



Council of the  
European Union

129396/EU XXVII.GP  
Eingelangt am 03/02/23

Brussels, 3 February 2023  
(OR. en, pt)

5844/23

---

---

**Interinstitutional File:**  
2022/0371 (COD)

---

---

ECOFIN 86  
RELEX 138  
NIS 7  
FIN 131  
COEST 92  
INST 18  
PARLNAT 9

**NOTE**

---

From: The Portuguese Parliament  
On: 27 January 2023  
To: The President of the Council of the European Union

---

Subject: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing an Instrument for providing support to Ukraine for 2023 (macro-financial assistance +)  
[14562/22 - COM(2022) 597 final]  
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

---

Delegations will find enclosed the opinion<sup>1</sup> of the Portuguese Parliament on the above.

---

<sup>1</sup> Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/search/document/results>



Comissão de Assuntos Europeus

---

**Parecer**  
**COM (2022) 597**

**Autor:** Deputado  
Miguel Iglésias (PS)

---

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de prestação de apoio à Ucrânia relativamente a 2023 (Assistência Macrofinanceira+)



Comissão de Assuntos Europeus

---

## **ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

**PARTE IV – CONCLUSÕES**

**PARTE V – PARECER**

**PARTE VI – ANEXOS**



Comissão de Assuntos Europeus

---

## **PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, Lei n.º 18/2018, de 02 de maio, e Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus, recebeu a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de prestação de apoio à Ucrânia relativamente a 2023 (Assistência Macrofinanceira+), COM (2022) 597.

Atento o seu objeto, a iniciativa em apreço foi enviada à Comissão de Orçamento e Finanças, que a analisou e aprovou o respetivo Relatório, que se anexa.

## **PARTE II – CONSIDERANDOS**

### **1. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

Com a violenta invasão da Rússia ao estado soberano da Ucrânia iniciou-se uma guerra com um enorme impacto social e económico na sua população e território, estando o povo ucraniano e os seus legítimos representantes eleitos a lutar pela integridade territorial da sua nação, defendendo a sua independência e soberania.

O impacto da guerra nas finanças públicas da Ucrânia tornou a ajuda e solidariedade internacional como inevitável, apoiando o esforço e coragem do povo ucraniano neste conflito, naquela que também é a luta pela defesa dos valores democráticos e do direito internacional, que foi completamente desrespeitado pela Rússia.

Na presente iniciativa a Comissão propõe a criação de um instrumento de apoio à Ucrânia (assistência macrofinanceira +) para 2023. O instrumento prestará ajuda financeira de curto prazo em condições altamente favoráveis de forma previsível, contínua, ordenada e atempada, financiando necessidades imediatas, a reabilitação de



#### Comissão de Assuntos Europeus

infraestruturas críticas e o auxílio numa fase inicial à reconstrução pós-guerra sustentável, com vista a apoiar a Ucrânia na sua trajetória de integração europeia.

A UE concederá à Ucrânia uma bonificação de juros que será financiada pelas contribuições dos Estados-Membros a título das receitas afetadas externas até ao final de 2027. A fim de garantir a cobertura das despesas de juros na vigência dos empréstimos, as contribuições dos Estados-Membros para além de 2027 devem ser renovadas e prosseguir a título das receitas afetadas externas, a menos que sejam cobertos por outros meios em futuros quadros financeiros plurianuais. Além disso, o apoio não reembolsável pode ser prestado com base nos montantes provenientes de contribuições voluntárias adicionais dos Estados-Membros e de eventuais contribuições de países terceiros e outras partes.

O artigo 220.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 estabelece as regras e execução da assistência financeira concedida pela União Europeia aos Estados-Membros ou países terceiros, podendo ler-se no n.º 1 que a mesma está «sujeita a condições pré-definidas e assume forma de um empréstimo ou de uma linha de crédito, ou de outro instrumento considerado adequado para garantir a eficácia do apoio».

A assistência macrofinanceira constitui «um instrumento excecional da UE de resposta a crises em países parceiros da União que enfrentem problemas graves de balança de pagamentos». O principal objetivo deste instrumento é restabelecer a estabilidade macroeconómica e financeira nos países candidatos e potenciais candidatos, bem como nos países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança, incentivando, ao mesmo tempo, ajustamentos macroeconómicos e reformas estruturais, e podem assumir, quer a forma de empréstimos, caso em que a Comissão mobiliza os fundos necessários nos mercados de capitais, concedendo em seguida empréstimos ao país beneficiário, quer, em determinadas circunstâncias, a forma de subvenções financiadas pelo orçamento da UE.

A proposta surge na sequência de uma série de operações de assistência macrofinanceira à Ucrânia desde 2015. As avaliações *ex post* realizadas no passado de operações anteriores de AMF à Ucrânia demonstraram, de um modo geral, a sua elevada relevância em termos de objetivos, dotação financeira e condições políticas. Em especial, as operações de AMF foram cruciais para ajudar a Ucrânia a resolver os seus problemas de balança de pagamentos e a executar reformas estruturais fundamentais para



#### Comissão de Assuntos Europeus

estabilizar a economia e reforçar a sustentabilidade da sua posição externa. Permitiram poupanças orçamentais e benefícios financeiros e atuaram como um catalisador de apoio financeiro adicional e da confiança dos investidores. A condicionalidade associada às operações de AMF foi considerada complementar dos programas conexos do FMI. Criou um efeito de reforço político que contribuiu para a mobilização das autoridades ucranianas em torno de reformas essenciais, especialmente em domínios estruturais menos abrangidos por outros programas internacionais de doadores.

Como expresso, a assistência macrofinanceira da União à Ucrânia em 2022 foi generosa e eficaz. A União autorizou 7,2 mil milhões de EUR de empréstimos em condições altamente favoráveis, incluindo a bonificação de juros, no âmbito dos seus pacotes de assistência macrofinanceira de emergência e excecional. No entanto, a assistência foi sendo prestada numa base pontual, abrangendo alguns meses de cada vez. Exigiu um provisionamento significativo do orçamento da UE e garantias nacionais. Por conseguinte, foi considerada a adoção de uma abordagem mais estrutural e eficiente do apoio da União à Ucrânia em 2023. A proposta estabelece um quadro ordenado e sustentável para a canalização da assistência financeira à Ucrânia, oferecendo simultaneamente flexibilidade suficiente para ajustar o apoio à evolução das necessidades de financiamento do país e preparando o terreno para o futuro Mecanismo *RebuildUkraine*, em conformidade com a Comunicação de 18 de maio de 2022 intitulada «Ajuda e reconstrução da Ucrânia» e com os princípios acordados na conferência de Lugano sobre as reformas na Ucrânia de julho de 2022.

Os parâmetros gerais do apoio de emergência e de reabilitação da União devem ser decididos para todo o ano de 2023 com base num quadro estável. Um sistema unificado e eficiente para assegurar as melhores condições de contração de empréstimos e alargar o acesso ao mercado para o apoio sob a forma de empréstimos tem grandes vantagens num contexto de aumento dos custos e das taxas de juro.

Na ficha financeira da iniciativa, está bem claro a síntese do impacto estimado nas dotações operacionais, que aqui se reproduz na íntegra.

As despesas propostas relacionadas com o Instrumento no quadro da prestação de apoio à Ucrânia serão cobertas por um montante máximo de 18 000 000 000 de EUR sob a forma de empréstimos resultantes de operações de contração de empréstimos da União.



#### Comissão de Assuntos Europeus

Os montantes provenientes de contribuições voluntárias específicas dos Estados-Membros (como receitas afetadas externas) serão utilizados para os seguintes fins:

Apoio às despesas resultantes de bonificações de empréstimos - nenhum volume-alvo pode ser fixado antecipadamente, uma vez que estas despesas dependerão dos juros reais sobre os empréstimos;

Atividades abrangidas pelo memorando de entendimento do Instrumento;

Ser recanalizados para o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional - Europa Global (IVCDI) e/ou para a ajuda humanitária relativamente a atividades em benefício da Ucrânia.

Além disso, os países terceiros e as partes podem disponibilizar recursos adicionais para além dos acima descritos, como receitas afetadas externas, a fim de contribuir para o memorando de entendimento do Instrumento ou serem recanalizados para o IVCDI e/ou a ajuda humanitária relativamente a atividades em benefício da Ucrânia.

A União Europeia deve disponibilizar este instrumento AMF+ à Ucrânia num montante total de até 18 mil milhões de EUR sob a forma de empréstimos em condições altamente favoráveis de forma previsível, contínua, ordenada e atempada, contribuindo para cobrir as suas necessidades de financiamento de curto prazo, o financiamento da reabilitação de infraestruturas críticas e o auxílio numa fase inicial à reconstrução pós-guerra, com vista a apoiar a Ucrânia na sua trajetória de integração europeia. O apoio contribuirá para assegurar a cobertura do défice residual de financiamento externo da Ucrânia em 2023, devendo ser desembolsado em várias parcelas. Os desembolsos dependerão ainda da aplicação dos requisitos de prestação de informações e das reformas políticas, tal como acordado no quadro do memorando de entendimento e referido no presente regulamento, incluindo o relatório a apresentar pela Ucrânia antes do desembolso de cada parcela. A Comissão trabalhará em estreita colaboração com as autoridades nacionais para acompanhar a evolução relevante e a aplicação das obrigações e condições políticas acordadas no memorando de entendimento. O apoio será gerido pela Comissão. São aplicáveis disposições específicas sobre a prevenção de fraudes e outras irregularidades, em consonância com o Regulamento Financeiro.

A Comissão apresentará ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma apreciação geral da execução do apoio da União à Ucrânia no quadro do Instrumento, incluindo uma avaliação específica dessa execução. A Comissão deve apresentar ao Parlamento



#### Comissão de Assuntos Europeus

Europeu e ao Conselho, no prazo de dois anos a contar do final do período de disponibilização, um relatório de avaliação *ex post* sobre os resultados e a eficiência do apoio no quadro do Instrumento já concedido, bem como sobre o alcance do seu contributo para a realização dos objetivos do apoio.

A nota técnica respeitante à iniciativa em apreço, a qual se encontra em anexo ao presente relatório, inclui uma análise cuidada sobre o enquadramento legal e doutrinário, os antecedentes, as iniciativas europeias conexas e a posição de outros Estados-Membros, pelo que se recomenda a sua leitura integral.

## **2. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade**

No âmbito das competências não exclusivas da União, o princípio da subsidiariedade, inscrito no Tratado da União Europeia, define as condições em que é preferível a ação desta última em lugar dos Estados-Membros.

A base jurídica inscreve-se no Artigo 5º, nº 3, do Tratado da União Europeia (TUE) e Protocolo (nº 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

O princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade regem o exercício das competências da União Europeia. Nos domínios em que a União Europeia não possui competência exclusiva, o princípio da subsidiariedade visa proteger a capacidade de decisão e de ação dos Estados-Membros e legitimar a intervenção da União, se os objetivos de uma ação não puderem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, podendo ser melhor alcançados a nível da União, «devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada». A introdução de uma referência ao princípio nos tratados da UE visa, também, aproximar o exercício das competências o mais possível dos cidadãos, em conformidade com o princípio da proximidade enunciado no artigo 10º, nº 3, do TUE.

A escala do apoio necessário a efetuar à Ucrânia não se coaduna com ações isoladas e extemporâneas dos Estados-Membros, pelo menos de modo a cumprir plenamente com



#### Comissão de Assuntos Europeus

os seus objetivos, sendo mais adequado e preferível concretizar esse propósito através de uma atuação ao nível da UE.

As principais razões são a capacidade orçamental e as restrições orçamentais enfrentadas a nível nacional e a necessidade de uma forte coordenação entre os doadores, a fim de maximizar a escala e a eficácia do apoio, limitando ao mesmo tempo os encargos que possam recair sobre a capacidade administrativa das autoridades ucranianas, que nas circunstâncias atuais está sob grande pressão.

O apoio financeiro proposto à Ucrânia é considerado adequado em termos de dimensão, com base nas melhores estimativas das necessidades de financiamento da Ucrânia, apresentadas pelas autoridades nacionais e avaliadas em cooperação com a comunidade internacional, incluindo o Fundo Monetário Internacional. Esse apoio não excede o necessário para o objetivo pretendido de prestar um apoio estruturado e previsível à Ucrânia em 2023 e ao respetivo financiamento.

Ou seja, a iniciativa tanto obedece ao princípio da subsidiariedade, como está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, na medida em que não excede o necessário para alcançar os respetivos objetivos.

### **PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

A guerra na Ucrânia tem tido enormes consequências na economia europeia e mundial, na estabilidade das relações internacionais, e nas expectativas tanto dos investidores como consumidores, alterando substancialmente todas as perspetivas e estimativas económicas, que no geral das instituições são conservadoras para os próximos anos. Sendo tanto a Ucrânia como a Rússia grandes fornecedoras de matérias primas para a Europa, em particular de petróleo, gás, químicos e cereais, a guerra e as sanções internacionais aplicadas ao agressor causaram enormes disrupções nas cadeias de comércio europeias, e no abastecimento seguro de gás e petróleo, fazendo subir exponencialmente os preços das matérias primas e da energia, causando imediatamente um arrefecimento das economias dos Estados-Membros, nomeadamente dos países mais dependentes desses fornecimentos diretos por parte da Rússia, e um aumento



Comissão de Assuntos Europeus

exponencial dos preços dos produtos, gerando uma taxa de inflação incontrolável em todos os países.

No último Boletim Económico do Banco Central Europeu<sup>1</sup> projetou-se uma taxa de inflação na zona euro, em média, de 8,4% em 2022, prevendo-se uma descida para 6,3% em 2023, 3,4% em 2024 e 2,3% em 2025. Quanto à inflação excluindo preços dos produtos energéticos e dos produtos alimentares, projeta-se que seja, em média, de 3,9% em 2022 e aumente para 4,2% em 2023, descendo depois para 2,8% em 2024 e 2,4% em 2025. Os preços do gás e da eletricidade deverão ter um impacto prolongado na inflação global, ainda que já se espere que a componente de preços dos combustíveis para transporte contribua negativamente para a inflação a partir de meados de 2023, os preços no consumidor da eletricidade e do gás deverão continuar a dar um contributo positivo em 2025, não obstante as recentes descidas acentuadas dos preços por grosso.

No que concerne às perspetivas de crescimento económico, projeta-se que o crescimento real do PIB registe uma ligeira contração no primeiro trimestre de 2023. Com o desvanecimento dos efeitos da reabertura pós-pandemia, considera-se que a inflação mais elevada, a subida das taxas ativas bancárias e as expectativas e a confiança reduzidas das empresas e dos consumidores travarão as despesas de consumo e de capital durante o inverno.

O BCE continuará a aumentar as taxas de juro no primeiro semestre de 2023 de modo a debelar a inflação, conforme já anunciada pela Presidente dessa instituição, com as previsíveis consequências nas taxas Euribor, indexante de referência para o crédito à habitação em Portugal.

Estas estimativas estão igualmente em linha com a Comissão Europeia que no seu *Autumn 2023 Economic Forecast*<sup>2</sup> já apontava uma taxa de inflação de 7% na União Europeia e de 6,1% na Zona Euro para 2023, e um crescimento económico de apenas 0,3% tanto para UE como Zona Euro.

Com estes dados parece-nos claro a interpretação das instituições europeias da necessidade de um reforço do apoio à Ucrânia, não apenas militar, como aliás tem sido

<sup>1</sup> [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/bce\\_n8\\_dez22.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/bce_n8_dez22.pdf)

<sup>2</sup> [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2022-economic-forecast-eu-economy-turning-point\\_en#executive-summary](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2022-economic-forecast-eu-economy-turning-point_en#executive-summary)



#### Comissão de Assuntos Europeus

assunto de grande debate em vários países, mas também financeiro de modo a manter a solvência e liquidez da Ucrânia, a sua capacidade de organização estatal, os seus serviços públicos de apoio à população, e o cumprimento dos seus compromissos com os credores, de modo a não criar ainda mais instabilidade nos mercados financeiros internacionais.

Como referido na iniciativa, a Comissão Europeia tem dado apoio macroeconómico à Ucrânia desde 2015, com resultados muito positivos, cruciais para ajudar a Ucrânia a resolver os seus problemas de balança de pagamentos e a executar reformas estruturais fundamentais para estabilizar a economia e reforçar a sustentabilidade da sua posição externa, permitiram poupanças orçamentais e benefícios financeiros e atuaram como um catalisador de apoio financeiro adicional e da confiança dos investidores, em paralelo com os programas de apoio financeiro do Fundo Monetário Internacional.

Em 2022 no seguimento do conflito de guerra, a UE autorizou 7,2 mil milhões de euros de empréstimos em condições altamente favoráveis, incluindo a bonificação de juros, no âmbito dos seus pacotes de assistência macrofinanceira, sendo que o apoio total da UE, dos seus Estados-Membros e instituições financeiras, incluindo o Banco Europeu de Investimento e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, chegou aos 19,7 mil milhões de euros.

Os 18 mil milhões de euros que serão providenciados no programa de assistência macrofinanceira+ em 2023 representarão cerca de 1,5 mil milhões de euros por mês, sendo que o défice de financiamento ucraniano se calcula em 3 a 4 mil milhões de euros, pelo que a UE dará um enorme contributo ao esforço de guerra da Ucrânia.

A economia ucraniana teve uma redução em termos reais de 35% e a taxa de inflação chegou ao 30%. Já morreram dezenas de milhares de pessoas na guerra, com a ONU a estimar cerca de 10 mil civis mortos. A violência gratuita, o bombardeamento contínuo a todas as infraestruturas ucranianas, e o total desrespeito pelos direitos humanos, têm marcado este conflito, com a Rússia a tentar lançar o medo e o caos junto dos ucranianos, que têm tido uma resiliência e uma capacidade de resistência épica, de defesa do seu País, dos seus valores e do seu território.

Considera o relator que todos os esforços que possam ser feitos pelos aliados dos ucranianos, serão sempre pouco face ao sofrimento daquele povo, e à destruição e



#### Comissão de Assuntos Europeus

barbárie cometidas pela Rússia lideradas por um ditador cleptómano, que porventura já compreendeu que perdeu a guerra e qualquer apoio internacional credível, mas que insiste em deixar uma marca de terra queimada, continuando uma vaga de destruição que não levará a qualquer ganho de causa, excetuando a vergonha e humilhação de valores para o povo russo, que deveria representar, e que também sofrem com a degradação da economia, com as sanções internacionais impostas, com a limitação dos produtos e serviços de consumo disponíveis, e na sua mobilidade internacional.

Parece claro que o apoio macroeconómico à Ucrânia é não apenas imprescindível, mas um imperativo moral para a União Europeia e os seus Estados-Membros, de modo a permitir a sobrevivência de um país que foi invadido sem justificação, fundamentação ou culpa, cuja economia foi decepada pelo conflito, com umas forças armadas que lutam heroicamente contra um exército desproporcionalmente maior e mais equipado, com uma população que vive atormentada no meio do conflito armado e bombardeamentos contínuos.

Calcula-se que pelo menos 13 milhões de ucranianos fugiram da guerra do seu país, 4,8 milhões dos quais procuraram refúgio em países da União Europeia. Também a estes a UE proporcionou uma ajuda humanitária no valor de 523 Milhões de Euros, e continuam os países de acolhimento a fazer o seu melhor para integrar as pessoas e famílias que procuram um novo começo para as suas vidas.

Espera-se que este esforço macroeconómico seja devidamente complementado com apoio militar e logístico, na devida proporção e necessidades da Ucrânia, de modo a inverter o rumo da guerra e possibilitar aquele país as condições de negociação de paz que possa sanar o conflito. Igualmente se espera que perante as adversidades económicas que se vão enfrentar nos próximos meses, tanto a União Europeia como os Estados Unidos consigam sincronizar políticas macroeconómicas que vão no sentido de uma estreita e saudável cooperação, e não estimulem uma concorrência e competitividade dos seus agentes económicos que coloque ainda mais pressão sobre as relações comerciais e cadeias logísticas continentais.

Termina-se esta opinião dizendo que Portugal deve continuar o seu apoio incondicional e assertivo à Ucrânia, integrando todos os esforços do bloco europeu e internacional de aliados de modo a providenciar aquele país todas as condições para continuar a sua resistência e luta contra o agressor russo. Também essa será uma forma de



#### Comissão de Assuntos Europeus

esperançosamente aguardarmos pelo término da mesma, e regressarmos a uma economia pujante e livre dos grilhões do conflito.

#### **PARTE IV – CONCLUSÕES**

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Europeus conclui o seguinte:

- a) A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União, e não viola o princípio da proporcionalidade na medida em que não excede o necessário para alcançar os respetivos objetivos.
- b) A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento.
- c) A presente iniciativa já faz parte do ordenamento jurídico da União, através do "Regulamento (UE) 2022/2463 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022", publicado no Jornal Oficial da União Europeia, de 16 de dezembro de 2022.

#### **PARTE V – PARECER**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de prestação de apoio à Ucrânia relativamente a 2023 [COM (2022) 597 final].



#### Comissão de Assuntos Europeus

Atento o seu objeto, a presente iniciativa foi enviada à Comissão de Orçamento e Finanças, que a analisou e aprovou o respetivo Relatório que se anexa, bem como a Nota Técnica elaborada pelos serviços desta Comissão.

A iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União, e não viola o princípio da proporcionalidade na medida em que não excede o necessário para alcançar os respetivos objetivos.

A iniciativa já faz parte do ordenamento jurídico da União, através do "Regulamento (UE) 2022/2463 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022", publicado no Jornal Oficial da União Europeia, de 16 de dezembro de 2022.

A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento, pelo que se dá por concluído o escrutínio, informando-se as instituições competentes.

#### PARTE VI – ANEXOS

- Nota Técnica da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de prestação de apoio à Ucrânia relativamente a 2023 (assistência macrofinanceira +) (COM (2022) 597)
- Relatório da Comissão de Orçamento e Finanças

Palácio de São Bento, 24 de janeiro de 2023

**O Deputado Relator**



(Miguel Iglesias)

**O Presidente da Comissão**



(Luís Capoulas Santos)



Comissão de Orçamento e Finanças

---

**Relatório**  
**COM (2022) 597**

**Autora:** Deputada  
Ana Bernardo (PS)

---

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria o Instrumento de prestação de apoio à Ucrânia relativamente a 2023 (Assistência Macrofinanceira+)

1



Comissão de Orçamento e Finanças

---

## **ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA**

**PARTE IV – CONCLUSÕES**

**PARTE V – ANEXOS**



## PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio e pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª COF) recebeu a iniciativa **COM (2022) 597 - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria o Instrumento de prestação de apoio à Ucrânia relativamente a 2023** e, atento o seu objeto, entendeu emitir o presente relatório.

## PARTE II – CONSIDERANDOS

### 1. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A Proposta de Regulamento em apreço surge no contexto da agressão militar não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia, sucedendo a um conjunto de apoios concedidos pela Equipa Europa, a UE, os seus Estados-Membros e as instituições financeiras europeias a favor da resiliência económica, social e financeira da Ucrânia, e visa a criação de um instrumento de apoio à Ucrânia designado por «Assistência Macrofinanceira+» (doravante designado por AMF+).

Em 2022, a União Europeia (UE) autorizou 7,2 mil milhões de euros de empréstimos à Ucrânia em condições altamente favoráveis, incluindo a bonificação de juros, no âmbito dos seus pacotes de assistência macrofinanceira de emergência e excepcional, dos quais 4,2 mil milhões de euros já foram desembolsados até meados de outubro, prevendo-se que os restantes 3 mil milhões de euros cheguem à Ucrânia até ao final do ano corrente. Numa análise retrospectiva, observa-se a assistência financeira que a UE prestou à Ucrânia em 2022 foi generosa e eficaz.

Todavia, a assistência macrofinanceira da UE à Ucrânia tem sido prestada numa base pontual, abrangendo apenas alguns meses de cada vez, e tem exigido um provisionamento significativo do orçamento da UE e garantias nacionais.



#### Comissão de Orçamento e Finanças

A Proposta de Regulamento em apreço surge, pois, do reconhecimento da necessidade de a UE adotar uma abordagem mais estruturada e eficiente na prestação de apoio à Ucrânia.

O **AMF+** pretende proporcionar, ao mesmo tempo, flexibilidade suficiente para ajustar o apoio à evolução das necessidades de financiamento do país e preparar o terreno para o futuro «Mecanismo RebuildUkraine», em conformidade com a Comunicação de 18 de maio de 2022 intitulada «Ajuda e reconstrução da Ucrânia» (COM/2022/233 final) e com os princípios acordados na conferência de Lugano sobre as reformas na Ucrânia de julho de 2022.

Como é sabido, as consequências da agressão russa à Ucrânia são gravosas, prevendo o Fundo Monetário Internacional (FMI) que a economia ucraniana venha a contrair até 35% em termos reais até ao final de 2022. Ao mesmo tempo, a inflação tem vindo a acelerar e estima-se que possa chegar aos 30% até ao final de 2022, devido à escassez de bens, aos desafios logísticos no abastecimento e ao financiamento das necessidades públicas através da criação monetária.

Neste panorama, antecipa-se que sejam significativas as necessidades de financiamento no curto prazo da Ucrânia em 2023, com o FMI a apontar para um défice de financiamento situado entre os 3 e os 4 mil milhões de euros por mês em 2023.

A Ucrânia continuará, pois, a registar elevadas necessidades de financiamento no curto prazo, a fim de manter as funções essenciais do Estado, assegurar a estabilidade macroeconómica e reabilitar infraestruturas críticas destruídas pela guerra provocada pela Rússia. Assim, sinaliza-se a importância de mobilizar um novo montante de apoio o mais rapidamente possível. Ademais, sublinha-se a importância de definir os parâmetros gerais do apoio de emergência e reabilitação da UE para todo o ano de 2023, com base num quadro estável e através de um sistema unificado e eficiente, que assegure as melhores condições de contração de empréstimos e alargue o acesso ao mercado para o apoio sob a forma de empréstimos, o que tem vantagens acrescidas num contexto de aumento dos custos e das taxas de juro.

O instrumento **AMF+** pretende responder a estes objetivos, antecipando-se que possa prestar ajuda financeira de curto prazo em condições altamente favoráveis de forma previsível, contínua, ordenada e atempada, financiando necessidades imediatas, a

4



#### Comissão de Orçamento e Finanças

reabilitação de infraestruturas críticas e o auxílio numa fase inicial à reconstrução pós-guerra sustentável, com vista a apoiar a Ucrânia na sua trajetória de integração europeia.

A ajuda financeira prevista assumirá a forma de empréstimos, os quais terão um período de carência de 10 anos, cabendo aos Estados-Membros cobrir a maior parte dos custos dos juros com receitas afetadas externas. As garantias para esse empréstimo serão fornecidas ou pelo orçamento da UE, ou pelos Estados-Membros.

O instrumento permitirá à UE conceder à Ucrânia uma bonificação de juros que será financiada pelas contribuições dos Estados-Membros a título das receitas afetadas externas até ao final de 2027. A fim de garantir a cobertura das despesas de juros na vigência dos empréstimos, as contribuições dos Estados-Membros para além de 2027 devem ser renovadas e prosseguir a título das receitas afetadas externas, a menos que sejam cobertos por outros meios em futuros quadros financeiros plurianuais. Além disso, o apoio não reembolsável pode ser prestado com base nos montantes provenientes de contribuições voluntárias adicionais dos Estados-Membros e de eventuais contribuições de países terceiros e outras partes.

Resulta do artigo 19.º da Proposta de Regulamento que o mesmo é «obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros».

Assim, importa aferir das disposições relevantes a observar pelos Estados-Membros, por forma a antecipar as implicações para Portugal decorrentes da eventual adoção do Regulamento.

Nos termos do n.º 1 artigo 5.º da Proposta de Regulamento, que descreve a forma como os Estados-Membros, os países terceiros e as partes interessadas podem contribuir para o apoio adicional no quadro do Instrumento, o qual estará disponível no período compreendido entre 1 de janeiro de 2023 e 31 de dezembro de 2027, sendo destinado à cobertura das despesas associadas às bonificações de juros e aos custos administrativos relacionados com a contração e concessão de empréstimos, com exceção dos custos relacionados com o reembolso antecipado do empréstimo, em relação aos empréstimos concedidos no âmbito do presente regulamento.

De acordo com a norma referida, os contributos dos Estados-Membros neste âmbito devem corresponder à quota-parte desse Estado-Membro no rendimento nacional



#### Comissão de Orçamento e Finanças

bruto (RNB) total da União: relativamente às contribuições do ano n, a quota-parte baseada no RNB é calculada como a quota-parte no RNB total da União, tal como resulta da respetiva coluna da parte das receitas do último orçamento anual da União adotado ou do orçamento retificativo anual da União do exercício n-1.

Adicionalmente, nos termos decorrentes do n.º 2 do artigo 5.º da Proposta de Regulamento, os Estados-Membros podem contribuir para o Instrumento com montantes adicionais, os quais podem ser executados a título de apoio não reembolsável quando tal esteja previsto no memorando de entendimento a celebrar em conformidade com o artigo 7.º da Proposta de Regulamento ou em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/947 e o Regulamento (CE) n.º 1257/96, a fim de financiar as medidas destinadas a realizar os objetivos específicos do Instrumento, que visam apoiar, nomeadamente, e conforme resulta do n.º 2 do artigo 2.º da Proposta de Regulamento:

- A estabilidade macrofinanceira e a atenuação das restrições financeiras externas e internas do país;
- Um programa de reformas orientado para a fase preparatória inicial do processo de pré-adesão, na medida do necessário, incluindo o reforço das instituições ucranianas, a reforma e o reforço da eficiência da administração pública, bem como a transparência, as reformas estruturais e a boa governação a todos os níveis;
- A reabilitação de funções e infraestruturas críticas e a assistência às pessoas necessitadas.

O apoio no quadro deste instrumento exigirá que a Ucrânia continue a reforçar o Estado de direito, a boa governação, a luta contra a fraude e a luta contra a corrupção.

A nota técnica respeitante à iniciativa em apreço, a qual se encontra em anexo ao presente relatório, inclui uma análise cuidada sobre o enquadramento legal e doutrinário, os antecedentes, as iniciativas europeias conexas e a posição de outros Estados-Membros, pelo que se recomenda a sua leitura integral.



## Comissão de Orçamento e Finanças

### 2. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

O imperativo de uma resposta comum na prestação de apoio à Ucrânia a uma escala adequada não pode ser plenamente alcançado através de uma intervenção isolada dos Estados-Membros, sendo mais adequado preferível concretizar esse propósito através de uma atuação ao nível da UE.

A capacidade orçamental e as restrições orçamentais enfrentadas a nível nacional, a par da necessidade de uma forte coordenação entre os doadores, a fim de maximizar a escala e a eficácia do apoio, limitando ao mesmo tempo os encargos que possam recair sobre a capacidade administrativa das autoridades ucranianas, que nas circunstâncias atuais está sob grande pressão, determinam que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.

Assim, a iniciativa obedece ao princípio da subsidiariedade, já que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.

Ao mesmo tempo, considera-se que o apoio financeiro proposto é adequado em termos de dimensão, com base nas estimativas disponíveis sobre as necessidades de financiamento da Ucrânia, apresentadas pelas autoridades nacionais e avaliadas em cooperação com a comunidade internacional, incluindo o FMI. O apoio não vai além do necessário para o objetivo pretendido de prestar um apoio estruturado e previsível à Ucrânia em 2023 e ao respetivo financiamento.

A iniciativa está assim em conformidade com o princípio da proporcionalidade, na medida em que não excede o necessário para alcançar os respetivos objetivos.

### PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

A Deputada autora do presente relatório exime-se, nesta sede, de exprimir a sua opinião sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.



Comissão de Orçamento e Finanças

#### PARTE IV – CONCLUSÕES

Face ao exposto, a Comissão de Orçamento e Finanças conclui o seguinte:

- a) A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
- b) A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento.
- c) A Comissão de Orçamento e Finanças dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, na sua versão atual, para os devidos efeitos.

#### PARTE IV – ANEXOS

- Ncta Técnica da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de prestação de apoio à Ucrânia relativamente a 2023 (assistência macrofinanceira +) (COM (2022) 597)

Palácio de São Bento, 11 de janeiro de 2023

A Deputada Relatora

(Ana Bernardo)

O Presidente da Comissão

(Filipe Neto Brandão)