COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 10.4.2025
COM(2025) 161 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU

privind analiza cost-beneficiu a utilizării contului central menționat la articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 609/2014 al Consiliului din 26 mai 2014

{SWD(2025) 79 final}

1. SECȚIUNEA I – CONTEXTUL RAPORTULUI

Prezentul raport a fost elaborat în conformitate cu articolul 9 din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 609/2014 al Consiliului din 26 mai 2014([1]), denumit în continuare „Regulamentul privind abuzul de piață”). Principalul obiectiv al prezentului document este de a prezenta Consiliului o analiză costuri-beneficii cu privire la posibila punere în aplicare a unui cont central, astfel cum este definit la articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul privind abuzul de piață. Acest cont central ar urma să fie deschis de Comisie la instituția financiară publică aleasă de aceasta pentru colectarea resurselor proprii.

Prezentul raport include o analiză costuri-beneficii a modelelor de trezorerie selectate evaluate de Comisie, și anume:

- modelul de cont central deținut la Banca Centrală Europeană (BCE) în conformitate cu noul articol 9 alineatul (1) litera (c);
- modelul optimizat al trezoreriei, care implică trei conturi centrale de depozit de numerar deținute la băncile centrale naționale alese, opțiune care nu intră în domeniul de aplicare al noilor dispoziții ale articolului 9 din Regulamentul privind abuzul de piață.

1.1. Arhitectura trezoreriei Comisiei Europene (CE)

Principalele caracteristici ale arhitecturii trezoreriei Comisiei sunt determinate de dispozițiile articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul privind abuzul de piață.

Până în 2022, Regulamentul privind abuzul de piață a permis statelor membre să crediteze resursele proprii în două tipuri diferite de conturi deschise în numele Comisiei:

- tipul 1: **trezorerii naționale**. În acest caz, statele membre pun contribuțiile la resursele proprii la dispoziția Comisiei, mai întâi din punct de vedere contabil și, treptat, în numerar, după primirea instrucțiunilor de transfer din partea Comisiei;
- tipul 2: **bănci centrale naționale.** În acest caz, statele membre pun la dispoziție în numerar întreaga contribuție solicitată.

Conturile de tip 1 și 2 sunt deținute în monedele naționale.

Regulamentul (UE, Euratom) 2022/615 al Consiliului din 5 aprilie 2022 de modificare a Regulamentului privind abuzul de piață a introdus un al treilea tip de cont, care permite utilizarea unui nou **cont central** pentru creditarea resurselor proprii, deschis de Comisie **la instituția financiară publică aleasă de aceasta**.

([1]) Regulamentul (UE, Euratom) nr. 609/2014 al Consiliului din 26 mai 2014 privind metodele și procedura de punere la dispoziție a resurselor proprii tradiționale și a resurselor proprii bazate pe TVA și pe VNB și privind măsurile pentru a răspunde necesităților trezoreriei (reformare) (JO L 168, 7.6.2014, p. 39), modificat ultima oară prin Regulamentul (UE, Euratom) 2022/615 al Consiliului din 5 aprilie 2022 (JO L 115 p. 51).

În perioada 2014–2022, operațiunile de trezorerie ale CE au fost influențate în principal de doi factori-cheie:

– punerea în aplicare formală a articolului 14 alineatul (1) din Regulamentul privind abuzul de piață și
– decizia BCE de a introduce politica de rată negativă a dobânzii (*negative interest rate policy* – NIRP) începând cu 11 iunie 2014.

În vederea protejării activelor UE, Comisia a luat măsurile necesare pentru a reduce la minimum impactul ratelor negative ale dobânzilor. În acest scop, în perioada 2014–2022, Comisia s-a străduit să mențină fondurile, pe cât posibil, în cadrul trezoreriilor naționale și al băncilor centrale, unde acestea erau scutite de orice fel de taxe sau dobânzi. În paralel, în conformitate cu articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul privind abuzul de piață, toate conturile de plăți deținute la bănci comerciale au fost alimentate zilnic din conturile de resurse proprii pe baza cuantumului plăților care trebuiau executate din fiecare dintre aceste conturi. Rezervele de numerar deținute la băncile respective au fost menținute la nivelul minim pentru a evita soldurile de la sfârșitul zilei (*overnight balances*) excesive și pentru a reduce, astfel, impactul dobânzilor negative, asigurând în același timp continuitatea activității legate de tranzacțiile de plată.

Toate aceste operațiuni au generat un număr considerabil de intrări/ieșiri zilnice în/din trezoreriile naționale ale altor state membre. În plus, lipsa unei rezerve mai mari de lichidități a avut, de asemenea, un impact asupra capacității Comisiei de a executa plăți urgente.

Prin urmare, pentru a reduce complexitatea fluxurilor de numerar și pentru a răspunde preocupărilor statelor membre, Comisia a propus, în 2021, includerea în Regulamentul privind abuzul de piață a posibilității de a înscrie resursele proprii într-un **nou cont central**, deschis în acest scop de către Comisie [articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul privind abuzul de piață].

În paralel cu propunerea privind contul central, Comisia a prezentat o dispoziție prin care se angajează să ofere statelor membre **previziuni privind necesarul de lichidități** pentru următoarele **4 luni**, pentru a spori și mai mult previzibilitatea mișcărilor de numerar [articolul 9 alineatul (2a) din Regulamentul privind abuzul de piață].

În conformitate cu articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul privind abuzul de piață, statele membre participă **în mod voluntar** la modelul centralizat. În plus, Comisia este obligată să efectueze, înainte de punerea în aplicare a contului central, o **analiză cost-beneficiu** a utilizării acestuia.

2. SECȚIUNEA II – ANALIZA COST-BENEFICIU (EVALUAREA COMPARATIVĂ A DOUĂ OPȚIUNI DIFERITE PENTRU MODELELE DE TREZORERIE)

Acest exercițiu urmărește să compare două modele de gestiune a trezoreriei Comisiei Europene în cadrul actualului cadru financiar multianual (CFM) 2021–2027, luând în considerare cadrul juridic existent.

2.1. Noi modele de trezorerie – scenarii

În scopul efectuării unei analize cost-beneficiu a utilizării contului central în conformitate cu dispozițiile Regulamentului privind abuzul de piață și în conformitate cu politica sa privind riscul de contraparte, Comisia a considerat că numai **instituțiile financiare publice** reprezintă alternative valabile pentru a deține un astfel de cont.

Au fost avute în vedere două tipuri de instituții publice:

- **Banca Centrală Europeană** (BCE), deoarece aceasta acționează deja în calitate de administrator de numerar al resurselor de lichidități aferente instrumentului NGEU și execută plățile din cadrul Mecanismului de redresare și reziliență (MRR) către statele membre beneficiare.
- **Băncile centrale naționale** (BCN), întrucât acestea sunt actori esențiali ai actualei arhitecturi a trezoreriei CE și ai modelului de gestionare a numerarului.

Pe baza acestei ipoteze, Comisia a propus două opțiuni diferite pentru gestionarea contului central.

Opțiunea 1: **deținerea unui cont central la Banca Centrală Europeană (BCE)**

Pe baza dispozițiilor nou-introduse la articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul privind abuzul de piață, acest model constă în constituirea unui cont central la BCE pentru resursele proprii și alte venituri plătite în EUR și a unor subconturi pentru resursele proprii, în fiecare monedă, alta decât EUR.

Punerea în aplicare a acestui model prevede o eliminare treptată a sistemelor existente la nivelul statelor membre. Aceasta ar însemna că punerea la dispoziție a resurselor mai întâi din punct de vedere contabil, astfel cum este practicată în prezent de trezoreriile naționale, ar fi înlocuită de sistemul prin care toate statele membre participante vor furniza propriile resurse prin transferuri bancare, în anumite zile. Sumele în EUR ar fi puse în comun într-un cont central, deschis de Comisie la BCE. Contribuțiile în alte monede decât EUR ar fi direcționate mai întâi către subconturile relevante constituite în acest scop la o trezorerie sau la o bancă centrală națională. Contul central în EUR ar fi utilizat în principal pentru a finanța zilnic conturile bancare ale Comisiei din care aceasta își execută plățile în EUR. În plus, contul central în EUR ar putea fi utilizat pentru a executa plăți directe către statele membre, în special către conturile deținute la băncile centrale naționale.

Ar trebui remarcat faptul că, în temeiul articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul privind abuzul de piață, contul central nu ar trebui să facă obiectul niciunei dobânzi. În cazul unei remunerări pozitive, dobânda va fi distribuită statelor membre care participă la această configurație proporțional cu venitul la buget estimat a fi obținut de la acestea. Fondurile direcționate către contul respectiv ar fi, de asemenea, protejate de potențialele dobânzi negative care ar trebui să fie acoperite de statul membru (statele membre) în cauză.

Alegerea opțiunii contului central ar afecta în mod deosebit statele membre care pun fonduri la dispoziția Comisiei mai întâi din punct de vedere contabil și treptat, în numerar, după primirea instrucțiunilor de transfer de la Comisie (conturi de resurse proprii deținute la trezorerii). În acest caz, statele membre respective ar trebui să transfere fondurile imediat, în loc să pună la dispoziție numerarul treptat, în timp. Pentru statele membre care, până în prezent, au optat pentru a menține contul de resurse proprii la banca lor centrală

națională, trecerea la opțiunea BCE nu ar avea niciun impact sau ar avea un impact foarte limitat.

Ar trebui remarcat faptul că nu s-a solicitat în mod formal BCE să furnizeze servicii suplimentare și, prin urmare, aceasta nu și-a dat consimțământul în acest sens.

Opțiunea 2: un model optimizat de trezorerie cu conturi centrale de depozit de numerar la băncile centrale naționale alese

Acest model nu recurge la noile dispoziții ale articolului 9 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul privind abuzul de piață, referitoare la deschiderea unui nou cont central. În schimb, modelul se bazează pe arhitectura de trezorerie existentă și pe fluxurile de numerar deja consacrate cu băncile centrale naționale.

Acest model activează transferuri săptămânale, în anumite zile, din conturile de resurse proprii către conturile de depozit de numerar. Fluxurile de numerar din conturile de resurse deținute la trezorerii sunt direcționate, în conformitate cu formula bugetară stabilită, într-un singur sens (din conturile de resurse proprii către conturile de depozit de numerar). În consecință, acest model ar trebui să reducă în mod considerabil numărul total de fluxuri de numerar aferent conturilor de resurse proprii deținute la trezorerii. Transferurile săptămânale de resurse proprii ar fi însoțite de o previziune îmbunătățită și mai precisă, efectuată săptămânal, a nevoilor în materie de finanțare.

2.2. Metodologie și criterii de evaluare

Recunoscând importanța unei gestiuni eficace a trezoreriei pentru politicile UE, Comisia a elaborat criterii calitative și cantitative pentru a evalua două opțiuni privind trezoreria centrală. Aceste criterii răspund în mod specific preocupărilor statelor membre cu privire la potențialele costuri suplimentare în temeiul Regulamentului revizuit privind abuzul de piață. Opțiunea aleasă asigură menținerea costurilor la nivelul configurației actuale sau la un nivel inferior, oferind în același timp fluxuri de numerar mai simple și o eficiență operațională sporită.

Criteriile alese sunt următoarele:

a) impactul financiar, care cuprinde următoarele componente:

- **remunerarea depozitelor în numerar** (estimarea dobânzilor pozitive și/sau negative generate);
- **comisionul pentru servicii** [costul de constituire a contului (conturilor) și cheltuielile curente suportate în cadrul operațiunilor curente];

b) infrastructura tehnică

Acest criteriu examinează potențialul de conectivitate al opțiunilor selectate cu cadrul tehnic existent pentru trezoreria CE;

c) „adecvat scopului” în conformitate cu arhitectura de trezorerie a CE

Acest criteriu analizează compatibilitatea opțiunilor selectate cu caracteristicile trezoreriei CE (contribuții în EUR și în alte monede, plăți multiple către beneficiari),

reducerea sarcinii administrative și sinergiile cu modelele existente ale fluxurilor de numerar;

2.3. Evaluarea opțiunilor în raport cu criteriile de evaluare

2.3.1. Impactul financiar

Comisia a evaluat impactul financiar potențial al celor două modele de trezorerie.

Pentru **opțiunea 1**, Comisia a utilizat ca referință condițiile pentru conturile NGEU deținute la BCE în scopul punerii în aplicare a Instrumentului european de redresare.

Pentru **opțiunea 2**, Comisia a examinat condițiile oferite de cinci bănci centrale naționale (BCN) selectate din zona euro. Orientarea 2019/671 a BCE([2]) a limitat remunerarea tuturor depozitelor fără legătură cu politica monetară. Orientarea BCE a fost modificată în 2024([3]). Date fiind condițiile din 2022, Comisia și-a concentrat analiza asupra băncilor centrale naționale din cele patru țări cu cele mai mari economii ale zonei euro, și anume Germania, Franța, Italia și Spania. În plus, având în vedere proximitatea sa geografică esențială pentru continuitatea activității trezoreriei CE, Comisia a luat în considerare în analiza sa și Banca Națională a Belgiei.

Cele două elemente de analiză luate în considerare au fost:

- remunerarea depozitelor în numerar:

  Analiza a arătat că toate cursurile BCN au fost aliniate la condițiile BCE. Prin urmare, condițiile de remunerare oferite în cadrul celor două opțiuni erau atât de similare încât acest factor nu ar influența decizia;

- comisionul pentru servicii:

  Întrucât CE deține deja conturi la băncile centrale naționale, acestea nu ar percepe comisioane suplimentare pentru menținerea conturilor. În plus, unele bănci centrale naționale ar transfera fonduri în mod gratuit, în timp ce altele ar percepe un comision de tranzacție redus sau o sumă fixă pentru tranzacții nelimitate. În schimb, opțiunea privind BCE ar putea implica un comision de înființare inițial și comisioane recurente pentru serviciile de administrare a conturilor și cele legate de plăți.

În concluzie:

- Ambele opțiuni au prezentat condiții similare privind remunerarea depozitelor în numerar. Cu toate acestea, opțiunea 1 poate implica costuri

([2]) Orientarea (UE) 2019/671 a Băncii Centrale Europene din 9 aprilie 2019 privind operațiunile naționale de administrare a activelor și pasivelor de către băncile centrale naționale (reformare) (JO L 113/11, 29.4.2019).

([3]) Decizia (UE) 2024/1209 a Băncii Centrale Europene din 16 aprilie 2024 privind remunerarea depozitelor fără legătură cu politica monetară deținute la băncile centrale naționale și la Banca Centrală Europeană (BCE/2024/11) (JO L 2024/1209, 3.5.2024).

inițiale și operaționale mai mari, ca urmare a creării unui nou model de cont la BCE.

- Opțiunea 2 s-a dovedit a fi mai eficientă din punctul de vedere al costurilor, deoarece datorită relațiilor existente cu băncile centrale naționale nu ar exista comisioane suplimentare de întreținere a contului sau costuri operaționale semnificative.

2.3.2. Infrastructura tehnică

Opțiunea 1: BCE a construit o infrastructură tehnică specializată și de înaltă performanță, adaptată cadrului monetar și mediului de reglementare din zona euro. Această structură se aliniază îndeaproape la politicile monetare specifice, la sistemele financiare și la statutele juridice ale statelor sale membre, bazându-se pe instrumente precum sistemul de plăți TARGET2 pentru a permite tranzacții transfrontaliere pe scară largă în EUR între membrii Sistemului European al Băncilor Centrale și pentru a facilita tranzacțiile de pe piața angro cu instituții financiare mari. Obiectivul principal al acestei arhitecturi este de a menține stabilitatea financiară și de a sprijini transmiterea eficace a politicii monetare a zonei euro. Infrastructura BCE nu este concepută pentru a gestiona în mod direct plățile individuale multiple în numerar ale actorilor de pe piață sau ale instituțiilor precum Comisia Europeană. Nivelurile de funcționalitate necesare pentru a furniza în mod direct astfel de servicii de plată – cum ar fi interoperabilitatea multivalută dinamică și integrarea cu platformele comerciale externe – nu sunt instituite și ar trebui să fie analizate și elaborate în continuare, ceea ce implică costuri; trebuie precizat faptul că BCE nu a primit o astfel de solicitare prealabilă([4]).

Opțiunea 2 nu are niciun impact tehnic negativ asupra sistemului contabil al Comisiei. Soluția tehnică existentă este bine stabilită, eficientă și facilitează fără probleme includerea modelului contului central, fără nicio modificare. Băncile centrale naționale alese mențin un nivel comercial care permite comunicarea automată cu trezoreria CE prin intermediul serviciilor Swift. În consecință, această opțiune nu ar necesita o elaborare suplimentară din partea Comisiei.

În concluzie:

- Opțiunea 1 a implicat provocări tehnice, deoarece infrastructura BCE nu este concepută pentru a gestiona în mod direct plățile individuale multivalutare în numerar ale actorilor de pe piață sau ale unor instituții precum Comisia Europeană.

- Opțiunea 2 nu a prezentat probleme tehnice, deoarece BCN utilizează sisteme bine integrate, aliniate la infrastructura actuală a Comisiei.

([4]) Rolul esențial pe care BCE l-a jucat începând cu anul 2020 în calitate de agent fiscal și de plată pentru programul UE de emitere și administrare a titlurilor de creanță se bazează pe infrastructura BCE și pe capacitățile acesteia de punere în aplicare a politicii monetare.

2.3.3. „Adecvat scopului” în conformitate cu arhitectura de trezorerie a CE

În ceea ce privește **opțiunea 1**, potrivit analizei, constituirea în cadrul BCE a unor subconturi în alte monede decât EUR ar fi dificilă. Pentru a aborda dimensiunea constituirii unor subconturi în alte monede decât EUR, BCE a sugerat o abordare diferențiată în funcție de natura conturilor. Acest scenariu prevede un cont EUR pentru toate contribuțiile în EUR și un cont pentru fiecare monedă utilizată, alta decât EUR (7 conturi). Cu toate acestea, această abordare ar oferi doar o simplificare limitată a fluxurilor de numerar, în special având în vedere caracterul voluntar al participării statelor membre.

Opțiunea 2, care include constituirea unor conturi centrale de depozit de numerar la băncile centrale naționale selectate, se bazează pe arhitectura existentă a trezoreriei CE. Aceasta menține un model bine stabilit de fluxuri de numerar și de conversii de resurse proprii în alte monede decât EUR, creând în același timp sinergii pentru alte resurse exprimate în EUR. Prin urmare, această opțiune nu are niciun impact negativ asupra trezoreriei CE sau asupra statelor membre în ceea ce privește sarcina administrativă sau operațională suplimentară.

Centralizarea fluxurilor în doar câteva conturi de depozit de numerar ar reduce transferurile bancare între conturile de resurse proprii ale trezoreriilor și conturile băncilor centrale.

În concluzie:

- Opțiunea 1 a prezentat limitări din cauza cerinței privind constituirea de conturi separate pentru a permite efectuarea într-un mod eficient a tranzacțiilor în alte monede decât EUR.
- Opțiunea 2 a fost mai coerentă cu procesele consacrate, oferind sinergii, fără a adăuga sarcini administrative pentru trezoreria CE sau pentru statele membre.

2.4. Concluzii: alegerea modelului de trezorerie

Ambele opțiuni oferă câștiguri în materie de eficiență și îmbunătățiri operaționale pentru procesele interne legate de fluxurile de numerar și de gestionarea conturilor.

Cu toate acestea, opțiunea 2 se distinge ca opțiunea preferabilă, deoarece se bazează pe cadrul de trezorerie stabilit, care reduce la minimum costurile de tranziție și perturbările operaționale. Această optimizare se aliniază la buna gestiune financiară, asigurând o gestionare eficace a activelor, aliniată la obiectivele de politică ale UE.

În plus, opțiunea 2 răspunde așteptărilor statelor membre prin sporirea previzibilității și a transparenței fluxurilor de numerar din cadrul trezoreriilor naționale. În ultimii doi ani, Comisia a pus în aplicare opțiunea 2 ca o îmbunătățire strategică a gestiunii trezoreriei sale, răspunzând preocupărilor statelor membre și consolidând în același timp infrastructura financiară a UE.

Comisia recomandă menținerea opțiunii 2 ca soluție eficientă din punctul de vedere al costurilor pentru sistemul de gestionare a numerarului. Având în vedere structura actuală a bugetului UE și cadrul operațional, aceasta rămâne abordarea cea mai adecvată. În funcție de evoluțiile bugetare și economice viitoare, se pot efectua ajustări și evaluări suplimentare, dacă este necesar, inclusiv în contextul următorului cadru financiar multianual.