relatório de SPP da primavera de 2019 (publicado em junho de 2019) – página 22:</p> <p>Insolvência da Olympic Insurance O caminho a seguir após a insolvência da Olympic Insurance continua incerto. O Serviço de Controlo das Empresas de Seguros de Chipre suspendeu a licença desta seguradora em situação de insolvência em maio de 2018, depois de a mesma não ter cumprido os seus requisitos de solvência. No início de agosto de 2018, foi lançado um processo de liquidação.</p>	<p>Chipre – Relatório por país de 2019 (publicado em fevereiro de 2019) – página 39:</p> <p>Insolvência da Olympic Insurance A insolvência da Olympic Insurance gerou várias incertezas. A autoridade de supervisão dos seguros de Chipre suspendeu a licença da Olympic Insurance em maio de 2018, depois de a mesma não ter cumprido os seus requisitos de solvência. No início de agosto de 2018, foi lançado um processo de liquidação.</p>
<p>Chipre – Relatório de SPP do outono de 2018 (publicado em novembro de 2018) – páginas 22 e 42:</p> <p>Estratégia de três pilares para reduzir os créditos não produtivos Em 2018, as autoridades cipriotas conceberam e começaram a aplicar uma estratégia política de três pilares para reduzir os créditos não produtivos no setor bancário. A estratégia é composta pelos seguintes elementos: i) um pacote legislativo, que inclui alterações nos quadros de execução e insolvência e na lei relativa à venda de empréstimos e a adoção de uma lei relativa à titularização; ii) a venda dos bons ativos e passivos do Banco Cooperativo de Chipre, permanecendo os restantes ativos na CAMC; iii) a criação de um regime de subsídios temporário (ESTIA) para fazer face aos créditos não produtivos garantidos por hipotecas sobre residências principais. Ao abrigo do primeiro pilar (reforço do enquadramento jurídico e regulamentar) a Câmara dos Representantes aprovou, no início de julho de 2018, uma série de propostas legislativas destinadas a eliminar os impedimentos à resolução de créditos não produtivos. O segundo pilar, que implica a remoção de uma parte significativa dos créditos malparados do setor bancário, concretizou-se em setembro de 2018, altura em que o Banco Cooperativo de Chipre renunciou à sua licença bancária. No âmbito do último pilar, a conceção</p>	<p>Chipre – Relatório por país de 2019 (publicado em fevereiro de 2019) – página 20:</p> <p>Estratégia de três pilares para reduzir os créditos não produtivos As autoridades cipriotas conceberam e começaram a aplicar uma estratégia política de três pilares para reduzir os créditos não produtivos. A estratégia era composta pelos seguintes elementos: i) um pacote legislativo, que incluía alterações nos quadros de execução e insolvência e na lei relativa à venda de empréstimos e a adoção de uma lei relativa à titularização; ii) a venda do Banco Cooperativo de Chipre, que se debatia com um volume elevado de créditos não produtivos, colocando a sua entidade remanescente em modo de liquidação; iii) a criação de um regime de apoio estatal temporário (ESTIA) para fazer face aos créditos não produtivos garantidos por hipotecas sobre residências principais, a parte mais complexa dos créditos não produtivos. No âmbito do primeiro pilar (reforço do enquadramento jurídico e regulamentar), as alterações legislativas visam eliminar alguns impedimentos à resolução de créditos não produtivos. O segundo pilar foi aplicado em setembro de 2018, altura em que o Banco Cooperativo de Chipre renunciou à sua licença bancária. Por conseguinte, o seu impacto nos créditos não produtivos já se concretizou, tendo</p>

Supervisão pós-programa	Semestre Europeu
<p>do regime ESTIA foi concluída em novembro de 2018. Prevê-se que o regime seja aplicado a partir de 2019. [...] O processo judicial atual enfraquece a execução dos contratos e desincentiva os bancos de utilizarem o quadro jurídico disponível para reduzir os créditos não produtivos. Além disso, o desempenho do regime ESTIA anteriormente referido depende, em grande medida, da eficiência do sistema judicial ao ordenar execuções para incumpridores reincidentes e mutuários não elegíveis.</p>	<p>uma elevada percentagem dos créditos malparados sido excluídos do setor bancário. No âmbito do último pilar, a concessão do regime ESTIA foi concluída no início de novembro de 2018, prevendo-se que o regime seja aplicado no primeiro semestre de 2019 (ver secção 4.2.1). A reforma prevista do sistema judicial visa reforçar a execução dos contratos e, em última análise, melhorar a cultura de pagamento do país (ver secção 4.4.3). Além disso, o desempenho do regime ESTIA depende, em grande medida, da eficiência do sistema judicial ao ordenar procedimentos de execução para incumpridores reincidentes e mutuários não elegíveis.</p>

Anexo II – Exemplos de sucessivos relatórios de SPP que revelam poucos progressos na execução de reformas estruturais

Relatório de SPP	Chipre: novo Serviço das Insolvências
Outono de 2016 (publicado em dezembro de 2016)	O novo Serviço das Insolvências de Chipre entrou em funcionamento em junho de 2015, mas necessita de mais recursos.
Primavera de 2017 (publicado em julho de 2017)	O novo Serviço das Insolvências de Chipre entrou em funcionamento em junho de 2015, mas necessita de mais recursos.
Outono de 2017 (publicado em dezembro de 2017)	O Serviço das Insolvências de Chipre entrou em funcionamento em junho de 2015, mas necessita de mais recursos.
Primavera de 2018 (publicado em julho de 2018)	Estão em curso esforços para melhorar a eficácia e a eficiência do Serviço das Insolvências.
Outono de 2018 (publicado em novembro de 2018)	São necessários mais esforços para melhorar a eficácia e a eficiência do Serviço das Insolvências.
Primavera de 2019 (publicado em junho de 2019)	Estão em curso esforços relativos ao reforço da eficiência e da eficácia do Serviço das Insolvências.
Outono de 2019 (publicado em novembro de 2019)	O novo Departamento das Insolvências, que deverá estar em funcionamento até ao início de 2020, deve reforçar a eficiência e a eficácia do quadro de insolvência.
Primavera de 2020 (publicado em maio de 2020)	A Comissão não prestou informações sobre o Serviço das Insolvências.
Outono de 2020 (publicado em novembro de 2020)	O Departamento das Insolvências implantará a sua nova estrutura organizativa em janeiro de 2021.

Relatório de SPP	Portugal: revisão da despesa pública
Verão de 2016 (publicado em setembro de 2016)	O Governo lançou uma revisão da despesa da administração pública, com vista a identificar mais poupanças substanciais nas despesas.
Outono de 2016 (publicado em março de 2017)	O controlo da despesa continua a ser difícil e os benefícios da revisão da despesa pública ainda não são visíveis.
Verão de 2017 (publicado em outubro de 2017)	O controlo da despesa continua a ser difícil e os benefícios da revisão da despesa deverão concretizar-se apenas gradualmente, sem objetivos de poupança previamente definidos.
Outono de 2017 (publicado em janeiro de 2018)	A revisão da despesa pública está gradualmente a ser alargada a novos setores. Os objetivos de poupança mais ambiciosos da revisão da despesa pública em 2018 representam uma evolução positiva.
Verão de 2018 (publicado em setembro de 2018)	Embora a revisão da despesa pública global tenha sido recentemente alargada e apresente agora objetivos de poupança mais ambiciosos, as medidas futuras continuam por especificar.
Outono de 2018 (publicado em fevereiro de 2019)	A revisão da despesa pública deverá prosseguir em 2019.
Verão de 2019 (publicado em outubro de 2019)	A revisão da despesa pública em curso está a evoluir de forma lenta, prevendo-se que gere ganhos de eficiência adicionais bastante modestos.
Outono de 2019 (publicado em abril de 2020)	A pressão crescente sobre as rubricas mais significativas das despesas públicas correntes continuou, de certo modo, por resolver.
Outono de 2020 (publicado em novembro de 2020)	A Comissão não prestou informações sobre a revisão da despesa pública.

Relatório de SPP	Irlanda: alargamento da base fiscal
Outono de 2015 (publicado em janeiro de 2016)	As atividades substanciais das empresas multinacionais expõem a Irlanda a potenciais perdas de rendimentos prejudiciais decorrentes de alterações nas normas e práticas fiscais internacionais.
Primavera de 2016 (publicado em setembro de 2016)	A supressão gradual da taxa social universal contrasta com o compromisso de manter uma base fiscal ampla.
Outono de 2016 (publicado em março de 2017)	Uma base fiscal alargada aumentaria a capacidade de resistência das finanças públicas a acontecimentos adversos.
Primavera de 2017 (publicado em julho de 2017)	Uma base fiscal alargada melhoraria a estabilidade das receitas face à volatilidade económica.
Outono de 2017 (publicado em fevereiro de 2018)	O alargamento da base fiscal do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares melhoraria a estabilidade das receitas face à volatilidade económica.
Primavera de 2018 (publicado em julho de 2018)	Atendendo ao agravamento dos riscos externos, seria prudente alargar a base fiscal.
Outono de 2018 (publicado em fevereiro de 2019)	O alargamento da base fiscal do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares melhoraria a estabilidade das receitas face à volatilidade económica.
Primavera de 2019 (publicado em setembro de 2019)	O alargamento da base fiscal e a redução da dependência de receitas dos impostos sobre as sociedades melhoraria a estabilidade das receitas. Globalmente, as medidas recentes em matéria de receitas pouco contribuíram para alargar a base fiscal.
Outono de 2019 (publicado em fevereiro de 2020)	O alargamento da base fiscal reforçaria as finanças públicas.
Outono de 2020 (publicado em novembro de 2020)	Uma base fiscal alargada reforçaria a capacidade de resistência das finanças públicas.

Anexo III – Exemplos de atrasos significativos na execução de reformas

Justiça: A Grécia comprometeu-se a executar um plano de ação a três anos no domínio da justiça, no âmbito do qual a criação do sistema de justiça eletrónica (OSDDY-PP) seria concluída até meados de 2020 e a apresentação eletrónica de documentos jurídicos seria aplicada em todos os tribunais até ao final de 2019, uma vez concluído o processo de concurso, em meados de 2019.

O relatório de junho de 2019 revelou que os documentos do concurso ainda não tinham sido concluídos e que o lançamento do concurso tinha sido adiado para setembro de 2019. O relatório seguinte informou os leitores que o lançamento do concurso tinha sido novamente adiado, para dezembro de 2019. O relatório de 2020 afirmou que a conclusão do processo de concurso tinha sido adiada para dezembro de 2020, data confirmada pelo relatório de novembro de 2020, que responsabilizou a pandemia pelo atraso. Por conseguinte, a entrega do sistema informático foi adiada em resultado do referido atraso no início do concurso. Além disso, o calendário da entrega também foi prolongado, prevendo-se que ocorra 3,5 anos após o prazo inicialmente estabelecido, desde que não se registem mais atrasos.

No que diz respeito à implantação do sistema de apresentação eletrónica em todos os tribunais do sistema judicial, o relatório de fevereiro de 2020 revelou que este prazo (final de 2019) não tinha sido cumprido e que a aplicação teve início apenas num subconjunto de tribunais. O relatório de maio de 2020 revelou que a apresentação eletrónica seria obrigatória a partir de janeiro de 2021 apenas para os tribunais administrativos, permanecendo facultativa para as jurisdições civis e penais.

Administração pública: No âmbito dos esforços para modernizar a sua administração pública, a Grécia comprometeu-se a nomear 69 secretários-gerais administrativos até ao final de 2018.

O relatório de novembro de 2018 revelou atrasos significativos, sem qualquer nomeação concluída até então.

O relatório de junho de 2019 deu conta de uma nomeação e quatro seleções e adiou o prazo para a conclusão das 69 seleções para dezembro de 2019.

O relatório de novembro de 2019 informou que uma nova lei extinguiu os 69 lugares de secretário-geral administrativo, substituindo-os por 13 lugares de secretário permanente, cujo processo de seleção deveria estar concluído até janeiro de 2020.

Siglas e acrónimos

BCE: Banco Central Europeu

CEF: Comité Económico e Financeiro

FMI: Fundo Monetário Internacional

MEE: Mecanismo Europeu de Estabilidade

SPP: supervisão pós-programa

TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Glossário

Fundo Europeu de Estabilidade Financeira: entidade de finalidade especial criada e detida pelos Estados-Membros da área do euro sob a forma de uma sociedade registada no Luxemburgo, por eles detida, e concebido como um mecanismo temporário de resgate para a contração de empréstimos garantidos pelos Estados-Membros da área do euro nos mercados financeiros, com o objetivo de conceder esses empréstimos aos Estados-Membros da área do euro que se encontram em dificuldades. Este fundo não prevê qualquer assistência financeira adicional aos países da área do euro afetados ou ameaçados por dificuldades de financiamento, uma vez que esta tarefa é agora desempenhada apenas pelo MEE.

Mecanismo de concessão de crédito à Grécia: primeiro programa de apoio financeiro à Grécia, acordado em maio de 2010. Era constituído por empréstimos bilaterais de países da área do euro, num montante de 52,9 mil milhões de euros; a Comissão não atua como mutuário do mecanismo, mas foi incumbida de coordenar e administrar os empréstimos bilaterais reunidos.

Mecanismo Europeu de Estabilidade: o MEE foi criado em outubro de 2012 enquanto organização intergovernamental permanente. Tal como o seu antecessor, o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira temporário, o MEE presta assistência financeira aos países da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades de financiamento, se for indispensável para salvaguardar a estabilidade da área do euro no seu conjunto. O mecanismo presta assistência financeira através da emissão de títulos de dívida.

Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira: instrumento da UE que permite à Comissão contrair empréstimos nos mercados financeiros em nome da União ao abrigo de uma garantia financeira implícita do orçamento da UE para poder prestar assistência financeira a qualquer país da UE afetado ou ameaçado por graves dificuldades financeiras com vista a preservar a estabilidade financeira. Atualmente, espera-se que os países da área do euro que necessitam de assistência financeira recorram ao Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE).

Mecanismo Único de Resolução: mecanismo que confere ao Conselho Único de Resolução e às autoridades nacionais de resolução um poder centralizado de resolução, sendo diretamente responsáveis pela resolução dos bancos nos Estados-Membros que participam na União Bancária.

Mecanismo Único de Supervisão: mecanismo da UE para a supervisão dos bancos, que inclui o BCE e as autoridades supervisoras nacionais dos países participantes.

Saída de um programa de ajustamento macroeconómico: o programa, que estabelece uma data final, termina após a conclusão bem-sucedida de uma avaliação final pela Comissão.

Saldo (orçamental) primário: saldo orçamental líquido dos pagamentos de juros relativos à dívida das administrações públicas.

Saldo orçamental: saldo entre as despesas e as receitas públicas totais num determinado ano; um saldo positivo indica um excedente e um saldo negativo indica um défice.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=59351>

Calendário

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=59351>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria IV – Regulamentação dos mercados e economia competitiva, presidida pelo Membro do TCE Alex Brenninkmeijer. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Alex Brenninkmeijer, com a colaboração de Raphael Debets, chefe de gabinete, e Di Hai, assessora de gabinete; Marion Colonerus, responsável principal; Giuseppe Diana, responsável de tarefa; Stefano Sturaro e Laura Lalikova, auditores. Zoe Dennis prestou assistência linguística.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2021.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário salvaguardar o respeito por direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE, não sendo permitido reutilizá-los.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-847-6657-4	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/10	QJ-AB-21-021-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-6637-6	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/41262	QJ-AB-21-021-PT-Q

A Comissão é responsável pela supervisão dos Estados-Membros da área do euro que saem de um programa de ajustamento macroeconómico para assegurar que mantêm a estabilidade económica e financeira, o que é benéfico para os Estados-Membros e os seus mutuantes. O Tribunal examinou a conceção, execução e eficácia da supervisão realizada pela Comissão relativamente aos cinco Estados-Membros em causa (Irlanda, Grécia, Espanha, Chipre e Portugal). Constatou que, embora a supervisão seja um instrumento apropriado, a sua eficiência foi comprometida pelo facto de os objetivos não serem claros e pela falta de simplificação e de orientação da execução. O Tribunal formula recomendações à Comissão no sentido de resolver estas questões, designadamente uma revisão da legislação aplicável com vista a integrar as atividades de supervisão no Semestre Europeu.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors