COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 11.12.2025
COM(2025) 781 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

relativo aos passivos contingentes decorrentes de garantias orçamentais e da assistência financeira e à sustentabilidade desses passivos contingentes

Ponto de situação em 31 de dezembro de 2024

PT

Índice

1. Introdução 2

2. Análise das diferentes fontes de passivos contingentes 6

2.1 Garantias orçamentais 6

2.2 Empréstimos provisionados para assistência financeira a países terceiros 8

2.3 Empréstimos apoiados pela margem de manobra 10

2.4 Panorâmica dos passivos contingentes no final de 2024 13

3. Avaliação da sustentabilidade dos passivos contingentes da UE 16

3.1 Quadro de avaliação 16

3.2 Avaliação da sustentabilidade dos passivos contingentes provisionados 16

3.3 Avaliação da sustentabilidade dos passivos contingentes apoiados pela margem de manobra 22

4. Conclusões 26

5. Anexos: 27

Sustentabilidade e Margem relativa ao limite máximo permanente dos recursos próprios (em mil milhões de EUR, preços correntes) 27

Sustentabilidade e margem relativamente ao limite máximo temporário dos recursos próprios do NGEU (em mil milhões de EUR, a preços correntes) 28

1. Introdução

O presente relatório é elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 256.º do Regulamento Financeiro[1] e deve ser lido em conjunto com:

- as contas anuais consolidadas da União Europeia (exercício de 2024)[2],
- o documento de trabalho XI, que acompanha o projeto de orçamento da UE para o exercício de 2026[3] e que fornece informações pormenorizadas sobre as garantias orçamentais da UE e os empréstimos de assistência financeira provisionada (relatório elaborado ao abrigo do artigo 41.º, n.º 5)[4], e
- o relatório sobre as previsões de longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída do orçamento da UE (2026-2034), que tem em conta as despesas orçamentais previstas[5].

O primeiro objetivo do presente relatório é apresentar uma panorâmica do montante e da composição dos passivos contingentes, tanto dos passivos contingentes **provisionados**[6] como dos passivos contingentes **apoiados pela margem de manobra**[7], suportados pelo orçamento da UE em 31 de dezembro de 2024[8]. Os passivos contingentes são potenciais passivos financeiros que decorrem de compromissos vinculativos existentes ou de ocorrências contratuais anteriores[9]. O facto de estes passivos contingentes resultarem ou não em acionamentos efetivos do orçamento da UE, e a dimensão de tais acionamentos, dependerão de acontecimentos futuros que não podem ser previstos com certeza.

No final de 2024, o orçamento da UE estava exposto a passivos contingentes no montante aproximado de 300 mil milhões de EUR relativos a **empréstimos** (255 mil milhões de EUR no final de 2023). Destes 300 mil milhões de EUR, 252 mil milhões de EUR eram provenientes de empréstimos concedidos aos Estados-Membros. Os restantes 48 mil milhões de EUR correspondiam a empréstimos a países terceiros (dos quais 42,4 mil milhões de EUR consistiam em empréstimos à Ucrânia). Dos 42,4 mil milhões de EUR de empréstimos à Ucrânia, 31,1 mil milhões de EUR foram apoiados pela margem de manobra. O orçamento da UE esteve igualmente exposto a passivos contingentes relacionados com **garantias orçamentais** ascendendo a aproximadamente 110 mil milhões de EUR (108 mil milhões de EUR no final de 2023). Estas garantias orçamentais foram concedidas no contexto do Fundo Europeu para Investimentos

1 Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de setembro de 2024, relativo às regras financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (reformulação) (JO L, 2024/2509, 26.9.2024).
2 COM(2025) 359 de 25.6.2025
3 COM(2025) 300 de 4.6.2025.
4 Documento de trabalho XI sobre a execução das garantias orçamentais, o fundo comum de provisionamento e a avaliação da sustentabilidade dos passivos contingentes decorrentes de garantias orçamentais e da assistência financeira, nos termos do artigo 41.º, n.º 5, do Regulamento Financeiro.
5 COM(2024) 573 final de 16.7.2025.
6 No presente documento, o termo «provisionamento» é utilizado na aceção do Regulamento Financeiro, nomeadamente do seu artigo 214.º. Nos termos do n.º 2 desse artigo, a taxa de provisionamento tem de cobrir as perdas líquidas esperadas, acrescidas de uma margem de segurança adequada para perdas inesperadas. Noutras circunstâncias, o termo «provisionamento» (por exemplo, num contexto contabilístico) pode ter um significado diferente.
7 «Apoiados pela margem de manobra» significa que a garantia para os passivos contingentes conexos é permitida pela margem de manobra do orçamento da UE. Na prática, caso os passivos contingentes conexos se materializem, podem ser solicitados aos Estados-Membros montantes adicionais para além dos limites máximos do QFP e até ao limite máximo dos recursos próprios para fazer face aos mesmos.
8 Esta data-limite está em consonância com as contas consolidadas da UE e com o objetivo do relatório de avaliar a sustentabilidade dos passivos contingentes incorridos suportados pelo orçamento da UE. Não são feitas previsões relativamente a passivos contingentes que surjam após esta data, uma vez que dependerão das necessidades, das condições de mercado e das disponibilidades de liquidez.
9 Os «riscos legais», que não são abrangidos pelo presente relatório, representam uma fonte separada de passivos contingentes.

Estratégicos (FEIE)[10], do InvestEU[11], do mandato de empréstimo externo (MEE)[12], do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS)[13], do FEDS+[14] e do Quadro de Investimento para a Ucrânia (QIU), que é a garantia orçamental para apoiar o investimento na Ucrânia criada ao abrigo do Regulamento Mecanismo para a Ucrânia[15].

O total dos passivos contingentes — que incluem garantias orçamentais e empréstimos — aumentou para 410 mil milhões de EUR em 2024, em relação aos 363 mil milhões de EUR em 2023, representando um aumento de 13 %. Esta taxa de aumento está globalmente em linha com a taxa de aumento observada em 2023 (+16 %), sendo inferior à taxa de aumento observada em 2022 (40 %). A maior parte deste aumento provém de novos desembolsos de empréstimos aos Estados-Membros ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)[16] e do apoio financeiro à Ucrânia ao abrigo do Mecanismo para a Ucrânia.

Em segundo lugar, o presente relatório apresenta igualmente uma avaliação da sustentabilidade a longo prazo dos passivos contingentes com base em fatores qualitativos e quantitativos, nomeadamente um sistema de testes de esforço. Esta avaliação da sustentabilidade é efetuada comparando os passivos contingentes com:

- o valor de mercado das provisões existentes detidas nas respetivas componentes do fundo comum de provisionamento (FCP)[17] criado pela Comissão relativamente aos **passivos contingentes provisionados**, ou seja, os passivos decorrentes de garantias orçamentais e de assistência financeira a países terceiros,
- os limites dos limites máximos dos recursos próprios e a margem de manobra disponível relativamente aos **passivos contingentes apoiados pela margem de manobra**.

A principal conclusão da análise da sustentabilidade efetuada no final de 2024 é que o orçamento da UE dispõe de recursos adequados para fazer face à potencial materialização dos passivos contingentes incorridos em 31 de dezembro de 2024. Os pontos seguintes apresentam os três principais motivos que fundamentam esta conclusão.

- no que se refere aos passivos contingentes decorrentes de garantias orçamentais e de assistência financeira a países terceiros, o provisionamento disponível no final de 2024 é adequado, tendo em conta os requisitos dos respetivos quadros jurídicos[18],

10 Regulamento (UE) 2015/1017 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho de 2015, que cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de Projetos de Investimento e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1291/2013 e (UE) n.º 1316/2013 (JO L 169 de 1.7.2015, p. 1).

11 Regulamento (UE) 2021/523 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Programa InvestEU e que altera o Regulamento (UE) 2015/1017 (JO L 107 de 26.3.2021, p. 30).

12 Está disponível uma panorâmica dos atos legislativos pertinentes e dos acordos de garantia correspondentes celebrados entre a Comissão e o Banco Europeu de Investimento na Aprovação definitiva (UE, Euratom) 2021/417 do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2021 (secção III — Comissão, Observações constantes do número 14 20 03 02 do mapa de despesas «Garantia para a ação externa relativa ao IVCDCI, IESN, IPA III e AMF») (JO L 93 de 17.3.2021, p. 959).

13 Regulamento (UE) 2017/1601 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de setembro de 2016, que institui o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (EFSD), a Garantia EFSD e o Fundo de Garantia EFSD (JO L 249 de 27.9.2017, p. 1).

14 O FEDS+ foi criado pelo Regulamento do Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDCI) — Europa Global. Regulamento (UE) 2021/947 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de junho de 2021, que cria o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional — Europa Global, e que altera e revoga a Decisão n.º 466/2014/UE do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (UE) 2017/1601 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 do Conselho (JO L 209 de 14.6.2021, p. 1).

15 Regulamento (UE) 2024/792 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, relativo à criação do Mecanismo para a Ucrânia.

16 Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

17 Para mais informações sobre o FCP, ver o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o fundo comum de provisionamento em 2024 [COM(2025) 400 final de 6 de junho de 2025] e o documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha [SWD(2025) 100 final, de 6 de junho de 2025].

18 Ver secção 3 do artigo 41.º, n.º 5, do relatório.

- A capacidade financeira da UE ao abrigo do quadro jurídico em vigor para 2026 e 2027 [ou seja, a Decisão Recursos Próprios (DRP)[19] e o Regulamento Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2021-2027[20]] e, a partir de 2028, a nova DRP proposta e o Regulamento QFP 2028-2034[21] são suficientes para cobrir todos os passivos contingentes apoiados pela margem de manobra decorrentes da dívida emitida ao abrigo i) do MRR, do SURE e de outros empréstimos aos Estados-Membros, ii) do instrumento de Assistência macrofinanceira mais (AMF+) à Ucrânia e iii) do Mecanismo para a Ucrânia, mesmo em circunstâncias adversas extremas. Por outras palavras, a margem de manobra dispõe de recursos suficientes para assegurar a solidez do sistema financeiro da UE e a sua fiabilidade creditícia, mesmo num cenário extremamente negativo que combine impactos negativos nas condições económicas, nas receitas e nas despesas[22].

Os riscos decorrentes dos passivos contingentes são geridos e monitorizados através de um quadro geral transversal da Comissão, incluindo medidas e salvaguardas abrangentes que a Comissão pode utilizar para proteger o orçamento da UE de potenciais perdas decorrentes dos passivos contingentes[23]. O Comité de Direção para o passivo contingente desempenhou um papel central nesse quadro[24]. Este quadro foi reforçado no início de 2025 através da Decisão (UE, Euratom) 2025/369 da Comissão[25], que concedeu mais poderes ao cargo de diretor de riscos (DR). Funcionando independentemente das direções-gerais da Comissão responsáveis pelas operações financeiras, o diretor de riscos desempenha uma função crítica e específica de supervisão dos riscos financeiros em relação a todas as operações financeiras, nomeadamente:

— contração de empréstimos, dívida e respetiva gestão da liquidez,

— operações de concessão de empréstimos e garantias orçamentais,

— gestão de ativos, incluindo a gestão das provisões do fundo comum de provisionamento que representam as reservas constituídas para dar resposta ao acionamento de garantias orçamentais da UE[26].

19 Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e que revoga a Decisão 2014/335/UE, Euratom (JO L 424 de 15.12.2020, p. 1).

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

21 Proposta de regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2028 a 2034, COM(2025) 571 final; Proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e que revoga a Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 (COM(2025)574 final).

22 Se não houver acordo sobre as propostas legislativas para 2028-2034, continuará a aplicar-se o atual limite máximo dos recursos próprios de 1,4 % do RNB da UE e, em conformidade com o disposto no artigo 312.º, n.º 4, do TFUE, os «limites máximos e outras disposições correspondentes ao último ano deste quadro são prorrogados». Nesse cenário, a sustentabilidade da margem de manobra no âmbito do limite máximo permanente dos recursos próprios será assegurada, embora com uma capacidade de despesa estratégica menor do que a proposta e do que no atual QFP, tendo em conta o reembolso do IRUE.

23 Ver pontos 3.2 e 4.2 do Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre instrumentos financeiros, garantias orçamentais, assistência financeira e passivos contingentes — Situação em 31 de dezembro de 2020 (COM(2021) 676 final de 5.11.2021).

24 O Comité de Direção para o passivo contingente reuniu-se cinco vezes em 2024.

25 Decisão (UE, Euratom) 2025/369 da Comissão, de 21 de fevereiro de 2025, que define o papel do diretor de riscos na supervisão dos riscos financeiros decorrentes das operações financeiras da União (JO L, 2025/369, 25.2.2025).

26 Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o fundo comum de provisionamento em 2024 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0400

Caixa 1: O QFP para 2028–2034

O objetivo do presente relatório é avaliar a sustentabilidade dos passivos contingentes suportados pelo orçamento da UE. Enquanto as garantias orçamentais e os empréstimos provisionados são testados com base no valor de mercado das provisões detidas no FCP, os passivos contingentes apoiados pela margem de manobra suportados pelo orçamento da UE são avaliados de forma prospetiva, em parte analisando a evolução prevista dos pagamentos do QFP e o limite máximo dos recursos próprios. Para o período 2028-2034, a avaliação inclui, por conseguinte, o limite máximo dos recursos próprios proposto de 1,75 % do rendimento nacional bruto (RNB) da UE e as despesas previstas relacionadas com a proposta do QFP 2028-2034, tal como estabelecido no relatório de previsões a longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída do orçamento da UE COM(2025) 573 final. A projeção da margem de manobra resultante constitui a base de referência em relação à qual são avaliados os passivos contingentes suportados pelo orçamento no final de 2024.

A Comissão apresentou a sua proposta relativa ao próximo QFP em 16 de julho de 2025. A proposta inclui uma maior utilização de instrumentos financeiros, garantias orçamentais e empréstimos apoiados pelo orçamento da UE para: i) reforçar o poder de alavancagem, ii) permitir que o orçamento da UE desempenhe um papel mais importante na redução dos riscos do investimento privado, e iii) desbloquear o financiamento por parte dos investidores institucionais.

Do lado das garantias orçamentais e dos instrumentos financeiros, a proposta inclui uma garantia orçamental da UE para as políticas internas, prevista no ato de base subjacente ao Fundo Europeu de Competitividade (FEC), e uma garantia orçamental para as políticas externas (com um sublimite máximo para a Ucrânia), estabelecida no ato de base subjacente ao instrumento Europa Global. Outros programas no âmbito das políticas internas e externas podem também utilizar as garantias previstas no FEC e no programa Europa Global.

O FEC e o instrumento Europa Global foram dotados com um montante máximo de garantia orçamental de 70 mil milhões de EUR e 143 mil milhões de EUR, respetivamente (o último incluindo 48 mil milhões de EUR para garantias orçamentais para a Ucrânia financiadas através da Reserva para a Ucrânia) Os diferentes programas podem utilizar gradualmente a totalidade da capacidade. O montante máximo do instrumento Europa Global cobrirá igualmente empréstimos a países terceiros (por exemplo, assistência macrofinanceira, empréstimos baseados em políticas e Euratom).

A proposta de orçamento de longo prazo da Comissão inclui igualmente uma maior utilização de empréstimos para os Estados-Membros e para a Ucrânia, apoiados pela margem de manobra do orçamento da UE.

No caso da Ucrânia, a Reserva para a Ucrânia proposta no valor de 100 mil milhões de EUR será executada sob a forma de empréstimos e subvenções, sendo os empréstimos financiados pela contração de empréstimos e apoiados pela margem de manobra, como no caso, por exemplo, do Mecanismo para a Ucrânia. A repartição efetiva entre empréstimos e subvenções será decidida em função das necessidades.

A Comissão propõe igualmente uma utilização reforçada de empréstimos aos Estados-Membros, no âmbito dos planos de parceria nacionais e regionais do programa «Europa Catalisadora». O programa «Europa Catalisadora» disponibilizará até 150 mil milhões de EUR em empréstimos financiados pela contração de empréstimos e apoiados pela margem de manobra para apoiar reformas e investimentos.

Por último, a Comissão também propôs um novo mecanismo extraordinário e temporário para dar resposta às consequências de crises graves, dificuldades graves ou ameaças graves de tais crises que afetem a UE ou os seus Estados-Membros. Este instrumento disponibilizará empréstimos aos Estados-Membros apoiados pela contração de empréstimos pela UE apenas para o período do próximo orçamento de longo prazo, caso ocorra uma crise grave e por decisão do Conselho, uma vez obtida a aprovação do Parlamento Europeu. A contração de empréstimos

será garantida por uma componente adicional específica no âmbito do limite máximo dos recursos próprios equivalente a 0,25 % do RNB da UE, que terá por único objetivo apoiar estes empréstimos, caso o mecanismo seja ativado.

A sustentabilidade dos futuros passivos contingentes relacionados com a execução dos novos instrumentos propostos no âmbito do próximo QFP e de outros instrumentos adotados ou executados em 2025 (ou seja, o Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia e os empréstimos no âmbito do Instrumento de Ação para a Segurança da Europa) depende da utilização efetiva do apoio sob a forma de empréstimos e será avaliada em edições futuras. A sustentabilidade do mecanismo extraordinário de resposta a crises graves só será avaliada se e quando for prestada assistência financeira efetiva dentro deste limite máximo.

2. Análise das diferentes fontes de passivos contingentes

2.1 Garantias orçamentais

Trata-se de garantias concedidas a diferentes parceiros de execução ao abrigo dos mandatos do MEE, FEIE, FEDS, InvestEU, FEDS+ e QIU[27]. Ao abrigo de todos estes instrumentos, a UE concede aos parceiros de execução[28] garantias para cobrir uma percentagem das perdas e custos potenciais[29] resultantes das respetivas operações de financiamento e de investimento (ou seja, as operações de dívida ou de capitais próprios).

Os seis programas de garantia dizem respeito a zonas geográficas diferentes, o que influencia os riscos que suportam. O FEIE e o InvestEU contribuem para colmatar os défices de investimento na União Europeia. O MEE, o FEDS e o FEDS+ fazem parte integrante das políticas externas da União Europeia e apoiam o financiamento e o investimento em países terceiros (o MEE e a vertente de investimento 1 do FEDS+ centram-se principalmente nas contrapartes soberanas, ao passo que o FEDS e a arquitetura aberta e a vertente de investimento 4 do FEDS+ visam principalmente operações privadas). O QIU visa apoiar os investimentos de recuperação e reconstrução na Ucrânia realizados pelas autoridades ucranianas, empresas do setor privado, municípios, empresas públicas ou outros intervenientes.

27 Regulamento (UE) 2024/792 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, relativo à criação do Mecanismo para a Ucrânia. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj?eliuri=eli%3Areg%3A2024%3A792%3Aoj&locale=pt

28 Em 2024, a UE prestou apoio orçamental sob a forma de garantias ao Grupo BEI e a outras instituições financeiras (incluindo o BERD e bancos de fomento nacionais) ao abrigo dos diferentes programas de garantia existentes.

29 Em alguns casos, a garantia pode também cobrir elementos adicionais, tais como custos de financiamento e outras comissões.

Quadro 1: Ponto da situação das garantias orçamentais (em 31 de dezembro de 2024) (milhões de EUR)(*)

	Máximo de garantia disponível assinada com os parceiros de execução	Garantia disponível relativa a operações assinadas pelos parceiros de execução com os beneficiários finais	Garantia disponível relativa a operações assinadas pelos parceiros de execução e já desembolsadas aos beneficiários finais
FEIE	25 373	22 998	21 033
FEDS	759	667	521
MEE	25 772	25 772	19 184
Programa InvestEU	27 042	11 769	3 468
QIU	790	172	132
FEDS+	30 173	11 228	1 341
Total	**109 909**	**72 606**	**45 678**

(*) A garantia assinada com as contrapartes representa o montante da garantia concedida ao parceiro de execução através da assinatura do acordo de garantia. A garantia relativa a operações assinadas pelas contrapartes inclui montantes da garantia em todas as operações assinadas pelas contrapartes com os destinatários finais/intermediários financeiros. A garantia relativa a operações assinadas e já desembolsadas inclui os montantes das operações desembolsadas pela contraparte ao destinatário final/aos intermediários financeiros.

a) Garantias orçamentais para apoiar o investimento fora da UE

O **MEE** é a mais antiga garantia orçamental da UE. Permite ao Banco Europeu de Investimento (BEI) realizar operações de financiamento em ambientes de maior risco fora da UE em domínios como o desenvolvimento de infraestruturas socioeconómicas.

Em 2017, foi criada a Garantia **FEDS** para apoiar os investimentos e melhorar o acesso ao financiamento, principalmente em África e nos países da Vizinhança limítrofes da UE, e para ajudar esses países a cumprirem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Com base na experiência do MEE e do FEDS, o **FEDS+** foi criado para o período do QFP 2021-2027 enquanto pacote financeiro integrado destinado a proporcionar uma capacidade de financiamento à África Subsariana, à Ásia, à região do Pacífico, à América Latina, às Caraíbas e aos países da Vizinhança e países do alargamento. O apoio ao abrigo do FEDS+ é direcionado para investimentos que contribuam para: i) a redução das desigualdades socioeconómicas, ii) o crescimento sustentável e inclusivo, iii) a adaptação às alterações climáticas e atenuação das mesmas, iv) a proteção e gestão do ambiente, e v) a criação de emprego.

O **QIU** foi concebido para financiar as prioridades identificadas no Plano para a Ucrânia[30]. O QIU faz parte do Regulamento Mecanismo para a Ucrânia, cujo objetivo é: i) atrair investimentos públicos e privados para a recuperação e reconstrução da Ucrânia, e ii) apoiar a Ucrânia na via da adesão à UE[31].

30 https://enlargement.ec.europa.eu/proposal-council-implementing-decision-approval-assessment-ukraine-plan_pt
31 https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-endorses-ukraine-plan-paving-way-regular-payments-under-ukraine-facility-2024-04-15_en

b) Garantias orçamentais para apoiar o investimento na UE

Em 2015, foi lançado o **FEIE** para fazer face ao problema da debilidade prolongada do investimento privado na UE na sequência da crise financeira. Assume a forma de uma garantia orçamental máxima de 26 mil milhões de EUR do orçamento da UE para o Grupo BEI, complementada por uma afetação de recursos próprios do BEI de 7 500 milhões de EUR.

Lançado no âmbito do QFP 2021-2027, o programa **InvestEU** visa assegurar um impulso adicional aos investimentos que promovem a recuperação económica, a resiliência, o crescimento verde e o emprego na UE durante o período de 2021-2027. Procura alcançar este objetivo através da mobilização de fontes de financiamento públicas e privadas, para fornecer financiamento e apoio a longo prazo a empresas e projetos conformes com as prioridades da UE no atual contexto económico e social difícil.

c) Análise comparativa das garantias orçamentais

Os seis programas de garantia orçamental diferenciam-se entre si no que diz respeito a várias características, nomeadamente as diferentes fases de execução. Embora o MEE (criado em 1977) tenha um longo historial, os períodos de constituição do FEIE e do FEDS terminaram apenas em 2022 e 2024, respetivamente. Ao mesmo tempo, a fase de investimento do InvestEU, do FEDS+ e do QIU teve início mais recentemente. Estas diferentes fases de execução dos seis programas de garantia orçamental estão refletidas no quadro acima. No caso do MEE e do FEIE, os valores mostram que praticamente o montante máximo das garantias foi assumido como compromisso aos parceiros de execução e que estes concordaram em apoiar operações até estes montantes totais. Em contrapartida, garantias orçamentais mais recentes como o FEDS+, o InvestEU e o UIF encontram-se numa fase muito mais incipiente da sua expansão.

As novas garantias orçamentais, como o InvestEU, o FEDS+ e o QIU, que se basearam na experiência de garantias anteriores, têm características semelhantes. No entanto, o InvestEU, o FEDS+ e o UIF têm mais parceiros de execução («arquitetura aberta») e uma maior variedade de produtos.

2.2 Empréstimos provisionados para assistência financeira a países terceiros

Os passivos contingentes ao abrigo desta rubrica decorrem da assistência financeira prestada sob a forma de empréstimos a título do **programa de assistência macrofinanceira** (AMF)[32] e de empréstimos **Euratom** a países terceiros[33]. Os empréstimos concedidos à Ucrânia ao abrigo do programa AMF+ e do Mecanismo para a Ucrânia, no montante de 31,1 mil milhões de EUR no final de 2024, são apoiados pela margem de manobra e serão debatidos na secção 2.3.

O apoio financeiro a países terceiros sob a forma de empréstimos bilaterais da UE foi concedido principalmente no âmbito do programa de AMF, que visa países terceiros que enfrentem uma crise

32 A base jurídica da AMF a países terceiros que não sejam países em desenvolvimento é o artigo 212.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Quando um país terceiro solicita assistência financeira com caráter urgente, a base jurídica utilizada pode ser o artigo 213.º do TFUE.

33 O mecanismo de concessão de empréstimos Euratom destina-se a ajudar tanto os Estados-Membros como países terceiros a financiar investimentos em centrais nucleares e instalações industriais no ciclo do combustível nuclear. Ver Decisão 77/270/Euratom do Conselho, de 29 de março de 1977, que habilita a Comissão a contrair empréstimos Euratom tendo em vista uma contribuição para o financiamento das centrais nucleares de potência (JO L 88 de 6.4.1977, p. 9), conforme alterada e completada.

a nível da balança de pagamentos. Em 2024, foi desembolsado um montante correspondente a 1150 milhões de EUR em novos empréstimos de AMF[34].

No Quadro de Investimento para os Balcãs Ocidentais (QIBO), foram adotadas disposições para conceder empréstimos até 4 mil milhões de EUR a seis países candidatos ao alargamento, com o desembolso das primeiras parcelas a ter início em 2025. Foi igualmente criado um mecanismo de empréstimo distinto para a Moldávia (1,5 mil milhões de EUR) — o desembolso também deverá ter tido início em 2025. Além dos empréstimos de AMF a entidades soberanas de países terceiros, 300 milhões de EUR em empréstimos Euratom, que foram concedidos ao programa ucraniano de energia nuclear, continuam em curso em 31 de dezembro de 2024.

Quadro 2: Montantes em dívida relativos a empréstimos a países terceiros (em 31 de dezembro de 2024) (em milhões de EUR)

	Empréstimos em curso	Juros vencidos	Total
AMF(*)	15 738	118	**15 856**
Euratom	300	1	**301**
Total	**16 038**	**119**	**16 157**

(*) Excluindo empréstimos AMF+ à Ucrânia e empréstimos do Mecanismo para a Ucrânia (apoiados pela margem de manobra)

Tradicionalmente, os empréstimos a países terceiros têm sido financiados através de operações de reempréstimo («back-to-back»), ou seja, cada empréstimo tem sido financiado através de uma emissão de obrigações da UE correspondente, que iguala na íntegra o empréstimo da UE em termos de maturidade, taxas de juro e calendário de reembolso. A partir de janeiro de 2023, foi estabelecida uma abordagem diferente — a abordagem de financiamento unificada — como método geral de contração de empréstimos para as obrigações da UE[35]. No âmbito da abordagem de financiamento unificada, a Comissão coleta todas as receitas da emissão numa reserva de financiamento centralizada e, em seguida, afeta-as internamente aos diferentes programas estratégicos. Os investidores em obrigações da UE estão expostos ao risco de crédito reduzido da UE e não ao risco do país beneficiário final. O passivo da UE é contingente, uma vez que o país beneficiário está contratualmente obrigado a disponibilizar o fluxo de receitas necessário para reembolsar as obrigações da UE. Desde que o beneficiário do empréstimo não se encontre em situação de incumprimento, não é necessária qualquer saída de recursos da UE para liquidar a sua dívida.

Para precaver a eventualidade de o país beneficiário não reembolsar os juros ou o capital do empréstimo recebido, o orçamento da UE reserva provisões para estes empréstimos. Tradicionalmente e em conformidade com a legislação em vigor, para empréstimos de AMF ou Euratom concedidos a países terceiros, são detidos a título de provisões, em componentes específicas do FCP, 9 % do valor dos empréstimos. Os níveis de provisionamento para estes empréstimos são analisados em maior pormenor na secção 3.2.

Por conseguinte, os montantes de reembolso indicados no quadro 3 devem ser vistos como os montantes máximos previsíveis que podem ser acionados contra provisões no período de 2025-2030.

34 Estes incluem 1 000 milhões de EUR para o Egito, 95 milhões de EUR para a Moldávia e 50 milhões de EUR para a Macedónia do Norte. Para informações mais pormenorizadas, incluindo o montante em dívida por beneficiário individual, ver o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a execução da assistência macrofinanceira a países terceiros em 2024, COM(2025) 330 final de 23 de junho de 2025, e o SWD(2025) 166 final de 23 de junho de 2025 que o acompanha.

35 Regulamento (UE, Euratom) 2022/2434 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de dezembro de 2022, que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 no que diz respeito à criação de uma estratégia de financiamento diversificada a título de método geral de contração de empréstimos.

Quadro 3: Calendário anual de reembolso dos empréstimos provisionados em curso a países terceiros (capital + juros) ao abrigo dos programas existentes para o período 2025-2030 (em 31 de dezembro de 2024)

(em milhões de EUR)

Ano	Euratom	AMF	Todos os programas
2025	1	162	**163**
2026	1	410	**411**
2027	51	442	**493**
2028	51	441	**492**
2029	0	1 185	**1 185**
2030	100	308	**408**
Total	**204**	**2 948**	**3 152**

2.3 Empréstimos apoiados pela margem de manobra

Os passivos contingentes ao abrigo desta rubrica decorrem de **empréstimos concedidos aos Estados-Membros** [ou seja, empréstimos ao abrigo do mecanismo de apoio financeiro às balanças de pagamentos (mecanismo BP)[36], empréstimos do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF)[37], empréstimos Euratom, empréstimos ao abrigo do SURE[38] e empréstimos ao abrigo do MRR que são concedidos para apoiar o investimento e as reformas]. Além disso, os **empréstimos à Ucrânia** concedidos em 2023 e 2024 (18 mil milhões de EUR em empréstimos de AMF+ à Ucrânia e 13,1 mil milhões de EUR em empréstimos concedidos ao abrigo do Mecanismo para a Ucrânia) são igualmente apoiados pela margem de manobra orçamental no âmbito do limite máximo dos recursos próprios.

Os passivos contingentes decorrentes de empréstimos concedidos aos Estados-Membros e de empréstimos concedidos recentemente à Ucrânia não são provisionados *ex ante*. Em contrapartida, são cobertos pela possibilidade de recorrer a «recursos próprios» adicionais dos Estados-Membros, prevista no quadro orçamental da UE (até aos limites do limite máximo dos recursos próprios, ou seja, utilizando a «margem de manobra» do orçamento).

Tal significa que, caso um beneficiário não cumpra as suas obrigações para com a UE, a UE tem o direito — em último recurso e apenas após ter esgotado todas as outras possibilidades de encontrar soluções no âmbito do quadro financeiro plurianual em vigor — de solicitar aos Estados-Membros que cubram temporariamente o montante em questão. Tais pedidos de fundos seriam efetuados para além dos limites máximos do QFP, mas em plena conformidade com os limites máximos dos recursos próprios.

Os empréstimos mais recentes (empréstimos do MRR e empréstimos ao abrigo do Instrumento AMF+ para a Ucrânia e do Mecanismo para a Ucrânia) são financiados através da abordagem de

36 Regulamento (CE) n.º 332/2002 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2002, que estabelece um mecanismo de apoio financeiro a médio prazo às balanças de pagamentos dos Estados-Membros (JO L 53 de 23.2.2002, p. 1).

37 Regulamento (UE) n.º 407/2010 do Conselho, de 11 de maio de 2010, que cria um mecanismo europeu de estabilização financeira (JO L 118 de 12.5.2010, p. 1). Regulamento (UE) 2015/1360 do Conselho, de 4 de agosto de 2015, que altera o Regulamento (UE) n.º 407/2010 que cria um mecanismo europeu de estabilização financeira (JO L 210 de 7.8.2015, p. 1).

38 Regulamento (UE) 2020/672 do Conselho, de 19 de maio de 2020, relativo à criação de um instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) na sequência do surto de COVID-19 (JO L 159 de 20.5.2020, p. 1).

financiamento unificada, em que os empréstimos aos beneficiários são concedidos com longos períodos, normalmente um período alargado em que o capital não é reembolsado, seguido de um período longo com uma pequena amortização anual do capital[39].

Em 2024, a Comissão, agindo em nome da UE, geriu quatro programas no âmbito dos quais concedeu empréstimos aos Estados-Membros: Não foram desembolsados novos empréstimos ao abrigo dos três primeiros programas em 2024. Os pormenores destes quatro programas são descritos nos pontos que se seguem:

- O **mecanismo BP** foi criado em 2002 para ajudar os países da UE que não pertencem à área do euro que enfrentam ou incorrem no risco de enfrentar dificuldades ao nível da balança de pagamentos.
- O **MEEF** foi estabelecido em 2010 para prestar apoio financeiro aos Estados-Membros da UE afetados ou ameaçados por graves dificuldades financeiras causadas por eventos excecionais fora do seu controlo.
- O programa **SURE** foi acordado em junho de 2020 para ajudar a financiar aumentos súbitos e significativos da despesa pública nacional relacionados com regimes nacionais de tempo de trabalho reduzido e medidas semelhantes para dar resposta à crise da COVID-19. Uma vez que este instrumento de emergência foi criado antes da entrada em vigor do aumento, em 2020, do limite máximo dos recursos próprios[40] e da margem de manobra, todos os Estados-Membros acordaram em conceder garantias irrevogáveis, incondicionais e mediante solicitação para 25 % do montante máximo da assistência financeira[41]. A contribuição de cada Estado-Membro para o montante total da garantia é proporcional à sua quota-parte no RNB da UE (com base no orçamento da UE de 2020).
- O **MRR**, pilar central do programa NextGenerationEU (NGEU) (2020)[42], é um instrumento de caráter temporário destinado a apoiar reformas e investimentos nos Estados-Membros com o objetivo último de facilitar a recuperação da pandemia de COVID-19, apoiando simultaneamente as transições ecológica e digital. No quadro do Instrumento de Recuperação da UE, a Comissão contrai empréstimos que o MRR utiliza subsequentemente para financiar as reformas e os investimentos dos Estados-Membros. O financiamento pode consistir num empréstimo (apoio reembolsável) ou numa subvenção (apoio não reembolsável). Apenas os empréstimos do MRR (contrariamente às subvenções do MRR) dão origem a passivos contingentes, pelo que, para efeitos do presente relatório, só são considerados os empréstimos do MRR.

No final de 2024, o orçamento da UE tinha incorrido em passivos contingentes de dois programas de apoio à Ucrânia, que foram imputados à margem de manobra. O primeiro destes programas é o de **AMF+**, cujos montantes em dívida atingiram 18 mil milhões de EUR no final de 2023, não

39 No final de 2022, foi estabelecida a estratégia de financiamento diversificada enquanto método de base para a realização de todas as operações de contração de empréstimos, incluindo as AMF. Permite dissociar totalmente um desembolso específico de empréstimos a um Estado-Membro ou a um país terceiro da emissão de obrigações específicas da UE. Ao abrigo do NGEU, a Comissão contrai igualmente empréstimos nos mercados para financiar o apoio não reembolsável (incluindo subvenções do MRR). O reembolso destas operações de contração de empréstimos é coberto pelas dotações dos futuros orçamentos anuais, dentro dos limites máximos dos QFP, pelo que não constitui um passivo contingente para a UE. Todavia, as atividades de contração e concessão de empréstimos no âmbito do NGEU (ou seja, para financiar empréstimos a título do MRR) dão origem a novos passivos contingentes e são abordadas no presente relatório.

40 Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e que revoga a Decisão 2014/335/UE.

41 Para além da garantia fornecida por todos os Estados-Membros, o Regulamento SURE estabelece uma série de salvaguardas para atenuar o risco associado aos passivos contingentes do SURE. Estas salvaguardas incluem um limite de concentração para os três maiores empréstimos de 60 % do montante máximo concedido ao abrigo do SURE, uma exposição anual máxima de 10 % (ou seja, os pagamentos devidos por ano não podem exceder 10 mil milhões de EUR) e, se necessário, a possibilidade de a Comissão alargar os prazos de vencimento dos seus empréstimos contraídos.

42 Regulamento (UE) 2020/2094 do Conselho que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da crise da COVID-19 (JO L 433 I de 22.12.2020, p. 23).

tendo sido desembolsados novos empréstimos adicionais em 2024. O segundo destes programas é o **Mecanismo para a Ucrânia** (13,1 mil milhões de EUR no final de 2024). Os custos com juros ao abrigo de ambos os programas são subvencionados no período até ao final de 2027, a fim de aumentar a concessionalidade desses empréstimos através de diversas modalidades. Os Estados-Membros cobrem os custos com juros dos empréstimos de AMF+ através de receitas afetadas externas no âmbito do quadro do orçamento da UE, enquanto o orçamento da UE cobre os custos das taxas de juro dos empréstimos do Mecanismo para a Ucrânia.

Quadro 4: Empréstimos desembolsados apoiados pela margem de manobra orçamental da UE (em 31 de dezembro de 2024) (em milhões de EUR)

	Empréstimos desembolsados	Juros vencidos	Total
Mecanismo BP	200	1	**201**
MEEF	42 000	380	**42 380**
SURE	98 355	104	**98 459**
MRR (empréstimos)	108 686	1 434	**110 120**
AMF+	18 000	273	**18 273**
Mecanismo para a Ucrânia	13 112	205	**13 317**
Total	**280 353**	**2 397**	**282 750**

Entre o final de 2023 e o final de 2024, o aumento mais significativo registou-se nos empréstimos do MRR, que aumentaram de 79,6 mil milhões de EUR para 110,1 mil milhões de EUR — um aumento de 30,5 mil milhões de EUR desde o final de 2023 (+38,3 %). Globalmente, os montantes totais em dívida aumentaram de 239,7 mil milhões de EUR no final de 2023 para 282,8 mil milhões de EUR no final de 2024, o que representa um aumento de 43,0 mil milhões de EUR (+17,9 %).

O quadro 5 abaixo apresenta os montantes dos reembolsos anuais totais (capital + juros) devidos por todos os beneficiários dos empréstimos da UE concedidos no contexto da: i) assistência financeira aos Estados-Membros e ii) assistência financeira à Ucrânia ao abrigo dos instrumentos de AMF+ e do Mecanismo para a Ucrânia.

Para cada um dos anos considerados, estes montantes fornecem um indicador da saída máxima teórica a cobrir pelo orçamento da UE em relação aos passivos contingentes decorrentes da assistência financeira aos Estados-Membros e à Ucrânia no final de 2024.

Ao longo do horizonte temporal do próximo QFP (até 2034), os reembolsos de capital e de juros pelos beneficiários de empréstimos (ou seja, excluindo os empréstimos do MRR) pertinentes para o limite máximo permanente ascendem, em média, a 9,2 mil milhões de EUR por ano. Os reembolsos de capital e de juros pelos beneficiários de empréstimos apoiados pelo limite máximo do IRUE (ou seja, empréstimos do MRR) ascendem, em média, a 2,8 mil milhões de EUR por ano durante o período de 2025-2034.

Quadro 5: O calendário anual de reembolso dos empréstimos apoiados pela margem de manobra (capital + juros) ao abrigo dos programas existentes para o período 2025-2030 (em 31 de dezembro de 2024) (milhões de EUR)

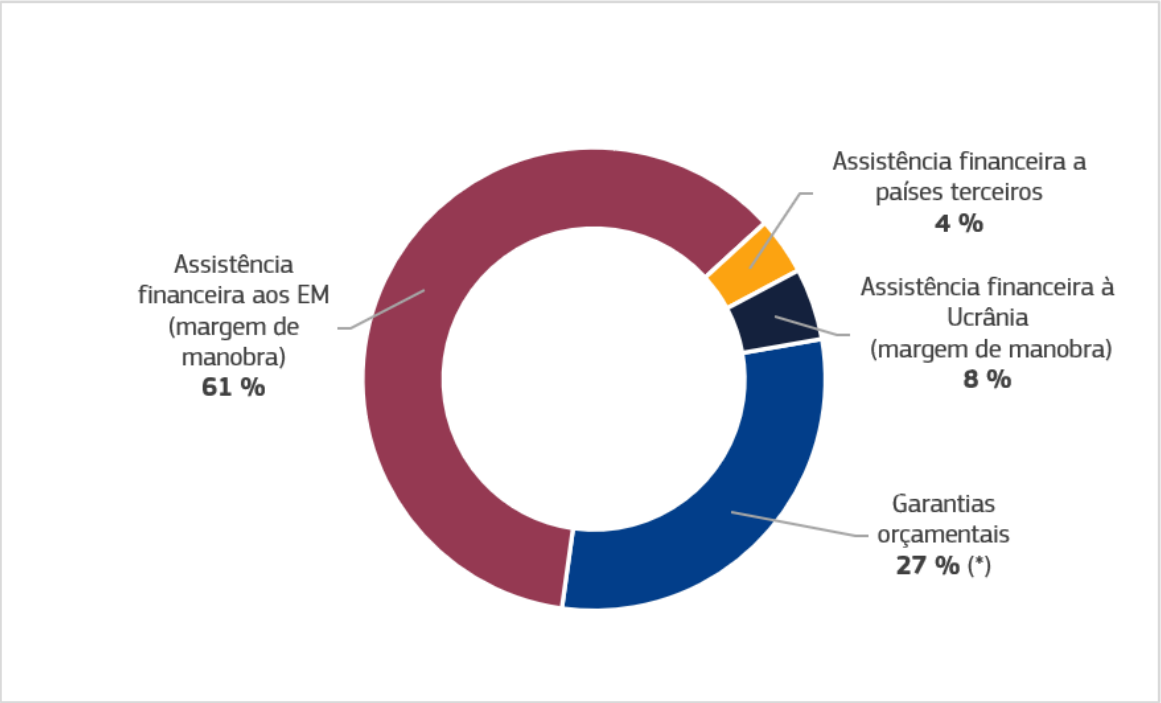
Ano	Balança de pagamentos	MEEF	SURE	Empréstimos do MRR (*)	AMF+ (**)	Mecanismo para a Ucrânia (***)	Todos os programas
2025	206	306	8 217	2 215	570	320	11 834
2026	0	6 913	8 327	2 216	570	391	18 417
2027	0	3 587	327	2 216	570	391	7 091
2028	0	4 612	10 327	2 219	571	392	18 121
2029	0	1 790	8 464	2 218	571	391	13 434
2030	0	371	10 327	2 216	570	391	13 875
Total	**206**	**17 579**	**45 989**	**13 300**	**3 423**	**2 277**	**82 772**

(*) Os juros dos empréstimos do MRR ao abrigo do programa NGEU são calculados de acordo com uma metodologia específica [ver Decisão de Execução da Comissão, C(2022) 9701 final, de 19 de dezembro de 2022]. Por conseguinte, a taxa de juro anual para estes empréstimos apresentada acima é uma estimativa baseada nas condições de financiamento atuais. (**) Em conformidade com o artigo 17.º do Regulamento (UE) 2022/2463, a UE pode, a pedido da Ucrânia, conceder anualmente uma bonificação de juros para cobrir os custos com juros relacionados com empréstimos AMF+.
(***) Em conformidade com o artigo 23.º do Regulamento (UE) 2024/792, a Ucrânia pode solicitar anualmente uma bonificação de juros para cobrir os custos com juros relacionados com os empréstimos concedidos ao abrigo do Mecanismo para a Ucrânia.

2.4 Panorâmica dos passivos contingentes no final de 2024

No final de 2024, o orçamento da UE estava exposto a passivos contingentes num montante total de 410 mil milhões de EUR, que podem ser repartidos do seguinte modo: i) mais de **300 mil milhões de EUR** relacionados com empréstimos concedidos aos Estados-Membros e a países terceiros; e ii) **110 mil milhões de EUR** relacionados com garantias concedidas através do FEIE, do InvestEU, do MEE , do FEDS, do FEDS+ e do UIF. O maior conjunto de exposições do orçamento da UE provém de programas de empréstimos aos Estados-Membros.

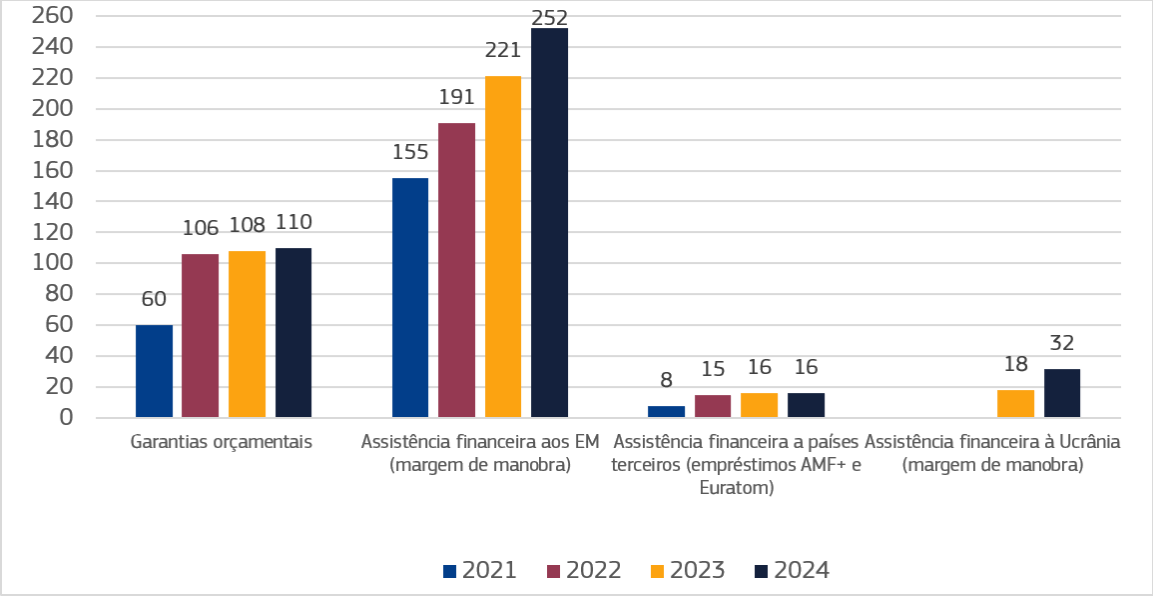
Figura 1: Repartição dos passivos contingentes por fonte (em 31 de dezembro de 2024)



(*) Com base no montante total da «garantia máxima disponível assinada com os parceiros de execução» (ver quadro 1).

Conforme revela a tendência ascendente constante que registaram no período 2021-2024, as garantias orçamentais e os programas de assistência financeira assumiram uma importância crescente para a execução das políticas da UE. O aumento registado em 2024 (+13 % em comparação com o ano anterior) está em consonância com o aumento registado entre o final de 2022 e o final de 2023, +16 %). Tal coaduna-se com o aumento acentuado de 40 % registado entre o final de 2021 e o final de 2022, partindo de uma base mais baixa.

Figura 2: Repartição dos passivos contingentes pendentes por fonte no período de 2021-2024 (milhares de milhões de EUR)



A maior parte do aumento de 2024 deve-se aos desembolsos adicionais de empréstimos ao abrigo do MRR e à assistência financeira à Ucrânia. Os passivos contingentes decorrentes dos programas de garantia orçamental mantiveram-se, em grande medida, estáveis em 2024. O aumento dos passivos decorrentes dos programas de garantia orçamental, devido ao início da fase de execução do InvestEU, do FEDS+ e do UIF foi quase inteiramente compensado pela diminuição das exposições do MEE, do FEIE e do FEDS devido ao vencimento do prazo de exposições ou a exposições canceladas.

Os passivos contingentes da UE continuaram a aumentar em 2025 em relação a:

i) apoio adicional a países terceiros [em especial apoio à Ucrânia ao abrigo do Mecanismo para a Ucrânia e do empréstimo AMF de utilização acelerada de receitas extraordinárias (ERA)[43]],

ii) desembolsos adicionais de empréstimos do MRR aos Estados-Membros,

iii) a novos progressos na execução dos programas de garantia orçamental (InvestEU, FEDS+ e QIU), e

iv) a execução dos programas de AMF recentemente aprovados a favor do Egito[44] e da Jordânia[45], juntamente com a execução do Quadro de Investimento para os Balcãs Ocidentais (QIBO)[46] e do Mecanismo para a Moldávia[47].

O desembolso dos empréstimos aos Estados-Membros ao abrigo do Instrumento de Ação para a Segurança da Europa (SAFE) terá início no início de 2026[48].

43 Regulamento (UE) 2024/2773 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 2024, que cria o Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia e que concede assistência macrofinanceira excecional a esse país.

44 Decisão (UE) 2025/1267 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2025, relativa à concessão de assistência macrofinanceira à República Árabe do Egito.

45 Decisão (UE) 2025/793 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de abril de 2025, relativa à concessão de assistência macrofinanceira ao Reino Haxemita da Jordânia.

46 Regulamento (UE) 2024/1449 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que cria o Mecanismo para as Reformas e o Crescimento nos Balcãs Ocidentais.

47 O Regulamento (UE) 2025/535 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de março de 2025, que cria o Mecanismo para as Reformas e Crescimento na República da Moldávia.

48 Regulamento (UE) 2025/1106 do Conselho, de 27 de maio de 2025, que cria o Instrumento de Ação para a Segurança da Europa (SAFE) através do Reforço da Indústria Europeia de Defesa.

3. Avaliação da sustentabilidade dos passivos contingentes da UE

3.1 Quadro de avaliação

Sem prejuízo da avaliação do provisionamento de determinados passivos financeiros ao longo de toda a sua vigência, necessária em caso de assunção de passivos, o artigo 213.º, n.º 3, do Regulamento Financeiro estipula que «*os passivos contingentes decorrentes de garantias orçamentais ou de assistência financeira a cargo do orçamento são considerados sustentáveis se a sua evolução plurianual prevista for compatível com os limites fixados pelo regulamento que estabelece o QFP previsto no artigo 312.º, n.º 2, do TFUE e com o limite máximo das dotações de pagamento anuais fixado no artigo 3.º, n.º 1, da Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho.*» (ou seja, os limites máximos do QFP e o limite máximo dos recursos próprios).

Isto significa que os recursos que a UE pode utilizar num único ano ao abrigo do atual QFP e o limite máximo dos recursos próprios devem ser suficientes para financiar as despesas decorrentes do QFP, bem como quaisquer passivos contingentes que se possam materializar.

Em especial, os pagamentos relativos a **passivos contingentes provisionados** para garantias orçamentais e assistência financeira a países terceiros devem ser financiados a partir das provisões estabelecidas e de quaisquer outros pagamentos do provisionamento programados ao abrigo do QFP. A secção 3.2 do presente relatório apresenta uma avaliação da adequação das provisões disponíveis para cumprir os pagamentos previstos e imprevistos decorrentes das garantias orçamentais e da assistência financeira a países terceiros relativamente aos passivos, tal como se apresentavam no final de 2024.

Os pagamentos relacionados com a materialização dos passivos contingentes decorrentes da **assistência financeira apoiada pela margem de manobra** prestada aos Estados-Membros e à Ucrânia podem ser financiados mediante a mobilização de recursos próprios adicionais até ao limite máximo previsto pela DRP como último recurso após outros meios para cobrir esses pagamentos ou reprogramar os passivos conexos. A margem de manobra (ou seja, a diferença entre o limite máximo dos recursos próprios e os recursos próprios necessários para financiar as despesas do orçamento da UE) representa a capacidade financeira da UE para cobrir saídas adicionais relacionadas com a materialização de passivos contingentes decorrentes da assistência financeira apoiada pela margem de manobra[49]. A secção 3.3 abaixo apresenta os resultados da avaliação da sustentabilidade dos passivos contingentes apoiados pela margem de manobra existentes no final de 2024. A DRP de 2020 aumenta temporariamente o limite máximo dos recursos próprios (até 0,6 % adicionais do RNB até 2058) , a fim de ter em conta os passivos incorridos durante a execução do IRUE, incluindo passivos contingentes apoiados pela margem de manobra decorrentes de empréstimos do MRR concedidos aos Estados-Membros.

3.2 Avaliação da sustentabilidade dos passivos contingentes provisionados

a) Provisionamento disponível no final de 2024

Os passivos contingentes decorrentes de garantias orçamentais e da assistência financeira a países terceiros são provisionados no orçamento da UE com base numa avaliação prudente das perdas esperadas ao longo da duração para cada instrumento acrescidas de uma margem de segurança (para fazer face a perdas inesperadas). O FCP detém as provisões que protegem o orçamento da UE contra perdas que possam resultar de garantias orçamentais e da assistência financeira a países terceiros.

49 O quadro de avaliação deste conjunto de passivos contingentes foi descrito em pormenor na edição de 2021 do presente relatório, ou seja, COM(2021) 676 final de 5.11.2021.

Em 31 de dezembro de 2024, o valor de mercado dos ativos líquidos no FCP ascendia a 23,2 mil milhões de EUR, um aumento face aos 18,8 mil milhões de EUR no final de 2023[50]. Para os restantes anos deste QFP, a Comissão constituirá provisões adicionais para o FCP (em especial provisões relacionadas com o InvestEU, com o FEDS+ e com a Garantia para a Ucrânia), o que conduzirá a um novo aumento da dimensão do FCP.

Em conformidade com as orientações para a gestão de ativos, o FCP mantém uma carteira líquida diversificada, que investe principalmente em instrumentos de dívida com notação elevada, tais como obrigações emitidas por governos, entidades supranacionais, agências estatais e empresas, com o objetivo de assegurar a conservação do capital ao longo do seu horizonte de investimento. A carteira do FCP no final do exercício estava bem diversificada entre as diferentes classes de ativos dentro do universo de rendimento fixo elegível, incluindo alguma exposição limitada a valores mobiliários não denominados em euros, fundos de índices cotados (ETF) de instrumentos de capitais próprios e caixa ou equivalentes de caixa.

Em 2024, o FCP alcançou um rendimento anual de +3,57 %, excedendo o valor de referência da sua carteira (+3,31 %)[51].

Embora os fundos detidos no FCP sejam geridos em conformidade com uma política de investimento única e utilizando uma infraestrutura comum, as provisões são afetadas como pertencentes ao programa (ou Estado-Membro) que constitui a fonte do provisionamento orçamental.

Em 31 de dezembro de 2024, o FCP era composto por 18 componentes (15 das quais estavam plenamente operacionais e continham fundos), nomeadamente as relativas a todos os programas de garantia em curso, a componente do Fundo de Garantia relativo às ações externas (que cobre antigos empréstimos MEE, Euratom e de AMF) e as componentes relativas aos empréstimos de AMF e Euratom pós-2020. Dos 18 compartimentos, 11 estavam relacionados com as exposições da UE e sete eram compartimentos dos Estados-Membros ao abrigo do InvestEU, em que os Estados-Membros contribuintes detêm as provisões e são os únicos responsáveis pelos passivos contingentes associados.

As provisões para os empréstimos AMF e Euratom estão repartidas por uma série de diferentes compartimentos do FCP:

- as exposições antigas (7,3 mil milhões de EUR de empréstimos de AMF e 300 milhões de EUR de empréstimos Euratom) fazem parte da componente FGAE,
- os novos empréstimos AMF (2,7 mil milhões de EUR) autorizados após 2020, incluindo o empréstimo AMF de emergência de 1,2 mil milhões de EUR à Ucrânia de 2022, encontram-se na componente de AMF pós-2020,
- os empréstimos de AMF excecional concedidos à Ucrânia, no valor de 6 mil milhões de EUR (AMF excecional I e II) encontram-se numa componente separada, uma vez que beneficiam de uma cobertura suplementar de riscos (ou seja, para este pacote de empréstimos de AMF excecional concedidos à Ucrânia é exigida uma taxa de cobertura de 70 %: 9 % de provisionamento realizado a partir do orçamento da UE e 61 % das garantias mobilizáveis dos Estados-Membros).

50 Em 2024, o FCP recebeu 3,6 mil milhões de EUR de contribuições líquidas do orçamento da UE ou de contribuições dos Estados-Membros e países participantes na Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA).

51 Para informações adicionais, consultar o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o fundo comum de provisionamento em 2024.

Quadro 6: compartimentos do FCP (em 31.12.2024)

Compartimento	Valor de mercado em EUR
Compartimentos abertos em 2021	
FEIE	8 880 303 796
FGAE[52]	3 225 691 236
FEDS	761 545 053
InvestEU[53]	5 530 142 834
Compartimentos abertos em 2022	
FEDS+	2 942 175 755
AMF pós-2020	128 662 218
AMF excecional a favor da Ucrânia[54]	240 575 443
Empréstimos Euratom pós-2020	—
Empréstimos do MEE reafetados para a Ucrânia	—
Garantia InvestEU Roménia	187 974 119
Garantia InvestEU Chéquia	44 099 187
Garantia InvestEU Finlândia	30 657 774
Garantia InvestEU Grécia	252 204 112
Operações de financiamento misto do InvestEU	667 045 123
Compartimentos abertos em 2023	
Garantia InvestEU Bulgária	79 674 706
Garantia InvestEU Malta	7 939 418
Compartimentos abertos em 2024	
Garantia para a Ucrânia	201 878 310
Garantia InvestEU Espanha	—
TOTAL	**23 180 569 085**

b) Avaliação da sustentabilidade das garantias orçamentais

Como explicado na secção 2.1, as garantias orçamentais da UE diferem significativamente em termos de objetivos estratégicos, estruturas de partilha de riscos e perfil de risco das operações subjacentes. Tal pode, por sua vez, conduzir a uma taxa de provisionamento distinta para os diferentes programas, com base num valor em risco[55] ao longo da vida que garanta uma cobertura

52 Fundo de Garantia relativo às ações externas (FGAE), que detém as provisões para o mandato de empréstimo externo (MEE), o instrumento já existente de AMF e os programas Euratom.

53 Compartimento da UE.

54 Ao abrigo da Decisão (UE) 2022/12018 e da Decisão (UE) 2022/1628 que concedem assistência macrofinanceira excecional à Ucrânia.

55 O valor em risco pode ser definido como o nível de perdas de uma carteira que, estatisticamente, num determinado horizonte temporal, não será ultrapassado com um determinado nível de confiança. Os respetivos níveis de confiança

adequada das perdas potenciais a um determinado nível de confiança (predefinido). A análise realizada no âmbito do último relatório sobre o artigo 41.º, n.º 5, do Regulamento Financeiro confirma que os montantes de provisionamento disponíveis para os compartimentos pertinentes do FCP estão em conformidade com os requisitos dos respetivos regulamentos. No que diz respeito aos programas FEIE e FEDS, foi identificado um excedente de provisionamento.

É possível retirar as seguintes conclusões dos dados disponíveis sobre as perdas líquidas ao longo da sua duração em 31 de dezembro de 2024, no que respeita às garantias orçamentais em vigor nessa data:

- O **FEIE** é uma garantia orçamental totalmente constituída cujo período elegível para assinatura terminou no final de 2022. Por conseguinte, a Comissão deve efetuar a avaliação do excedente/das reconstituições exigida nos termos do artigo 216.º, n.º 4, do Regulamento Financeiro. A Comissão concluiu este ano que o objetivo do FEIE para a taxa de provisionamento de 35 % continua a ser adequado [ou seja, a avaliação dos riscos baseada na análise do valor em risco (VaR), com um nível de confiança de 95 %, sugeriu uma taxa de provisionamento exigida de 34 % (contra 31 % no ano anterior)]. O provisionamento atual detido relativamente às exposições do FEIE (38,7 %) excede a taxa-objetivo de provisionamento de 35 %. Está legalmente previsto que este provisionamento excedentário do FEIE de 853 milhões de EUR pode ser utilizado para financiar o custo de provisionamento da garantia da UE ao abrigo do InvestEU e a parte remanescente financiará o mecanismo de crédito ao setor público.
- O **FEDS** está também plenamente constituído desde o final de 2024. A análise de risco mostra que, na atual conjuntura, o objetivo de uma taxa de provisionamento de 50 % continua a ser adequado. Em comparação com o valor de referência pertinente[56], existe um excedente de provisionamento de 321,4 milhões de EUR e, com base na taxa-objetivo de provisionamento, o excedente é de 405 milhões de EUR.
- O **FGAE**, que detém o provisionamento para empréstimos AMF anteriores a 2021, o empréstimo Euratom e o MEE, tem atualmente uma taxa de provisionamento de facto de 9,96 % (sem ter em conta os empréstimos reafetados do MEE à Ucrânia), em comparação com uma taxa-objetivo de provisionamento prevista no Regulamento FGAE de 9 %. No que diz respeito aos empréstimos reafetados do MEE à Ucrânia, a Comissão considera que uma taxa de provisionamento de 70 % continua a ser adequada.
- O **InvestEU**, o **FEDS+** e o **UIF** ainda se encontram na fase de expansão, o que significa que as carteiras e o provisionamento subjacentes ainda não estão totalmente constituídos. Por conseguinte, é demasiado cedo para tirar conclusões sobre a adequação das taxas de provisionamento destas garantias.

c) Avaliação da sustentabilidade dos empréstimos provisionados a países terceiros

A carteira de empréstimos AMF a países terceiros em dívida inclui empréstimos a um conjunto diversificado de: i) países candidatos ou potencialmente candidatos à adesão à UE, ii) países e territórios abrangidos pela Política Europeia de Vizinhança, e iii) outros países terceiros que desempenham um papel determinante na estabilidade regional, são de importância estratégica para a União e são política, económica e geograficamente próximos da União.

As considerações enunciadas nos três pontos *infra* sustentam a adequação continuada da meta global de 9 % de taxa de provisionamento para os empréstimos de AMF:

- a situação económica dos beneficiários de AMF, tendo em conta fatores como o PIB per capita, a maturidade relativa da economia, a proximidade da economia da UE, etc,

para os programas internos (FEIE, InvestEU) e os programas externos (FEDS, FEDS+) são 95 % e 90 %, respetivamente, e têm em conta fatores como os diferentes objetivos estratégicos e os respetivos quadros.

56 Valor em risco com um nível de confiança de 90 %.

- a ligação direta de programas de AMF e contingência a um programa de desembolsos do FMI existente, bem como um historial satisfatório na sua execução, que assegura a viabilidade financeira do país terceiro e, por conseguinte, o eventual reembolso dos fundos da UE,
- uma avaliação da situação económica dos beneficiários da AMF e da recente evolução macroeconómica nos países parceiros.

No que diz respeito ao risco de liquidez, importa também ter em conta que a atual estrutura de empréstimos AMF, os prazos de vencimento e os reembolsos dos beneficiários estão bem distribuídos ao longo do QFP atual e dos QFP subsequentes (conforme comunicado nas contas anuais consolidadas da UE[57]), reduzindo assim a magnitude da exposição do orçamento da UE em caso de atraso no reembolso ou de incumprimento. Além disso, a liquidez no FCP funciona como uma reserva, assegurando a disponibilidade de liquidez suficiente para fazer face a potenciais perturbações financeiras.

Caixa 2: Passivos contingentes da UE decorrentes do apoio financeiro à Ucrânia – Principais desenvolvimentos em 2024-2025

Desde a invasão da Ucrânia pela Rússia, em 2022, a UE tem vindo sistematicamente a prestar um forte apoio político, económico, militar, financeiro e humanitário à Ucrânia. O quadro 7 *infra* apresenta o conjunto completo de exposições financeiras diretas e indiretas à Ucrânia, ao abrigo dos programas existentes em 30 de junho de 2025.

O principal veículo para prestar apoio financeiro à Ucrânia no período 2024-2027 é o **Mecanismo para a Ucrânia**, cuja capacidade global para esse período é de até 50 mil milhões de EUR[58].

Em 2024, a UE comprometeu-se a conceder um novo empréstimo AMF no valor de 18,1 mil milhões de EUR no contexto da **iniciativa «empréstimos à Ucrânia de utilização acelerada de receitas extraordinárias» do G7**[59]. O empréstimo, a desembolsar na íntegra ao longo de 2025, será reembolsado com receitas provenientes de ativos estatais russos imobilizados na UE através do **Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia («ULCM»)**[60] administrado pela Comissão Europeia. As receitas provenientes dos ativos imobilizados cobrirão igualmente os custos das taxas de juro destes empréstimos.

Os empréstimos do Mecanismo para a Ucrânia (33 mil milhões de EUR para 2024-2027) e o empréstimo de AMF de utilização acelerada de receitas extraordinárias (ERA) (18,1 mil milhões de EUR para 2024-2027) são concedidos com elevada concessionalidade, tendo em conta as bonificações de juros e o longo período de reembolso de 35 anos e 45 anos, respetivamente, incluindo um período de diferimento de amortização de 10 anos. Tal reduz os encargos anuais para as finanças públicas da Ucrânia, minimizando simultaneamente os riscos para o

57 https://commission.europa.eu/publications/consolidated-annual-accounts-european-union-financial-year-2024_en
58 Para mais pormenores, ver a caixa 1 do relatório de 2024.
59 Em junho e outubro de 2024, o G7 anunciou um acordo para lançar a iniciativa *empréstimos à Ucrânia de utilização acelerada de receitas extraordinárias* (*Iniciativa empréstimos ERA à Ucrânia*), através da qual os membros do G7 acordaram conceder à Ucrânia empréstimos até 45 mil milhões de EUR (cerca de 50 mil milhões de USD) relativamente ao apoio financeiro não reembolsável do Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia («ULCM»). A componente de financiamento da iniciativa consiste em empréstimos bilaterais individuais concedidos pelos EUA, o Reino Unido, o Canadá e o Japão e num mecanismo de empréstimo de assistência macrofinanceira excecional concedido pela União Europeia. A Iniciativa empréstimos ERA à Ucrânia foi concebida de modo a que estes empréstimos possam ser reembolsados sem ação regressiva à Ucrânia, com fundos para servir e reembolsar empréstimos a provir do ULCM. O ULCM, administrado pela Comissão Europeia, será financiado a partir dos lucros líquidos extraordinários gerados pelas centrais de depósito de valores mobiliários na União Europeia e (possivelmente) noutros países do G7 sobre os ativos e reservas do Banco Central da Rússia que foram imobilizados nos sistemas internacionais de compensação pouco depois de a Rússia ter lançado a sua guerra ilegal de agressão.
60 Regulamento (UE) 2024/2773 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 2024, que cria o Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia e que concede assistência macrofinanceira excecional a esse país.

orçamento da UE. No final de junho de 2025, estavam pendentes empréstimos num montante total de 16,2 mil milhões de EUR ao abrigo do Mecanismo para a Ucrânia, tendo sido desembolsados sete mil milhões de EUR no primeiro semestre de 2025 ao abrigo do empréstimo AMF de utilização acelerada de receitas extraordinárias.

A cobertura orçamental dos passivos contingentes decorrentes de empréstimos concedidos à Ucrânia desde 2023 foi assegurada pela margem de manobra orçamental (analisada na secção seguinte). Os empréstimos concedidos à Ucrânia no final de 2022 (6 mil milhões de EUR de AMF e 1,59 mil milhões de EUR de empréstimos reafetados ao abrigo do MEE) estão sujeitos a uma cobertura orçamental de 70 %[61].

Em conformidade com o artigo 13.º da Decisão (UE) 2022/1628 relativa à AMF, a Comissão reviu a adequação da taxa de provisionamento de 70 % no final de junho de 2025, no contexto do relatório sobre o artigo 41.º, n.º 5, do Regulamento Financeiro. Na sequência desta revisão, a Comissão concluiu que, para o período em análise, não existiam novos elementos suficientes, duradouros e significativos que justificassem a alteração da taxa de provisionamento de 70 %. Os desenvolvimentos mais recentes, incluindo os resultados da oitava revisão pelo FMI do acordo alargado ao abrigo do programa do Mecanismo de Financiamento Alargado (EFF) para a Ucrânia, confirmam que a taxa de provisionamento de 70 % para as exposições pós-guerra ao país continua a ser adequada[62].

61 No que diz respeito aos empréstimos do MEE reafetados, a cobertura assumirá a forma de provisionamento realizado financiado pelo orçamento da UE. O mesmo efeito é alcançado para AMF excecional complementando a taxa de provisionamento realizado ao nível de 9 % com garantias dos Estados-Membros para cobrir uma segunda perda de até 61 % das exposições de empréstimos.

62 Ver https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2025/06/30/Ukraine-Eighth-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-568152

Quadro 7: Exposições diretas e indiretas à Ucrânia (capital) em curso ao abrigo dos programas existentes (em 30 de junho de 2025) (milhões de EUR)

Exposições diretas	Montante em dívida	Cobertura orçamental
Anterior AMF	3 810	9%
Anteriores empréstimos Euratom	300	9%
AMF de emergência	1 200	9%
AMF excecional I e II	6 000	9 % (+61 % das garantias dos EM)
AMF+	18 000	Margem de manobra
Mecanismo para a Ucrânia — Pilar 1	13 200	Margem de manobra
Empréstimos AMF no âmbito da ERA	7 000	Margem de manobra
Total	**49 510**	
Exposições indiretas		
Empréstimos do MEE desembolsados antes de fevereiro de 2022	1 708	9%
Primeiro pacote do BEI ao abrigo do MEE	668	9%
Segundo pacote do BEI ao abrigo do MEE	1 338	70%
FEDS+ IW1	103	70%
Garantia para a Ucrânia	1 489	70%
Total	**5 306**	

3.3 Avaliação da sustentabilidade dos passivos contingentes apoiados pela margem de manobra

A capacidade do orçamento da UE para fazer face a uma situação em que a exposição relativa a passivos contingentes apoiados pela margem de manobra se materializa é avaliada através da aplicação do quadro referido no ponto 3.1 *supra*.

No tocante aos passivos abrangidos pelo limite máximo permanente dos recursos próprios, a avaliação anual tem em conta as exposições pendentes em 31 de dezembro de 2024. Tal como explicado na caixa 1, tal inclui passivos contingentes relacionados com a situação atual da contração e concessão de empréstimos ao abrigo do: MEEF; Mecanismo de apoio às balanças de pagamentos; Programa SURE; AMF+ à Ucrânia; e Mecanismo para a Ucrânia. Os passivos contingentes mais recentes, como os resultantes do empréstimo AMF de utilização acelerada de receitas extraordinárias e do Mecanismo SAFE, serão avaliados em futuras avaliações anuais[63].

Relativamente aos passivos do NGEU, no QFP 2021-2027 o limite máximo dos recursos próprios sofreu um aumento de 0,6 % do RNB da UE exclusivamente para garantir estas emissões, o que permite assegurar que a UE dispõe de meios para reembolsar os juros e o capital da dívida emitida para financiar o apoio não reembolsável do NGEU (subvenções do MRR) e apoio reembolsável (empréstimos do MRR) aos Estados-Membros. Uma vez que os custos com juros e o reembolso das subvenções são incluídos na futura programação orçamental anual, apenas os empréstimos

63 Proposta de regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2028 a 2034, COM(2025) 571 final; Proposta de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e que revoga a Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 (COM(2025)574 final).

do MRR representam passivos contingentes para o orçamento. Além disso, para aplicar uma abordagem conservadora, os testes de esforço também têm em conta as obrigações próximas da data de vencimento e cuja renovação está prevista.

O primeiro passo consiste em delinear um cenário central (base de referência) que corresponda à evolução esperada das despesas e da capacidade financeira da UE ao longo dos próximos anos. Para o efeito, o presente relatório baseia-se no projeto de orçamento publicado para 2026[64] e na previsão a longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída do orçamento da UE[65], que prevê as receitas e despesas decorrentes do QFP 2021-2027, do NextGenerationEU e do próximo QFP e da DRP, em conformidade com a proposta da Comissão.

Neste cenário central, o limite máximo permanente dos recursos próprios é assim fixado em 1,4 % do RNB da UE em 2026 e 2027 e em 1,75 % do RNB da UE a partir de 2028[66]. No que diz respeito ao NextGenerationEU, o cenário central pressupõe um reembolso a partir de 2028 com um montante anual fixo de 24 mil milhões de EUR, em conformidade com a proposta de QFP da Comissão.

Este cenário apresenta uma projeção de base da margem de manobra em relação à qual a sustentabilidade dos passivos contingentes incorridos em 31 de dezembro de 2024 é avaliada em conformidade com o artigo 256.º do Regulamento Financeiro. As operações de contração e concessão de empréstimos mais recentes serão abrangidas em futuros relatórios anuais.

Neste cenário de base e excluindo o exercício orçamental de 2025 em curso, a margem de manobra disponível para cobrir os passivos contingentes existentes e novos em 2026-2034 é, em média, de cerca de **128,5 mil milhões de EUR** por ano relativamente à margem ao abrigo do limite máximo dos recursos próprios e de cerca de **111,4 mil milhões de EUR** por ano para o limite máximo temporário de 0,6 % do RNB da UE. Por conseguinte, este cenário de base parte do princípio de que nenhum passivo contingente se materializa.

Testes de esforço adicionais avaliam a sustentabilidade dos passivos contingentes existentes em cenários extremos em 2026-2034. Com a abordagem de financiamento unificada, os passivos conexos relacionados com a contração de empréstimos ao abrigo de diferentes programas são comunicados de forma integrada, independentemente de estarem relacionados com um risco de despesa (renovações previstas das obrigações para as subvenções do IRUE) ou com um risco de receitas (renovações previstas das obrigações para os empréstimos aos Estados-Membros ao abrigo do IRUE ou à Ucrânia ao abrigo da AMF+ e do Mecanismo para a Ucrânia). Por esse motivo, os testes de esforço sobre as receitas e as despesas são combinados num teste comum, em comparação com edições anteriores do relatório. Os testes de esforço incluem três tipos de testes de esforço, cada um dos quais é descrito nos pontos seguintes.

1) **Teste de esforço relativamente à economia.** No cenário central, o RNB da UE segue as projeções para o crescimento real e para a inflação contidas nas previsões económicas da Comissão da primavera de 2025[67]. Para o teste de esforço, as taxas de crescimento nominal projetadas são inferiores ao cenário de base em um ponto percentual, para cada ano do período de referência[68].

   Tal reduz o valor nominal do limite máximo dos recursos próprios e, por conseguinte, a margem de manobra disponível em **18,6 mil milhões de EUR**, em média, por ano para os

64 Incluindo a Carta Retificativa n.º 1/2026 COM(2025) 851.

65 COM(2025) 573 final.

66 A proposta da Comissão para a futura decisão relativa aos recursos próprios inclui igualmente a possibilidade de um aumento temporário do limite máximo dos recursos próprios de 0,25 % adicionais do RNB da UE se o «mecanismo de crise» for ativado. No entanto, a menos que e até que o mecanismo seja ativado durante o próximo QFP, esta disposição não afeta a avaliação aqui apresentada.

67 Comissão Europeia, Previsões económicas europeias da primavera de 2025. Documento institucional 318, maio de 2025. Previsões económicas da primavera de 2025:um crescimento moderado num contexto de incerteza económica mundial — Comissão Europeia.

68 Tal é semelhante ao teste de esforço sobre o «cenário adverso r-g» realizado no Monitor da Sustentabilidade da Dívida da Comissão: 2024.European Economy, Institutional Paper 306, março de 2025.

montantes «não orçamentados» (margem de manobra) ao abrigo do limite máximo permanente dos recursos próprios e em **6,5 mil milhões de EUR** ao abrigo do limite máximo temporário do NGEU durante o período 2026-2034.

2) **Teste de esforço do lado das despesas e das receitas do orçamento.** Neste cenário, prevê-se que as despesas do QFP atinjam o seu máximo teórico (ou seja, os limites máximos possíveis para os pagamentos do QFP e todos os instrumentos especiais individuais, incluindo a Reserva para a Ucrânia). É importante salientar que: i) tal não reflete uma previsão ascendente e não está relacionado com quaisquer expectativas atuais quanto à evolução dos pagamentos da UE; e ii) do lado das despesas do orçamento, qualquer decisão de aumentar as despesas (dentro dos limites máximos do QFP) exige uma proposta da Comissão e a aprovação do Parlamento Europeu e do Conselho enquanto autoridade orçamental.

   No que diz respeito aos custos de financiamento do IRUE, este cenário pressupõe que a superação dos custos, em comparação com a atualização técnica da programação financeira em 2027, seja coberta em 50 % por outras disponibilidades orçamentais e em outros 50 % pelo instrumento IRUE.

   Este cenário extremo também avalia se a margem de manobra disponível seria suficiente se todos os passivos contingentes apoiados pela margem de manobra se materializassem ao mesmo tempo. Em termos práticos, tal significaria que todos os países que beneficiam de programas de assistência financeira (sobretudo Estados-Membros) não honrariam simultaneamente os seus reembolsos na data de vencimento. No que diz respeito aos programas financiados pela abordagem de financiamento unificada (tanto o NextGenerationEU como os programas pertinentes do QFP), o pressuposto neste teste de esforço é que todos os custos com juros sejam suportados pelo orçamento e que todas as emissões que vençam num determinado ano sejam reembolsadas. Por conseguinte, as extensões previstas dos prazos de vencimento da dívida não são consideradas nesta situação hipotética.

   Cumpre notar que se trata de um cenário extremamente improvável, que não tem em conta todas as medidas que a Comissão pode tomar para evitar tal situação (por exemplo, reescalonamento da dívida e gestão ativa da tesouraria).

   Este teste de esforço mostra que a margem de manobra é suficiente no cenário em que as despesas atingem o máximo teórico e todos os beneficiários não cumprem o seu empréstimo. A margem de manobra resultante ao abrigo do limite máximo permanente dos recursos próprios seria, em média, durante o período 2026-2034, de **101,7 mil milhões de EUR**, ou seja, **26,7 mil milhões de EUR** inferior à do cenário de base.

   A margem de manobra ao abrigo do limite máximo temporário dos recursos próprios de 0,6 % do RNB da UE que garante as emissões do NGEU seria reduzida em **43,0 mil milhões de EUR** por ano, em média, para um nível de **68,4 mil milhões de EUR, em média**, durante o período 2026-2034.

3) **Teste de esforço combinado das condições económicas, receitas e despesas.** Trata-se de um cenário extremo que combina os cenários desfavoráveis descritos nos dois pontos *supra*. Reduziria a margem de manobra ao abrigo do limite máximo permanente para **83,1 mil milhões de EUR**, em média, durante o período 2026-2034 e, relativamente ao limite máximo temporário, para **62,0 mil milhões de EUR**. Estes montantes parecem constituir uma grande margem de segurança no que toca à capacidade financeira da UE para cobrir os seus passivos (decorrentes tanto de operações não abrangidas pelo NGEU como para as operações do NGEU).

Os resultados pormenorizados dos cenários de base e dos testes de esforço figuram no anexo e são resumidos nas figuras 3 e 4 abaixo.

Figura 3: Limite máximo dos recursos próprios e necessidades de recursos próprios ao abrigo de um cenário de base e de testes de sensibilidade combinados para o limite máximo permanente.

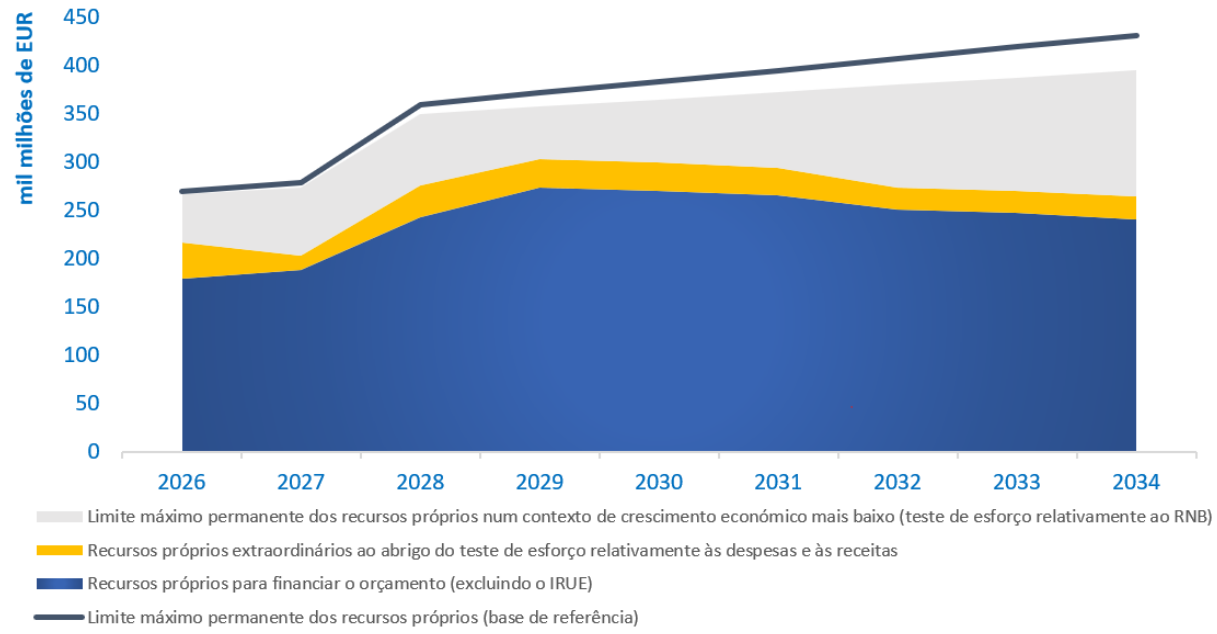
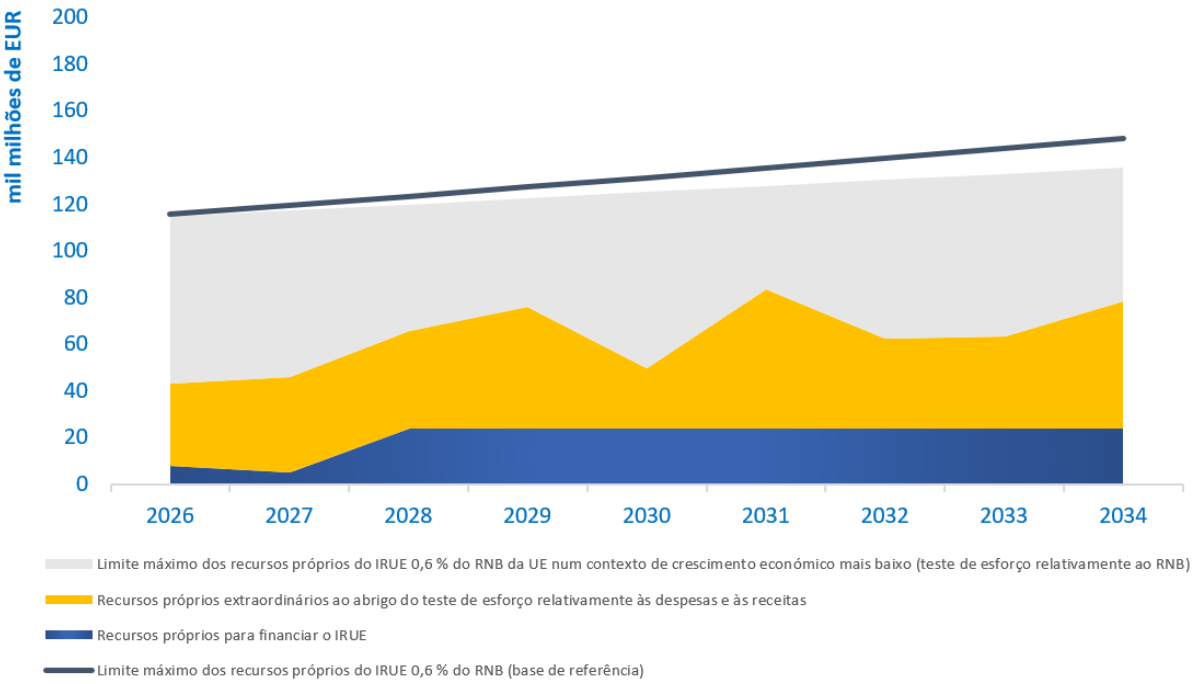


Figura 4: Limite máximo dos recursos próprios e necessidades de recursos próprios ao abrigo de um cenário de base e de testes de sensibilidade combinados para o limite máximo temporário.



4. Conclusões

No final de 2024, o orçamento da UE tinha apoiado 410 mil milhões de EUR em passivos contingentes, repartidos por **300 mil milhões de EUR** em passivos contingentes decorrentes de empréstimos concedidos aos Estados-Membros e a países terceiros Deste montante, 252 mil milhões de EUR dizem respeito a empréstimos concedidos aos Estados-Membros e 48 mil milhões de EUR a empréstimos concedidos a países terceiros. Além disso, um montante adicional de **110 mil milhões de EUR** em passivos contingentes decorreu de garantias de investimento concedidas ao abrigo dos programas MEE, FEIE, FEDS, InvestEU, FEDS+ e QIU.

Tendo em conta as múltiplas salvaguardas previstas no quadro da UE para o acompanhamento e a gestão dos riscos associados às categorias de passivos contingentes, tanto provisionados como apoiados pela margem de manobra, e a avaliação da sustentabilidade apresentada no presente relatório, é possível tirar três conclusões. Estas conclusões são enunciadas nos três pontos seguintes.

- Os riscos decorrentes de instrumentos provisionados (ou seja, das garantias orçamentais e da assistência financeira a países terceiros) são cuidadosamente geridos e provisionados de modo adequado. Esta avaliação tem em conta: i) os dados relativos aos incumprimentos passados e às perdas esperadas, ii) as medidas em vigor para garantir que as perdas não excedem os níveis de tolerância predefinidos, e iii) as provisões orçamentais disponíveis para cobrir potenciais pagamentos.
- A capacidade financeira da UE ao abrigo do quadro jurídico em vigor e proposto (ou seja, a DRP em vigor, o Regulamento QFP e o Regulamento QFP proposto e a DRP a partir de 2028) é amplamente suficiente para fazer face à materialização de perdas que possam ocorrer em relação a empréstimos apoiados pela margem de manobra entre o momento atual e o final de 2034.
- A margem de manobra dispõe de recursos suficientes para assegurar a solidez do sistema financeiro da UE e a sua fiabilidade creditícia, mesmo num cenário extremamente negativo que combine impactos negativos no que diz respeito às condições económicas, às receitas e às despesas. Num tal cenário adverso, a margem de manobra remanescente ao abrigo do limite máximo permanente dos recursos próprios ascenderia, em média, a **83,1 mil milhões de EUR** por ano durante o período 2026-2034 e, em média, a **62,0 mil milhões de EU** por ano ao abrigo do limite máximo temporário do IRUE de 0,6 % do RNB da UE durante o mesmo período. Estes montantes representam uma margem de segurança contra novos choques económicos negativos, novas necessidades potenciais e passivos contingentes futuros tanto para as operações não abrangidas pelo NGEU como para as operações do NGEU. Este resultado baseia-se — e sublinha a importância — de um aumento do limite máximo dos recursos próprios para 1,75 %, tal como proposto pela Comissão no contexto do seu pacote do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2028-2034.

5. Anexos:

Sustentabilidade e Margem relativa ao limite máximo permanente dos recursos próprios (em mil milhões de EUR, preços correntes)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Cenário de base										
Limite máximo dos recursos próprios (% do RNB)		1,40	1,40	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Limite máximo dos recursos próprios (mil milhões de EUR)	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Recursos próprios para financiar o orçamento (exceto o NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Margem de manobra ao abrigo do limite máximo permanente	a-b	90,8	90,5	116,7	97,7	112,9	128,9	156,3	171,2	191,2
Testes de esforço										
1) Teste de esforço relativamente à economia										
Limite máximo dos recursos próprios	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Recursos próprios para financiar o orçamento (exceto o NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Margem de manobra	a-b	88,2	85,1	106,4	83,6	94,7	106,5	129,5	139,8	154,9
2) Teste de esforço relativamente às despesas e às receitas										
Limite máximo dos recursos próprios	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Recursos próprios para financiar o orçamento (exceto o NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Recursos próprios adicionais (até aos limites máximos do QFP e dos instrumentos especiais) (*)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7
Recursos próprios extraordinários para cobrir os passivos contingentes que não são do NGEU (**)	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Margem de manobra	a-b-c-d	52,8	76,2	83,8	68,8	83,7	100,9	133,3	149,4	166,6
3) Choque adverso combinado										
Limite máximo dos recursos próprios	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Recursos próprios para financiar o orçamento (exceto o NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Recursos próprios adicionais (até aos limites máximos do QFP e dos instrumentos especiais)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7

Recursos próprios extraordinários para cobrir os passivos contingentes que não são do NGEU	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Margem de manobra	a-b-c-d	50,2	70,9	73,5	54,7	65,5	78,5	106,5	118,0	130,4

(*) As despesas são projetadas ao máximo teórico para: 1) o limite máximo dos pagamentos do QFP em 2026-2027, tal como estabelecido no mais recente ajustamento técnico e futuros ajustamentos até ao seu potencial máximo num único ano; e 2) os limites máximos anuais dos instrumentos especiais temáticos (Instrumento de Flexibilidade, Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, Reserva para a Solidariedade e as Ajudas de Emergência e Reserva para a Ucrânia). A partir de 2028, tal inclui a plena mobilização do Instrumento de Flexibilidade e da Reserva para a Ucrânia sob a forma de subvenções.
(**) Tal inclui a contração de empréstimos para apoio sob a forma de empréstimos através do MEEF, do SURE, da AMF+ e do Mecanismo para a Ucrânia. A avaliação de risco do instrumento SURE tem em conta a contragarantia específica fornecida por todos os Estados-Membros para 25 % do montante máximo da assistência financeira.

Sustentabilidade e margem relativamente ao limite máximo temporário dos recursos próprios do NGEU

(em mil milhões de EUR, a preços correntes)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Cenário de base										
Limite máximo dos recursos próprios (0,6 % do RNB)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Recursos próprios para financiar o NGEU(*)	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Margem de manobra	a-b	107,5	114,4	99,3	103,4	107,3	111,4	115,5	119,7	123,9
Testes de esforço										
1) Teste de esforço relativamente à economia										
Limite máximo dos recursos próprios (0,6 % do RNB)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Recursos próprios para financiar o NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Margem de manobra	a-b	106,4	112,2	95,8	98,5	101,1	103,7	106,3	108,9	111,5
2) Teste de esforço relativamente às despesas e às receitas										
Limite máximo dos recursos próprios (0,6 % do RNB)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Recursos próprios para financiar o NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Recursos próprios extraordinários adicionais para o IRUE (superação dos custos, passivos contingentes)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Margem de manobra	a-b-c	72,5	73,5	57,8	51,3	81,6	51,9	77,0	80,5	69,5

3) Choque adverso combinado										
Limite máximo dos recursos próprios (0,6 % do RNB)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Recursos próprios para financiar o NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Recursos próprios extraordinários adicionais para o IRUE (superação dos custos, passivos contingentes)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Margem de manobra	a-b-c	71,4	71,2	54,3	46,5	75,4	44,2	67,9	69,8	57,1

(*) Relativamente a 2026, o montante reflete as dotações de autorização constantes do projeto de orçamento de 2026. Para 2027, o montante corresponde à programação financeira da rubrica orçamental do IRUE. Os montantes para 2028 e 2029 baseiam-se na proposta da Comissão para o próximo QFP, tal como consta do relatório de longo prazo sobre os fluxos de entrada e de saída do orçamento COM(2025) 573 final.