



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

PT

# Parecer 07/2022

(nos termos do artigo 322º, nº 1, do TFUE)

sobre a 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  
[2022/0370 (COD)]

# Índice

|   | Pontos       |
|---|--------------|
| <b>Introdução</b>   | <b>01-05</b> |
| <b>Observações gerais</b>   | <b>06-09</b> |
| <b>Observações específicas</b>  | <b>10-17</b> |
| <b>Observações relacionadas com a proposta de revisão do Regulamento Financeiro</b> | <b>11-14</b> |
| Redação do novo artigo 220º-A   | 11-12        |
| Medidas importantes a executar pela Comissão  | 13-14        |
| <b>Observações relacionadas com as outras propostas do pacote</b>                   | <b>15-17</b> |
| Possível transferência de riscos para os orçamentos futuros                         | 15-17        |
| <b>Observações finais</b>   | <b>18</b>    |

# Introdução

**01** Em 9 de novembro de 2022, no âmbito de um pacote de três propostas legislativas, a Comissão publicou a sua [proposta](#) de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 ("Regulamento Financeiro") no respeitante à criação de uma estratégia de financiamento diversificada a título de método geral de contração de empréstimos. A base jurídica da proposta da Comissão implica que a consulta ao Tribunal de Contas Europeu é obrigatória<sup>1</sup>. O Conselho e o Parlamento Europeu solicitaram o parecer do Tribunal em 10 e 11 de novembro de 2022, respetivamente. O presente parecer cumpre este requisito de consulta.

**02** Paralelamente à sua proposta de alteração do Regulamento Financeiro, a Comissão [propõe](#) mobilizar um montante máximo de 18 mil milhões de euros sob a forma de empréstimos destinados a satisfazer as necessidades financeiras urgentes da Ucrânia com prazos de vencimento até 35 anos e sem reembolso do "capital" (ou seja, o montante inicial do empréstimo, sem os custos de juros) antes de decorridos 10 anos (como previsto na proposta do novo instrumento de assistência macrofinanceira +, a seguir designado por "AMF+"). A Comissão [propõe](#) igualmente que estes empréstimos sejam garantidos pela margem de manobra da UE, em vez de por uma disposição específica. No presente parecer, sempre que considere adequado, o Tribunal contempla as duas propostas do pacote legislativo.

**03** A Comissão justifica a alteração ao Regulamento Financeiro com a necessidade de planejar várias operações de empréstimo de forma coerente com as melhores condições de mercado e de estruturar os prazos de vencimento para se obterem os custos mais favoráveis. Além disso, tendo em conta 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 respeitantes a Estados-Membros e países terceiros, a Comissão considera que é conveniente estabelecer uma estratégia de financiamento diversificada enquanto método de financiamento único para a realização das operações de contração de empréstimos.

**04** Atualmente, 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. O Regulamento

---

<sup>1</sup> [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#), artigo 322º, nº 1, alínea a).

Financeiro exige que 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. A Comissão considera que o financiamento de programas individuais de assistência financeira 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. Este aspeto reveste particular importância no contexto atual do apoio financeiro à Ucrânia, tendo em conta as suas necessidades financeiras urgentes e a incerteza acerca das suas necessidades financeiras a mais longo prazo.

**05** Foi estabelecida uma estratégia de financiamento diversificada com vista a mobilizar fundos para subvenções e empréstimos ao abrigo do Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE), que é composto pelo [Mecanismo de Recuperação e Resiliência \(MRR\)](#) e por [outros programas da União](#). A proposta da Comissão aplicaria esta estratégia diversificada a todos os futuros empréstimos contraídos, exceto em casos devidamente justificados.

## Observações gerais

**06** A proposta da Comissão apresenta argumentos razoáveis para estabelecer uma estratégia de financiamento diversificada, atualmente aplicada aos empréstimos contraídos ao abrigo do IRUE, como método de base para a execução de todas as operações de contração de empréstimos. As operações de contração de empréstimos no âmbito do IRUE não utilizam o "*financiamento back-to-back*" tradicional, mas antes um método semelhante ao utilizado pelos Estados soberanos, em que os montantes emprestados podem ser temporariamente detidos numa conta bancária. O recurso a uma estratégia de financiamento diversificada permite à Comissão utilizar também instrumentos de dívida de curto prazo (com prazo de vencimento inferior a um ano), como títulos de dívida ou linhas de crédito da UE. Assim, o calendário de desembolso dos empréstimos ou as necessidades do orçamento da UE não determinam inteiramente o tipo de instrumentos de contração de empréstimos, o calendário, o volume e o prazo de vencimento das emissões de dívida da UE para financiar o programa do IRUE. Este método daria à Comissão mais margem de manobra para escolher a melhor opção de contração de empréstimos disponível.

**07** O [Parecer nº 6/2020](#) do Tribunal sobre a proposta da Comissão de regulamento do MRR já mencionava que a derrogação da prática de financiamento *back-to-back* poderia trazer benefícios, mas implica um risco de taxa de juro, que surge quando o custo de contrair empréstimos se altera entre a contração e o desembolso. Uma estratégia de financiamento diversificada exige a elaboração de um quadro de governação adequado, bem como das respetivas regras.

**08** A Comissão recorreu ao procedimento acelerado excecional previsto no artigo 4º do [Protocolo nº 1](#), tendo em conta a necessidade urgente de prestar ajuda à Ucrânia. O Tribunal chama a atenção para o facto de a estratégia de financiamento diversificada ser uma medida de longo prazo proposta para todas as futuras operações de contração de empréstimos, que provavelmente dirá respeito a montantes muito mais elevados do que o apoio da AMF+ à Ucrânia. Embora o recurso a uma estratégia de financiamento diversificada seja o método normalizado utilizado pelos emitentes soberanos, as autoridades legislativas não dispõem de muito tempo nem de análises para considerar esta proposta de alteração de longo prazo.

**09** No seu [Relatório Anual relativo a 2021](#), publicado em outubro de 2022, o Tribunal salientou que a guerra na Ucrânia aumenta os riscos que se colocam ao orçamento da UE, expondo-o a riscos mais elevados de passivos contingentes.

## Observações específicas

**10** Nos pontos que se seguem, o Tribunal chama a atenção para aspetos específicos do pacote de propostas apresentado pela Comissão.

### Observações relacionadas com a proposta de revisão do Regulamento Financeiro

#### Redação do novo artigo 220º-A

**11** A primeira frase do artigo 220º-A, nº 1, pode levar à conclusão de que a Comissão propõe introduzir uma exceção (em casos devidamente justificados) à aplicação da [estratégia de financiamento diversificada](#) ao programa IRUE, a que se refere o artigo 5º, nº 1, da [Decisão \(UE, Euratom\) 2020/2053](#) relativa ao sistema de recursos próprios, o que não seria possível ao abrigo da legislação em vigor. Além disso, pode ser interpretada como referindo-se apenas a atividades de contração de empréstimos do IRUE autorizadas pela Decisão (UE, Euratom) 2020/2053. Uma vez que não são estas as intenções da Comissão, a redação deve ser alterada.

**12** A segunda frase do artigo 220º-A, nº 2, menciona a "emissão e gestão da dívida", enquanto o artigo 220º-A, nº 1, refere a "contração de empréstimos e gestão da dívida". O termo "emissão" é utilizado em relação a valores mobiliários (obrigações e títulos) e não diz respeito a operações de contração de empréstimos no mercado monetário que também fazem parte da estratégia de financiamento diversificada. A redação do artigo 220º-A, nº 2, deve ser alterada de modo a incluir, nas informações enviadas ao Parlamento Europeu e ao Conselho, todos os instrumentos utilizados no âmbito da estratégia de financiamento diversificada.

#### Medidas importantes a executar pela Comissão

**13** O considerando 8 apela à adoção de medidas importantes por parte da Comissão para a criação de uma reserva de liquidez comum. O considerando 10 apela ao estabelecimento das disposições necessárias em relação à estratégia de financiamento diversificada, nomeadamente um quadro de governação, procedimentos de gestão do risco e uma metodologia de repartição de custos, bem como a necessidade de informar regular e exaustivamente o Parlamento Europeu e o Conselho de todos os aspetos da estratégia de contração de empréstimos e gestão da dívida. Os pormenores dessas ações importantes não estão previstos na própria legislação revista. Para que a

nova estratégia de financiamento seja gerida com eficácia, a Comissão terá de aplicar uma boa gestão de tesouraria e adotar medidas adicionais. O Tribunal está a realizar uma auditoria sobre a gestão da dívida do IRUE pela Comissão.

**14** O artigo 1º da proposta da Comissão suprime, entre outros, o nº 2 do artigo 220º do Regulamento Financeiro, que exige que a contração e a concessão de empréstimos não impliquem para a União a alteração de prazos de vencimento, nem a exponham a qualquer risco da taxa de juro ou a qualquer outro risco comercial. A proposta não contém esclarecimentos suficientes sobre as medidas de atenuação dos riscos que poderiam substituir esta disposição.

## Observações relacionadas com as outras propostas do pacote

### Possível transferência de riscos para os orçamentos futuros

**15** Até à data, os ativos relevantes foram reservados para constituir uma provisão destinada a honrar eventuais acionamentos relacionados com a garantia de empréstimos da AMF. Para criar provisões para os empréstimos anteriores à Ucrânia, foram utilizadas dotações de autorização e de pagamento anuais do orçamento da UE, o que significa que uma parte do risco já foi suportada pelo orçamento atual ou pelos anteriores. Paralelamente à sua proposta de alteração do Regulamento Financeiro, a Comissão [propõe](#) modificar este método, de modo a que os empréstimos da AMF+ à Ucrânia deixem de ser cobertos por provisões, mas antes garantidos pela "margem de manobra" da UE.

**16** A "margem de manobra" é a diferença entre o limite máximo dos recursos próprios e os recursos próprios necessários para financiar o orçamento da UE. Representa a capacidade financeira da União para cobrir saídas de fundos adicionais relacionadas com a concretização de passivos contingentes decorrentes da assistência financeira aos Estados-Membros da UE, para os quais não é criada uma provisão.


**17** A proposta da Comissão significaria que os riscos associados a eventuais incumprimentos dos pagamentos seriam transferidos para o futuro, o que poderia exercer pressão sobre os futuros orçamentos e necessidades de pagamento. A margem de manobra cobriria também o risco de incumprimento do reembolso dos empréstimos da AMF+ à Ucrânia. Atualmente, não está previsto aumentar a dimensão da margem de manobra de forma correspondente.

## Observações finais

**18** Paralelamente à sua proposta de alteração do Regulamento Financeiro, a Comissão apresenta um pacote de propostas para mobilizar um montante máximo de 18 mil milhões de euros sob a forma de empréstimos destinados a apoiar a Ucrânia. O Tribunal considera que a Comissão apresenta argumentos razoáveis para estabelecer uma estratégia de financiamento diversificada como método de base para a execução das futuras operações de contração de empréstimos. Embora o presente parecer incida sobre a proposta de alteração do Regulamento Financeiro apresentada pela Comissão, o Tribunal sublinha que o financiamento de empréstimos, garantias ou despesas da UE através da contração de empréstimos significa transferir para os orçamentos futuros a responsabilidade pelo reembolso e que a concessão de empréstimos à Ucrânia pode implicar riscos relativamente elevados para o orçamento da UE.

O presente parecer foi adotado pela Câmara V, presidida por Jan Gregor, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 22 de novembro de 2022.

*Pelo Tribunal de Contas*



Tony Murphy  
*Presidente*