Conselho
da União Europeia

Bruxelas, 14 de janeiro de 2026
(OR. en)

5302/1/26
REV 1

Dossiê interinstitucional:
2025/3500(APP)

ECOFIN 31
RELEX 29
CADREFIN 15
FIN 33
EIB
ECB

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	14 de janeiro de 2026
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.° doc. Com.:	COM(2026) 21 final
Assunto:	Proposta alterada de REGULAMENTO DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2026) 21 final.

Anexo: COM(2026) 21 final

COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 14.1.2026
COM(2026) 21 final

2025/3500 (APP)

Proposta alterada de

REGULAMENTO DO CONSELHO

que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

A presente proposta de alteração do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093[1] é apresentada juntamente com a proposta de regulamento que estabelece o empréstimo de apoio à Ucrânia e altera o Regulamento (UE) 2024/792 relativo à criação do Mecanismo para a Ucrânia[2].

Na sequência da invasão não provocada e injustificada da Ucrânia pela Rússia, a União tem concedido um apoio considerável à Ucrânia através de uma série de medidas financeiras. A Ucrânia irá necessitar de apoio contínuo, a conceder ao abrigo do novo regulamento proposto que estabelece o empréstimo de apoio à Ucrânia.

A alteração do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 alargará a garantia orçamental atualmente aplicada, por norma, aos empréstimos concedidos à Ucrânia ao abrigo do instrumento AMF+[3], do Mecanismo para a Ucrânia[4] e da assistência macrofinanceira (AMF) concedida ao país ao abrigo do Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia[5], de modo a abranger igualmente a assistência financeira concedida ao abrigo do Regulamento (UE) XXX/XXX do Parlamento Europeu e do Conselho. Essa garantia deverá assegurar que os recursos necessários ficarão sempre disponíveis a tempo de permitir à União satisfazer todas as suas obrigações financeiras para com os seus credores. Por conseguinte, se a União tiver de honrar as obrigações de reembolso a partir dos recursos do seu orçamento — caso um Estado beneficiário não efetue o pagamento devido atempadamente —, os montantes necessários serão mobilizados para além dos limites máximos do QFP e dentro dos limites dos recursos próprios (a partir da chamada «margem de manobra»).

A cobertura orçamental da margem de manobra deverá aplicar-se à assistência financeira sob a forma de um empréstimo à Ucrânia no montante de 90 000 000 000 EUR, a executar no âmbito da cooperação reforçada.

Apoio em condições favoráveis à Ucrânia

A fim de prestar apoio em condições favoráveis à Ucrânia e evitar pressões adicionais sobre as finanças públicas deste país, o orçamento da União cobrirá os custos decorrentes da contração de empréstimos para um empréstimo, concedendo uma subvenção para os custos dos empréstimos obtidos. Estes custos dizem respeito aos custos do serviço da dívida (custos de financiamento e custos de emissão e de gestão da liquidez) e aos custos administrativos

---

1 Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 do Conselho, de 17 de dezembro de 2020, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027 (*JO L 433I de 22.12.2020, p. 11*).

2 Regulamento (UE) XXX/XXX do Parlamento Europeu e do Conselho, de XXX, que estabelece o empréstimo à Ucrânia com recurso limitado (JO XXX).

3 Regulamento (UE) 2022/2463 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, que cria um instrumento para prestar apoio à Ucrânia em 2023 (assistência macrofinanceira +) (JO L 322 de 16.12.2022, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj).

4 Regulamento (UE) 2024/792 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, relativo à criação do Mecanismo para a Ucrânia (JO L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj).

5 Regulamento (UE) 2022/2463 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, que cria um instrumento para prestar apoio à Ucrânia em 2023 (assistência macrofinanceira +) (JO L 322 de 16.12.2022, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj).

associados. Os custos do serviço da dívida serão financiados ao abrigo de um novo instrumento especial temático, o Instrumento do Empréstimo de Apoio à Ucrânia, para além dos limites máximos do QFP. Quando o instrumento for mobilizado no âmbito do processo orçamental, deverão ser tidas em conta as disponibilidades orçamentais de outros instrumentos especiais, as regras setoriais aplicáveis, as eventuais obrigações jurídicas ou de outra natureza, incluindo a título do Instrumento IRUE, as prioridades, a orçamentação prudente e a boa gestão financeira.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

O artigo 312.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) constitui a base jurídica para a adoção do quadro financeiro plurianual.

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

A iniciativa insere-se num domínio de intervenção em que a UE dispõe de competências exclusivas (artigo 312.º do TFUE), pelo que o princípio da subsidiariedade não se aplica.

- **Proporcionalidade**

As alterações em causa são proporcionadas atendendo à urgência da criação de um instrumento para apoiar a Ucrânia, que só possa ser executado quando a cobertura orçamental aos empréstimos à Ucrânia tiver sido estabelecida.

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

Capítulo I — Disposições gerais

Artigo 2.º — Respeito dos limites máximos do QFP

Ao abrigo do disposto atualmente no artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093, os montantes necessários para honrar as obrigações de reembolso da União no âmbito de operações de contração e concessão de empréstimos caso a União não receba do Estado beneficiário o pagamento atempado (ou seja, a ativação de uma garantia relativa à assistência financeira aos Estados-Membros e à Ucrânia) são mobilizados para além dos limites máximos do QFP.

O montante mobilizado não pode resultar numa ultrapassagem dos limites dos recursos próprios. A disposição que alarga a cobertura orçamental da margem de manobra à garantia para a assistência financeira à Ucrânia ao abrigo do Regulamento Empréstimo de Apoio à Ucrânia é, por conseguinte, compatível com os n.os 1 e 3 do artigo 312.º do TFUE, que dispõem que o QFP se destina «a garantir que as despesas da União sigam uma evolução ordenada dentro dos limites dos seus recursos próprios» e «prevê todas as demais disposições que sejam úteis para o bom desenrolar do processo orçamental anual».

Capítulo 3 — Instrumentos especiais

Secção 1 — Instrumentos especiais temáticos

Artigo 10.º-C — Instrumento do Empréstimo de Apoio à Ucrânia

Este novo artigo é introduzido para prever o «Instrumento do Empréstimo de Apoio à Ucrânia», um novo instrumento especial temático.

As despesas específicas para as quais o Instrumento do Empréstimo de Apoio à Ucrânia pode ser utilizado dizem respeito aos custos do serviço da dívida, que abrangem os custos de financiamento e os custos de emissão e de gestão da liquidez, devidos a título dos fundos contraídos nos mercados de capitais para um empréstimo à Ucrânia a executar no âmbito da cooperação reforçada.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

Ao alargar a mobilização de uma garantia de assistência financeira para além dos limites máximos do QFP em relação à assistência financeira a conceder à Ucrânia, para além da assistência financeira concedida aos Estados-Membros da UE e à Ucrânia ao abrigo do instrumento AMF+, do Mecanismo para a Ucrânia e da AMF concedida ao país ao abrigo do Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia, a proposta permitirá utilizar mais eficazmente os recursos orçamentais dentro dos limites máximos do QFP. A possibilidade de mobilizar a garantia para além desses limites ofereceria uma cobertura completa da assistência financeira a disponibilizar à Ucrânia nos próximos anos nos termos do Regulamento (UE) XXX/XXX do Parlamento Europeu e do Conselho, em conformidade com o princípio da boa gestão financeira.

O instrumento especial «Instrumento do Empréstimo de Apoio à Ucrânia» incluído na presente proposta será mobilizado no âmbito do processo orçamental nos termos do artigo 314.º do TFUE para montantes estabelecidos em conformidade com os procedimentos aplicáveis previstos nos atos de base pertinentes. Durante o atual período do QFP, os fundos contraídos para financiar o empréstimo à Ucrânia deverão dar origem a custos do serviço da dívida, faturados em 2027, cuja cobertura poderá exigir a mobilização do instrumento especial «Instrumento do Empréstimo de Apoio à Ucrânia». Quando o instrumento for mobilizado no âmbito do processo orçamental anual, deverão ser tidas em conta as disponibilidades orçamentais de outros instrumentos especiais, as regras setoriais aplicáveis, as eventuais obrigações jurídicas ou de outra natureza, incluindo a título do instrumento IRUE, as prioridades, a orçamentação prudente e a boa gestão financeira.

Uma vez que as despesas relativas aos instrumentos especiais são inscritas no orçamento «para além» dos limites máximos pertinentes do QFP, a presente proposta não tem impacto nos limites máximos do QFP.

2025/3500 (APP)

Proposta alterada de

REGULAMENTO DO CONSELHO

que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 312.º,

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,

Tendo em conta a aprovação do Parlamento Europeu[6],

Deliberando de acordo com um processo legislativo especial,

Considerando o seguinte:

(1) Na sequência da guerra de agressão não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia, a União tem apoiado a Ucrânia com uma série de medidas financeiras.

(2) A Ucrânia continuará a precisar de assistência financeira e económica, concedida de forma previsível, contínua, ordenada, flexível e atempada, que permita cobrir as respetivas necessidades de financiamento, nomeadamente as resultantes da guerra de agressão da Rússia. ~~Para o efeito, a União criou um novo instrumento ao abrigo do Regulamento (UE) XXX/XXX do Parlamento Europeu e do Conselho, no âmbito do qual, uma parte da assistência financeira prevista será prestada sob a forma de empréstimos.~~

(3) A Decisão (UE) XXX do Conselho[6] autorizou uma cooperação reforçada para a criação de **um empréstimo de apoio à Ucrânia no montante de 90 000 000 000 EUR. Nos termos do artigo 332.º do TFUE, as despesas decorrentes da execução de uma cooperação reforçada ficam a cargo dos Estados-Membros participantes. Os custos administrativos relacionados com a execução de cooperações reforçadas devem ser suportados pelo orçamento da União.**

(4) ~~Para o efeito, a~~**A** garantia do orçamento da União deverá ser alargada de modo a cobrir a assistência financeira **sob a forma de um empréstimo** à Ucrânia **no montante de 90 000 000 000 EUR, a executar no âmbito da cooperação reforçada** ao abrigo do Regulamento (UE) XXX/XXX do Parlamento Europeu e do Conselho. Essa garantia deverá assegurar que os recursos necessários ficarão sempre disponíveis a tempo de permitir à União satisfazer todas as suas obrigações financeiras para com os seus credores.

(5) Deverá ser possível mobilizar as dotações necessárias no orçamento da União para além dos limites máximos do quadro financeiro plurianual para conceder assistência financeira à Ucrânia**.** Essa possibilidade não deverá prejudicar a obrigação de respeitar o limite máximo dos recursos próprios previsto no artigo 3.º, n.º 1, da Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho.

---

[6] Decisão (UE) 2026/… do Conselho (JO L …, ELI: …).

(6) A fim de prestar apoio à Ucrânia em condições altamente favoráveis, é conveniente criar um novo instrumento especial temático — o «Instrumento do Empréstimo de Apoio à Ucrânia» — que permita financiar os custos do serviço da dívida. Os custos do serviço da dívida abrangem os custos de financiamento e os custos de emissão e de gestão da liquidez**, devidos a título dos fundos contraídos nos mercados de capitais para um empréstimo à Ucrânia a executar no âmbito da cooperação reforçada.** Uma vez que se prevê que os custos do serviço da dívida relacionados com o empréstimo à Ucrânia comecem a ser faturados no último ano do quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027, é conveniente ter em conta as disponibilidades orçamentais de outros instrumentos especiais, tendo simultaneamente em conta as regras setoriais aplicáveis, quaisquer obrigações jurídicas ou de outra natureza, nomeadamente nos termos do artigo 10.º-A do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 do Conselho[7], as prioridades, a orçamentação prudente e a boa gestão financeira, ao mobilizar o Instrumento do Empréstimo de Apoio à Ucrânia no âmbito do processo orçamental.

(7) Tendo em conta a urgência decorrente das necessidades excecionais da Ucrânia no contexto da guerra de agressão não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia, é 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.

(8) O Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 ~~do Conselho~~ deve, por conseguinte, ser alterado em conformidade.

(9) Dada a situação atual na Ucrânia e a fim de possibilitar a aplicação imediata das medidas estabelecidas no presente regulamento, este deverá entrar em vigor com caráter de urgência no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*,

ADOTOU O PRESENTE REGULAMENTO:

Artigo 1.º

O Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 é alterado do seguinte modo:

1) **O artigo 2.º é alterado do seguinte modo:**

a) **No n.º 2, o primeiro parágrafo passa a ter a seguinte redação:**

«2. Caso seja necessário utilizar os recursos dos instrumentos especiais previstos nos artigos 8.º, 9.º, 10.º, 10.º-A, 10.º-B, 10.º-C e 12.º, as dotações de autorização e as dotações de pagamento correspondentes são inscritas no orçamento para além dos limites máximos aplicáveis fixados no QFP.»;

b) ~~Ao artigo 2.º,~~ **No** n.º 3~~, do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093~~, é aditado o seguinte parágrafo:

«Caso seja necessário mobilizar uma garantia para a assistência financeira **sob a forma de um empréstimo** à Ucrânia**, a executar no âmbito da cooperação reforçada** ao abrigo do Regulamento (UE) XXX/XXX do Parlamento Europeu e do Conselho, autorizada em conformidade com o artigo 223.º, n.º 1, do

[7] Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 do Conselho, de 17 de dezembro de 2020, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027 (JO L 433 I de 22.12.2020, p. 11).

Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509 do Parlamento Europeu e do Conselho, o montante necessário é mobilizado para além dos limites máximos do QFP. ».

2) **É inserido o seguinte artigo 10.º-C:**

«Artigo 10.º-C

Instrumento do Empréstimo de Apoio à Ucrânia

O Instrumento do Empréstimo de Apoio à Ucrânia pode ser utilizado exclusivamente para financiar os custos do serviço da dívida relativos a um empréstimo à Ucrânia a executar no âmbito da cooperação reforçada. O Instrumento do Empréstimo de Apoio à Ucrânia pode ser mobilizada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho no âmbito do processo orçamental estabelecido no artigo 314.º do TFUE.»

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 obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente