



Brussels, 3 December 2024  
(OR. en, pt)

16530/24

---

**Interinstitutional File:**  
**2024/0234(COD)**

---

**ECOFIN 1468**  
**RELEX 1550**  
**COJUR 113**  
**INST 387**  
**PARLNAT 124**

---

**COVER NOTE**

---

From: Assembleia da República  
date of receipt: 27 November 2024  
To: President of the Council of the European Union  
Subject: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the Ukraine Loan Cooperation Mechanism and providing exceptional macro-financial assistance to Ukraine [13674/24 - COM(2024) 426 final]  
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

---

Delegations will find enclosed the opinion<sup>1</sup> of the Assembleia da República on the above.

---

<sup>1</sup> <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/search/document/results?code=COM&year=2024&number=426>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

**PARECER  
COM (2024) 426**

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria o Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia e que concede assistência macrofinanceira excepcional a esse país

---



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

**PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio, pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, e pela Lei n.º 44/2023, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria o Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia e que concede assistência macrofinanceira excepcional a esse país [COM (2024) 426].

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas e à Comissão de Defesa Nacional, comissões competentes em razão da matéria, as quais analisaram a presente iniciativa e aprovaram os respetivos relatórios que se anexam ao presente parecer, dele fazendo parte integrante.

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria o Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia e que concede assistência macrofinanceira (AMF) excepcional a esse país.

2 – Importa começar por sublinhar que a União Europeia esteve e está firmemente empenhada em prestar apoio à Ucrânia, país cujo futuro se situa nesta nossa União solidária e livre.

Desde o início da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, em 24 de fevereiro de 2022, a União, os Estados-Membros e as instituições financeiras europeias



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

mobilizaram um apoio sem precedentes à resiliência económica, social e financeira da Ucrânia. Esse apoio combina apoio do orçamento da União, incluindo assistência macrofinanceira excepcional, e apoio do Banco Europeu de Investimento e do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento bem como apoio financeiro adicional dos Estados-Membros.

3 – A presente iniciativa relembraria que a União, juntamente com os seus Estados-Membros, condenou inequivocamente as ações da Rússia e tem prestado um apoio sem precedentes à Ucrânia. A União Europeia, os seus Estados-Membros e as instituições financeiras europeias prestaram, em conjunto, uma ampla assistência à Ucrânia e ao seu povo desde o início da guerra, num montante de 118 mil milhões de euros. Tal reflete o compromisso da UE de ajudar a Ucrânia durante todo o tempo que for preciso e com a intensidade que for necessária.

4 – Com efeito, a intensificação da agressão da Rússia aumentou as necessidades de financiamento da Ucrânia. *É evidente que serão necessárias mais fontes de financiamento, tanto da UE como da comunidade internacional.*

As necessidades de financiamento da Ucrânia para 2025 ultrapassarão as projeções existentes do Fundo Monetário Internacional, cuja quarta revisão do programa do FMI pressupunha a conclusão da guerra até ao final de 2024. Este pressuposto afigura-se cada vez mais improvável.

5 – Nesta sequência, é referido que um apoio financeiro rápido é vital para ajudar a Ucrânia a manter funções essenciais do Estado, assegurar a estabilidade macroeconómica e reabilitar as infraestruturas críticas. Estas necessidades vêm juntar-se aos requisitos significativos de recuperação e reconstrução a médio prazo.

Neste contexto, é indicado que na Declaração da Cimeira de 14 de junho de 2024<sup>1</sup>, os líderes do G7 reafirmaram a sua determinação em continuar a prestar apoio militar, orçamental, humanitário e de reconstrução à Ucrânia.

---

<sup>1</sup> Comunicado dos líderes do G7 reunidos na Apúlia, 14 de junho de 2024.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

6 – A presente iniciativa apoiará, assim, os parceiros do G7 na concessão de empréstimos à Ucrânia, em paralelo com o empréstimo de assistência macrofinanceira (AMF) excepcional da União Europeia, com vista a atingir o montante total previsto na Cimeira do G7.

Mais concretamente, a presente iniciativa *cria um Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia a fim de lhe ser concedido apoio financeiro não reembolsável para ajudar o país a reembolsar os empréstimos concedidos pelos parceiros do G7. O reembolso dos empréstimos seria apoiado, nomeadamente, por receitas provenientes de fluxos futuros dos lucros extraordinários provenientes dos ativos imobilizados da Rússia na União Europeia.*

7 – Com efeito, a presente iniciativa complementará o apoio já em curso sendo indicado que a UE, os seus Estados-Membros e as instituições financeiras europeias disponibilizaram, em conjunto, mais de 118 mil milhões de EUR em subvenções e empréstimos para apoiar o esforço de guerra da Ucrânia e a sua economia, ajudando a manter os serviços básicos e permitir a reconstrução precoce, a concessão de ajuda humanitária e de ajuda às pessoas que fogem da guerra.

No âmbito da assistência militar, a UE disponibiliza 6,1 mil milhões de EUR em apoio militar através do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, que será reforçado em 2024 com as receitas provenientes dos ativos russos imobilizados.

*Do montante total, mais de 45 mil milhões de EUR foram disponibilizados ou garantidos pelo orçamento da UE em apoio orçamental, bem como em ajuda humanitária e de emergência.*

*Este montante inclui 25,2 mil milhões de EUR de desembolsos no âmbito de quatro operações de assistência macrofinanceira para ajudar a Ucrânia a fazer face a necessidades de financiamento urgentes e 12,2 mil milhões de EUR em desembolsos até à data ao abrigo do Mecanismo para a Ucrânia.*

8 – Sublinha-se, nesta sequência, o facto de a assistência macrofinanceira considerável prestada pela UE à Ucrânia em 2022 e 2023 ter dado um importante contributo para a estabilidade macroeconómica do país.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

*A estabilização das finanças públicas permitiu à Ucrânia manter serviços essenciais para o seu povo, bem como libertar recursos para o imperativo de defesa militar contra a agressão russa.*

*Contribuiu igualmente para fazer avançar a execução de reformas económicas cruciais.*

*Em 2024, o historial comprovado de reformas da Ucrânia abriu caminho à adoção do Mecanismo para a Ucrânia, no valor de 50 mil milhões de EUR, um instrumento a médio prazo com o objetivo de dotar a Ucrânia de uma fonte de financiamento contínua, previsível e flexível até 2027, assegurando simultaneamente que a Ucrânia prossegue reformas cruciais, nomeadamente tendo em vista a sua trajetória de adesão à UE.*

9 - Neste contexto, a presente iniciativa relembrar que as autoridades ucranianas adotaram o *Plano para a Ucrânia*<sup>2</sup>, a agenda global de reformas para o período 2024-2027.

O financiamento ao abrigo do Mecanismo ajudará a Ucrânia a manter a sua administração em funcionamento, a prestar serviços públicos básicos e a apoiar a recuperação e a reconstrução.

O Plano para a Ucrânia inclui reformas e investimentos fundamentais que podem impulsionar o crescimento económico sustentável e atrair investimentos, a fim de ampliar o potencial de crescimento do país a médio e longo prazo.

Só em 2024, o Mecanismo deverá desembolsar 16 mil milhões de EUR tornando-o não só uma importante fonte de financiamento, mas também o quadro fundamental subjacente aos esforços de reforma da Ucrânia.

10 – Por último, sublinhar que a presente iniciativa prevê que a assistência excepcional seja prestada de forma previsível, contínua, ordenada e atempada para financiar necessidades imediatas, reabilitar infraestruturas críticas e prestar apoio inicial a uma reconstrução sustentável no pós-guerra, apoiando a Ucrânia na via da integração europeia. O desembolso estará ligado a condições prévias e políticas a estabelecer

---

<sup>2</sup> Decisão de Execução (UE) 2024/1447 do Conselho relativa à aprovação da avaliação do Plano para a Ucrânia.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

*num memorando de entendimento entre a Comissão e a Ucrânia sendo que essas condições devem ser coerentes com as etapas qualitativas e quantitativas constantes do Plano para a Ucrânia.*

11 – Ou seja, o apoio financeiro ao abrigo desse Plano para a Ucrânia deve ser disponibilizado na condição prévia de que a Ucrânia continue a defender e a respeitar mecanismos democráticos efetivos, incluindo um sistema parlamentar pluripartidário e o Estado de direito, e a garantir o respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias, e mediante o cumprimento satisfatório das condições estabelecidas no Plano.

Neste sentido, os elementos cruciais do Plano são o reforço do Estado de direito, incluindo a independência do poder judicial, a luta contra a corrupção, em particular a corrupção a alto nível, o combate ao branqueamento de capitais e o reforço da reforma da administração pública, nos termos da *Decisão de Execução (UE) 2024/1447 do Conselho relativa à aprovação da avaliação do Plano para a Ucrânia*.

12 – Em relação aos direitos fundamentais

A presente iniciativa sublinha, precisamente, o acima referido, relembrando uma vez mais que *uma condição prévia para a concessão deste tipo de apoio é a de que a Ucrânia continue a respeitar os mecanismos democráticos efetivos e as suas instituições, nomeadamente um sistema parlamentar pluripartidário e o Estado de direito, e a garantir o respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias.*

Atentas as disposições da presente iniciativa, cumpre suscitar as seguintes questões:

**a) Da Base Jurídica**

O artigo 212.º do TFUE constitui a base jurídica adequada para os programas de assistência financeira concedido pela União a favor de países terceiros que não sejam países em desenvolvimento e foi a base jurídica utilizada para anteriores empréstimos AMF.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

*b) Do Princípio da Subsidiariedade*

A necessidade de uma resposta comum na prestação de apoio à Ucrânia a uma escala adequada não pode ser suficientemente satisfeita pelos Estados-Membros isoladamente e, devido à sua dimensão ou aos seus efeitos, pode ser mais bem alcançada a nível da UE.

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

A União está numa posição única para prestar assistência externa à Ucrânia destinada a cobrir necessidades de financiamento urgentes, nomeadamente através da prestação de ajuda em condições preferenciais a curto e a longo prazo sob a forma de empréstimos e de apoio financeiro não reembolsável de forma previsível, contínua, ordenada e atempada.

É, pois, nosso entendimento que a presente iniciativa respeita e cumpre o princípio da subsidiariedade consagrado no nº 3 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

*c) Do Princípio da Proporcionalidade*

A continuação da agressão militar não provocada e injustificada por parte da Rússia exige a concessão de assistência financeira adicional à Ucrânia, em conformidade com os objetivos e as modalidades descritos na presente proposta.

O apoio financeiro proposto à Ucrânia é considerado adequado em termos de dimensão, com base nas elevadas necessidades de financiamento, tendo simultaneamente em conta a elevada incerteza das circunstâncias causadas pela guerra.

O montante global do financiamento disponibilizado à Ucrânia através da operação de AMF excepcional e dos empréstimos bilaterais elegíveis, cujo serviço e reembolso será assegurado pelos futuros fluxos de receitas extraordinárias através do Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia, está em conformidade com a iniciativa do G7 que assegura uma ampla partilha internacional de encargos com os parceiros e



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

não excede o necessário para o objetivo pretendido de apoiar as necessidades orçamentais previstas da Ucrânia.

Assim, e em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no nº 4 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia, é nosso entendimento que a presente iniciativa não excede o necessário para alcançar os objetivos acima referidos.

É, pois, cumprido e respeitado o princípio da proporcionalidade.

#### PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento os relatórios das comissões competentes, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 - A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.

2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído. Contudo, sugere-se o acompanhamento desta matéria pela Comissão de Defesa Nacional, comissão competente em razão da matéria, uma vez que a presente iniciativa menciona questões de monitorização contínua devido ao uso de fundos extraordinários provenientes dos ativos imobilizados da Rússia.

Palácio de S. Bento, 26 de novembro de 2024

O Deputado Autor do Parecer

(Ricardo Carvalho)

O Presidente da Comissão

(Telmo Faria)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV – ANEXO**

- Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.
- Relatório da Comissão de Defesa Nacional.
- Nota Técnica realizada pelos serviços da Comissão de Assuntos Europeus.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

**Relatório**  
**COM (2024) 426**

**Autora:** Deputada  
Regina Bastos

Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que  
cria o Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à  
Ucrânia e que concede assistência macrofinanceira  
excepcional a esse país



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

## **ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA**

**PARTE IV – CONCLUSÕES**

**PARTE V – ANEXOS**



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

---

## **PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio, pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro e pela Lei n.º 44/2023, de 14 de agosto, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas recebeu a presente iniciativa [Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia e que concede assistência macrofinanceira excepcional a esse país] [COM (2024) 426] e, atento o seu objeto, entendeu emitir o presente relatório.

## **PARTE II – CONSIDERANDOS**

### **1. CONTEXTO DA PROPOSTA**

#### **a. Objetivo da iniciativa**

A presente proposta de REGULAMENTO destina-se a assegurar a criação de um novo mecanismo, antes do final de 2024, que permitirá mobilizar fundos para a Ucrânia prevendo a concessão de assistência macrofinanceira (AMF) excepcional para dar resposta às necessidades urgentes que a Ucrânia enfrenta, face à escalada da agressão russa.

Em 24 de fevereiro de 2022, a Rússia lançou uma invasão militar em grande escala na Ucrânia, com consequências devastadoras para a Ucrânia e o seu povo. A recente escalada pela Rússia da brutal guerra de agressão contra a Ucrânia confirma a sua determinação em violar os direitos fundamentais da Ucrânia à independência, soberania e integridade territorial dentro das suas fronteiras internacionalmente reconhecidas e em destruir a sua viabilidade enquanto Estado. A bravura, a coragem e



#### Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

a determinação demonstradas pelo povo ucraniano em defender o seu país merecem um profundo respeito e gratidão.

Pela razão apresentada, a proposta de REGULAMENTO em questão é necessária, uma vez que as previsões de necessidade de financiamento da Ucrânia ultrapassarão as projeções existentes do Fundo Monetário Internacional, cujas projeções pressupunham a conclusão da guerra até ao final de 2024.

Deste modo, a declaração orçamental recentemente adotada pela Ucrânia, elaborada em cooperação com o FMI, acrescenta um montante adicional previsto de 12 mil milhões de USD às suas necessidades de financiamento para 2025, o que eleva o montante total para 38 mil milhões de USD. Este incremento do financiamento é vital para ajudar a Ucrânia a manter funções essenciais do Estado, assegurar a estabilidade macroeconómica e reabilitar as infraestruturas críticas.

#### **b. Mobilização de receitas extraordinárias para apoiar empréstimos à Ucrânia**

Segundo esta proposta de REGULAMENTO, os ativos do Banco Central da Rússia (BCR), que se encontram detidos por instituições financeiras dos Estados-Membros da União Europeia, devido às sanções impostas por Bruxelas, desde Fevereiro de 2022, serão operacionalizados a favor da Ucrânia, uma vez que os mesmos não têm de ser disponibilizados ao BCR, ao abrigo das regras aplicáveis, mesmo após o termo da sua imobilização.

Os ativos russos detidos geraram receitas estimadas em quatro a cinco mil milhões de euros por ano, as quais [receitas] podem ser utilizadas em benefício da Ucrânia, desde maio de 2024, segundo a Decisão (PESC) 2024/1470. Estas receitas inesperadas e extraordinárias não constituem ativos soberanos e não têm de ser disponibilizadas ao Banco Central da Rússia ao abrigo das regras aplicáveis, mesmo após o termo da imobilização. Uma vez que resultam da aplicação das medidas restritivas, as centrais de valores mobiliários não podem esperar beneficiar delas.

Estes fundos, resultantes de medidas restritivas da União, preveem que 90% da contribuição seja afetada ao Mecanismo Europeu de Apoio à Paz e 10% ao



#### Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Mecanismo para a Ucrânia. As regras pertinentes em matéria de medidas restritivas permitem, no entanto, uma revisão desta afetação.

#### c. Cooperação UE - G7 no Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia

Os líderes do G7, com vista a prestar continuado apoio militar, orçamental, humanitário e de reconstrução à Ucrânia, anunciaram o lançamento de empréstimos de utilização acelerada de receitas extraordinárias a este país, a fim de disponibilizar cerca de 50 mil milhões de USD de financiamento adicional até ao final de 2024.

A presente proposta de REGULAMENTO, apoiará os parceiros do G7 na concessão de empréstimos à Ucrânia, em paralelo com o empréstimo AMF excepcional da UE, com vista a atingir o montante total de 50 mil milhões de USD previsto na Cimeira do G7.

Para isso será criado um **Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia**, a fim de conceder à Ucrânia apoio financeiro não reembolsável para ajudar o país a reembolsar os empréstimos concedidos pelos parceiros do G7.

De acordo com a iniciativa europeia, o reembolso dos empréstimos será sustentado por receitas provenientes de fluxos futuros dos lucros extraordinários provenientes dos ativos imobilizados da Rússia na União. Este reembolso estará também aberto a outras fontes, incluindo as receitas extraordinárias geradas noutras jurisdições relevantes.

Deste modo, segundo a iniciativa europeia em apreço, o Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia prevê ser financiado através da AMF excepcional para 2025, composta pelas receitas dos ativos russos que se encontram detidos por instituições financeiras europeias.

Assim, de acordo com a proposta de Regulamento que aqui se analisa, o Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia desembolsaria regularmente estes montantes recebidos, para que a Ucrânia possa cobrir o capital e os juros dos empréstimos elegíveis à UE e a outros mutuantes do G7 numa base proporcional, de acordo com o capital de cada empréstimo.



#### Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

Isto é, apenas o mecanismo a ser criado, que concede assistência macrofinanceira à Ucrânia, será pago através dos fundos do Banco Central Russo, detidos em instituições financeiras na União Europeia, o que permitirá não agravar a dívida pública do Estado Ucraniano, que continua a ter de pagar o empréstimo no valor de 38 mil milhões de USD provenientes dos parceiros da UE do G7.

Por outra via, este reforço da assistência macrofinanceira providenciada pela União Europeia, não tem impacto em termos de dotações orçamentais providenciadas pelos Estados-Membros para a iniciativa, uma vez que a mesma é financiada com as mais-valias de ativos cativos russos.

#### d. Assistência financeira concedida pela UE à Ucrânia

A presente proposta prevê AMF excepcional para fazer face às necessidades crescentes. Essa assistência será prestada de forma previsível, contínua, ordenada e atempada para financiar necessidades imediatas, reabilitar infraestruturas críticas e prestar apoio inicial a uma reconstrução sustentável no pós-guerra, apoiando a Ucrânia na via da integração europeia. O desembolso estará ligado a condições prévias e políticas a estabelecer num memorando de entendimento entre a Comissão e a Ucrânia. Essas condições devem ser coerentes com as etapas qualitativas e quantitativas constantes do Plano para a Ucrânia.

A proposta de criação do Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia complementará o apoio que já está em curso por parte da União Europeia. A União Europeia já financia a Ucrânia através de outros mecanismos como o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, o qual será reforçado com as receitas provenientes dos ativos russos imobilizados.

Isto é, o Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia irá complementar e reforçar os demais mecanismos já em uso por parte da União Europeia os quais apoiam a Ucrânia no seu esforço de guerra, economia, manutenção de serviços básicos, reconstrução precoce e concessão de ajuda humanitária.

O Mecanismo, que concede reforço do financiamento, proporcionará à Ucrânia margem de manobra orçamental, não se verificando o pressuposto do final da guerra.



#### Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

em 2024, para fazer as suas escolhas de despesas de acordo com as suas necessidades mais urgentes, incluindo a sua recuperação e reconstrução, bem como a sua legítima defesa contra a guerra de agressão da Rússia.

Tendo em conta a criação do Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia e a concessão de uma AMF excepcional considera, esta proposta de Regulamento, adequado que a Ucrânia assuma o compromisso de promover a cooperação com a União em matéria de recuperação, reconstrução e modernização da indústria de defesa ucraniana, em consonância com os objetivos do Programa da Indústria de Defesa Europeia (PIDEUR) e de outros instrumentos pertinentes da União.

#### e. Celeridade do processo

A decisão sobre disponibilização do novo empréstimo deve ser tomada antes do final deste ano, ou seja até 31 de Dezembro de 2024 de modo a que não seja necessária uma alteração da dimensão ou limites máximos do Quadro Financeiro Plurianual da União Europeia, que possa impactar o grau de proteção e segurança de investidores, bem como evitará a necessidade de provisionamento de empréstimos ou de prestação garantias nacionais.

Em adição, o caráter urgente de financiamento da Ucrânia para se poder defender, face à agressão da Federação Russa, por mais um ano, tem peso na celeridade com a qual o processo deve ser tomado.

Para além disso, considera-se urgente adotar as propostas antes do final de outubro, com vista a que o empréstimo da União possa ser disponibilizado antes do final de 2024 para os futuros desembolsos em tranches e permitir a utilização da garantia de margem de manobra já concedida. Acresce que um regulamento é o instrumento adequado, para agilizar a criação da presente proposta, uma vez que prevê regras diretamente aplicáveis à execução do Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia e da assistência macrofinanceira.

A criação do Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia é de tal importância que já foi aprovada no Parlamento Europeu, no passado dia 22 de



## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

outubro, cerca de um mês após este ser inicialmente proposto pela Comissão Europeia.

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

#### **a. Princípio da Subsidiariedade**

O princípio da subsidiariedade é respeitado, uma vez que a necessidade de uma resposta comum na prestação de apoio à Ucrânia a uma escala adequada não pode ser suficientemente satisfeita pelos Estados-Membros isoladamente e, devido à sua dimensão ou aos seus efeitos, pode ser mais bem alcançada a nível da UE. As principais razões são a capacidade orçamental e as restrições orçamentais enfrentadas a nível nacional e a necessidade de uma forte coordenação entre os doadores, a fim de maximizar a escala e a eficácia do apoio, limitando ao mesmo tempo os encargos que possam recair sobre a capacidade administrativa das autoridades ucranianas, que nas circunstâncias atuais se encontram sob forte pressão.

#### **b. Princípio da Proporcionalidade**

O Princípio da Proporcionalidade não é violado pela presente proposta de REGULAMENTO uma vez que, o montante global do financiamento disponibilizado à Ucrânia através da operação de AMF excepcional e dos empréstimos bilaterais elegíveis, cujo serviço e reembolso será assegurado pelos futuros fluxos de receitas extraordinárias através do Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia, está em conformidade com a iniciativa do G7 que assegura uma ampla partilha internacional de encargos com os parceiros e não excede o necessário para o objetivo pretendido de apoiar as necessidades orçamentais previstas da Ucrânia.

O apoio financeiro proposto à Ucrânia é considerado adequado em termos de dimensão, com base nas elevadas necessidades de financiamento, tendo simultaneamente em conta a elevada incerteza das circunstâncias causadas pela guerra.



## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

### **PARTE III – OPINIÃO DA RELATORA**

A proposta de Regulamento que se analisa neste relatório pode vir a ser um elemento muito importante para que a Ucrânia possa continuar a defender-se, durante o tempo que for necessário, perante a intensificação da agressão russa.

A concessão de assistência macrofinanceira excepcional apresenta-se como medida vital para que Kiev continue a ter margem de manobra orçamental para se defender efetivamente ao mesmo tempo que continue a cooperar, numa ótica de continuada integração, com a União Europeia.

A defesa da Ucrânia é sinónimo com a defesa do Estado de Direito e defesa dos direitos fundamentais de liberdade, independência territorial e soberania nacional contra um Estado que pretende minar todos estes valores.

Na Ucrânia defendem-se também os valores da União Europeia e a salvaguarda de um sistema internacional de paz e de respeito pelos princípios basilares da democracia e do respeito pelos Direitos Humanos.

### **PARTE IV – CONCLUSÕES**

Face ao exposto, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Europeias conclui o seguinte:

- a) A presente iniciativa **não viola o princípio da subsidiariedade**, na medida em que o objetivo a alcançar será atingido mais eficazmente através de uma **ação da União**.
- b) A presente iniciativa **não viola o princípio da proporcionalidade**, na medida em que o conteúdo e a forma não excedem o necessário para alcançar o objetivo proposto.



Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

- c) A análise da presente iniciativa **não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento**
  
- d) A Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas **dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa**, devendo o presente relatório ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, na sua versão atual, para os devidos efeitos.

**PARTE V – ANEXOS**

Nota técnica elaborada pelos serviços da AR sobre a iniciativa aqui em apreço.

Palácio de S. Bento, 29 de outubro de 2024

A Deputada Relatora

O Presidente da Comissão

Regina Bastos

Sérgio Sousa Pinto



Comissão de Defesa Nacional

---

**Relatório**  
**COM (2024) 426**

**Autor:** Deputado  
Luis Newton

---

**REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO  
CONSELHO**

**que cria o Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à  
Ucrânia e que concede assistência macrofinanceira  
excepcional a esse país**



Comissão de Defesa Nacional

---

## ÍNDICE

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – OPINIÃO DO RELATOR**

**PARTE IV – CONCLUSÕES**

**PARTE V – ANEXOS**



Comissão de Defesa Nacional

---

## **PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia (UE), com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio, pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro e pela Lei n.º 44/2023, de 14 de agosto, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Defesa Nacional recebeu a presente iniciativa "Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Mecanismo de Cooperação para Empréstimo à Ucrânia e que concede assistência macrofinanceira excepcional a esse país" [COM (2024) 426] e, atento o seu objeto, entendeu emitir o presente relatório.



## Comissão de Defesa Nacional

### PARTE II – CONSIDERANDOS

#### 1. Objetivo do Documento

O documento propõe o Regulamento para o **Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia** e uma assistência macrofinanceira (AMF) excepcional, ambos destinados a suprir as necessidades financeiras críticas da Ucrânia devido à invasão russa.

Esse mecanismo serve como uma plataforma coordenada que permite à União Europeia (UE) canalizar fundos de forma organizada e eficiente, minimizando a carga sobre as finanças públicas ucranianas, apoiando a Ucrânia no âmbito da sua defesa, recuperação e desenvolvimento sustentável.

Esta iniciativa responde ao aumento das necessidades de financiamento da Ucrânia face à agressão militar continuada da Rússia, envolvendo uma colaboração internacional, incluindo do G7, para assegurar a angariação de até 50 mil milhões de EUR até ao final de 2027, e visa estabelecer um mecanismo de cooperação financeira com a Ucrânia que permita ao país aceder a empréstimos e a assistência macrofinanceira para fazer face às suas necessidades económicas.

A proposta abrange ainda a utilização de ativos financeiros imobilizados da Rússia como fonte de financiamento – utilizando este mecanismo de retaliação financeira, para auxiliar a Ucrânia no seu esforço de guerra.

Este documento reflete um esforço claro e estratégico da União Europeia para responder à crise humanitária e financeira gerada pela guerra na Ucrânia, alinhando-se com as complexidades e desafios do cenário geopolítico atual.

A proposta aborda diretamente as necessidades de financiamento de curto e longo prazo da Ucrânia, através de um mecanismo de cooperação que inclui a assistência macrofinanceira e a mobilização de ativos russos imobilizados.

Esse realismo pragmático revela que a UE reconhece a gravidade e a urgência da situação e busca ir além da ajuda militar para fornecer um apoio financeiro estrutural.

A iniciativa expressa igualmente um forte compromisso político e geopolítico da UE, sinalizando uma posição clara em defesa da integridade e soberania da Ucrânia.



## Comissão de Defesa Nacional

Num contexto em que a ordem internacional e os princípios de soberania enfrentam desafios crescentes, o documento reforça a importância de apoiar países cujas estruturas democráticas e autonomia territorial são ameaçadas.

Ao financiar a reconstrução e a resiliência económica, a UE pretende posicionar-se como um parceiro estratégico de longo prazo, indo além das medidas imediatas de resposta ao conflito.

A decisão de usar lucros de ativos russos imobilizados representa uma ação inovadora e uma forma de alocar recursos financeiros sem onerar o orçamento direto da UE ou dos seus Estados-Membros.

Essa medida reflete uma determinação política, e ao transformar esses ativos em apoio para a Ucrânia, a UE faz uma afirmação importante sobre responsabilidade e reparação: de que a Rússia, como país agressor, deve ser moral e financeiramente responsabilizada pelos custos da guerra.

A implementação de condições, como reformas económicas, governança democrática e direitos humanos, é um ponto positivo que eleva o nível de responsabilidade.

## 2. Estrutura e Conteúdo do Documento

### 2.1 Contexto e Justificativa da Proposta

A proposta é motivada pela necessidade de:

- **Manter a Independência e a estabilidade da Ucrânia:** Reforça a posição da UE contra a agressão russa e apoia a integridade territorial da Ucrânia, alinhando-se com o compromisso da UE de apoio ao longo prazo.
- **Proporcionar assistência imediata e planeada:** A assistência inclui apoio financeiro imediato e provisão para reconstrução pós-guerra, além de recursos para manter em funcionamento a administração pública e os serviços essenciais.

Essas necessidades de financiamento aumentaram significativamente devido à escalada do conflito e à incapacidade da Ucrânia para aceder a mercados financeiros internacionais, resultando em um grande déficit orçamental e custos substanciais de recuperação e reconstrução.



## Comissão de Defesa Nacional

Em resposta, a UE e o G7 comprometeram-se a assegurar uma rede de apoio coletivo, procurando estruturar fontes de financiamento que garantam um fluxo de apoio financeiro regular, evitando assim descontinuidades que poderiam comprometer o funcionamento do Estado Ucraniano.

### 2.2 Bases Jurídicas e Princípios de Subsidiariedade e Proporcionalidade

Esta abordagem é fundamentada em:

- **Subsidiariedade:** A UE considera que o apoio individual dos Estados-Membros seria insuficiente para lidar com a magnitude do desafio financeiro ucraniano. O mecanismo propõe uma resposta de escala supranacional, coordenada pela UE.
- **Proporcionalidade:** Dado o impacto devastador da guerra, a proposta pretende estabelecer um nível de assistência que seja proporcional à gravidade da situação e das necessidades do país. A proposta, portanto, visa equilíbrio, respondendo à urgência sem sobrecarregar o orçamento da UE.

A base jurídica da proposta assenta no artigo 212.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que permite à União Europeia conceder assistência financeira a países terceiros que não estejam em desenvolvimento.

Este artigo habilita a União a agir em resposta a necessidades económicas externas, permitindo um apoio sustentado em situações de emergência ou de desafios económicos profundos, como os enfrentados pela Ucrânia.

Esta assistência macrofinanceira é particularmente relevante no contexto atual, dado que a Ucrânia enfrenta uma crise sem precedentes resultante de uma agressão militar prolongada, que afeta tanto a sua economia quanto a sua estrutura social e política.

A situação exige não apenas apoio imediato, mas também uma base para a recuperação a médio e longo prazo.

Dada a magnitude dos desafios e o impacto desta crise sobre a segurança e a estabilidade da região europeia, o artigo 212.º TFUE é interpretado de forma a legitimar a ação da União Europeia com uma resposta que vá além do apoio



## Comissão de Defesa Nacional

orçamental ou humanitário típico, incluindo também a concessão de empréstimos e assistência macrofinanceira.

Conforme o artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE) – princípio da Subsidiariedade -, que rege que a União deve intervir apenas quando os objetivos das suas ações não possam ser alcançados de forma suficiente pelos Estados-Membros e sejam mais eficientemente realizadas a nível da União Europeia, esta intervenção para apoiar a Ucrânia através de um mecanismo de empréstimos e assistência macrofinanceira é considerada indispensável e insubstituível por iniciativas nacionais isoladas.

Individualmente, os Estados-Membros enfrentam condicionantes orçamentais que dificultariam a criação de um apoio financeiro de escala comparável ao que a União Europeia pode fornecer de forma coletiva.

Além disso, o princípio da subsidiariedade é reforçado pela necessidade de uma forte coordenação entre os Estados-Membros e os seus parceiros internacionais para garantir que o apoio seja eficaz, eficiente e que as autoridades ucranianas, já sobrecarregadas, não enfrentem redundâncias ou cargas administrativas desnecessárias.

Relativamente ao princípio da proporcionalidade, também previsto no artigo 5.º do TUE, as medidas propostas devem ser adequadas e necessárias para alcançar os objetivos fixados, sem exceder o estritamente necessário.

O Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia e a assistência macrofinanceira excepcional foram dimensionados de forma a responder diretamente às necessidades de financiamento, reestruturação e estabilidade macroeconómica da Ucrânia, tendo em conta o prolongamento da situação de guerra e os danos nas infraestruturas críticas do país.

O montante global de financiamento, que poderá chegar até 50 mil milhões de dólares, está em linha com as mais recentes projeções das necessidades financeiras identificadas pela Ucrânia e foi calculado para apoiar, de forma equilibrada, os objetivos de curto prazo (assistência imediata) e de médio prazo (reconstrução e integração europeia).



## Comissão de Defesa Nacional

A legitimidade da União Europeia em atuar nesta matéria também assenta no compromisso político expresso pelos Estados-Membros para com a Ucrânia, nomeadamente através das conclusões do Conselho Europeu de junho de 2024, que destacam a urgência de responder de forma concertada às necessidades emergentes e aos desafios de reconstrução de um Estado em risco.

Este compromisso não só justifica o envolvimento da União Europeia como um todo, como o enquadra numa estratégia de longo prazo que visa promover a paz e estabilidade na região geopolítica, em consonância com os objetivos fundamentais da UE.

A criação de uma política de apoio financeiro a países terceiros em situações de emergência geopolítica reforça, assim, a posição da UE como ator global responsável e solidário com os países vizinhos, assim como um ator geopolítico e geoestratégico proativo com a segurança desta região tão relevante para a estabilidade do ecossistema mundial.

### 2.3 Fontes de Financiamento e Estrutura do Mecanismo

O Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia será financiado por:

- **Receitas extraordinárias provenientes da imobilização de ativos russos na UE**, sendo que sobre os ativos do Banco Central da Rússia, estimados em 210 mil milhões de euros, imobilizados na UE, existe a proibição de transações que acaba por gerar uma receita extraordinária, estimada entre 4 e 5 mil milhões de euros, com base nos juros acumulados devido à imobilização.
- **Contribuições adicionais dos Estados-Membros e de países terceiros**, têm a opção de fornecer **contribuições financeiras voluntárias** para o mecanismo. Estas contribuições são consideradas "receitas externas", o que significa que são alocadas especificamente para apoiar os objetivos do mecanismo e não entram no orçamento geral da UE, em linha com os compromissos do G7.

O mecanismo visa financiar, tanto o reembolso dos empréstimos concedidos pela UE, quanto aqueles fornecidos por outros parceiros. O **serviço da dívida será suportado**



## Comissão de Defesa Nacional

**por lucros extraordinários dos ativos imobilizados**, mitigando o impacto financeiro sobre o próprio orçamento ucraniano.

### 3. Motivação e Impacto da Iniciativa

#### 3.1 Impacto Macrofinanceiro e Fiscal

A iniciativa, além de cobrir as necessidades financeiras emergentes, visa a:

- **Estabilização macroeconómica:** A assistência visa garantir a sustentabilidade da dívida e facilitar uma balança de pagamentos viável, elementos críticos para estabilizar a economia ucraniana a curto e longo prazos.
- **Continuidade de serviços essenciais:** Com a administração pública ucraniana sob grande pressão, o financiamento destina-se a manter serviços básicos e apoiar os custos de defesa, sem esgotar ainda mais os seus recursos internos.

#### 3.2 Instrumento de Resiliência a Longo Prazo

O mecanismo é projetado para atuar como uma **plataforma de apoio flexível** que continua até 2027, oferecendo:

- **Assistência previsível:** Permite um fluxo de financiamento estável para a Ucrânia, enquanto ela continua o caminho das reformas que facilitam a sua integração na UE.
- **Quadro de reforma estrutural:** Ao condicionar os desembolsos à realização de reformas e ao cumprimento de condições democráticas, o mecanismo também contribui para fortalecer as instituições democráticas e a governança ucraniana.

#### 3.3 Integração na Estratégia Europeia de Política Externa

A proposta apoia a visão estratégica da UE para uma **Ucrânia europeia e resiliente**, que possa um dia integrar-se na União. Essa visão é evidenciada pela coordenação com:



## Comissão de Defesa Nacional

- **Plano para a Ucrânia (2024-2027):** Definido em conjunto com a Ucrânia e o Fundo Monetário Internacional (FMI), o plano de reformas orienta investimentos e regulações necessárias para fortalecer o potencial económico e a estrutura institucional do país.
- **Objetivos de defesa e modernização:** Em cooperação com programas como o Programa da Indústria de Defesa Europeia (PIDEUR), o mecanismo incentiva a Ucrânia a investir em capacidades militares e industriais, promovendo a segurança nacional e regional.

### 4. Governança e Transparência

Para garantir uma gestão adequada, o mecanismo inclui disposições de:

- **Monitoramento rigoroso:** Inclui o acompanhamento do cumprimento das condições do acordo e das reformas planeadas.
- **Transparência:** Um sistema de relatórios regulares ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a evolução do financiamento e o impacto das reformas na Ucrânia.
- **Prevenção de fraudes:** Inclui a supervisão de órgãos como o OLAF (Organismo Europeu de Luta Antifraude) e o Tribunal de Contas, garantindo que os recursos sejam utilizados de forma correta e transparente.

### PARTE III – OPINIÃO DO RELATOR

O autor do presente parecer reserva a sua opinião para a discussão da iniciativa legislativa em Plenário.

### PARTE IV – CONCLUSÕES

Face ao exposto, a Comissão de Defesa Nacional conclui que:

- a) A presente iniciativa **não viola o princípio da subsidiariedade**, uma vez que o apoio financeiro à Ucrânia será mais eficazmente alcançado através de uma ação coordenada da União Europeia.



#### Comissão de Defesa Nacional

- b) A iniciativa **respeita o princípio da proporcionalidade**, pois a forma e o conteúdo das medidas são adequados ao objetivo proposto.
- c) A análise da presente iniciativa denota questões de monitorização contínua, devido ao uso de fundos extraordinários provenientes dos ativos imobilizados da Rússia, que exigem verificação adicional para garantir o cumprimento das condições do apoio.
- d) A Comissão de Defesa Nacional **dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa**, devendo o presente relatório ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, na sua versão atual, para os devidos efeitos.

#### PARTE V – ANEXOS

##### Proposta de Regulamento

RUGURIKA So

Palácio de S. Bento, 29 de outubro de 2024.

O Deputado Relator



(Luis Newton)

O Presidente da Comissão



(Pedro Pessanha)