



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 9 de novembro de 2022
(OR. en)

14443/22

**Dossiê interinstitucional:
2022/0370 (COD)**

**FIN 1187
CODEC 1676**

PROPOSTA

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	9 de novembro de 2022
para:	Thérèse Blanchet, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2022) 596 final
Assunto:	Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 no respeitante à criação de uma estratégia de financiamento diversificada a título de método geral de contração de empréstimos

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2022) 596 final.

Anexo: COM(2022) 596 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 9.11.2022
COM(2022) 596 final

2022/0370 (COD)

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

**que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 no respeitante à criação de uma
estratégia de financiamento diversificada a título de método geral de contração de
empréstimos**

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Justificação e objetivos da proposta

A Comissão realiza, desde há várias décadas, que a Comissão tem vindo a realizar operações de contração e concessão de empréstimos para prestar assistência financeira sob a forma de empréstimos a um país beneficiário. Estas operações são garantidas pelo orçamento da União e enquadram-se no âmbito mais vasto da execução orçamental. As regras gerais aplicáveis a essas operações estão estabelecidas no artigo 220.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046¹ («Regulamento Financeiro»), que prevê que a Comissão pode ser habilitada, através de um ato de base, a contrair empréstimos em nome da União ou da Euratom para emprestar os montantes correspondentes aos Estados-Membros ou países terceiros beneficiários, nas condições aplicáveis aos empréstimos contraídos. Os fluxos de caixa dos fundos contraídos devem corresponder aos dos empréstimos concedidos. Significa isto que as operações de mercado se baseiam nas necessidades de desembolso, o que limita a possibilidade de planear várias operações de empréstimo de forma coerente com as melhores condições de mercado e de estruturar os prazos de vencimento para se obter os custos mais favoráveis.

As necessidades de financiamento para a Ucrânia exigem uma mobilização e um desembolso em condições vantajosas em termos de custos, flexíveis e financeiramente sólidas, que tenham em conta todas as necessidades de financiamento, incluindo para o NextGenerationEU. É da maior importância que este financiamento seja organizado segundo um método de financiamento único, a fim de permitir satisfazer simultaneamente as diferentes necessidades decorrentes das políticas. Para o efeito, é necessário alterar o Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 a fim de estabelecer a estratégia de financiamento diversificada, atualmente aplicada aos empréstimos contraídos ao abrigo da Decisão (UE, Euratom) 2020/2053², enquanto método de base para a realização das operações de contração de empréstimos. Esta estratégia permitiu mobilizar com êxito fundos para apoio não reembolsável e empréstimos ao abrigo do Regulamento (UE) 2021/241³ e de uma série de outras políticas da UE em 2022.

Deste modo, a Comissão poderá financiar a assistência à Ucrânia a título da proposta de regulamento que cria o Instrumento de prestação de apoio à Ucrânia⁴ em condições vantajosas em termos de custos, flexíveis e financeiramente sólidas, para assegurar um financiamento paralelo de todos os programas da União que dependem da contração de empréstimos. O alargamento do âmbito de aplicação da estratégia de financiamento diversificada vai além das necessidades de financiamento para a Ucrânia e estará disponível para quaisquer programas

¹ Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (JO L 193 de 30.7.2018, p.1.)

² Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e que revoga a Decisão 2014/335/UE, Euratom (JO L 424 de 15.12.2020, p. 1.)

³ 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, p. 17).

⁴ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an instrument to provide support to Ukraine (macro-financial assistance +)* (não traduzido para português), COM (2022) 597.

futuros. A Comissão terá assim possibilidade de utilizar a infraestrutura, o que permite um planeamento integrado do financiamento e a comunicação com os mercados.

Sem este método de financiamento único, a Comissão seria obrigada a continuar a financiar separadamente diferentes programas de assistência financeira, o que implicaria custos e seria complexo, uma vez que os diferentes programas de assistência financeira competiriam por um número limitado de oportunidades de financiamento. Daí resultaria uma fragmentação da oferta da dívida da União e a diminuição da liquidez e do interesse dos investidores nos diferentes programas. O financiamento de toda a assistência financeira de acordo com um método de financiamento único reforçaria, por conseguinte, a liquidez das obrigações da União, bem como a sua atratividade e relação custo-eficácia.

A estratégia de financiamento diversificada é um método de financiamento que permite organizar as operações de financiamento de forma coerente com os limites do endividamento autorizado nos atos de base para alcançar os objetivos políticos. A aplicação de uma estratégia de financiamento diversificada não altera os passivos financeiros decorrentes da contração de empréstimos. Proporciona à Comissão maior flexibilidade na forma de a União mobilizar recursos através da emissão de obrigações.

O recurso a uma estratégia de financiamento diversificada como método de financiamento único permitirá à Comissão dissociar o calendário e o vencimento das operações de financiamento único dos desembolsos aos beneficiários. Uma reserva de liquidez comum financiada mediante a emissão de instrumentos financeiros de curto prazo (*EU-bills*) permite à Comissão organizar os pagamentos de acordo com um calendário regular e acordado, independentemente do momento exato da emissão de obrigações de longo prazo. Tal permite efetuar pagamentos aos beneficiários independentemente das condições de mercado no momento do desembolso e evitar ter de angariar montantes fixos em condições voláteis ou desfavoráveis. Ao longo do período de vigência do programa de assistência financeira, os passivos líquidos gerados correspondem integralmente a ativos compensatórios (montantes em dívida, a reembolsar ao abrigo de empréstimos à medida que vençam⁵). Nesta base, são respeitados os princípios de neutralidade e equilíbrio orçamentais estabelecidos no artigo 310.º, n.º 1, do TFUE. Os custos são integralmente suportados pelos beneficiários com base numa metodologia única de repartição de custos que garante a repartição transparente e proporcional destes. As obrigações de reembolso devem recair nos beneficiários da assistência financeira, em conformidade com o artigo 220.º, n.º 5, alínea e), do Regulamento Financeiro.

A reserva de liquidez comum deve ser mantida em níveis que permitam à Comissão satisfazer todas as saídas previstas de curto prazo, com base numa capacidade robusta de previsão da liquidez. A existência de uma considerável reserva de liquidez, capaz de assegurar a gestão dos desembolsos durante períodos longos, permite que a estratégia de financiamento diversificada funcione sem necessidade de outras soluções para fazer face a défices de tesouraria temporários.

Para favorecer o êxito da execução da estratégia de financiamento diversificada, a Comissão deverá, na medida do possível, manter uma presença contínua no mercado e, para o efeito, realizar todas as operações necessárias para obter os melhores custos de financiamento possíveis e facilitar as operações com títulos de dívida da União e da Euratom. Este último

⁵ Ou mediante reembolsos a partir do orçamento da União para as receitas afetadas externas no âmbito do NextGenerationEU.

aspecto é crucial para apoiar a participação ativa do mais vasto leque de investidores nos mercados de instrumentos de dívida da União.

A execução da estratégia de financiamento diversificada requer a aplicação de um único conjunto de regras para todos os programas de contração e concessão de empréstimos que dela dependem. O Regulamento Financeiro, conjunto único de regras para a execução do orçamento da UE, deverá constituir a base dessas regras.

Na sequência da entrada em vigor da presente alteração do Regulamento Financeiro, a Comissão adotará e aplicará um quadro de governação mais vasto, procedimentos de controlo do risco e uma metodologia de repartição de custos.

Estas novas disposições do Regulamento Financeiro devem aplicar-se apenas à nova assistência financeira a países terceiros para a qual os atos de base entrem em vigor na data de entrada em vigor destas alterações do Regulamento Financeiro e da alteração paralela do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 ou posteriormente.

A Comissão propôs uma reformulação do Regulamento Financeiro⁶ que está a ser analisada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. A presente proposta autónoma deve ser adotada com urgência e as alterações devem ser incorporadas na reformulação em análise durante o processo legislativo.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

A estratégia de financiamento diversificada foi introduzida para a contração de empréstimos no âmbito do NextGenerationEU e nesse contexto e até à data, foi coroada de êxito.

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

A estratégia de financiamento diversificada permitirá utilizar eficazmente a capacidade de contração de empréstimos para as políticas da União que podem recorrer às operações de contração e concessão de empréstimos.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

A base jurídica da proposta é o artigo 322.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

A adoção das regras financeiras gerais da UE é da competência exclusiva da UE.

- **Proporcionalidade**

A presente proposta introduz as alterações necessárias para a execução da estratégia de financiamento diversificada a título de método de financiamento único e não excede esse objetivo. Este método de financiamento único é indispensável para que a União possa colocar no mercado emissões que possam satisfazer as crescentes necessidades de financiamento de todos os programas em causa. Inversamente, manter um financiamento baseado nos desembolsos implicaria maiores custos e complexidade e comprometeria o êxito do

⁶ COM/2022/223 final, de 16 de maio de 2022.

financiamento dos diferentes programas da União em condições vantajosas em termos de custos. A proposta não contém regras que não sejam necessárias para alcançar os objetivos do Tratado.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DA CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Consulta das partes interessadas**

Não foi realizada qualquer consulta das partes interessadas para esta alteração limitada.

Os investidores e os mercados de capitais apreciam a regularidade e a previsibilidade das operações de contração de empréstimos da União, o que foi possível graças à estratégia de financiamento diversificada.

A experiência demonstrou que uma estratégia de financiamento diversificada permite à UE atrair os investidores e emitir dívida mais eficazmente do que mantendo uma abordagem fragmentada de contração e concessão de empréstimos, em que os fluxos de caixa dos fundos contraídos devem corresponder aos dos empréstimos concedidos, o que é atualmente exigido para fins de concessão de assistência financeira, em conformidade com o artigo 220.º, n.º 7, do Regulamento Financeiro. Os membros da grande rede de corretores primários sublinharam igualmente a importância da presença regular no mercado.

- **Avaliação de impacto**

Em conformidade com a declaração da Comissão sobre as futuras revisões do Regulamento Financeiro⁷, não é necessária uma avaliação de impacto. O Regulamento Financeiro estabelece as regras gerais e o conjunto de instrumentos para a execução dos programas de despesas da União. A fim de ter em conta o novo instrumento de apoio financeiro à Ucrânia, são necessárias alterações técnicas específicas do Regulamento Financeiro. Estas alterações específicas não implicam opções estratégicas viáveis para a Comissão, pelo que não é necessária uma avaliação de impacto. A revisão da legislação não tem qualquer impacto económico, ambiental ou social direto que possa ser analisado concretamente no quadro de uma avaliação de impacto.

Adequação e simplificação da regulamentação

Embora esta alteração do Regulamento Financeiro não seja abrangida pelo programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT), contribui para o programa «Legislar Melhor». A presente proposta satisfaz a necessidade de melhorar as disposições relativas ao financiamento da assistência financeira e de generalizar a possibilidade de recorrer a uma estratégia de financiamento diversificada. A abordagem proposta é plenamente consentânea com o quadro «Legislar Melhor» e os esforços de simplificação.

Direitos fundamentais

A proposta está em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

⁷ 2018/C 267 I/01.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A presente proposta não tem implicações diretas no nível de dotações do orçamento da União. As obrigações de reembolso permanecerão com os beneficiários da assistência financeira, em conformidade com o artigo 220.º, n.º 5, alínea e), do Regulamento Financeiro. Os custos dos empréstimos obtidos são integralmente suportados pelos beneficiários com base numa metodologia única de repartição de custos que garante a repartição transparente e proporcional destes.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

São aplicáveis as obrigações de acompanhamento e comunicação de informações impostas pelo Regulamento Financeiro.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

O artigo 1.º, n.º 1, suprime o artigo 220.º, n.ºs 2 e 7, do Regulamento Financeiro, a fim de adaptar o texto aos métodos de contração de empréstimos da estratégia de financiamento diversificada.

O artigo 1.º, n.º 2, insere um novo artigo 220.º-A no Regulamento Financeiro para estabelecer a estratégia de financiamento diversificada como um método de financiamento único.

O artigo 2.º prevê a entrada em vigor e a regra transitória segundo a qual as alterações só se aplicam à assistência financeira para a qual os atos de base entrem em vigor após 9 de novembro de 2022.

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 no respeitante à criação de uma estratégia de financiamento diversificada a título de método geral de contração de empréstimos

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 322.º, n.º 1,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica, nomeadamente o artigo 106.º-A,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Tribunal de Contas⁸,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) O artigo 220.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho («Regulamento Financeiro»), prevê atualmente que a Comissão contrai empréstimos em nome da União ou da Euratom e empresta os montantes correspondentes aos Estados-Membros ou países terceiros beneficiários, nas condições aplicáveis aos empréstimos contraídos. A este respeito, os fluxos de caixa dos fundos contraídos devem corresponder aos dos empréstimos concedidos. Significa isto que a União deve realizar as operações de mercado com base nas necessidades de desembolso para cada caso específico de empréstimo, o que limita a possibilidade de planear de forma coerente várias operações de empréstimo e de estruturar os prazos de vencimento para se obter os custos mais favoráveis.
- (2) O financiamento de programas individuais de financiamento por métodos de financiamento distintos gera custos e complexidade, uma vez que os diferentes programas de assistência financeira competem por um número limitado de oportunidades de financiamento. Fragmenta a oferta de títulos de dívida da União, reduz a liquidez e diminui o interesse dos investidores nos diferentes programas, ainda que todos os títulos de dívida da União tenham a mesma notação de risco elevada. É conveniente que a assistência financeira seja organizada de acordo com um método de financiamento único que melhore a liquidez das obrigações da União, bem como a atratividade e relação custo-eficácia da emissão de títulos da União.
- (3) Este aspeto reveste particular importância no contexto atual do apoio financeiro à Ucrânia, tendo em conta as suas necessidades financeiras urgentes. A experiência

⁸ JO C [...] de [...], p. [...].

recente ligada às necessidades de financiamento da Ucrânia evidenciou as desvantagens de uma abordagem fragmentada da organização da dívida da União. A fim de afirmar a posição da União enquanto emitente de dívida denominada em euros, seria extremamente importante organizar todas as novas emissões através de um método de financiamento único.

- (4) A estratégia de financiamento diversificada permitiu mobilizar com êxito fundos para subvenções e empréstimos ao abrigo do Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho⁹ e uma série de outros programas da União referidos no artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2020/2094¹⁰. Atenta a complexidade previsível das operações necessárias para satisfazer as necessidades financeiras urgentes da Ucrânia e no intuito de antecipar eventuais futuras operações de contração e concessão de empréstimos, é conveniente estabelecer uma estratégia de financiamento diversificada enquanto método de financiamento único para a realização das operações de contração de empréstimos.
- (5) O modelo para esse método de financiamento único e a maior parte dos elementos de infraestrutura necessários para que seja aplicado já foram estabelecidos sob a forma de uma estratégia de financiamento diversificada no quadro da Decisão (UE, Euratom) 2020/2053¹¹ para financiar medidas ao abrigo do Regulamento (UE) 2020/2094. O recurso a esta estratégia deverá permitir uma execução flexível do programa de financiamento, respeitando plenamente os princípios de neutralidade e equilíbrio orçamentais estabelecidos no artigo 310.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE»). É conveniente que os custos sejam integralmente suportados pelos beneficiários com base numa metodologia única de repartição de custos que garanta a repartição transparente e proporcional destes. Importa que as obrigações de reembolso permaneçam com os beneficiários da assistência financeira, em conformidade com o artigo 220.º, n.º 5, alínea e), do Regulamento Financeiro.
- (6) A execução da estratégia de financiamento diversificada exigiria a aplicação de um único conjunto de regras para todos os programas de contração e concessão de empréstimos que dela dependam. Por conseguinte, importa que tais regras sejam aditadas às regras financeiras horizontais do Regulamento Financeiro, adotadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho com base no artigo 322.º do TFUE.
- (7) Uma estratégia de financiamento diversificada deverá proporcionar à Comissão uma maior flexibilidade no tocante ao calendário e ao prazo de vencimento das operações de financiamento único e permitir desembolsos regulares e constantes aos diferentes países beneficiários. A estratégia deverá assentar no agrupamento de instrumentos de financiamento. A Comissão disporia assim de flexibilidade para organizar os pagamentos aos beneficiários independentemente das condições de mercado no momento do desembolso e evitar, tanto quanto possível, ter de angariar montantes fixos em condições voláteis ou desfavoráveis.

⁹ 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, p. 17).

¹⁰ Regulamento (UE) 2020/2094 do Conselho de 14 de dezembro de 2020 que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da crise da COVID-19 (JO L 433I de 22.12.2020, p. 23).

¹¹ Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e que revoga a Decisão 2014/335/UE, Euratom (JO L 424 de 15.12.2020, p. 1.)

- (8) Para tal, seria necessário criar uma reserva de liquidez comum. Essa função centralizada de liquidez tornaria mais resiliente a capacidade de financiamento da União, que seria capaz de fazer face às disparidades temporárias entre todas as entradas e saídas de fundos, com base numa capacidade robusta de previsão da liquidez.
- (9) Importa que a Comissão realize todas as operações necessárias para manter uma presença contínua no mercado, obter os melhores custos de financiamento possíveis e facilitar as operações com títulos de dívida da União e da Euratom.
- (10) No alargamento da estratégia de financiamento diversificada a um leque mais vasto de programas, é portanto conveniente que a Comissão estabeleça as disposições necessárias para a sua execução. Estas disposições deverão incluir um quadro de governação, procedimentos de controlo do risco e uma metodologia de repartição de custos, que deve respeitar o artigo 220.º, n.º 5, alínea e), do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046. Para assegurar a transparência, é necessário que a Comissão informe regular e exaustivamente o Parlamento Europeu e o Conselho de todos os aspetos da sua estratégia de emissão e gestão da dívida.
- (11) Por razões de segurança jurídica e de clareza no que respeita à assistência financeira já concedida e à assistência financeira ao abrigo do regulamento que cria o Instrumento de prestação de apoio à Ucrânia¹², proposto simultaneamente, importa que o presente regulamento só seja aplicável à nova assistência financeira para a qual os atos de base entrem em vigor em 9 de novembro de 2022 ou após essa data.
- (12) Atenta a urgência decorrente das circunstâncias excecionais causadas pela guerra de agressão não provocada e injustificada da Rússia, considera-se oportuno invocar a exceção ao prazo de oito semanas prevista no artigo 4.º do Protocolo n.º 1 relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia, anexo ao Tratado da União Europeia, ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e ao Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica.
- (13) Dada a situação atual na Ucrânia, a presente decisão deverá entrar em vigor com caráter de urgência no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.
- (14) É conveniente, por conseguinte, alterar as disposições em causa do Regulamento Financeiro,

ADOTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

Artigo 1.º

O Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 é alterado do seguinte modo:

- (1) No artigo 220.º, são suprimidos os n.ºs 2 e 7.
- (2) Após o artigo 220.º é inserido o seguinte artigo:

«Artigo 220.º-A

Estratégia de financiamento diversificada

¹² *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an instrument to provide support to Ukraine (macro-financial assistance +)* (não traduzido para português), COM (2022) 597.

1. Exceto em casos devidamente justificados, a Comissão aplica uma estratégia de financiamento diversificada que inclui operações de contração de empréstimos e de gestão de dívida com vista a financiar programas de assistência financeira e a contração de empréstimos autorizada no âmbito do artigo 5.º, n.º 1, da Decisão (UE, Euratom) 2020/2053. A estratégia de financiamento diversificada é executada através de todas as operações necessárias para assegurar uma presença regular no mercado de capitais, assenta no agrupamento de instrumentos de financiamento e recorre a uma reserva de liquidez comum.
2. A Comissão adota as disposições necessárias para a execução da estratégia de financiamento diversificada. Além disso, a Comissão informa periódica e exaustivamente o Parlamento Europeu e o Conselho de todos os aspetos da sua estratégia de emissão e gestão da dívida.»

Artigo 2.º

O presente regulamento entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

O presente regulamento é aplicável aos programas de assistência financeira cujos atos de base entrem em vigor em 9 de novembro de 2022 ou após essa data.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
A Presidente

Pelo Conselho
O Presidente