Terça-feira, 22 de novembro de 2022

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

RESOLUÇÕES

PARLAMENTO EUROPEU

P9_TA(2022)0400

A estratégia de contração de empréstimos para financiamento do NextGenerationEU

Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de novembro de 2022, sobre a estratégia de contração de empréstimos para financiamento do NextGenerationEU, o instrumento de recuperação da União Europeia (2021/2076(INI))

(2023/C 167/01)

O Parlamento Europeu,

— Tendo em conta o artigo 5.º, n.º 3, da Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia [1] (Decisão Recursos Próprios),

— Tendo em conta o Regulamento (UE) 2020/2094 do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da crise da COVID-19 [2],

— Tendo em conta o Acordo Interinstitucional, de 16 de dezembro de 2020, entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, bem como sobre os novos recursos próprios, incluindo um roteiro para a introdução de novos recursos próprios [3],

— Tendo em conta o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 do Conselho, de 17 de dezembro de 2020, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027 [4], incluindo as declarações comuns e unilaterais assinadas no âmbito do quadro financeiro plurianual (QFP),

— Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 14 de abril de 2021, sobre uma nova estratégia de financiamento do Next GenerationEU (COM(2021)0250),

— Tendo em conta a proposta da Comissão de uma decisão do Conselho que altera a Decisão Recursos Próprios (COM(2021)0570),

— Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 11 de dezembro de 2019, sobre o Pacto Ecológico Europeu (COM(2019)0640) e a resolução do Parlamento Europeu, de 15 de janeiro de 2020, sobre o mesmo assunto [5],

— Tendo em conta o artigo 54.º do seu Regimento, bem como o artigo 1.º, n.º 1, alínea e), e o anexo 3 da Decisão da Conferência dos Presidentes, de 12 de dezembro de 2002, sobre o processo de autorização para elaborar relatórios de iniciativa,

— Tendo em conta o relatório da Comissão dos Orçamentos (A9-0250/2022),

---

[1] JO L 424 de 15.12.2020, p. 1.
[2] JO L 433 I de 22.12.2020, p. 23.
[3] JO L 433 I de 22.12.2020, p. 28.
[4] JO L 433 I de 22.12.2020, p. 11.
[5] JO C 270 de 7.7.2021, p. 2.

A. Considerando que a Decisão Recursos Próprios habilita a Comissão a contrair empréstimos em nome da União num montante máximo de 750 mil milhões de EUR a preços de 2018 nos mercados de capitais, entre 2021 e 2026, com o único objetivo de fazer face às consequências da crise da COVID-19 através do NextGenerationEU (NGEU), o instrumento de recuperação da UE; que 360 mil milhões de EUR a preços de 2018 podem ser utilizados para conceder empréstimos aos Estados-Membros e 390 mil milhões de EUR podem ser utilizados diretamente para despesas da UE;

B. Considerando que o reembolso dos fundos resultantes de empréstimos contraídos e dos respetivos juros deve ser suportado pelo orçamento da União e programado de modo a assegurar a redução constante e previsível dos passivos até 31 de dezembro de 2058, o mais tardar; que os limites máximos dos recursos próprios foram aumentados em 0,6 %, a fim de cobrir todos os passivos da União resultantes da contração de empréstimos no âmbito do NGEU;

C. Considerando que o Parlamento, o Conselho e a Comissão adotaram um roteiro juridicamente vinculativo para a introdução de novos recursos próprios, com vista a gerar fundos suficientes para cobrir as despesas previstas relacionadas com o reembolso do NGEU, não tendo assim de reduzir o financiamento dos programas e políticas da União;

D. Considerando que, nos termos da Decisão Recursos Próprios, a Comissão deve informar exaustivamente e de forma regular o Parlamento e o Conselho sobre todos os aspetos da sua estratégia de gestão da dívida, incluindo um calendário de emissão com datas e volumes de emissão previstos para o ano seguinte, bem como um plano que estabeleça os reembolsos do capital e os pagamentos dos juros previstos;

E. Considerando que o montante total programado para o NGEU e o pagamento dos cupões e resgates periódicos no prazo de vencimento (custos de reembolso IRUE) foi fixado em 14,7 mil milhões de EUR para o período 2021-2027;

Fundamentação da contração de empréstimos para o NextGenerationEU

1. Salienta que o NGEU é o maior programa comum de contração de empréstimos da UE e o primeiro que não só concede empréstimos aos Estados-Membros, mas que prevê também despesas diretas do orçamento da União integradas em autênticos programas e políticas da UE; realça que a dívida comum da União gerida pela Comissão aumenta a dimensão, o impacto e o valor acrescentado do orçamento da União, apoiando assim a recuperação pós-COVID-19 e concretizando as prioridades da UE a longo prazo, em particular as transições ecológica e digital;

2. Salienta que, com um volume médio anual de empréstimos de 150 mil milhões de EUR até 2026, o programa de contração de empréstimos do NGEU faz da União um interveniente principal nos mercados financeiros, coloca-a em pé de igualdade com outros grandes emitentes soberanos europeus e faz dela o maior emitente supranacional e o maior emitente de obrigações verdes;

3. Sublinha que o êxito da estratégia de contração de empréstimos será avaliado em função da sua capacidade de angariar os fundos necessários para a aplicação do NGEU nos mercados de capitais de uma forma atempada e a um custo relativamente baixo, assim como de reembolsar a dívida até 2058, com base num perfil que seja regular e previsível, sem excluir as despesas dos programas estabelecidas dentro dos limites máximos do QFP e sem pôr em perigo a ação futura da UE; insiste em que as emissões da União não devem perturbar as condições de contração de empréstimos para outros emitentes europeus e que devem inclusive desempenhar um papel positivo nos mercados de capitais, em particular respondendo à procura por parte dos investidores de ativos denominados em euros e de novos produtos, como as obrigações verdes;

Descrição e avaliação da estratégia de contração de empréstimos no âmbito do NextGenerationEU até à data

4. Toma nota de que a Comissão desenvolveu e pôs em prática um novo e vasto programa de financiamento e que desenvolveu as suas capacidades de gestão da dívida de forma rápida e eficiente; congratula-se com o facto de as primeiras emissões terem tido lugar a um ritmo constante desde a primeira emissão em 2021 e de todas terem sido objeto de um nível de subscrição muito acima do esperado, o que revela um grande interesse por parte dos investidores e permite que a Comissão atinja os seus objetivos de financiamento; observa com satisfação que, em consonância com a notação AAA da União, os produtos da UE foram transacionados a taxas de juro atrativas, equivalentes a outros grandes emitentes europeus e supranacionais;

5. Reconhece que a estratégia de financiamento adotada pela Comissão é diversificada e oferece uma vasta gama de produtos (obrigações e títulos) e prazos de vencimento (de três meses a 30 anos) através de vários métodos de emissão (transações agrupadas e leilões), segundo um calendário regular;

6. Regista a decisão da Comissão de recorrer a uma grande rede de corretores principais, que são parceiros importantes para assegurar o bom funcionamento dos mercados primário e secundário e para informar a Comissão sobre as condições do mercado; recorda à Comissão a importância de assegurar que os bancos cumpram as suas obrigações legais e de procurar alcançar um melhor equilíbrio geográfico, tanto ao nível da composição da rede de corretores principais como em termos de liderança nas transações agrupadas; insta a Comissão a assegurar que os membros da rede de corretores principais disponham de incentivos e obrigações suficientes para desempenharem o seu papel;

7. Toma nota das decisões anuais de contração de empréstimos e dos planos de financiamento publicados pela Comissão até à data; sublinha que a transparência no que respeita à estratégia e às operações de contração de empréstimos da Comissão é fundamental para alcançar uma coordenação bem-sucedida com outros intervenientes no mercado e assegurar a responsabilização, nomeadamente do Parlamento, bem como a sensibilização e apropriação entre os decisores políticos e o público em geral; insta a Comissão, neste contexto, a informar rápida e sistematicamente o Parlamento, apresentando dados desagregados sobre todas as despesas associadas à emissão de dívida da UE, incluindo as despesas de caráter administrativo suportadas pela Comissão em relação ao IRUE, bem como os custos para os Estados-Membros relacionados com a contração de empréstimos ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR);

8. Faz notar que, em conformidade com a decisão anual de contração de empréstimos e os planos de financiamento semestrais, a partir de junho de 2021, a Comissão angariou nos mercados financeiros mais de 113 mil milhões de EUR, dos quais 23 mil milhões de EUR sob a forma de obrigações verdes e obrigações com prazos de vencimento a curto, médio e longo prazo; toma nota das informações prestadas sobre a distribuição do tipo de investidor e a distribuição geográfica; apela a comunicações transparentes e contínuas sobre o progresso dos leilões de obrigações e dos agrupamentos;

Potenciais efeitos positivos e desafios da contração de empréstimos no âmbito do NextGenerationEU

9. Considera que, ao fazer da União um dos maiores emitentes de obrigações na Europa, o NGEU pode ter um impacto positivo na estabilidade e na liquidez dos mercados de capitais da UE, melhorar as perspetivas económicas da UE, complementar a arquitetura macroeconómica da área do euro e reforçar o papel internacional do euro; observa que o NGEU é juridicamente limitado no tempo e em termos de dimensão e pode desempenhar um papel ainda mais influente como fonte de ativos seguros, ajudar a integrar os mercados financeiros da UE e reforçar a resiliência da União, desde que se tenham devidamente em conta as lições aprendidas; assinala, além disso, que tanto o caráter temporário como o volume do programa de empréstimos do NGEU limitam o potencial das obrigações da UE para se tornarem ativos verdadeiramente seguros e contribuírem para o bom funcionamento dos mercados financeiros e a melhoria da estabilidade da União Económica e Monetária; insta a Comissão a refletir sobre possíveis formas de manter o volume pendente de obrigações do NGEU para além de 2027, a fim de evitar que a liquidez diminua pouco depois de atingido o pico no final da fase de despesas do NGEU;

10. Regista a elevada procura e a integração harmoniosa da dívida da UE nos mercados de capitais; apela à Comissão para que consolide a situação da dívida da UE, diversificando o perfil dos investidores, estimulando os mercados secundários e eliminando os obstáculos técnicos;

11. Realça, em particular, que a União poderia estabelecer parâmetros de referência para investimentos sustentáveis enquanto maior emitente mundial de obrigações verdes, bem como diversificar a sua base de investidores e assegurar custos de empréstimo mais baixos; salienta o importante papel das obrigações verdes no financiamento dos ativos necessários para a transição hipocarbónica; congratula-se com o facto de o quadro da Comissão para as obrigações verdes aplicar elevadas normas de sustentabilidade; exorta a Comissão a impedir qualquer tipo de branqueamento ecológico e a assegurar uma prestação de contas de elevada qualidade sobre a utilização das receitas, de modo a não pôr em risco o prémio verde; observa que o princípio de «não prejudicar significativamente» é a norma nas despesas financiadas a título do NGEU; salienta que, ao emitirem parte da dívida do NGEU sob a forma de obrigações verdes, os Estados-Membros e a Comissão têm a responsabilidade de fazer tudo o que estiver ao seu alcance para assegurar que os compromissos assumidos perante os investidores em matéria de despesas relacionadas com o clima sejam cumpridos, e espera que a Comissão honre plenamente o seu compromisso de excluir os projetos problemáticos do financiamento por meio de obrigações verdes, logo que sejam levantadas quaisquer preocupações com o branqueamento ecológico devidamente fundamentadas; regozija-se com o painel das obrigações verdes do NGEU, uma página Web interativa que contém informações sobre os investimentos financiados a partir das obrigações verdes ([6]);

([6]) https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/nextgenerationeu-green-bonds/dashboard_en

12. Considera que a Comissão deve aplicar medidas de auditoria sólidas para assegurar a correta execução do MRR, em particular a fim de reduzir o risco de qualquer tipo de branqueamento ecológico, e tendo em conta a configuração única do NGEU, que permite que a Comissão angarie fundos nos mercados de capitais, sendo responsável perante os investidores, ao passo que são os Estados-Membros que efetivamente gastam o dinheiro; insta, por conseguinte, os Estados-Membros a honrarem os compromissos que assumiram nos respetivos planos de recuperação e resiliência, cumprindo-os correta e integralmente, e a fornecerem informações exaustivas à Comissão sobre a consecução dos marcos e objetivos;

13. Observa que, apesar da sua dimensão, o NGEU atenuou, até à data, com êxito o risco de diminuição da procura de outras obrigações soberanas europeias; salienta que, ao tornar o mercado soberano da área do euro mais atrativo, especialmente para os investidores de países terceiros, a emissão do NGEU pode ter um impacto positivo na procura de valores mobiliários emitidos por outros intervenientes no mercado europeu; insta a Comissão a manter uma estreita coordenação com as agências de dívida dos Estados-Membros e com o Banco Central Europeu, o Banco Europeu de Investimento e o Mecanismo Europeu de Estabilidade; reitera a importância de alargar a negociação da dívida da UE a mais bolsas de valores da UE, em consonância com os princípios da União dos Mercados de Capitais;

14. Defende ainda que o NGEU está a ter um impacto positivo na atratividade e sustentabilidade da dívida dos Estados-Membros, oferecendo condições de contração de empréstimos com notação AAA a todos os Estados-Membros através de empréstimos do MRR, contribuindo para reduzir significativamente os rendimentos da dívida soberana e descontando as subvenções do cálculo da dívida nacional, bem como enviando uma mensagem forte aos mercados financeiros sobre a resiliência e a coesão da área do euro e da UE;

15. Considera que o NGEU demonstra as vantagens de uma resposta mais ambiciosa, coletiva e democrática a situações de crise a nível da UE; entende que a oportunidade de os cidadãos da UE comprarem diretamente obrigações da UE poderia aumentar o seu sentimento de pertença à UE; solicita à Comissão que desenvolva um mecanismo simples e transparente a este respeito; faz notar que esta prática já se verifica em vários Estados-Membros; considera que os benefícios económicos seriam significativos e superariam os custos de execução; regista que o substancial apoio durante a crise financiado pela emissão conjunta de dívida reforçou a confiança na resiliência da UE e dos seus Estados-Membros e que os intervenientes nos mercados financeiros reconhecem que a arquitetura financeira europeia é mais robusta; sublinha que a aplicação bem-sucedida do NGEU demonstra que a UE deu uma resposta adequada às consequências económicas da crise da COVID-19; insta, por conseguinte, todas as instituições da UE a velarem por que a UE cumpra as suas promessas, nomeadamente oferecendo uma visão política a longo prazo;

16. Regista com preocupação os novos desafios colocados pela falta de segurança no ambiente mundial em consequência da agressão ilegal, não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia e dos aumentos acentuados da inflação e das taxas de juro, que afetam os emitentes soberanos; adverte para o facto de os custos de financiamento terem aumentado significativamente devido às difíceis condições de mercado e de se esperarem enormes incertezas no panorama das taxas de juro de longo prazo; prevê que tal afete a rubrica de reembolso do IRUE no orçamento da UE; observa com preocupação que os custos de refinanciamento mais elevados do que o previsto já estão a afetar os recursos disponíveis na rubrica 2b e estão inclusivamente a absorver os limitados recursos disponíveis dos instrumentos especiais durante o processo orçamental anual; exorta a Comissão a acompanhar de perto a situação e a informar regularmente a autoridade orçamental; reconhece que a Comissão tem de operar num mercado muito incerto, fora do intervalo de confiança de 99 %; recorda que todos os pagamentos de contribuições financeiras aos Estados-Membros devem ser efetuados até 31 de dezembro de 2026, tal como estabelecido nos Regulamentos IRUE e MRR, mas que podem ser introduzidas alterações a este prazo; frisa que tais modificações exigirão a alteração dos Regulamentos IRUE e MRR;

17. Considera que o pleno potencial do NGEU só pode ser desbloqueado se todos os planos nacionais de recuperação e resiliência forem aplicados de forma eficaz e atempada; manifesta a sua preocupação com a falta de capacidade de absorção financeira de vários Estados-Membros; lamenta a dinâmica observada em alguns Estados-Membros em que a execução dos fundos tradicionais da UE foi adiada a fim de absorver mais rapidamente os fundos do MRR; incentiva os Estados-Membros a utilizarem plenamente e de forma coerente os empréstimos concedidos ao abrigo do NGEU;

18. Sublinha que serão necessários investimentos ulteriores nas políticas da UE para reforçar a competitividade, a resiliência e a autonomia estratégica da UE, particularmente no que diz respeito à indústria e à ação climática; considera que as reafetações permanentes não são uma solução viável a longo prazo para o financiamento das prioridades da UE e sublinha a necessidade de recursos adicionais; recorda que as alterações climáticas e a guerra em curso na Ucrânia relevam a necessidade urgente de pôr termo à dependência da União em relação a países terceiros em setores essenciais da sua economia, como a energia, as matérias-primas, a indústria e a agricultura; considera, neste contexto, que o anúncio feito pela Presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, sobre a criação de um Fundo de Soberania Europeu está em conformidade com a resolução do Parlamento de 19 de maio de 2022 ([7]) e com a declaração da Conferência dos Presidentes, de 30 de junho de 2022, sobre o programa de trabalho da Comissão para 2023; insta, por conseguinte, a Comissão e os Estados-Membros a prestarem mais atenção, em conformidade com as recomendações da Conferência sobre o Futuro da Europa, à contração de empréstimos comuns a nível da UE, com vista a criar condições de contração de empréstimos mais favoráveis, mantendo simultaneamente políticas orçamentais responsáveis a nível dos Estados-Membros; lamenta a criação e utilização sistemáticas de instrumentos, fundos e programas de contração de empréstimos comuns, como o NGEU, fora do âmbito do orçamento da UE e sem qualquer escrutínio ou controlo por parte da autoridade orçamental; apela, por conseguinte, à orçamentação das operações de contração e concessão de empréstimos e de todos os futuros programas ou instrumentos da UE; solicita que o Parlamento seja plenamente envolvido em todas as matérias através da codecisão;

Orçamento da União e novos recursos próprios

19. Salienta que as caraterísticas da contração de empréstimos no âmbito do NGEU terão consequências diretas nos reembolsos a partir do orçamento da União durante décadas; insiste, por conseguinte, na otimização do serviço da dívida e na garantia de um perfil de débito regular, a fim de repartir uniformemente os encargos futuros;

20. Sublinha que, com o NGEU, a capacidade de contração e concessão de empréstimos da UE aumentou consideravelmente; insiste na necessidade de a autoridade orçamental participar em todas as fases do processo de concessão e contração de empréstimos; recorda que, nos termos da Decisão Recursos Próprios, a Comissão deve publicar um plano regularmente atualizado dos reembolsos do capital e dos pagamentos dos juros previstos, a debater com o Parlamento e o Conselho durante as reuniões interinstitucionais periódicas sobre o NGEU;

21. Reitera o seu firme apelo no sentido de que as dotações orçamentais para os custos de reembolso do IRUE sejam inscritas no orçamento da UE para além dos limites máximos do QFP, a fim de salvaguardar as margens e os mecanismos de flexibilidade para os fins a que se destinam; solicita que as alterações pertinentes ao Regulamento QFP sejam introduzidas durante a revisão intercalar do QFP;

22. Está firmemente convicto de que, em última análise, o êxito do NGEU e, em particular, a credibilidade e a sustentabilidade do seu financiamento, serão também avaliados em função da capacidade da União para reembolsar a dívida comum com novos recursos próprios nos setores ambiental e empresarial, e não com um aumento das contribuições dos Estados-Membros baseadas no rendimento nacional bruto;

23. Destaca que os novos recursos próprios são um fator essencial para que a União aplique as suas prioridades políticas, em parte devido à necessidade de um maior investimento para garantir a independência energética e ajudar a atenuar o impacto social da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, bem como para acelerar a transição para a energia verde; salienta que a introdução de novos recursos próprios evitaria a necessidade de efetuar cortes nos programas da União no futuro, o que comprometeria a própria finalidade e os benefícios a longo prazo do plano de recuperação; considera que a introdução de novos recursos próprios, prevista no Acordo Interinstitucional juridicamente vinculativo de 16 de dezembro de 2020, permitiria obter benefícios duradouros, não só na execução das políticas da UE, mas também na garantia de que a União é um emitente de dívida credível e inteligente; insta, por conseguinte, os Estados-Membros a avançarem o mais rapidamente possível e a acelerarem as negociações do primeiro cabaz da chamada «nova geração» de recursos próprios da UE baseados no Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia, no mecanismo de ajustamento das emissões de carbono nas fronteiras e no primeiro pilar do acordo internacional da OCDE sobre a tributação mínima das multinacionais, apresentados pela Comissão em 22 de dezembro de 2021; exorta o Conselho a aprovar o primeiro cabaz de recursos próprios antes do final de 2022;

([7]) Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de maio de 2022, sobre as consequências sociais e económicas para a UE da guerra da Rússia contra a Ucrânia: reforçar a capacidade da UE para agir (Textos Aprovados, P9_TA(2022)0219).

24. Observa, no entanto, que as receitas estimadas destes três recursos próprios não seriam suficientes para cobrir a dívida de empréstimo contraída pelo NGEU; reitera, por conseguinte, o seu apelo à Comissão para que apresente uma proposta para o segundo cabaz de novos recursos próprios antes de dezembro de 2023, incluindo uma proposta relativa a um imposto sobre as transações financeiras, a fim de assegurar recursos suficientes para o reembolso da dívida do NGEU; sublinha o roteiro juridicamente vinculativo estabelecido ao abrigo do Acordo Interinstitucional; solicita, no entanto, à Comissão que, tendo em conta os recentes desafios económicos, seja ainda mais ambiciosa e não exclua a possibilidade de acrescentar recursos próprios inovadores, novos e, de preferência, genuínos;

o

o o

25. Encarrega a sua Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.