COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 10.4.2025
COM(2025) 161 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO

relativo à análise custo-benefício da utilização da conta central a que se refere o artigo 9.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 do Conselho de 26 de maio de 2014

{SWD(2025) 79 final}

1. SECÇÃO I – CONTEXTO DO RELATÓRIO

O presente relatório é elaborado em conformidade com o artigo 9.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 do Conselho, de 26 de maio de 2014([1]) (a seguir designado por Regulamento relativo à disponibilização). Tem como principal objetivo apresentar ao Conselho uma análise custo-benefício da eventual aplicação de uma conta central, tal como definida no artigo 9.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento relativo à disponibilização. Esta conta central seria aberta pela Comissão na instituição financeira pública da sua escolha para a cobrança dos recursos próprios.

O presente relatório inclui uma análise custo-benefício dos modelos de gestão de tesouraria selecionados que a Comissão avaliou, nomeadamente:

- O modelo de conta central aberta no Banco Central Europeu (BCE) nos termos das novas disposições do artigo 9.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento relativo à disponibilização;
- O modelo de otimização da gestão da tesouraria, que inclui três contas centrais de depósito de disponibilidades abertas em bancos centrais nacionais selecionados, opção não abrangida pelo âmbito das novas disposições do artigo 9.º do Regulamento relativo à disponibilização.

1.1. Arquitetura do sistema de gestão da tesouraria da Comissão Europeia (CE)

As principais características da arquitetura do sistema de gestão da tesouraria da Comissão são determinadas pelas disposições do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento relativo à disponibilização.

Até 2022, o Regulamento relativo à disponibilização permitia que os Estados-Membros inscrevessem os recursos próprios a crédito em dois tipos diferentes de contas abertas em nome da Comissão:

- Tipo 1: conta aberta junto dos **tesouros nacionais**. Neste caso, os Estados-Membros colocam as contribuições dos recursos próprios à disposição da Comissão primeiro em termos contabilísticos e, em seguida, transferem-nas gradualmente em numerário, após receberem as instruções de transferência da Comissão;
- Tipo 2: conta aberta junto dos **bancos centrais nacionais.** Neste caso, os Estados-Membros colocam à disposição da Comissão, em numerário, a totalidade da contribuição solicitada.

As contas dos tipos 1 e 2 são mantidas nas moedas nacionais.

([1]) Regulamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 do Conselho, de 26 de maio de 2014, relativo aos métodos e ao procedimento para a colocação à disposição dos recursos próprios tradicionais e dos recursos próprios baseados no IVA e no RNB e às medidas destinadas a satisfazer as necessidades da tesouraria (reformulação) (JO L 168 de 7.6.2014, p. 39), com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE, Euratom) 2022/615 do Conselho, de 5 de abril de 2022 (JO L 115, p. 51).

O Regulamento (UE, Euratom) 2022/615 do Conselho, de 5 de abril de 2022, que altera o Regulamento relativo à disponibilização, introduziu um terceiro tipo de conta que permite a utilização de uma nova **conta central** para fins de inscrição dos recursos próprios a crédito, aberta pela Comissão na **instituição financeira pública da sua escolha**.

No período de 2014 a 2022, as operações de tesouraria da Comissão foram influenciadas, sobretudo, por dois fatores fundamentais:

– a aplicação formalista do artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento relativo à disponibilização,
– a decisão do BCE de aplicar a sua política de taxas de juro negativas a partir de 11 de junho de 2014.

A fim de salvaguardar os ativos da UE, a Comissão tomou as medidas necessárias para minimizar o impacto das taxas de juro negativas. Para o efeito, entre 2014 e 2022, a Comissão procurou manter os fundos, tanto quanto possível, nos tesouros nacionais e nos bancos centrais nacionais onde estes estavam isentos de quaisquer encargos ou juros. Simultaneamente, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento relativo à disponibilização, todas as contas de pagamento detidas em bancos comerciais foram aprovisionadas diariamente a partir das contas de recursos próprios, com base no montante dos pagamentos a executar a partir de cada uma delas. As reservas de tesouraria detidas nesses bancos foram mantidas a um nível mínimo, a fim de evitar saldos *overnight* excessivos e, assim, reduzir o impacto das taxas de juro negativas, assegurando, ao mesmo tempo, a continuidade das operações de pagamento.

Todas estas operações geraram um número considerável de entradas de caixa diárias nos tesouros nacionais e de saídas de caixa diárias de outros Estados-Membros. Além disso, a inexistência de uma reserva de tesouraria mais substancial também afetava a capacidade da Comissão para executar pagamentos urgentes.

Por conseguinte, com vista a reduzir a complexidade dos fluxos de tesouraria e dar resposta às preocupações dos Estados-Membros, a Comissão propôs, em 2021, incluir no Regulamento relativo à disponibilização a possibilidade de inscrever os recursos próprios a crédito numa **nova conta central** aberta para o efeito pela Comissão (artigo 9.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento relativo à disponibilização).

Paralelamente à proposta relativa à conta central, a Comissão propôs uma disposição que prevê que os Estados-Membros recebam **previsões das necessidades de tesouraria** para os **quatro meses** seguintes, a fim de melhorar a previsibilidade dos movimentos de tesouraria (artigo 9.º, n.º 2-A, do Regulamento relativo à disponibilização).

Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento relativo à disponibilização, a participação dos Estados-Membros no modelo de conta central é **voluntária**. Além disso, a Comissão deve apresentar uma **análise custo-benefício** da utilização da conta central antes da sua aplicação.

2. SECÇÃO II – ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO (AVALIAÇÃO COMPARATIVA DE DUAS OPÇÕES DIFERENTES PARA OS MODELOS DE GESTÃO DA TESOURARIA)

Este exercício tem por objetivo comparar dois modelos para a gestão da tesouraria da Comissão Europeia no âmbito do atual Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2021-2027, tendo em conta o quadro jurídico existente.

2.1. Novos modelos de gestão da tesouraria – cenários

A fim de realizar uma análise custo-benefício da utilização da conta central, em conformidade com as disposições do Regulamento relativo à disponibilização e com a sua política em matéria de risco de contraparte, a Comissão considerou que apenas as **instituições financeiras públicas constituíam alternativas válidas para a abertura deste tipo de conta.**

Foram considerados dois tipos de instituições públicas:

- O **Banco Central Europeu** (BCE), uma vez que já atua como gestor de tesouraria dos recursos de liquidez do Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE) e executa os pagamentos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) aos Estados-Membros beneficiários;
- Os **bancos centrais nacionais** (BCN), uma vez que são intervenientes fundamentais na arquitetura e modelo de gestão atuais da tesouraria da Comissão.

Com base neste pressuposto, a Comissão propôs duas opções diferentes para a gestão da conta central.

Opção n.º 1: **Conta central no Banco Central Europeu (BCE)**

Tendo em conta as novas disposições do artigo 9.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento relativo à disponibilização, o modelo consiste em abrir uma conta central no BCE para os recursos próprios e outras receitas pagas em euros e em abrir subcontas para os recursos próprios pagos em cada uma das outras moedas que não o euro.

A aplicação deste modelo prevê a eliminação progressiva dos sistemas existentes nos Estados-Membros, o que significaria que a colocação à disposição dos recursos próprios primeiro em termos contabilísticos, tal como é atualmente praticado pelos tesouros nacionais, seria substituída pelo sistema em que todos os Estados-Membros participantes disponibilizariam os seus recursos próprios através de transferências bancárias efetuadas em dias específicos. Os montantes em euros seriam todos depositados numa conta central aberta pela Comissão no BCE, enquanto as contribuições noutras moedas que não o euro transitariam primeiro pelas subcontas pertinentes abertas para o efeito junto dos tesouros nacionais ou dos bancos centrais nacionais. A conta central em euros seria utilizada, sobretudo, para alimentar diariamente as contas bancárias da Comissão a partir das quais esta executa os seus pagamentos em euros. Além disso, a conta central em euros poderia ser utilizada para executar pagamentos diretos aos Estados-Membros, principalmente para contas detidas nos bancos centrais nacionais.

Note-se que, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento relativo à disponibilização, esta conta central deverá estar isenta de juros. Em caso de renumeração positiva, os juros seriam distribuídos pelos Estados-Membros que participam neste sistema, proporcionalmente à sua chave orçamental. Os fundos depositados na conta seriam igualmente protegidos de eventuais juros negativos, que teriam de ser cobertos pelo(s) Estado(s)-Membro(s) em causa.

A escolha da opção de conta central afetaria, sobretudo, os Estados-Membros que colocam os fundos à disposição da Comissão primeiro em termos contabilísticos e que, em seguida, os transferem gradualmente em numerário, após receberem as instruções de transferência da Comissão (contas de recursos próprios detidas nos tesouros nacionais). Neste caso, os Estados-Membros teriam de transferir os fundos imediatamente, em vez de os mobilizarem gradualmente ao longo do tempo. Para os Estados-Membros que, até à data, optaram por manter a conta de recursos próprios no seu banco central nacional, a mudança para a opção de conta central no BCE teria um impacto nulo ou muito limitado.

Importa referir que o BCE não recebeu um pedido formal nesse sentido e, por conseguinte, não deu o seu consentimento para a prestação de serviços suplementares.

Opção n.º 2: Modelo de otimização da gestão da tesouraria, com contas centrais de depósito de disponibilidades abertas em bancos centrais nacionais selecionados

Este modelo não aplica as novas disposições do artigo 9.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento relativo à disponibilização, que criam uma nova conta central. Pelo contrário, baseia-se na atual arquitetura do sistema de gestão da tesouraria e nos fluxos de tesouraria já bem estabelecidos com os bancos centrais nacionais.

Este modelo consiste na realização de transferências semanais, em dias específicos, das contas de recursos próprios para contas de depósito de disponibilidades. Os fluxos de tesouraria das contas de recursos próprios detidas nos tesouros nacionais são canalizados, de acordo com a chave orçamental, numa única direção (das contas de recursos próprios para contas de depósito de disponibilidades). Por conseguinte, o número total de fluxos de tesouraria nas contas de recursos próprios detidas nos tesouros nacionais é suscetível de diminuir significativamente. As transferências semanais de recursos próprios seriam acompanhadas de previsões melhoradas e mais exatas das necessidades de financiamento, a elaborar semanalmente.

2.2. Metodologia e critérios de avaliação

Reconhecendo a importância de uma gestão eficaz da tesouraria para as políticas da UE, a Comissão definiu critérios qualitativos e quantitativos para avaliar duas opções de gestão de tesouraria assentes em contas centrais. Estes critérios vêm ao encontro, em especial, das preocupações dos Estados-Membros quanto a eventuais custos suplementares que poderão decorrer da versão revista do Regulamento relativo à disponibilização. A opção selecionada garante que os custos permanecem iguais ou inferiores aos custos da estrutura atual, proporcionando simultaneamente fluxos de tesouraria mais simples e uma maior eficiência operacional.

Os critérios selecionados são os seguintes:

a) Impacto financeiro, que inclui as seguintes componentes:

- **Remuneração dos depósitos em numerário** (estimativa dos juros positivos e/ou negativos gerados)
- **Comissão bancária** (custo de abertura da(s) conta(s) e despesas correntes incorridas com as operações diárias;

b) Infraestrutura técnica

A estrutura técnica analisa o potencial de conectividade das opções selecionadas com a atual estrutura técnica do sistema de gestão da tesouraria da Comissão;

c) «Adequação à sua finalidade» tendo em conta a arquitetura do sistema de gestão de tesouraria da Comissão

Explora a compatibilidade das opções selecionadas com as características do sistema de gestão da tesouraria da Comissão (contribuições em euros e noutras moedas que não o euro, pagamentos múltiplos aos beneficiários), a redução dos encargos administrativos e as sinergias com os padrões de fluxos de tesouraria existentes.

2.3. Avaliação das opções em função dos critérios de avaliação

2.3.1. Impacto financeiro

A Comissão avaliou o impacto financeiro potencial dos dois modelos de gestão da tesouraria.

Para a **opção n.º 1**, a Comissão utilizou como referência as condições aplicáveis às contas do Instrumento de Recuperação da União Europeia detidas junto do BCE para efeitos da aplicação deste instrumento.

Para a **opção n.º 2**, a Comissão examinou as condições oferecidas por uma seleção de cinco bancos centrais nacionais da área do euro. A Orientação 2019/671([2]) do BCE restringiu a remuneração de todos os depósitos não abrangidos pela política monetária. Em 2024, as orientações do BCE foram alteradas([3]). Tendo em conta as condições de 2022, a Comissão centrou a sua análise nos bancos centrais nacionais das quatro maiores economias da área do euro, a saber, a Alemanha, a França, a Itália e a Espanha. Além disso, dada a sua proximidade geográfica, que é fundamental para a continuidade das suas operações de tesouraria, a Comissão teve igualmente em conta o Banco Nacional da Bélgica.

Os dois elementos de análise tomados em consideração foram os seguintes:

([2]) Orientação (UE) 2019/671 do Banco Central Europeu, de 9 de abril de 2019, relativa às operações de gestão de ativos e passivos domésticos pelos bancos centrais nacionais (reformulação) (JO L 113 de 29.4.2019, p. 11).

([3]) Decisão (UE) 2024/1209 do Banco Central Europeu, de 16 de abril de 2024, relativa à remuneração de depósitos não abrangidos pela política monetária em bancos centrais nacionais e no Banco Central Europeu (JO L 2024/1209 de 3.5.2024.

- Remuneração dos depósitos em numerário:

  A análise revelou que as taxas da totalidade dos bancos centrais nacionais estavam alinhadas com as condições do BCE. Consequentemente, as condições de remuneração oferecidas nas duas opções eram tão semelhantes que este fator não influenciaria a decisão.

- Comissão bancária:

  Uma vez que a Comissão Europeia é já titular de contas junto dos bancos centrais nacionais, estes não cobrariam comissões bancárias adicionais pela manutenção das contas. Além disso, alguns bancos centrais nacionais efetuariam transferências de fundos a título gratuito, enquanto outros cobrariam uma comissão bancária reduzida por cada operação ou um montante fixo por um número ilimitado de operações. Em contrapartida, o recurso ao BCE poderia implicar uma comissão bancária inicial pela abertura da conta e comissões bancárias recorrentes pela gestão da conta e pelos serviços relacionados com pagamentos.

Em conclusão:

- Ambas as opções ofereciam condições semelhantes no que respeita à remuneração de depósitos em numerário. No entanto, a opção n.º 1 poderá implicar custos iniciais de abertura de conta e custos operacionais mais elevados devido à criação de um novo modelo de conta no BCE.

- A opção n.º 2 revelou-se mais eficiente em termos de custos, uma vez que não implicava comissões adicionais de manutenção de contas nem custos operacionais significativos devido ao facto de já existirem relações com os bancos centrais nacionais.

2.3.2. Infraestrutura técnica

No que respeita à **opção** n.º **1**, o Banco Central Europeu (BCE) criou uma infraestrutura técnica especializada e de elevado desempenho, adaptada ao quadro monetário e regulamentar da área do euro. Esta estrutura está estreitamente alinhada com as políticas monetárias, os sistemas financeiros e os regimes jurídicos específicos dos Estados-Membros, apoiando-se em instrumentos como o sistema de pagamentos TARGET2 para permitir operações transfronteiriças em euros em grande escala entre os membros do Sistema Europeu de Bancos Centrais e facilitar as operações nos mercados grossistas com instituições financeiras de grande dimensão. O principal objetivo desta arquitetura é manter a estabilidade financeira e apoiar uma transmissão eficaz da política monetária da área do euro. A infraestrutura do BCE não foi concebida para tratar diretamente pagamentos em numerário multidivisas efetuados por intervenientes no mercado ou por instituições como a Comissão Europeia. Os níveis de funcionalidade necessários para prestar diretamente esses serviços de pagamento - como a interoperabilidade dinâmica multidivisas e a integração com plataformas comerciais externas - não existem e, tendo em conta que o BCE não recebeu qualquer pedido prévio nesse sentido, teriam de ser

analisados mais aprofundadamente e implementados, o que implicaria determinados custos([4]).

A **opção n.º 2** não teve qualquer impacto técnico negativo no sistema contabilístico da Comissão. A atual solução técnica está bem consolidada, é eficiente e permite uma integração perfeita do modelo de conta central, sem serem necessárias quaisquer alterações. Os bancos centrais nacionais selecionados dispõem de uma vertente comercial que permite a comunicação automatizada com a tesouraria da Comissão através dos serviços SWIFT. Por conseguinte, esta opção não exigiria um desenvolvimento adicional por parte da Comissão.

Em conclusão:

- A opção n.º 1 comportou algumas dificuldades técnicas, uma vez que a infraestrutura do BCE não foi concebida para tratar diretamente pagamentos em numerário multidivisas efetuados por intervenientes no mercado ou por instituições como a Comissão Europeia.

- Em relação à opção n.º 2 não se verificaram perturbações técnicas, uma vez que os bancos centrais nacionais utilizam sistemas bem integrados alinhados com a atual infraestrutura da Comissão.

2.3.3. «Adequação à sua finalidade» tendo em conta a arquitetura do sistema de gestão de tesouraria da Comissão

Relativamente à **opção n.º 1**, a análise revelou que a criação de subcontas no BCE para outras moedas que não o euro colocaria dificuldades. Para as outras moedas que não o euro, o BCE propôs uma abordagem diferenciada em função da natureza das contas. Este cenário prevê uma conta em euros para todas as contribuições em euros e uma conta para cada uma das outras moedas que não o euro utilizadas (sete contas). No entanto, esta abordagem proporcionaria apenas uma simplificação limitada dos fluxos de tesouraria, em especial devido ao caráter voluntário da participação dos Estados-Membros.

A **opção n.º 2**, que prevê contas centrais de depósito de disponibilidades em bancos centrais nacionais selecionados, baseia-se na arquitetura atual do sistema de gestão de tesouraria da Comissão. Preserva um modelo bem consolidado de gestão de fluxos de tesouraria e de conversão dos recursos próprios em moedas que não o euro, criando simultaneamente sinergias para outros recursos denominados em euros. Por conseguinte, não tem qualquer impacto negativo para o sistema de gestão da tesouraria da Comissão, nem para os Estados-Membros em termos de encargos administrativos ou operacionais adicionais.

A centralização dos fluxos de tesouraria num pequeno número de contas de depósito de disponibilidades reduziria as transferências interbancárias entre as contas de recursos próprios junto dos tesouros nacionais e as contas junto dos bancos centrais nacionais.

([4]) O papel fundamental que o BCE tem desempenhado desde 2020 enquanto agente fiscal e organismo pagador do programa de emissão e gestão de dívida da UE assenta nas infraestruturas e capacidades do BCE em matéria de execução da política monetária.

Em conclusão:

- A opção n.º 1 apresentava inconvenientes devido à exigência de contas separadas para gerir de forma eficiente as operações em moedas que não o euro.
- A opção n.º 2 era mais coerente com os processos estabelecidos e oferecia sinergias sem aumentar os encargos administrativos para a tesouraria da Comissão nem para os Estados-Membros.

2.4. Conclusões: Seleção do modelo de gestão da tesouraria

Ambas as opções oferecem ganhos de eficiência e melhorias operacionais para os processos internos relacionados com os fluxos de tesouraria e a gestão de contas.

No entanto, a opção n.º 2 destaca-se como a escolha preferível, uma vez que se baseia no quadro de tesouraria estabelecido, o que minimiza os custos de transição e as perturbações operacionais. Esta otimização é coerente com uma boa gestão financeira e assegura uma gestão eficaz dos ativos, em conformidade com os objetivos estratégicos da UE.

Além disso, a opção n.º 2 corresponde às expectativas dos Estados-Membros ao melhorar a previsibilidade e a transparência dos movimentos de tesouraria nos tesouros nacionais. Nos últimos dois anos, a Comissão implementou a opção n.º 2, o que constitui uma melhoria estratégica da sua gestão da tesouraria, dando resposta às preocupações dos Estados-Membros e reforçando, simultaneamente, a infraestrutura financeira da UE.

A Comissão recomenda que se mantenha a opção n.º 2 como solução eficaz em termos de custos para o sistema de gestão da tesouraria. Tendo em conta a estrutura e o quadro operacional atuais do orçamento da UE, esta opção continua a ser a abordagem mais adequada. Em função da evolução futura a nível orçamental e económico, poderão ser introduzidas novas melhorias e realizadas novas avaliações, se necessário, nomeadamente no contexto do próximo quadro financeiro plurianual.