COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 25.3.2020
COM(2020) 130 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

relativa à identidade do gestor de ativos para o fundo comum de provisionamento, em conformidade com o artigo 212.º do Regulamento Financeiro 2018/1046

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO
relativa à identidade do gestor de ativos para o fundo comum de provisionamento, em conformidade com o artigo 212.º do Regulamento Financeiro 2018/1046

Síntese:

Na sequência dos resultados de uma avaliação independente, a presente comunicação informa o Parlamento e o Conselho de que a Comissão irá assegurar ela própria a gestão do fundo comum de provisionamento (FCP), em vez de apresentar uma proposta legislativa que lhe permitiria ou a incumbiria de delegar esta função no Banco Europeu de Investimento (BEI). O FCP receberá fundos do orçamento da UE durante o próximo quadro financeiro plurianual (2021-2027). Estes ativos constituirão o provisionamento destinado a garantir o funcionamento dos instrumentos financeiros e a prestação da assistência financeira e das garantias orçamentais para apoiar o investimento na UE[1], bem como nos países em desenvolvimento e nos países vizinhos[2], assegurados por instituições financeiras públicas como o BEI e outros parceiros de execução. Estas operações irão apoiar o investimento orientado para a consecução de objetivos estratégicos da UE, como a criação de uma economia sustentável.

Ao gerir diretamente os ativos do FCP, a Comissão estará em condições de assegurar o alinhamento do fundo com as necessidades orçamentais decorrentes dessa gestão, e de apresentar periodicamente informações ao Parlamento e ao Conselho sobre esta matéria. Os ativos do FCP constituirão a base do sistema de garantias orçamentais e de empréstimos garantidos a conceder pela UE no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual (QFP). É precisamente devido à sua importância «sistémica» para o orçamento da UE, bem como às suas próprias responsabilidades institucionais, que a Comissão decidiu gerir ela própria os ativos do FCP. A avaliação independente considera que tanto a Comissão como o BEI possuem os devidos conhecimentos especializados, as modalidades de governação e os sistemas necessários para gerir o FCP e que a Comissão já demonstrou poder garantir um melhor desempenho a um menor custo para o orçamento da UE. A presente comunicação informa igualmente o Parlamento e o Conselho sobre as medidas que a Comissão irá tomar para assegurar que o FCP esteja operacional no final de 2020, a fim de começar a investir a partir de janeiro de 2021, quando as dotações orçamentais estiverem disponíveis.

[1] Na UE, este apoio ao investimento é assegurado pelo Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE), lançado em 2014 e ampliado em 2016. O FEIE, juntamente com 13 outros instrumentos financeiros da UE atualmente disponíveis, será integrado num programa InvestEU mais lato e mais abrangente para o período 2021-27.

[2] As garantias orçamentais a favor do apoio ao investimento nos países em desenvolvimento e nos países vizinhos são prestadas no âmbito do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS: 2017) e do seu sucessor (FEDS+) no próximo quadro financeiro plurianual.

1. INTRODUÇÃO

O orçamento da UE está a registar uma profunda mutação. Deve responder a novos desafios ambientais, estratégicos e socioeconómicos prementes, precisamente numa altura em que os condicionalismos orçamentais se fazem sentir de forma mais acentuada. Isto exige novas formas de assegurar uma maior rentabilidade dos recursos disponibilizados ao abrigo do orçamento da UE em benefício dos cidadãos da UE.

As garantias orçamentais demonstraram ser um meio viável de multiplicar os efeitos estratégicos de um financiamento público limitado. Graças à utilização em larga escala de garantias orçamentais, cada euro autorizado pelo orçamento da UE a favor do Plano de Investimento para a Europa permitiu apoiar 15,7 EUR[3] de investimentos privados em projetos que se traduziram em benefícios ambientais, sociais ou económicos.

Atendendo a esse êxito, a Comissão propôs alargar o recurso às garantias orçamentais como uma das principais formas de apoio do financiamento público ao investimento concedido pelo orçamento da UE. No âmbito do programa InvestEU[4], propõe-se que o orçamento da UE disponibilize fundos num montante correspondente a vários mil milhões de euros a título de mecanismo de apoio da garantia a favor do Banco Europeu de Investimento (BEI) e de outros parceiros de execução. Prevê-se que o BEI e os parceiros de execução apoiem o investimento público e privado através de um efeito multiplicador comparável ao do FEIE. A utilização de garantias será igualmente alargada na esfera externa, sendo proposta uma garantia para a ação externa a instituir pelo Regulamento relativo ao Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDCI)[5], que prevê um conjunto de garantias e empréstimos garantidos a favor dos investimentos e da assistência macrofinanceira nos países em fase de pré-adesão, aos países vizinhos e a outros países.

Esta evolução corresponde a uma mudança qualitativa no funcionamento do orçamento da UE. Exige uma resiliência suficiente por parte do orçamento, bem como a nível do provisionamento das garantias por ele apoiado, a fim de poder absorver as eventuais perdas que poderão vir a ser incorridas em caso de incumprimento no quadro dos investimentos financiados. Para o efeito, impõe-se uma abordagem rigorosa em termos de conceção e execução dos programas de garantia, a fim de as perdas não excederem o provisionamento disponível.

Uma segunda salvaguarda, que assume uma importância crucial, é a boa gestão das provisões inscritas no orçamento da UE para responder a todos os pedidos de acionamento das garantias orçamentais apresentados pelos parceiros de execução. Estas provisões para efeitos das garantias orçamentais, da assistência financeira e dos instrumentos financeiros serão detidas no fundo comum de provisionamento. O FCP representa a reserva de liquidez que protege o resto do orçamento da UE das perdas que venham a surgir nos programas e que estejam cobertas pelas garantias orçamentais. O

---

[3] Situação no final de 2019.

[4] Entendimento comum parcial dos colegisladores sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o programa InvestEU [COM(2018) 439 final de 6 de junho de 2018].

[5] Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional [COM(2018) 460 final]. O novo instrumento proposto incluirá a garantia para a ação externa enquanto respetivo mecanismo de garantia.

volume de fundos será suficientemente avultado para permitir responder a todos os pedidos de acionamento das garantias em cenários realistas.

Por conseguinte, o FCP não constitui «apenas uma mera» carteira de ativos pertencentes ao orçamento da UE. Os ativos do FCP constituirão a base do sistema de garantias orçamentais e dos empréstimos garantidos a conceder pela UE no âmbito do próximo QFP. Assume uma importância crítica que os ativos do FCP se coadunem com os passivos decorrentes das garantias orçamentais e dos empréstimos garantidos. A Comissão é a entidade em melhores condições de desempenhar este papel, uma vez que é a única instituição que dispõe de uma panorâmica global dos passivos em função dos quais os ativos devem ser geridos. É precisamente devido à sua importância «sistémica» para o orçamento da UE, bem como às suas próprias responsabilidades institucionais, que a Comissão decidiu gerir ela própria os ativos do FCP.

O artigo 212.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 (a seguir designado por «Regulamento Financeiro» ou «RF»)[6], que institui o FCP, prevê uma avaliação para determinar se a gestão dos ativos do FCP deve ser confiada à Comissão, ao BEI ou a uma combinação dos dois. O objetivo da presente comunicação consiste em apresentar as conclusões da avaliação, explicar por que motivo o FCP deve ser gerido pela Comissão e delinear as próximas medidas a tomar para que o FCP se torne operacional até janeiro de 2021.

2. O FUNDO COMUM DE PROVISIONAMENTO (FCP) É A PEDRA ANGULAR DA NOVA ABORDAGEM DA UE EM MATÉRIA DE FINANÇAS PÚBLICAS:

2.1. O que é o fundo comum de provisionamento?

O FCP irá reunir as provisões destinadas a assegurar a cobertura das responsabilidades financeiras decorrentes de uma série de garantias orçamentais, assistência financeira e instrumentos financeiros. Em especial, conjugará o provisionamento para os seguintes programas: o FEIE[7], o InvestEU e a garantia para a ação externa (incluindo o antigo FEDS[8] e o mandato de empréstimo externo). Além disso, as provisões adicionais para as novas garantias orçamentais ou os programas de assistência financeira e os instrumentos financeiros pertinentes poderão vir a ser integradas no FCP. Podem vir a ser igualmente transferidos para o FCP recursos adicionais a partir das provisões relativas a instrumentos financeiros existentes ou de outros instrumentos estratégicos da Comissão que tenham adquirido uma importante carteira de ativos com o mesmo âmbito de investimento que o

---

[6] Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (JO L 193 de 30.7.2018, p. 1). O título X estabelece as disposições que regem os instrumentos financeiros, as garantias orçamentais e a assistência financeira.

[7] 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 — Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (JO L 169 de 1.7.2015, p.1).

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

FCP. Em conformidade com o artigo 9.º, n.º 1, do entendimento comum parcial dos colegisladores sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o programa InvestEU, os Estados-Membros podem transferir para o FCP a gestão de uma parte dos seus recursos ao abrigo dos fundos estruturais que correspondam ao provisionamento da componente dos Estados-Membros.

Os atos legislativos (adotados ou propostos) que instituem o FEIE, o InvestEU e o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDCI) preveem uma autorização correspondente a vários mil milhões de euros provenientes do orçamento da UE, a título de provisionamento para apoiar um grande número de garantias e empréstimos. Atendendo ao efeito catalisador dos programas da UE, isto traduz-se numa multiplicidade de efeitos estratégicos, que visam essencialmente favorecer o investimento privado e público.

Caixa: como funciona o fundo comum de provisionamento?

- O FCP congrega os ativos pertencentes ao FEIE, ao InvestEU e aos programas do Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDCI). Estes ativos serão investidos pelo FCP em valores mobiliários financeiros (sobretudo obrigações) até que o ativo deva ser vendido para dar resposta a um pedido de acionamento da garantia por um parceiro de execução que se tenha deparado com um incumprimento na sua carteira de projetos de investimento que são por eles financiados. O artigo 219.º, n.º 1, do Regulamento Financeiro prevê que «as garantias orçamentais são irrevogáveis, incondicionais e pagáveis à vista, no que se refere aos tipos de operações cobertas».

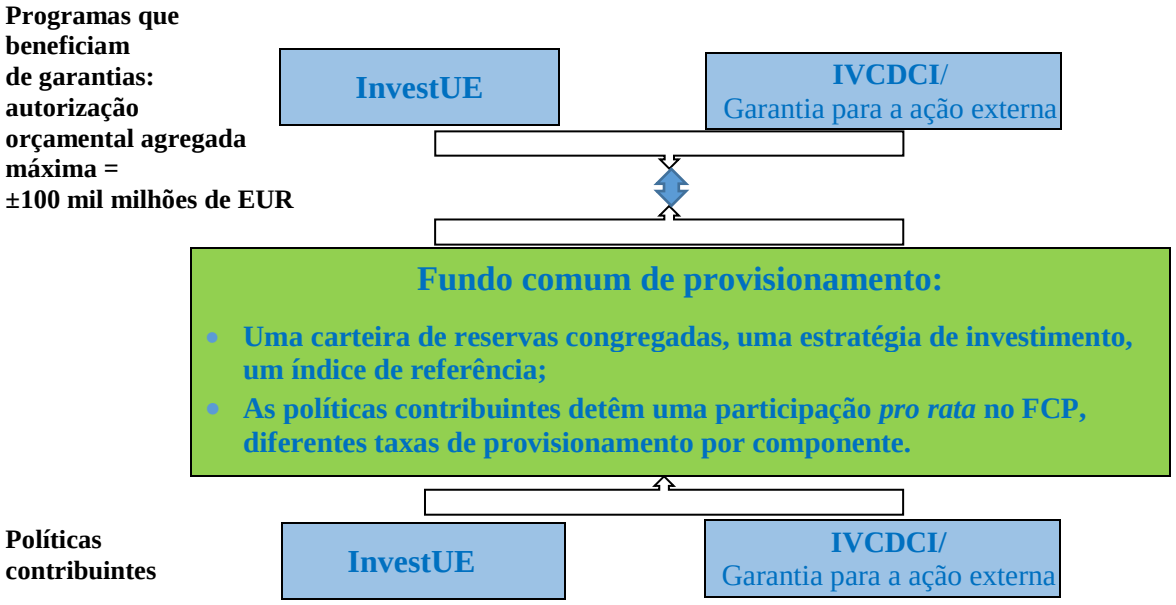
- A multiplicidade das garantias de que beneficiam os diferentes parceiros de execução, que apoiam diversos tipos de investimento em áreas geográficas distintas, pressupõe uma estrutura complexa e díspar em termos de utilização dos ativos do FCP para responder aos pedidos de acionamento das garantias. Para fortalecer a solidez do sistema de garantias orçamentais, é fundamental que os programas que delas beneficiam sejam objeto de uma gestão dos riscos e de uma divulgação de informações efetuada em moldes adequados, a fim de assegurar que as perdas se circunscrevam aos níveis de tolerância prescritos. As necessidades devem ser colmatadas rápida e integralmente por uma carteira de ativos no âmbito do FCP que se caracterize pela devida diversificação e por uma liquidez suficiente.

- Para além de os programas que beneficiam de garantias deverem ser objeto de uma conceção e de uma supervisão rigorosas, a gestão de ativos do FCP será organizada de molde a refletir as diferentes dimensões do risco (horizonte temporal, correlação dos fatores de risco, liquidez, etc.), tendo em conta as características de todo o conjunto de operações de financiamento e de investimento garantidas.

- O FCP não irá comportar subvenções cruzadas entre as diferentes políticas que procedem à transferência de ativos para esse fundo. Em contrapartida, os diferentes instrumentos de intervenção contribuintes (como o InvestEU ou o FEDS+) deterão uma parte dos ativos do FCP correspondentes à sua contribuição orçamental. Estes ativos só serão utilizados para cobrir os passivos gerados pelas garantias ligadas a esse instrumento de intervenção, não estando disponíveis para assegurar a cobertura dos passivos gerados por outras políticas contribuintes. Por conseguinte, o FCP proporcionará os benefícios de uma gestão unificada dos ativos, mas não deixará que um instrumento de intervenção proceda à cobertura das perdas incorridas por outro.

É em seguida apresentada uma representação esquemática do FCP, que revela a forma como os recursos orçamentados provenientes dos instrumentos de intervenção contribuintes serão utilizados a título de apoio em capital para as garantias concedidas aos parceiros de execução ao abrigo do InvestEU e do IVCDCI.

FCP: base de capital para as garantias orçamentais



2.2. Quais as vantagens proporcionadas pelo FCP?

A congregação do provisionamento para diferentes tipos de instrumentos orçamentais através do FCP assegurará ganhos de eficiência e permitirá uma gestão mais dinâmica dos ativos de três formas:

Em primeiro lugar, a gestão de ativos financeiros denota efeitos de escala com ganhos de eficiência significativos, à medida que o volume de ativos geridos aumenta. Isto explica-se pelos elevados custos fixos inerentes à criação de uma capacidade organizativa que assegure uma gestão eficiente dos ativos. Tal engloba sistemas fiáveis de gestão de carteiras, capacidade de recolha e tratamento de dados, pessoal qualificado para executar todas as funções, sob reserva da devida separação dessas obrigações, sistemas de boa governação e mecanismos para assegurar a continuidade das atividades. No entanto, uma vez instituída a infraestrutura, o aumento do volume de ativos geridos é acompanhado por uma redução dos custos marginais. Por conseguinte, isto pressupõe menores custos em relação ao volume de ativos geridos. A centralização da gestão de ativos no âmbito do FCP reduzirá indubitavelmente os custos de execução para o orçamento da UE, pelo que garantirá uma utilização mais eficiente dos escassos recursos públicos.

Em segundo lugar, o FCP irá conjugar provisões para diversos instrumentos financeiros, tipos de assistência financeira e garantias orçamentais, que apresentam características distintas e diferentes perfis de risco e temporais. Essas diferenças nos perfis de risco e nos perfis temporais significam que o montante dos recursos necessários para que uma carteira unificada satisfaça os pedidos de acionamento das garantias num dado ano poderá ser inferior ao que seria exigido se cada instrumento criado individualmente tivesse de responder aos pedidos de acionamento das garantias de forma separada. Esta

vantagem reflete-se na taxa de provisionamento efetiva do FCP, conforme definida no artigo 213.º do Regulamento Financeiro.

Em terceiro lugar, o FCP será integrado num quadro que associa de forma mais estreita a gestão das provisões com o perfil e a evolução dos passivos contingentes do orçamento da UE. Atendendo à crescente utilização de garantias orçamentais e à experiência adquirida neste âmbito, o FCP será gerido de forma dinâmica, de modo a que a carteira se adapte ao perfil evolutivo dos passivos. Isto permitirá um melhor alinhamento dos ativos em função da variação registada nos passivos, a fim de o FCP desempenhar de forma mais eficaz a sua função de reserva de liquidez.

3. MÉTODO, CRITÉRIOS E OPÇÕES NO ÂMBITO DA AVALIAÇÃO

3.1. Organização da avaliação independente e critérios

Dada a importância assumida pelo FCP na configuração das finanças públicas da UE, o artigo 212.º do Regulamento Financeiro prevê a realização de uma avaliação independente para que a Comissão tome uma decisão fundamentada quanto à identidade do respetivo gestor de ativos. O artigo 212.º do citado regulamento especifica as opções a ponderar:

1. Gestão exclusiva do FCP pela Comissão;
2. Gestão exclusiva do FCP pelo BEI;
3. Repartição da gestão entre a Comissão e o BEI.

O referido artigo estabelece igualmente os critérios a ter em conta para avaliar as capacidades dos dois gestores potenciais. Entre estes critérios, figuram a estrutura institucional e a governação, a prestação de contas e a transparência, a gestão dos riscos, a infraestrutura técnica, a comunicação de informações, a especialização de cada instituição, o redimensionamento (em termos de escala), o desempenho e os custos dos serviços prestados.

A avaliação comparativa independente[9] é publicada em paralelo com a presente comunicação. As suas conclusões baseiam-se numa extensa análise documental, bem como em consultas e reuniões aprofundadas realizadas com o pessoal do BEI e da Comissão. Estas conclusões foram debatidas numa reunião de trabalho que contou com a participação de representantes da Comissão e do BEI.

Muito embora a avaliação possa ser consultada na íntegra em linha, são de referir as seguintes conclusões principais relativamente a cada um dos aspetos da análise:

Critério	Principais conclusões:
Estrutura institucional e governação	Tanto o BEI como a Comissão dispõem das devidas estruturas de governação e de organização para as suas atividades de gestão de ativos, que respeitam os princípios de uma boa governação empresarial e preveem uma clara delegação da tomada de decisões, uma separação adequada das funções, cargos claramente definidos, bem como procedimentos e processos devidamente estabelecidos e documentados.

[9] Realizada pela ICF em associação com a Keypoint Financial.

	Ambas as instituições dispõem de procedimentos e códigos adequados para gerir os conflitos de interesses potenciais. Ambas respeitam os princípios em matéria de boa gestão dos ativos e demonstram o seu empenhamento em cumprir as melhores práticas do setor.
Prestação de contas e transparência	Vigoram regras claras quanto à prestação de contas em ambas as organizações. As estruturas globais de gestão e de controlo dos riscos de ambas as organizações englobam de forma adequada as suas atividades associadas à gestão dos ativos da UE. O BEI poderia melhorar a transparência em matéria de custos das suas atividades de gestão de ativos.
Gestão dos riscos e infraestrutura técnica	Tanto a Comissão como o BEI dispõem de processos de gestão dos riscos devidamente documentados que respeitam as normas a seguir por gestores de ativos com a sua envergadura. Ambas as instituições têm acesso a uma capacidade informática que lhes permite desempenhar as suas funções. Ambas dispõem de sistemas que garantem a cibersegurança e a continuidade das atividades.
Comunicação de informações	Ambas elaboram relatórios claros, bem estruturados e pertinentes. As informações sobre as carteiras externalizadas são prestadas essencialmente numa base trimestral, no que diz respeito aos riscos e ao desempenho, sendo completadas por um relatório sobre as carteiras de títulos numa base mensal. Esta abordagem coaduna-se com os requisitos aplicáveis em matéria de comunicação de informações que foram definidos nos acordos interinstitucionais; todavia, é prática corrente uma frequência mais elevada (numa base mensal) na comunicação de informações por instituições homólogas.
Especialização	Ambas as organizações possuem gestores de ativos altamente qualificados e experientes, com a devida experiência profissional e qualificações académicas/técnicas necessárias.
Redimensionamento (em termos de escala)	Do ponto de vista da infraestrutura, ambas as organizações estão em condições de fazer face ao aumento de ativos a gerir que deverá ocorrer após a criação do FCP.
Desempenho histórico[10]	A avaliação comparou o desempenho de duas carteiras da Comissão com duas carteiras semelhantes do BEI (mesma duração, bem como orientações relativas à gestão de ativos e esfera de investimentos semelhantes). As duas carteiras da Comissão[11] geraram rendimentos mais elevados (ganhos cumulados de 23,4 % e 24,2 % durante um período de 10 anos até junho de 2019) do que as carteiras do BEI (20,61 % e 12,4 %).
Custos históricos	Concluiu-se que a Comissão tem desempenhado o seu papel de gestor de ativos a um custo inferior face às comissões cobradas pelo BEI (0,03 % por mil milhões contra 0,05 % por mil milhões)[12]**.**

[10] O desempenho anterior não constitui um indicador fiável do desempenho futuro.

[11] Fundos da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (em liquidação) e carteira RCAM gerida em benefício do Regime Comum de Seguro de Doença. As carteiras do BEI eram o FG-BEI e o MFPR-BEI, ou seja, respetivamente, o Fundo de Garantia relativo às ações externas e o Mecanismo de Financiamento com Partilha de Riscos.

[12] O BEI não forneceu à equipa responsável pela realização do estudo quaisquer dados em matéria de custos. Por conseguinte, as comissões cobradas pelo BEI foram comparadas com os custos da Comissão.

A Comissão gerou rendimentos comparáveis a um custo inferior. O processo de governação e a infraestrutura técnica para a gestão de ativos adequam-se à finalidade visada, quer na Comissão, quer no BEI. Considerou-se que a Comissão presta mais contas ao Parlamento, ao Conselho e ao Tribunal de Contas Europeu, sendo também mais transparente perante estas instituições. O BEI beneficia de vantagens decorrentes da sua especialização no domínio dos acordos de recompra e da existência de um modelo de notação interna, que são pertinentes para determinadas operações financeiras específicas.

3.2. Avaliação das opções pela Comissão

A Comissão considera que, à luz das conclusões da avaliação no que diz respeito aos custos, à eficiência e à transparência, a melhor opção, face às alternativas, consiste em manter a gestão de ativos do FCP sob a responsabilidade direta da Comissão.

a) Partilha da responsabilidade pela gestão do FCP (opção 3)

O avaliador independente considera que a partilha da responsabilidade pela carteira do FCP entre a Comissão e o BEI pode apresentar eventuais vantagens dinâmicas. Entre estas vantagens, incluem-se potenciais benefícios inerentes à diversificação dos riscos («evitar colocar todos os ovos no mesmo cesto») e a manutenção da concorrência interinstitucional no intuito de combater a inércia.

A Comissão entende que estas vantagens não são tangíveis, assumindo uma mera natureza especulativa. É quase certo que seriam inevitavelmente superadas pelas dificuldades técnicas e operacionais que entravariam a sua obrigação de supervisionar o FCP. Em caso de gestão separada de uma parte dos ativos pela Comissão e pelo BEI, seriam necessários processos de conciliação complexos para efeitos contabilísticos e para a comunicação de informações sobre o desempenho. A gestão partilhada exigiria igualmente um quadro integrado de gestão dos riscos, a fim de calcular e estabelecer indicadores de risco e de desempenho consolidados para a carteira unificada. Em suma, os processos de gestão de carteiras seriam complexos, morosos e estariam sujeitos a problemas operacionais, para além de as informações poderem não ser disponibilizadas em tempo útil.

A Comissão entende que esta opção não proporciona quaisquer bases sólidas para organizar a gestão de uma carteira tão importante. Qualquer concorrência entre a Comissão e o BEI não deve ser alcançada mediante a partilha do mandato atribuído ao FCP, mas através de uma repartição judiciosa dos mandatos de investimento segundo modalidades que tenham em conta os pontos fortes e os interesses da Comissão e do BEI.

b) Escolha entre a Comissão e o BEI

A Comissão considera que a escolha consiste em atribuir a responsabilidade exclusiva quer à Comissão quer ao BEI, que são ambos gestores de ativos com uma longa experiência comprovada em matéria de gestão de ativos por conta da UE. Ambos desenvolveram capacidades sólidas e instituíram processos de gestão adequados.

A avaliação confirma que ambas as organizações estão em condições de gerir os ativos do FCP. Ambas apresentam bons resultados em termos de estrutura de governação e quadro de prestação de contas sobre a gestão de ativos, infraestruturas informáticas,

conhecimentos especializados, desempenho global em função dos objetivos, gestão dos riscos ou capacidade de comunicação de informações. Ambas as organizações demonstraram também a sua capacidade de redimensionar as suas operações para fazer face ao aumento significativo do volume de ativos a gerir que a criação do FCP irá implicar.

Os principais aspetos que diferenciam ambas as instituições, conforme identificados pela avaliação independente, foram os seguintes:

1. Custos: a avaliação independente demonstra que a Comissão pode gerir esta atividade a um custo inferior. Segundo as estimativas, o custo será menos elevado caso se opte por atribuir a gestão do FCP à Comissão no lugar de confiar essa gestão dos ativos ao BEI. O custo estimado ([4,8] milhões de EUR por ano) da opção 1, segundo a qual os ativos do FCP são geridos a nível interno pela Comissão, é significativamente inferior, em termos absolutos e relativos, face aos custos estimados da opção 2 ([9,9] milhões de EUR por ano), em que os ativos do FCP são geridos pelo BEI.
2. Desempenho: se considerarmos os resultados obtidos para carteiras comparáveis durante períodos mais longos, os rendimentos gerados pela Comissão são mais elevados do que aqueles gerados pelo BEI.

4. CONSIDERAÇÕES ESTRATÉGICAS RELATIVAS À GESTÃO DE ATIVOS DO FCP

A avaliação não pode ter por base unicamente um prisma retrospetivo estático. Deve também analisar a configuração que melhor se adequa à futura gestão dos passivos contingentes e dos ativos conexos, com vista a proteger o orçamento da UE. Assume uma importância primordial proteger o orçamento da UE contra o risco de que as perdas incorridas no âmbito dos programas de garantia excedam os ativos disponíveis no FCP para responder aos pedidos de acionamento das garantias. Impõe-se que a decisão relativa ao gestor de ativos do FCP tenha em conta a entidade que apresente os maiores incentivos e disponha dos meios que apresentem a melhor relação custo-eficácia para o efeito.

4.1. Gestão dos ativos baseada nos passivos

A crescente utilização de garantias orçamentais e assistência financeira resulta num maior montante de passivos contingentes para o orçamento da UE. Por conseguinte, a Comissão tem vindo a reforçar a sua capacidade para orientar, supervisionar e executar as garantias orçamentais, no intuito de evitar quaisquer efeitos imprevistos a nível do orçamento da UE. Em especial, a Comissão está a reforçar a sua capacidade institucional para avaliar, gerir e aferir de forma exaustiva os passivos contingentes e identificar os perfis de risco subjacentes aos mesmos, a fim de integrá-los na estratégia de investimento utilizada para gerir as provisões associadas. Mais concretamente, tirará partido dos conhecimentos adquiridos graças à sua maior participação na elaboração dos programas de garantia para determinar o nível das provisões que o FCP requer e para definir a estratégia de investimento e a repartição dos ativos desse fundo.

A centralização da gestão dos ativos traduzir-se-á em ganhos de eficiência significativos. Exigirá também que a Comissão conceba e aplique de forma adequada uma estratégia de investimento única que tenha em conta as necessidades (e os condicionalismos) subjacentes aos diferentes programas de garantia. Esta estratégia deve visar garantir, pelo

menos, a preservação do capital, com a possibilidade de rendimentos adicionais se as condições de mercado o permitirem.

Incumbe, em última análise, à Comissão velar no sentido de a gestão de ativos do FCP ser devidamente harmonizada com a necessidade de cobrir qualquer passivo financeiro decorrente dos instrumentos financeiros, das garantias orçamentais ou da assistência financeira. Para o efeito, a Comissão deve, aquando da definição e aplicação da estratégia de investimento, tomar em consideração o perfil evolutivo dos passivos incorridos pelos programas de garantia. Quatro razões justificam que a Comissão desempenhe este papel:

1. Dada a sua importância «sistémica» para o orçamento da UE, a Comissão assume especial responsabilidade pela boa gestão do FCP, devendo prestar contas neste âmbito perante o Parlamento, o Conselho e o Tribunal de Contas. Isto reflete-se no facto de que, nos termos do artigo 213.º, n.º 5, do Regulamento Financeiro, a Comissão deve definir e supervisionar ela própria a estratégia de investimento aplicável à gestão dos ativos do FCP. O Regulamento Financeiro não prevê qualquer margem de flexibilidade a este respeito. Afigura-se lógico, por conseguinte, que conserve igualmente um controlo direto sobre a execução desta estratégia de investimento. A delegação desta função residual ao BEI apenas acarretaria custos operacionais e em matéria de coordenação, sem apresentar em contrapartida quaisquer vantagens significativas.
2. Atendendo ao grande número de parceiros de execução que participarão nos programas InvestEU e IVCDCI no futuro, somente a Comissão estará em boas condições de combinar as necessidades e a experiência dos diferentes parceiros de execução e programas no âmbito de uma estratégia unificada de gestão dos ativos baseada nos passivos;
3. Dado que negocia acordos de garantia com diferentes parceiros de execução, a Comissão adquirirá experiência em primeira mão dos fatores de risco que determinam o risco de crédito das carteiras garantidas. Por exemplo, as exposições ao risco sobre os beneficiários estabelecidos no exterior da UE estarão sujeitas a uma evolução macroeconómica distinta face àquela registada na UE. O mesmo é válido em relação a diferentes exposições setoriais específicas. A Comissão estará em boas condições de ter em conta estes fatores de risco no que respeita a todos os passivos contingentes cobertos pelo FCP no âmbito de uma estratégia de investimento que irá refletir os principais vetores de risco[13];
4. A estratégia de investimento do FCP terá de integrar os conhecimentos operacionais relativos à execução do programa. A Comissão poderá gerir as informações comunicadas sobre diversos aspetos, desde a execução do programa até à estratégia, e adaptar esta última em função da evolução da situação e dos entraves com que os programas se deparam na prática. Isto será crucial para assegurar que a estratégia de investimento concebida pela Comissão para o FCP tenha devidamente em conta o perfil real dos riscos incorridos no que se refere a todas as garantias.

[13] Em especial, a Comissão poderá tirar proveito desta experiência no que diz respeito aos fatores de risco associados a todos os passivos contingentes cobertos pelo FCP através da constituição de uma carteira muito diversificada (por exemplo, em termos de classes de ativos) que apresente correlações relativamente reduzidas com os fatores de risco subjacentes aos passivos contingentes.

4.2. Prestação de contas/transparência

A ligação estreita entre a gestão dos passivos contingentes e a dotação do FCP reflete-se igualmente nas obrigações impostas à Comissão no sentido de transmitir relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho, nos termos do artigo 214.º e do artigo 250.º do Regulamento Financeiro.

Enquanto gestor financeiro do FCP, a Comissão deve elaborar relatórios e prestar contas ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal de Contas no que diz respeito à gestão dos ativos no FCP. Uma gestão direta por parte da Comissão reforça a capacidade de prestar contas, de forma completa e rápida, a todos os intervenientes institucionais sobre os custos incorridos e os resultados obtidos.

5. CONCLUSÃO

A avaliação independente conclui que tanto a Comissão como o BEI dispõem de uma longa experiência comprovada na gestão de ativos por conta da UE. Ambas as instituições desenvolveram capacidades sólidas e instituíram processos adequados para uma boa gestão. Dispõem igualmente dos sistemas e do saber-fazer necessários para assumir a responsabilidade pela gestão do FCP. A análise dos resultados anteriormente obtidos pela Comissão e pelo BEI permite concluir que a Comissão obteve rendimentos mais elevados em carteiras comparáveis, a um custo inferior para o orçamento da UE. A secção 4 explica as razões pelas quais é necessário que a Comissão desempenhe um papel fulcral e de primeiro plano no âmago deste sistema de passivos contingentes e de gestão dos ativos conexos. A Comissão deve assumir uma responsabilidade ativa e integral, tanto a nível da conceção de garantias orçamentais sólidas, como a nível da gestão dos ativos subjacentes a essas garantias. Isto reforçará a sua capacidade de prestar contas ao Parlamento e ao Conselho sobre as atividades que desenvolve neste âmbito.

A presente decisão deve ser igualmente inserida no contexto mais lato da repartição de responsabilidades entre os diferentes intervenientes no domínio das finanças públicas da UE. Neste contexto, o Grupo BEI desempenha um papel específico na execução das garantias orçamentais ao abrigo do InvestEU e enquanto parceiro de primeiro plano para as garantias externas.

Trata-se da razão pela qual a Comissão concluíu que a melhor solução consiste em manter nesta última a responsabilidade direta pela elaboração da política de investimento e pela gestão dos ativos do FCP. O artigo 317.º do TFUE confere à Comissão a responsabilidade pela execução do orçamento da União Europeia, uma função que inclui também a gestão de tesouraria e de ativos; por conseguinte, não é necessário um ato legislativo para atribuir à Comissão a gestão dos ativos do FCP.

6. PRÓXIMAS ETAPAS

O FCP deve estar apto a proceder ao investimento de ativos uma vez congregados os recursos a partir das políticas contribuintes no âmbito do novo QFP. Consequentemente, a Comissão está a planificar e a elaborar as disposições legislativas e operacionais necessárias para a gestão do FCP, a fim de estas entrarem em vigor no momento oportuno.

Paralelamente à presente comunicação, a Comissão adota também orientações para a gestão de ativos, que estabelecerão um objetivo de investimento prudente e orientado para a estabilidade a ser aplicável ao FCP, bem como disposições sólidas em matéria de tomada de decisões e de comunicação de informações destinadas a reger as suas atividades. As orientações preveem a elaboração de uma estratégia de investimento que englobe uma repartição estratégica dos ativos, a fim de fornecer diretrizes sobre a composição visada da carteira e um índice de referência conexo para efeitos de comparação do desempenho, a apresentar no seu conjunto no segundo semestre de 2020.

Posteriormente este ano, a Comissão adotará um ato delegado para fixar a taxa de provisionamento efetiva do FCP (em conformidade com o artigo 213.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro).

Juntamente com estes trabalhos, a Comissão elabora abordagens coerentes em matéria de gestão dos riscos e dos sistemas de comunicação de informações para os programas de garantia InvestEU e FEDS+, a fim de assegurar uma gestão harmoniosa dos passivos e dos ativos do FCP. Estes trabalhos paralelos sobre as metodologias e os processos de gestão dos riscos gerarão as previsões de entradas e saídas que são necessárias para criar uma estratégia de investimento devidamente calibrada e um índice de referência adequado para o FCP, para além de assegurar a sua adaptação.

Atendendo à importância do FCP enquanto maior carteira de ativos da UE e também para ancorar o sistema de passivos, a Comissão apresentará informações sobre os progressos realizados na criação deste quadro até ao final de 2020. A partir de meados de 2021, a Comissão elaborará um relatório anual sobre a sustentabilidade do sistema de passivos criados pelos instrumentos financeiros, pelas garantias orçamentais e pela assistência financeira, conforme previsto no artigo 250.º do Regulamento Financeiro.