

Documento de análise

05

PT

**Reformar a governação
económica da UE:
oportunidades, riscos
e desafios**



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

2023

Índice

	Pontos
Síntese	I-XI
Introdução	01-06
Âmbito e método	07-08
Quadro de governação económica da UE desde 1992	09-18
Acontecimentos socioeconómicos e geopolíticos recentes	19-24
Necessidade de reformar o quadro de governação económica da UE e propostas da Comissão	25-101
Quadro orçamental da UE	30-46
Despesas líquidas em vez do saldo orçamental estrutural como indicador-chave: uma comparação	30-34
Concentração na redução da dívida	35-44
Análise dos principais desafios e riscos	45-46
Quadros orçamentais nacionais	47-60
Quadros orçamentais a médio prazo	48-51
Instituições orçamentais independentes	52-59
Análise dos principais desafios e riscos	60
Planos para a apropriação nacional	61-72
Análise dos principais desafios e riscos	70-72
Transparência e poder discricionário	73-80
Análise dos principais desafios e riscos	78-80
Garantia da aplicação	81-90
Análise dos principais desafios e riscos	88-90
Complexidade e sobreposições	91-101
Análise dos principais desafios e riscos	100-101

Observações finais: as propostas da Comissão dão resposta à maioria das principais preocupações, mas subsistem riscos e desafios

102-110

Anexos

Anexo I – Auditorias, documentos de análise e pareceres do Tribunal relacionados com a governação económica da UE

Anexo II – Evolução do quadro de governação económica da UE

Anexo III – Evolução dos rácios défice/PIB e dívida/PIB entre 2000 e 2022

Anexo IV – Dívida pública mundial

Anexo V – Cronologia do Semestre Europeu

Anexo VI – Preocupações das principais partes interessadas relativamente ao quadro atual

Siglas e acrónimos

Glossário

Equipa do TCE

Síntese

I O quadro de governação económica da União Europeia é o sistema de instituições e procedimentos que a UE estabeleceu para alcançar os seus objetivos económicos, designadamente para coordenar as políticas económicas. Visa acompanhar, prevenir e corrigir tendências económicas suscetíveis de enfraquecer as economias nacionais ou afetar negativamente os países da UE e evitar repercussões noutras economias, bem como apoiar a estabilidade da moeda única ou facilitar o processo da União Bancária Europeia.

II Os elementos do quadro atual são o quadro orçamental da UE (o Pacto de Estabilidade e Crescimento e os quadros orçamentais nacionais), o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas e de emprego e o quadro para os Estados-Membros afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à estabilidade financeira ou à sustentabilidade das finanças públicas, ou que de outro modo solicitam assistência financeira.

III Este quadro baseia-se nos pacotes legislativos da União adotados na sequência das crises financeira e da dívida soberana. Desde então, o Tribunal auditou exaustivamente o quadro de governação económica da UE, comunicou as principais fragilidades que o afetam e formulou várias recomendações para dar resposta aos seguintes aspetos:

- o utilização de um indicador não observável (o saldo estrutural), revisto frequentemente e, por vezes, de forma significativa (o que também pode afetar as estimativas anteriores), e concentração no défice em detrimento da dívida;
- o insuficiências nos quadros orçamentais nacionais subjacentes às políticas orçamentais dos Estados-Membros;
- o falta de apropriação nacional;
- o pouco equilíbrio entre a transparência e o poder discricionário;
- o garantia da aplicação insuficiente ou inexistente na prática;
- o complexidade e sobreposições na supervisão e no acompanhamento.

IV A maioria destas fragilidades é igualmente motivo de preocupação para as principais partes interessadas. Por seu lado, a Comissão reconhece a necessidade de reformar o quadro: publicou avaliações retrospectivas do quadro, em fevereiro de 2020 e

outubro de 2021, e lançou um processo de consulta pública que conduziu, em novembro de 2022, a uma comunicação que contém "orientações" e define os princípios para uma reforma do quadro de governação económica. Em abril de 2023, apresentou um pacote de propostas legislativas para rever o Pacto de Estabilidade e Crescimento e os requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros. Para outros aspetos, como o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos ou a supervisão pós-programa, as propostas da Comissão não necessitam de alterações legislativas.

V No contexto da desativação prevista da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (ver ponto 19) no final de 2023, os Estados-Membros e a Comissão têm de chegar a um consenso sobre a reforma do quadro de governação económica antes dos próximos processos orçamentais dos Estados-Membros. Se não chegarem a acordo, estes processos estarão sujeitos à legislação em vigor.

VI O presente documento não é um relatório de auditoria, mas antes uma análise baseada sobretudo em trabalhos de auditoria anteriores e informações disponíveis ao público ou em elementos recolhidos especificamente para este fim. Apresenta uma panorâmica abrangente das fragilidades detetadas nas auditorias anteriores do Tribunal e tem em conta as alterações no ambiente socioeconómico e a evolução geopolítica. Assinala os principais riscos, oportunidades e desafios incluídos nas orientações e propostas legislativas apresentadas pela Comissão.

VII As propostas da Comissão vão na direção certa, uma vez que aproveitam a oportunidade para dar resposta à maioria das principais preocupações relativas ao quadro atual, incluindo as que o Tribunal assinalou em auditorias e relatórios anteriores. No entanto, subsistem riscos e desafios em relação a vários aspetos importantes. O principal desafio do novo quadro será assegurar a aplicação de ajustamentos orçamentais que promovam a sustentabilidade da dívida e, ao mesmo tempo, apoiar investimentos e reformas que contribuam para o crescimento.

VIII A Comissão propõe que os Estados-Membros apresentem planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo que reúnam os seus compromissos orçamentais e em matéria de reformas e de investimentos. Cada plano deve definir uma trajetória de ajustamento de referência para as despesas líquidas do país, a fim de colocar o rácio da dívida numa trajetória descendente ou de o manter em níveis prudentes. Esta abordagem específica por país visa reforçar a apropriação nacional e promover a sustentabilidade da dívida. A escolha do indicador observável relativo às despesas líquidas e a divulgação, pela Comissão, dos dados e metodologia que aplica para definir

a trajetória de ajustamento de referência também aumentariam a transparência. A Comissão tenciona igualmente reforçar as capacidades e alargar o papel das instituições orçamentais independentes nacionais.

IX A Comissão pretende também aumentar a garantia da aplicação, reduzindo e aplicando gradualmente sanções financeiras e conferindo-lhes um impacto na reputação. Os planos nacionais de recuperação e resiliência do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) especificam reformas e investimentos a executar até 2026, que devem dar resposta a todas ou a um conjunto significativo das recomendações específicas por país de 2019 e 2020 no âmbito do Semestre Europeu. A relação com o financiamento do MRR poderá ter um impacto positivo na aplicação das recomendações específicas por país.

X Na opinião do Tribunal, as propostas recentes não incluem medidas suficientes para atenuar os riscos inerentes ao exercício do poder discricionário da UE, uma vez que o sistema de planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo, em conjunto com o diálogo entre a União e os Estados-Membros, permite um grau mais elevado de diferenciação entre os países. Por conseguinte, existe um risco de que a margem de interpretação e de discricionariedade da Comissão aumente, com possíveis implicações em termos de transparência e igualdade de tratamento. Em especial, a trajetória de ajustamento de referência para as despesas líquidas definida pelos Estados-Membros e incluída nos planos destes pode divergir da trajetória técnica fixada pela Comissão. Não obstante o facto de os Estados-Membros terem de justificar a diferença entre as trajetórias das suas despesas e a trajetória técnica, persiste o risco de os ajustamentos orçamentais necessários serem adiados.

XI Embora a Comissão também tenha proposto simplificar a supervisão pós-programa, o quadro de governação económica da UE continua a envolver muitos intervenientes e níveis, mantendo praticamente inalterado o grau de complexidade e de sobreposições na supervisão macroeconómica da União e no acompanhamento.

Introdução

01 Em 1992, com o Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht), a UE estabeleceu a arquitetura da União Económica e Monetária como prelúdio para a criação do euro. O quadro de governação económica da UE refere-se ao sistema de instituições e procedimentos estabelecido para coordenar as políticas económicas com vista à realização dos objetivos da União no domínio económico. Visa acompanhar, prevenir e corrigir tendências económicas suscetíveis de enfraquecer as economias nacionais ou afetar negativamente os países da UE.

02 A coordenação e a supervisão eficazes das políticas económicas em toda a UE têm por objetivo garantir a solidez e a sustentabilidade das finanças públicas e deverão promover o crescimento económico sustentável e a convergência. Deverá igualmente combater os desequilíbrios macroeconómicos e promover reformas e investimentos para reforçar o crescimento e a capacidade de resistência.

03 O quadro de governação económica da UE evoluiu gradualmente ao longo do tempo em resposta às crises financeira e da dívida soberana, tornando-se mais complexo. Atualmente, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas e de emprego visa uma abordagem integrada que combine todo o quadro orçamental da UE (o Pacto de Estabilidade e Crescimento e os quadros orçamentais nacionais), o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos e o quadro para os Estados-Membros afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à estabilidade financeira ou à sustentabilidade das finanças públicas, ou que de outro modo solicitam assistência financeira.

04 O Tribunal elaborou muitos relatórios que incidem em todos os elementos do quadro de governação económica da UE (o [anexo I](#) apresenta uma lista exaustiva dos seus trabalhos neste domínio). Estes relatórios assinalaram várias fragilidades consideráveis e formularam recomendações para as corrigir em conformidade.

05 Em fevereiro de 2020, a nova Comissão apresentou a sua análise da eficácia da governação económica da UE (baseando-se também na avaliação das regras orçamentais da União apresentada nas auditorias do Tribunal) a fim de detetar os domínios a melhorar e lançou uma consulta sobre o futuro da mesma¹. Com base nos

¹ Comunicação da Comissão intitulada "Análise da governação económica", COM(2020) 55 final.

resultados deste processo, em novembro de 2022 a Comissão publicou "orientações"² que definem os princípios para uma reforma, a que se seguiu um pacote de propostas legislativas em abril de 2023³.

06 No contexto da desativação prevista da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (ver ponto **19**) no final de 2023, os Estados-Membros e a Comissão têm de chegar a um consenso sobre a reforma do quadro de governação económica antes dos próximos processos orçamentais dos Estados-Membros. Se não chegarem a acordo, estes processos estarão sujeitos à legislação em vigor.

² Comunicação da Comissão, [COM\(2022\) 583 final](#).

³ [COM\(2023\) 240 final, 2023/0138 \(COD\)](#); [COM\(2023\) 241 final, 2023/0137 \(CNS\)](#); [COM\(2023\) 242 final, 2023/0136 \(NLE\)](#).

Âmbito e método

07 O presente documento não é um relatório de auditoria, mas antes uma análise baseada em trabalhos de auditoria anteriores do Tribunal no domínio da governação económica da UE e noutras informações disponíveis ao público ou em elementos recolhidos especificamente para este fim. Tem por objetivo contribuir para o debate com vista a alcançar um quadro de governação económica mais sólido para a União. Mais especificamente, o Tribunal:

- apresenta uma síntese das observações, conclusões e recomendações dos seus trabalhos de auditoria anteriores;
- assinala as principais oportunidades, riscos e desafios resultantes das recentes orientações e propostas legislativas apresentadas pela Comissão;
- apresenta uma panorâmica abrangente da evolução do quadro de governação económica da UE desde 1992;
- tem em conta os recentes acontecimentos socioeconómicos e geopolíticos.

08 O Tribunal analisou a legislação da UE e publicações pertinentes do Parlamento Europeu, da Comissão, dos Estados-Membros, das Instituições Superiores de Controlo, de organizações internacionais, de instituições académicas e de grupos de reflexão. Consultou funcionários da Comissão, pessoal das principais partes interessadas⁴ e grupos de reflexão⁵ que publicam estudos pertinentes no domínio da governação económica da União.

⁴ Fundo Monetário Internacional, Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, Conselho Orçamental Europeu, Mecanismo Europeu de Estabilidade e rede de instituições orçamentais independentes da UE.

⁵ Centro de Estudos de Política Europeia e Bruegel.

Quadro de governação económica da UE desde 1992

09 A União Económica e Monetária, criada em 1992, implica a coordenação das políticas económicas e orçamentais, uma política monetária comum e uma moeda comum, o euro. Para entrarem nesta União, os Estados-Membros devem cumprir critérios de convergência (os "critérios de Maastricht")⁶, tais como uma situação orçamental sustentável, ou seja, sem défice excessivo. Considera-se que um défice orçamental é excessivo quando é superior a 3 % do Produto Interno Bruto (PIB) ou quando o rácio da dívida pública em relação ao PIB é superior a 60 %⁷.

10 Para que a União Económica e Monetária funcione corretamente, foi necessário introduzir um mecanismo para salvaguardar a solidez das finanças públicas e reduzir o risco de repercussões a partir de Estados-Membros com políticas orçamentais insustentáveis. Este mecanismo, o Pacto de Estabilidade e Crescimento, foi adotado em 1997 e inclui duas vertentes: a vertente preventiva visa assegurar que as políticas orçamentais a médio prazo são sólidas e evitar défices excessivos; a vertente corretiva é o procedimento relativo aos défices excessivos (PDE) e intervém quando o défice de um Estado-Membro ultrapassa os limites fixados.

11 Em 2005, uma primeira reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento alargou a abordagem anterior, designadamente passando a ter em conta a situação económica de forma a que os Estados-Membros tenham de efetuar mais ajustamentos em períodos favoráveis e menos em períodos desfavoráveis.

12 A crise financeira de 2008 e a subsequente turbulência no mercado da dívida soberana demonstraram que, desde o lançamento do euro em 1999, alguns Estados-Membros não utilizaram esta década economicamente favorável para reduzirem a sua dívida pública de forma significativa. Por outras palavras, o Pacto de Estabilidade e Crescimento tem sido parcialmente ineficaz.

13 Além disso, o Pacto de Estabilidade e Crescimento, por si só, foi insuficiente para garantir a estabilidade económica, pois não foi concebido para detetar, prevenir e corrigir desequilíbrios macroeconómicos, pelo que alguns Estados-Membros tiveram de

⁶ Artigo 140º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁷ Artigo 126º, nº 2, alínea b), e Protocolo nº 12 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

solicitar assistência financeira (ver [caixa 1](#)). Por conseguinte, a UE adotou um leque de medidas para reforçar a sua governação económica e criar um quadro de gestão de crises.

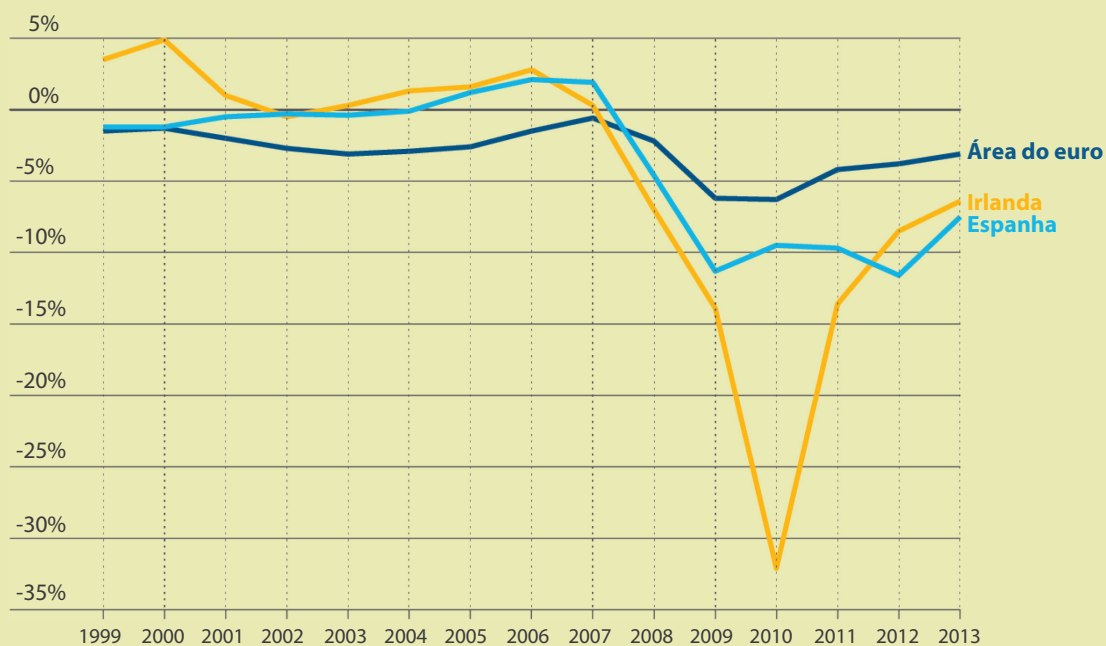
Caixa 1

Insuficiência do Pacto de Estabilidade e Crescimento para garantir a estabilidade económica

O Pacto de Estabilidade e Crescimento foi insuficiente para detetar e prevenir a acumulação de desequilíbrios macroeconómicos, como ilustrado pela situação em Espanha e na Irlanda.

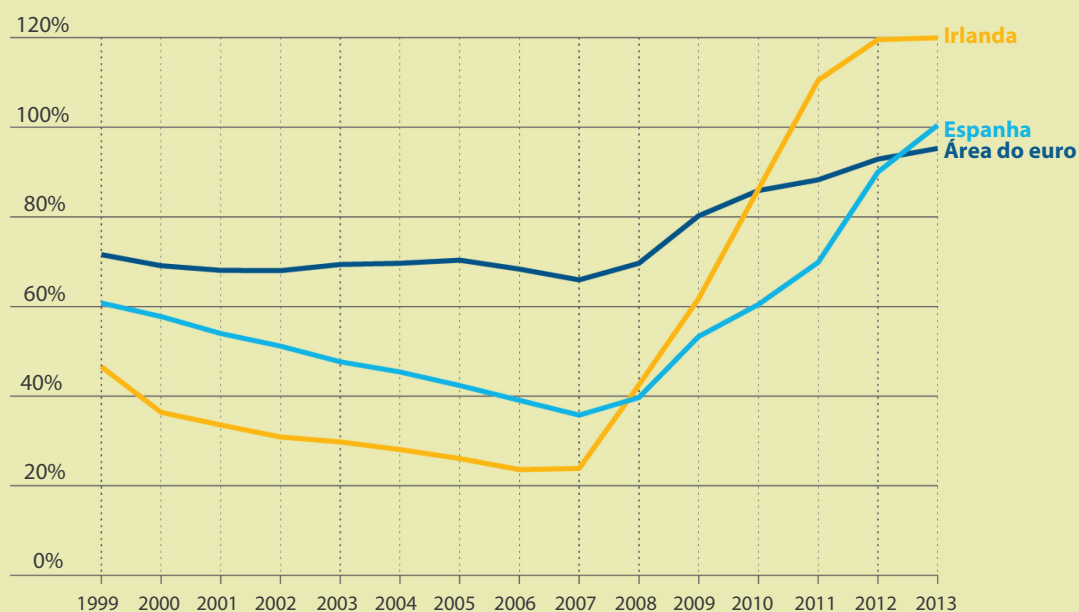
Na década anterior à crise de 2008, estes países registaram um forte crescimento económico que lhes permitiu alcançar uma situação orçamental louvável. Como mostram as figuras A e B, ambos beneficiavam de excedentes orçamentais e de um rácio dívida pública/PIB inferior a 40 % antes da crise.

Figura A: Défice orçamental (em percentagem do PIB)



Fonte: TCE, com base na [base de dados AMECO](#).

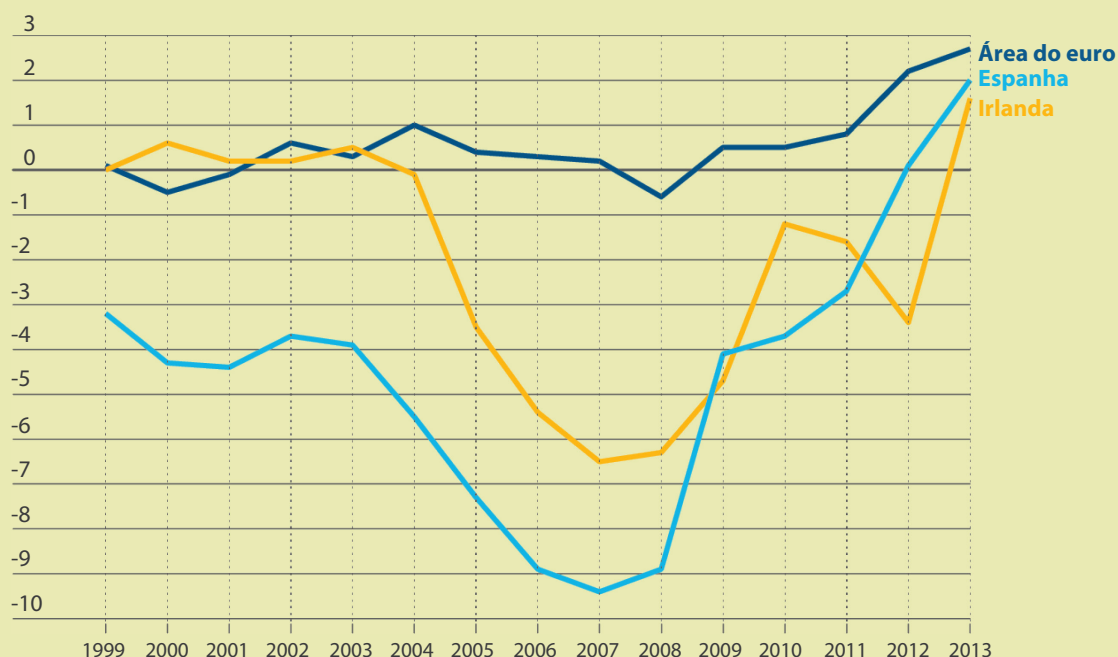
Figura B: Dívida pública (em percentagem do PIB)



Fonte: TCE, com base na base de dados AMECO.

Contudo, em ambos os casos, este desempenho baseou-se num crescimento rápido alimentado por um acesso fácil ao financiamento, o que gerou uma expansão do crédito e um rápido aumento da procura interna, em especial no setor da construção. Esta situação foi acompanhada, no período que antecedeu a crise, por vários desequilíbrios. O saldo da balança corrente, que regista as operações de um país com o resto do mundo, deteriorou-se (ver figura C) devido ao rápido aumento da procura interna e à deterioração da competitividade externa. A dívida privada também aumentou acentuadamente, em especial devido ao forte aumento do investimento imobiliário, pondo em risco a estabilidade financeira.

Figura C: Saldo da balança corrente (em percentagem do PIB)



Fonte: TCE, com base na base de dados AMECO.

Quando a bolha imobiliária rebentou, a crise bancária daí resultante obrigou os governos a adotarem medidas de apoio ao setor bancário, o que levou as finanças públicas a um declínio acentuado após 2009 (ver figuras A e B). Esta situação, por sua vez, afetou o mercado da dívida soberana e, por fim, Irlanda e Espanha foram forçadas a procurar assistência financeira.

14 Em 2011, a UE adotou cinco regulamentos e uma diretiva num "pacote de seis" atos legislativos que reformam as vertentes preventiva e corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Foram aprovadas medidas para aumentar a apropriação nacional das regras orçamentais da UE e introduzido o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos destinado a detetar, prevenir e corrigir desequilíbrios macroeconómicos⁸. O chamado "pacote de seis" também introduziu o Semestre Europeu (um exercício anual para coordenar as políticas orçamental, económica, social e de emprego na UE) e reforçou as sanções contra os Estados-Membros da área do euro com uma fraca disciplina orçamental.

⁸ Comunicado de imprensa da Comissão MEMO/11/898 [em inglês].

15 Em março de 2012, 25 dos (então) 27 Estados-Membros (todos exceto o Reino Unido e a República Checa⁹) assinaram o Tratado intergovernamental sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária. Este incluía cláusulas destinadas a promover a apropriação e a disciplina orçamental e reforça o papel das instituições orçamentais independentes nacionais, às quais é confiada a tarefa de verificarem o cumprimento das regras orçamentais nacionais.

16 Tendo em conta o maior potencial de efeitos de contágio das políticas orçamentais numa área monetária comum, verificou-se a necessidade de existirem mecanismos ainda mais fortes especificamente para a área do euro. Em 2013, entraram em vigor dois outros regulamentos (o "pacote de dois") para reforçar a supervisão orçamental na área do euro¹⁰. O primeiro incidia no acompanhamento das políticas orçamentais no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O segundo previa disposições destinadas a reforçar a supervisão económica e orçamental dos Estados-Membros da área do euro afetados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à estabilidade financeira ou à sustentabilidade das finanças públicas, ou que de outro modo solicitam assistência financeira.

17 O *anexo II* apresenta uma síntese de todos estes desenvolvimentos legislativos¹¹. Tal como reconhecido no "Relatório dos Cinco Presidentes"¹², estes desenvolvimentos aumentaram a complexidade do quadro de governação económica da UE, quer devido à tendência para regras mais técnicas e a uma maior confiança nos poderes discricionários e pareceres de peritos da Comissão, quer devido à coexistência/sobreposição de regras e instituições da União, nacionais e intergovernamentais.

⁹ A República Checa ratificou o Tratado em abril de 2019. Além disso, a Croácia aderiu à UE em julho de 2013, tendo ratificado o Tratado em março de 2018.

¹⁰ Comunicado de imprensa da Comissão MEMO/13/457.

¹¹ Documento de análise 05/2020, *De que forma a UE teve em conta os ensinamentos retirados das crises financeira e da dívida soberana de 2008-2012?*

¹² Jean-Claude Juncker em estreita cooperação com Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, *Concluir a União Económica e Monetária Europeia*, 22 de junho de 2015.

18 Por último, em 2015, a UE criou o Conselho Orçamental Europeu (COE) enquanto um conselho consultivo independente da Comissão para avaliar a aplicação das regras orçamentais da União, aconselhar a Comissão sobre a orientação orçamental adequada para a área do euro no seu conjunto e cooperar com os conselhos orçamentais nacionais dos Estados-Membros.

Acontecimentos socioeconómicos e geopolíticos recentes

19 A pandemia de COVID-19 deu origem a novos riscos e desafios para a governação económica da UE, pois exigiu que os Estados-Membros e a União tomassem contramedidas económicas significativas¹³. Em março de 2020, o Conselho acordou pela primeira vez em ativar a cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento, permitindo que todos os Estados-Membros se afastassem temporariamente das regras orçamentais. Esta decisão resultou num aumento generalizado do nível do défice e da dívida públicos, muitas vezes acima dos valores de referência de 3 % e 60 %, respetivamente. O *anexo III* mostra a evolução dos rácios défice/PIB e dívida/PIB entre 2000 e 2022.

20 Em dezembro de 2020, a UE adotou o Instrumento de Recuperação da União Europeia, um instrumento temporário no valor de cerca de 800 mil milhões de euros, financiado pela dívida da União, para ajudar a reparar os danos económicos e sociais imediatos causados pela pandemia e construir um futuro mais ecológico, digital e resiliente. O elemento central deste instrumento é o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), que concede subvenções e empréstimos para apoiar as reformas e os investimentos dos Estados-Membros. Estes elaboraram planos de recuperação e resiliência que tinham de dar resposta a um subconjunto significativo de recomendações específicas por país de 2019 e 2020. Os planos foram avaliados pela Comissão¹⁴ e aprovados pelo Conselho. São elegíveis para financiamento a título do MRR quando atingem marcos e metas especificados. A Comissão avalia se estes foram alcançados de forma satisfatória antes de efetuar quaisquer pagamentos. O acompanhamento e a comunicação de informações sobre a execução dos planos de recuperação e resiliência estão plenamente harmonizados com o Semestre Europeu, em especial no que diz respeito às informações sobre a execução das medidas que contribuem para as recomendações específicas por país.

21 No segundo semestre de 2021, as tensões geopolíticas entre a Rússia e a Ucrânia provocaram agitação no mercado do gás. A situação deteriorou-se drasticamente em fevereiro de 2022, devido à guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. Nos meses

¹³ Ver [documento de análise 06/2020](#), *Riscos, desafios e oportunidades na resposta de política económica da UE à crise provocada pela COVID-19*.

¹⁴ [Relatório Especial 21/2022](#), *Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução*.

seguintes, a Rússia reduziu progressivamente uma parte significativa do seu aprovisionamento de gás à UE, levando os preços do gás a atingirem valores recorde. Devido à natureza do mecanismo de fixação de preços aplicado à eletricidade na União¹⁵, os preços elevados do gás também desencadearam um aumento acentuado dos preços grossistas da eletricidade e o regresso da inflação. A inflação na área do euro foi fortemente influenciada, em especial, pelos preços da energia.

22 Em maio de 2022, a Comissão apresentou o Plano REPowerEU¹⁶. Trata-se de um roteiro para alcançar um sistema energético mais resiliente e uma verdadeira União da Energia, pondo termo à dependência dos combustíveis fósseis, diversificando o abastecimento energético na UE e acelerando a transição para as energias limpas. Entre outros aspetos, o REPowerEU incentiva os Estados-Membros a incluírem novas medidas energéticas nos seus planos de recuperação e resiliência. No final de junho de 2023, nove Estados-Membros tinham apresentado uma alteração ao seu plano de recuperação e resiliência, incluindo um capítulo dedicado ao REPowerEU.

23 Nos casos em que têm condições económicas para o fazer, os Estados-Membros estão empenhados em proteger as empresas e agregados familiares do aumento dos custos da energia. Dependendo da sua duração e do seu grau de execução, as divergências entre as reações nacionais à crise (auxílios estatais maciços, medidas de confinamento) poderão distorcer persistentemente as condições de concorrência no mercado único e representar desafios em termos de convergência económica e competitividade na UE¹⁷. Em 2022, a Comissão estimou que o custo orçamental líquido das medidas destinadas a atenuar o impacto dos elevados preços da energia fosse de 1,2 % do PIB da UE¹⁸.

24 Para combater a pandemia e prestar apoio económico, quase todos os países tiveram de aumentar a sua dívida pública. O *anexo IV* apresenta uma panorâmica da recente evolução dos rácios dívida/PIB em todo o mundo. Na UE, a Comissão acordou em manter a cláusula de derrogação de âmbito geral até ao final de 2023, a fim de permitir aos Estados-Membros ampararem as suas economias e continuarem a apoiar a

¹⁵ [Relatório Especial 03/2023, Integração do mercado interno da eletricidade](#), caixa 1.

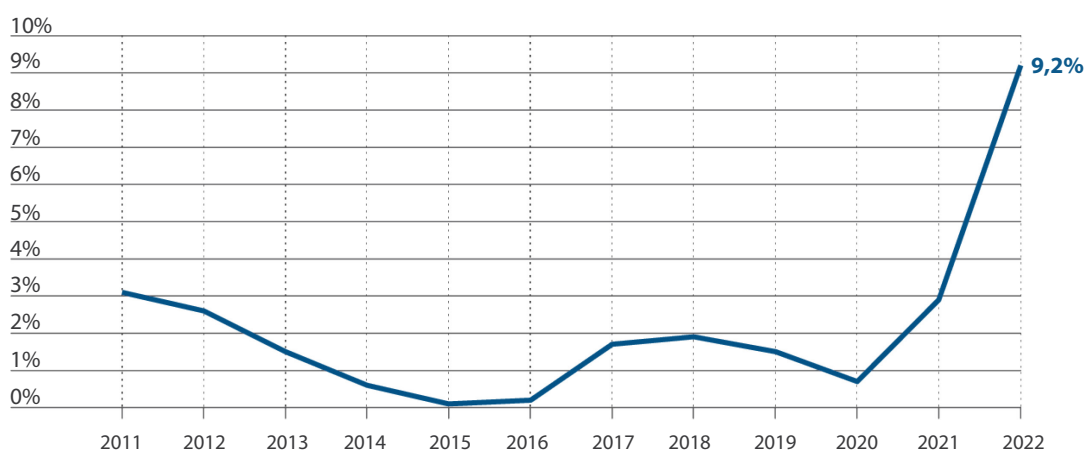
¹⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repower-eu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_pt. Ver a avaliação do Tribunal ao REPowerEU no [Parecer 04/2022](#).

¹⁷ [Documento de análise 06/2020](#), p. 52.

¹⁸ [European Economic Forecast, Autumn 2022](#), ver caixa I.2.4, p. 51.

recuperação¹⁹. Na área do euro, o aumento global do rácio dívida/PIB entre 2019 e 2021 foi moderado (11,7 %) em comparação com outras economias avançadas (19,0 % no Reino Unido, 19,3 % nos EUA e 26,2 % no Japão). No entanto, os rácios da dívida pública dos Estados-Membros da UE continuam a ser heterogéneos, podendo pôr em causa a eficácia da política monetária única, especialmente num contexto de inflação elevada (ver ponto 21 e *figura 1*). Esta situação levou o Banco Central Europeu (BCE) a aumentar as suas taxas de juro diretoras (ver *figura 2*).

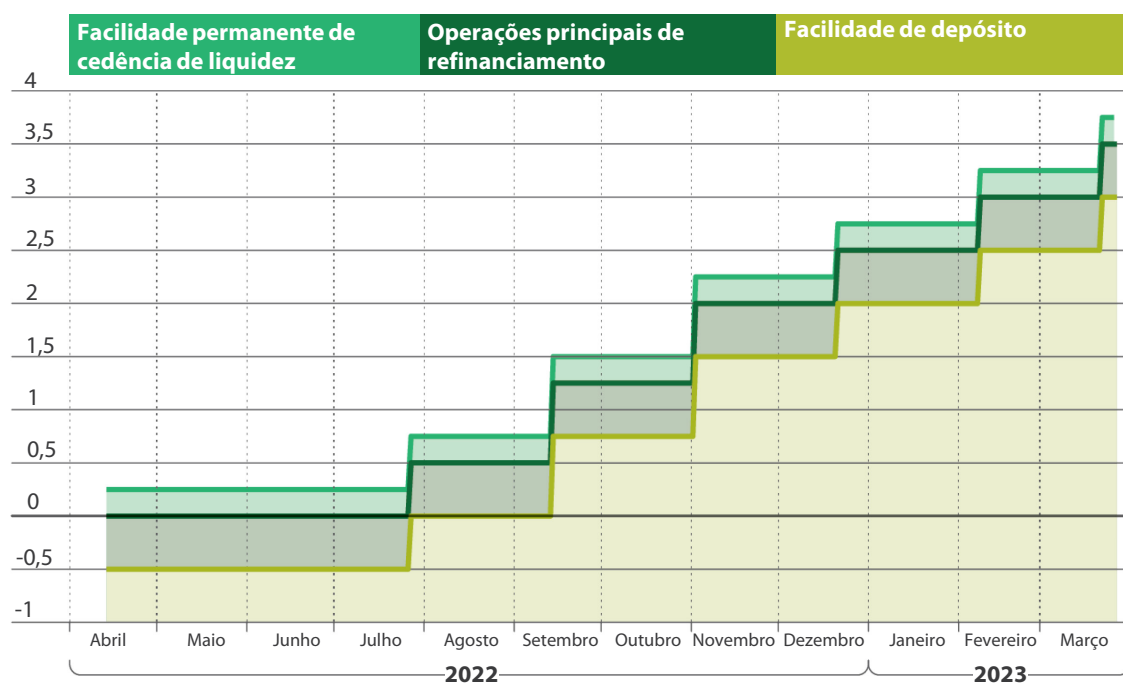
Figura 1 – Inflação na UE (em percentagem), medida pelo índice harmonizado de preços no consumidor (2011-2022)



Fonte: TCE, com base na [base de dados do Eurostat](#).

¹⁹ Comunicação da Comissão sobre a Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2023

Figura 2 – Aumento das taxas de juro diretoras do BCE (abril de 2022 – março de 2023)



Fonte: TCE, com base na [base de dados do BCE](#).

Necessidade de reformar o quadro de governação económica da UE e propostas da Comissão

25 A Comissão deve analisar a eficácia do quadro de cinco em cinco anos, tal como exigido pelos regulamentos do "pacote de seis" e do "pacote de dois". Na sequência desta análise²⁰, em fevereiro de 2020 a Comissão lançou uma consulta pública sobre o futuro da governação económica da UE (ver ponto **05**). No entanto, esta foi suspensa devido à necessidade de dar resposta aos desafios imediatos colocados pela pandemia emergente e pela recessão subsequente. Foi reaberta em outubro de 2021²¹ e a Comissão recebeu um total de 225 contribuições, principalmente do meio académico e de instituições de investigação, mas também de cidadãos e sindicatos²². A Comissão contactou com as partes interessadas pertinentes em várias reuniões e com os Estados-Membros através de contactos bilaterais e nos comités do Conselho.

26 Em novembro de 2022, a Comissão baseou-se nos resultados deste processo para publicar uma comunicação que contém "orientações" e define os princípios para uma reforma do quadro de governação económica. Em abril de 2023, apresentou um pacote de propostas legislativas composto por dois regulamentos para rever as regras das vertentes preventiva e corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e uma diretiva para rever os requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros.

27 Para outros aspetos do quadro de governação económica, como o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos ou a supervisão pós-programa, as propostas da Comissão nas suas orientações de novembro de 2022, como o diálogo reforçado com os Estados-Membros e a racionalização dos procedimentos, não necessitam de alterações legislativas.

²⁰ Documentos de trabalho dos serviços da Comissão, [SWD\(2020\) 210](#) e [SWD\(2020\) 211](#) [ambos em inglês].

²¹ Comunicação da Comissão intitulada "A economia da UE após o surto de COVID-19: quais as implicações para a governação económica?", [COM\(2021\) 662 final](#).

²² Documento de trabalho dos serviços da Comissão, [SWD\(2022\) 104 final](#), *Online public consultation on the review of the EU economic governance framework. Summary of responses. Final Report*.

28 Nos pontos seguintes, o Tribunal centra-se nas principais questões que já salientou no passado, agrupadas em seis domínios temáticos baseados na estrutura da proposta da Comissão:

- o quadro orçamental da UE: utilização de um indicador não observável (o saldo estrutural), revisto frequentemente e, por vezes, de forma significativa (o que também pode afetar as estimativas anteriores), e concentração no défice em detrimento da dívida;
- o insuficiências nos quadros orçamentais nacionais subjacentes às políticas orçamentais dos Estados-Membros;
- o falta de apropriação nacional;
- o pouco equilíbrio entre a transparência e o poder discricionário;
- o garantia da aplicação insuficiente ou inexistente na prática;
- o complexidade e sobreposições na supervisão e no acompanhamento.

29 Para cada domínio, o Tribunal apresenta uma síntese das observações, conclusões e recomendações dos seus trabalhos de auditoria anteriores, assinala a forma como a Comissão lhes deu resposta nas suas propostas e analisa os principais riscos e desafios.

Quadro orçamental da UE

Despesas líquidas em vez do saldo orçamental estrutural como indicador-chave: uma comparação

30 Uma das insuficiências do atual quadro orçamental é a utilização de indicadores não observáveis para avaliar o cumprimento das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O indicador-chave a este respeito é o saldo orçamental estrutural, que corresponde ao saldo orçamental líquido de efeitos temporários, como o impacto do ciclo económico e de medidas orçamentais extraordinárias.

31 O saldo estrutural, que não pode ser observado e tem de ser estimado, é a métrica utilizada para definir o objetivo orçamental de médio prazo, uma meta específica para cada país que não pode ser inferior a um valor mínimo calculado pela Comissão em consonância com uma metodologia acordada com os Estados-Membros. Para cada Estado-Membro, o saldo estrutural é considerado conforme com o Pacto de Estabilidade

e Crescimento se for pelo menos igual ao objetivo orçamental de médio prazo. Os Estados-Membros que ainda não tenham atingido este objetivo devem melhorar o seu saldo estrutural em 0,5 % do PIB por ano, como valor de referência (mais nos períodos favoráveis e menos nos períodos desfavoráveis). Contudo, o Tribunal salientou, em 2018²³, que a concretização do objetivo orçamental de médio prazo foi muito fraca e que foram aceites vários desvios.

32 As estimativas do saldo estrutural baseiam-se em muitos pressupostos e são revistas com frequência, por vezes de forma significativa. Tal como o Tribunal observou no seu Relatório Especial sobre o procedimento relativo aos défices excessivos, e tal como comunicado pelas partes interessadas, esta situação torna a avaliação do cumprimento das regras mais complexa²⁴ e propensa a erros de política²⁵, que podem pôr em causa a credibilidade e a aplicabilidade do Pacto de Estabilidade e Crescimento²⁶ e a tornam inadequada para a gestão orçamental.

33 Na comunicação de novembro de 2022 sobre as orientações, a Comissão reconhece as dificuldades associadas à elaboração de recomendações políticas com base em indicadores não observáveis que são objeto de revisões frequentes. Propõe utilizar a despesa líquida como um indicador operacional único para definir a trajetória de ajustamento orçamental e realizar a supervisão orçamental anual. A Comissão alega que esta prática tornará o quadro orçamental mais simples e transparente.

34 A despesa líquida abrange as despesas públicas primárias (ou seja, excluindo os pagamentos de juros) financiadas ao nível nacional, líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas. Exclui também as despesas cíclicas com subsídios de desemprego e quaisquer despesas públicas cobertas por projetos financiados pela UE. As alterações de política que têm impacto permanente nas receitas (as chamadas medidas discricionárias em matéria de receitas) são deduzidas para que os Estados-Membros possam escolher o rácio das despesas em relação ao PIB de acordo com as suas preferências políticas. Assim, os governos podem aumentar (ou reduzir) permanentemente as despesas em percentagem do PIB, se a alteração for compensada por aumentos (ou reduções) permanentes dos impostos. Os juros e as despesas cíclicas com subsídios de desemprego são deduzidos para omitir as flutuações das despesas fora

²³ Relatório Especial 18/2018, pontos 62 a 70.

²⁴ Relatório Especial 10/2016, pontos 91 a 94 e caixa 10.

²⁵ FMI, "Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework", 2021, p. 1.

²⁶ MEE, *EU fiscal rules: reform considerations*, outubro de 2021, p. 7.

do controlo direto das administrações públicas. Por conseguinte, a utilização da despesa líquida como indicador operacional aumenta a estabilização macroeconómica, uma vez que permite o funcionamento dos estabilizadores automáticos.

Concentração na redução da dívida

35 Como estabelecido nos protocolos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o limiar da União Monetária Europeia para o défice orçamental é de 3 % do PIB e para a dívida é de 60 % do PIB ou um rácio que se encontre em "diminuição significativa e se estiver a aproximar, de forma satisfatória, do valor de referência". A Comissão mantém estes limiares na sua proposta. Em 2022, 14 Estados-Membros tinham um rácio dívida/PIB inferior ao limiar de 60 %, enquanto em seis outros este rácio era superior a 100 %.

36 Durante muitos anos, considerou-se que a concentração no défice era suficiente para assegurar a redução constante da dívida, pelo que não era necessário definir com mais precisão a "forma satisfatória" da convergência com o valor de referência de 60 %. A fundamentação é que com uma taxa anual nominal de crescimento do PIB de 5 %, um défice de 3 % do PIB acabará por estabilizar o rácio dívida/PIB em 60%. Na verdade, se o rácio for superior a 60 %, um défice de 3 % provocará uma redução anual no rácio de um vigésimo do diferencial com um valor de referência de 60 %²⁷.

37 Desde a crise de 2008 e antes do recente aumento da inflação, o pressuposto de um crescimento anual nominal do PIB de 5 % era claramente irrealista²⁸. Por conseguinte, um défice de 3 % do PIB já não implicava automaticamente uma convergência com o rácio dívida/PIB de 60 % (por exemplo, com uma taxa anual nominal de crescimento de 3 % e um défice de 3 %, o rácio dívida/PIB estabilizaria nos 100 %). Por este motivo, o "pacote de seis" introduziu uma definição específica do critério da dívida: "considera-se que [o rácio dívida/PIB] se encontra em diminuição significativa e se está a aproximar, de forma satisfatória, do valor de referência [...] se, nos três anos anteriores, o diferencial relativamente ao valor de referência tiver tido uma redução média de um vigésimo por ano como padrão de referência [...]"²⁹.

²⁷ Relatório Especial 10/2016, ponto 68 e caixa 6.

²⁸ Relatório Especial 10/2016, anexo V.

²⁹ Artigo 1º, nº 2, alínea b), do Regulamento (UE) nº 1177/2011 do Conselho, de 8 de novembro de 2011.

38 O critério da dívida só foi posto em prática em 2012, tendo sido introduzido lentamente. Teria sido aplicável a todos os Estados-Membros a partir de 2022, mas, devido ao elevado nível de incerteza económica existente e à subsequente ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral, ainda não foi desencadeado qualquer procedimento relativo aos défices excessivos com base na regra da dívida.

39 Em 2016, o Tribunal observou que o procedimento relativo aos défices excessivos sobrestimou o critério do défice em detrimento do da dívida, tendo recomendado que a Comissão se concentrasse atentamente na redução da dívida pública, sobretudo nos Estados-Membros fortemente endividados³⁰. O Tribunal comunicou igualmente que a regra de um vigésimo não era credível para os Estados-Membros fortemente endividados, uma vez que o cumprimento da trajetória de convergência exigiria que seguissem uma política orçamental extremamente restritiva, pelo menos no início, o que poderia prejudicar o crescimento e ameaçar o próprio ajustamento dívida/PIB³¹.

40 As recentes propostas da Comissão colocam a tónica na sustentabilidade da dívida, suprimindo simultaneamente a regra de um vigésimo. Elemento central do novo quadro, os planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo (apresentados pelos Estados-Membros, avaliados pela Comissão e aprovados pelo Conselho) reunirão os compromissos orçamentais e em matéria de reformas e de investimentos assumidos por cada Estado-Membro e assegurarão que o rácio da dívida seja colocado numa trajetória descendente ou se mantenha em níveis prudentes. Estes planos estabelecerão uma trajetória de ajustamento de referência para as despesas líquidas aplicável a um período de quatro anos, prorrogável por um máximo de três anos, de modo a facilitar grandes investimentos e reformas. Nos casos em que um défice exceda o valor de referência de 3 % do PIB, a trajetória das despesas líquidas deve ser compatível com um ajustamento anual mínimo de referência de 0,5 % do PIB.

41 Para orientar os Estados-Membros na conceção das suas metas plurianuais para as despesas líquidas, a Comissão propõe fornecer "informações técnicas" a cada Estado-Membro com um défice inferior a 3 % do PIB e uma dívida pública inferior a 60 % do PIB. Estas informações devem assegurar que o défice se mantém abaixo de 3 % do PIB a médio prazo.

³⁰ Relatório Especial 10/2016, pontos 68 e 69 e recomendação 8 .

³¹ Relatório Especial 10/2016, pontos 70 e 71.

42 Para cada Estado-Membro com um défice superior a 3 % do PIB ou uma dívida pública superior a 60 % do PIB, a Comissão propõe emitir uma "trajetória técnica" específica por país. Esta trajetória deve assegurar que:

- o o défice orçamental seja reduzido e mantido abaixo do valor de referência de 3 % do PIB ao longo de um período de 10 anos após o termo do plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo;
- o o rácio da dívida pública seja colocado ou permaneça numa trajetória descendente realista ou permaneça em níveis prudentes durante o mesmo período de 10 anos (ou seja, um horizonte temporal de 14 a 17 anos quando a Comissão publica a trajetória técnica). Para avaliar este ponto fundamental, a Comissão utilizará a sua análise da sustentabilidade da dívida;
- o o rácio dívida/PIB no final do plano é inferior ao seu nível inicial;
- o o crescimento das despesas líquidas permanece, em termos médios, abaixo do crescimento do produto no médio prazo, como regra geral, ao longo do período abrangido pelo plano;
- o o esforço de ajustamento orçamental não é adiado para o final dos planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo.

43 A análise da sustentabilidade da dívida consiste essencialmente na elaboração de projeções do rácio dívida/PIB. Estas baseiam-se em pressupostos relativos à evolução futura das variáveis que explicam as flutuações da dívida pública ao longo do tempo, em especial o saldo primário, as taxas de juro, a taxa de crescimento e a taxa de inflação.

44 São calculados cenários alternativos, geralmente para um período de 10 anos, tendo como base de referência um cenário de "políticas orçamentais inalteradas". Este baseia-se nas previsões da Comissão para os dois anos seguintes, após os quais se pressupõe que a política orçamental se mantém inalterada desde o último ano de previsão até ao final do período de projeção. Em seguida, são aplicados cenários de política orçamental alternativos para avaliar os efeitos da variabilidade nos principais pressupostos sobre a projeção da dívida³². Devem também ser tidos em conta os pressupostos relativos ao impacto das reformas planeadas nas receitas. A Comissão

³² Comissão, *Debt sustainability Monitor 2022*, Institutional Paper 199, abril de 2023. Ver a caixa 1, *Deterministic debt projection scenarios: the main assumptions*, pp. 23-25.

recorre ainda a projeções estocásticas para avaliar se é suficientemente baixo o risco de um rácio dívida/PIB não decrescer nos cinco anos seguintes ao período de ajustamento.

Análise dos principais desafios e riscos

45 A lógica da Comissão para introduzir um indicador relativo às despesas líquidas é que se trata de um indicador mais observável para avaliar o cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento do que o saldo estrutural, o que está em consonância com a observação anterior do Tribunal de que a utilização de variáveis não observáveis não é adequada para esse efeito (ver ponto 32). A incidência exclusiva neste indicador também reduz a um o número de indicadores de acompanhamento, com o objetivo de proporcionar simplificação e previsibilidade.

46 A trajetória técnica das despesas líquidas baseia-se na metodologia de análise da sustentabilidade da dívida. Uma vez que esta tem um horizonte temporal de 14 a 17 anos, o conjunto de pressupostos subjacentes terá de ser revisto após quatro anos, para permitir à Comissão calcular uma nova trajetória técnica para a ronda seguinte de planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo. Além disso, a trajetória de ajustamento de referência para as despesas líquidas definida pelos Estados-Membros pode divergir da trajetória técnica. Na verdade, nos seus planos orçamentais-estruturais de médio prazo os Estados-Membros podem utilizar pressupostos diferentes dos aplicados pela Comissão. Embora cada Estado-Membro tenha de justificar as diferenças entre a sua trajetória e a trajetória técnica fixada pela Comissão com argumentos económicos verificáveis, existe um risco de os ajustamentos orçamentais serem adiados, pois os decisores políticos podem ter motivos para orientar os pressupostos utilizados na análise no sentido de um determinado resultado. Por exemplo, o recurso a pressupostos de crescimento otimistas reduziria o rácio da dívida estimado e conduziria à exigência de um menor ajustamento orçamental.

Quadros orçamentais nacionais

47 Os quadros orçamentais nacionais são as disposições, os procedimentos, as regras e as instituições que influenciam a forma como a política orçamental é planeada, aprovada, executada e acompanhada. Incluem, designadamente, os quadros orçamentais a médio prazo e a utilização de instituições orçamentais independentes. Estas são organismos públicos independentes responsáveis por fornecer análises, avaliações e recomendações positivas e/ou normativas no domínio da política orçamental, aumentando assim a responsabilização e melhorando a transparência orçamental.

Quadros orçamentais a médio prazo

48 Os quadros orçamentais a médio prazo são o conjunto de regras e procedimentos orçamentais nacionais que permitem supervisionar a elaboração de políticas orçamentais plurianuais, incluindo a definição de prioridades políticas e de objetivos orçamentais a médio prazo. A legislação orçamental anual deve ser compatível com os quadros³³.

49 Em 2019, o Tribunal comunicou que vários requisitos do quadro jurídico da UE relativos aos quadros orçamentais a médio prazo³⁴ eram menos rigorosos do que as normas e boas práticas internacionais promovidas pelo Fundo Monetário Internacional e pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, muitas vezes apesar das opiniões expressas pela própria Comissão em documentos económicos³⁵.

50 Na sequência da auditoria do Tribunal sobre os requisitos da UE aplicáveis aos quadros orçamentais nacionais, a Comissão realizou uma avaliação da eficácia dos quadros orçamentais a médio prazo, com base em vários relatórios e estudos³⁶. Reconheceu insuficiências e lacunas nas disposições relativas a esses quadros, como, por exemplo, a fraca coerência entre os orçamentos anuais e os planos orçamentais a médio prazo ou a falta de procedimentos corretivos em caso de incumprimento ou desvio dos objetivos anuais em relação aos planos a médio prazo.

51 A Comissão concluiu que, para os planos orçamentais a médio prazo desempenharem um papel mais importante no quadro orçamental revisto da UE, será essencial serem tomadas medidas para melhorar a sua eficácia. Contudo, as propostas da Comissão de abril de 2023 não introduzem melhorias significativas nos quadros orçamentais nacionais a médio prazo (ver ponto 60).

³³ Diretiva 2011/85/UE do Conselho que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, artigo 2º, alínea e), e artigo 10º.

³⁴ Diretiva 2011/85/UE do Conselho, artigos 9º a 11º.

³⁵ Relatório Especial 22/2019, pontos 30 a 33.

³⁶ ARES(2022)711416 de 31 de janeiro de 2022.

Instituições orçamentais independentes

52 No que diz respeito ao papel desempenhado pelas instituições orçamentais independentes, o Tribunal constatou que a legislação da UE ficava aquém das normas e boas práticas internacionais. As principais questões relacionadas com estas instituições eram: i) as características do mandato dos membros do seu conselho de administração (como a duração do mandato e a recondução); ii) a sua incapacidade para seguir políticas independentes em matéria de recursos humanos; iii) a dificuldade em assegurar um orçamento suficiente e garantido; iv) a sua necessidade de avaliação externa, por exemplo por instituições homólogas. Também em resultado destas diferenças, o Tribunal constatou que as instituições orçamentais independentes eram heterogêneas em termos das atividades realizadas nos Estados-Membros³⁷.

53 Além disso, tal como referido pelo Conselho Orçamental Europeu, na maioria dos Estados-Membros o acesso às informações das administrações públicas por parte das instituições orçamentais independentes está sujeito a um vasto leque de limitações jurídicas³⁸. Acresce que a legislação da UE³⁹ exige que estas últimas elaborem ou aprovem previsões macroeconómicas, mas não previsões orçamentais (projeções de receitas e despesas)⁴⁰.

54 Em 2023, a rede de instituições orçamentais independentes da UE informou sobre a capacidade existente nestas instituições para realizarem uma gama de tarefas, tendo demonstrado que a maioria dos seus membros conseguia avaliar ou aprovar previsões macroeconómicas e orçamentais. No entanto, o mesmo não acontecia no caso da avaliação da trajetória das finanças públicas e da dívida pública a médio prazo⁴¹.

55 No seu documento de orientações de novembro de 2022, a Comissão prevê um papel mais vasto para as instituições orçamentais independentes, pois terão de

³⁷ [Relatório Especial 22/2019](#), *Requisitos da UE aplicáveis aos quadros orçamentais nacionais: devem continuar a ser reforçados e a sua aplicação deve ser mais bem acompanhada*, ponto 36.

³⁸ Conselho Orçamental Europeu, Relatório Anual relativo a 2018 [em inglês], p. 47.

³⁹ [Regulamento \(UE\) nº 473/2013](#) que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro.

⁴⁰ [Relatório Especial 22/2019](#), ponto 37.

⁴¹ Rede de instituições orçamentais independentes da UE (2023), "*EU Economic Governance Proposal Reform: Issues and Insights from EU IFIs*", março de 2023, p. 9, figura 1.

apresentar uma avaliação sobre a conceção e os pressupostos subjacentes aos planos orçamentais nacionais a médio prazo. Pondera igualmente introduzir a tarefa de controlar a execução desses planos e o cumprimento da trajetória das despesas primárias líquidas estabelecida no plano orçamental-estrutural de médio prazo. Tal desencadeará um maior debate ao nível nacional e, por conseguinte, um maior grau de adesão e apropriação em termos políticos dos planos de médio prazo.

56 Segundo a Comissão, para o efeito será necessário melhorar a estrutura organizacional e o desempenho das instituições orçamentais independentes. A fim de reforçar a sua capacidade, a rede de instituições orçamentais independentes da UE apelou recentemente à adoção de normas mínimas relativas aos seus recursos, de salvaguardas adequadas para a sua independência, de um acesso adequado e oportuno às informações e da possibilidade de publicar relatórios de iniciativa própria sobre qualquer questão pertinente para a sustentabilidade das finanças públicas. Estas normas seriam estabelecidas no direito da UE e aplicadas no direito nacional⁴².

57 Nas suas propostas de abril de 2023, a Comissão acrescenta dois requisitos importantes à lista de normas mínimas para as instituições orçamentais independentes incluída no "pacote de dois"⁴³: que as instituições tenham acesso adequado e oportuno às informações necessárias para o cumprimento do seu mandato e que sejam sujeitas a avaliações externas periódicas por avaliadores independentes. A proposta de diretiva prevê igualmente a introdução do princípio "cumprir ou explicar", o que significa que um Estado-Membro terá de apresentar uma justificação quando não respeitar as avaliações da instituição orçamental independente.

58 No que diz respeito ao Conselho Orçamental Europeu, numa auditoria de 2019 aos quadros orçamentais nacionais o Tribunal constatou que a sua independência era limitada pelo seu frágil regime estatutário e pela escassez de recursos. Registou também que as próprias instituições orçamentais independentes discordaram da coordenação pelo Conselho Orçamental Europeu porque consideravam que contrariava o objetivo de aumentar a apropriação nacional e prejudicava a sua independência. Por conseguinte, o Tribunal recomendou rever o mandato deste Conselho para continuar a reforçar a sua independência e o controlo da aplicação das regras orçamentais da UE⁴⁴.

⁴² Rede de instituições orçamentais independentes da UE, "EU Economic Governance Proposal Reform: Issues and Insights from EU IFIs", março de 2023, pp. 10-11.

⁴³ Regulamento (UE) nº 473/2013, artigo 2º, nº 1, alínea a).

⁴⁴ Relatório Especial 22/2019, recomendação 3.

59 A Comissão deu apenas algumas indicações, na exposição de motivos da proposta relativa à vertente preventiva, sobre as novas funções que o Conselho Orçamental Europeu poderia desempenhar. No entanto, as propostas legislativas de abril de 2023 não incluem alterações. A Comissão salientou igualmente que quaisquer alterações ao mandato e às funções do Conselho Orçamental Europeu não devem afetar o equilíbrio institucional estabelecido pelos Tratados⁴⁵.

Análise dos principais desafios e riscos

60 A natureza vinculativa dos quadros orçamentais a médio prazo para os planos orçamentais anuais continua a ser fraca, uma vez que a Comissão não incluiu melhorias significativas nas suas propostas legislativas. Na opinião do Tribunal, não existe qualquer procedimento corretivo em caso de incumprimento ou desvio dos objetivos anuais em relação aos planos a médio prazo, nem qualquer disposição específica que exija que as administrações públicas ou as pessoas envolvidas na execução orçamental sejam responsabilizadas por quaisquer desvios injustificados. No que diz respeito às instituições orçamentais independentes, embora os requisitos adicionais sejam positivos, resta saber como serão aplicados na prática. Ao contrário da Comissão, o Tribunal considera que as propostas dão uma resposta apenas parcial à segunda recomendação do seu Relatório Especial 22/2019, pois incidem principalmente no reforço das instituições orçamentais independentes e muito pouco nos quadros orçamentais a médio prazo⁴⁶. Por último, a independência limitada devido ao frágil regime estatutário do Conselho Orçamental Europeu mantém-se inalterada.

Planos para a apropriação nacional

61 A apropriação nacional é importante para a eficácia da governação económica da UE, uma vez que promove o cumprimento das regras orçamentais e económicas da União pelos Estados-Membros. Já em 2011, os Estados-Membros reconheciam a necessidade de existir um quadro reforçado de governação económica "que deverá assentar numa maior apropriação nacional das normas e das políticas comumente

⁴⁵ Comissão, DG ECFIN, *Economic governance review – Q&A*, janeiro de 2023, p. 21.

⁴⁶ Relatório Anual do Tribunal relativo a 2022, capítulo 3, anexo 3.2.

acordadas e, a nível da União, num quadro mais robusto de supervisão das políticas económicas nacionais"⁴⁷.

62 Além disso, a apropriação nacional é fundamental para a execução bem-sucedida dos programas de ajustamento e obter a adesão das autoridades nacionais é um processo difícil que exige uma base jurídica sólida e tempo suficiente para as negociações⁴⁸. Em 2017, o Tribunal observou que o elevado nível de pormenor do segundo programa de ajustamento económico da Grécia prejudicou a apropriação pelas autoridades nacionais, uma vez que as condições nem sempre foram suficientemente debatidas e acordadas na fase de conceção⁴⁹.

63 Em 2016, o Tribunal comunicou igualmente que o procedimento relativo aos défices excessivos tinha tido um impacto limitado na garantia da aplicação das reformas estruturais. Uma vez que as reformas estruturais não são vinculativas nem têm força executória, a Comissão não tem capacidade para influenciar ou instigar a sua aplicação⁵⁰. Por conseguinte, nos casos em que os Estados-Membros não tenham um sentido de apropriação, é provável que os governos adiem importantes reformas estruturais.

64 Em 2018, o Tribunal salientou a importância de uma comunicação eficaz para a compreensão pública e a apropriação nacional do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos. Observou também que, para promover a apropriação nacional e incentivar os Estados-Membros a aplicarem as recomendações específicas por país, era essencial esclarecer de que modo a análise económica e a avaliação dos desequilíbrios macroeconómicos conduziram às recomendações políticas específicas⁵¹.

⁴⁷ Considerando 3 do [Regulamento \(UE\) nº 1173/2011](#) relativo ao exercício eficaz da supervisão orçamental na área do euro.

⁴⁸ [Relatório Especial 18/2021](#), *Supervisão, pela Comissão, dos Estados-Membros que saem de um programa de ajustamento macroeconómico: um instrumento adequado que é preciso simplificar*, ponto 81. Ver também o [Relatório Especial 16/2020](#), *Semestre Europeu: as recomendações específicas por país tratam de questões importantes, mas necessitam de melhor aplicação*, ponto 13.

⁴⁹ [Relatório Especial 17/2017](#), *A intervenção da Comissão na crise financeira grega*, ponto 28.

⁵⁰ [Relatório Especial 10/2016](#), *Necessidade de mais melhorias para assegurar uma aplicação eficaz do procedimento relativo aos défices excessivos*, ponto 124.

⁵¹ [Relatório Especial 03/2018](#), pontos 35, 75 e 111.

65 Em 2020, o Tribunal observou que os intercâmbios regulares aprofundados no âmbito do processo do Semestre Europeu poderiam oferecer à Comissão, às autoridades nacionais e às partes interessadas a oportunidade de encetarem um diálogo permanente entre si, que poderia promover um nível mais intenso de apropriação nacional⁵². Observou também que, no contexto do Semestre Europeu, as orientações da UE para os Estados-Membros devem deixar às autoridades nacionais a escolha de medidas específicas, pois esta prática poderá aumentar a apropriação política nacional.

66 Nas suas propostas e orientações, a Comissão salienta que o reforço da apropriação nacional das políticas orçamentais e económicas é um objetivo fundamental da reforma da governação económica⁵³. Para o efeito, a Comissão considera que os planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo constituirão a pedra angular do quadro revisto.

67 Estes planos serão propostos pelos Estados-Membros com base num quadro comum⁵⁴ e terão de ser debatidos e acordados entre a UE e os Estados-Membros no âmbito do Conselho. Substituirão os atuais programas de estabilidade e de convergência e os programas nacionais de reformas⁵⁵. A Comissão espera que sejam documentos abrangentes que combinem elementos das políticas orçamentais, das reformas e dos investimentos dos Estados-Membros. Estes terão de definir trajetórias orçamentais específicas para o país, os compromissos prioritários em matéria de investimento público e de reformas e dar resposta às recomendações específicas por país⁵⁶.

68 Outro aspeto obrigatório dos planos será uma declaração dos compromissos assumidos em relação a determinadas reformas. Tal como o Tribunal mencionou em relatórios anteriores⁵⁷, aumentar a apropriação nacional desta forma contribuirá provavelmente para garantir que os Estados-Membros executam as reformas de forma mais oportuna e coerente.

⁵² [Relatório Especial 16/2020](#), *Semestre Europeu: as recomendações específicas por país tratam de questões importantes, mas necessitam de melhor aplicação*, pontos 3 e 9.

⁵³ [COM\(2023\) 240 final](#) 2023/0138 (COD), secção 5 da exposição de motivos e considerando 32; [COM\(2022\) 583](#), secção 1.

⁵⁴ [COM\(2022\) 583](#), secção 3.3.

⁵⁵ [COM\(2023\) 240 final](#) 2023/0138 (COD), artigos 9º e ff; [COM\(2022\) 583](#), secção 3.2.

⁵⁶ [COM\(2023\) 240 final](#) 2023/0138 (COD), artigos 11º e 12º e anexo II; [COM\(2022\) 583](#), secção 3.2.

⁵⁷ [Relatório Especial 10/2016](#), ponto 124; [Relatório Especial 18/2021](#), ponto 80.

69 A Comissão sugere reforçar os compromissos e a apropriação nacionais no âmbito do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos através da intensificação do diálogo com os Estados-Membros. Propõe também reforçar o papel das instituições orçamentais independentes nacionais no desenvolvimento e definição das políticas orçamentais, o que poderá alimentar o debate e constituir mais um fator que contribui para uma maior apropriação dos planos⁵⁸ (ver pontos 52 a 57). Em 2019, o Tribunal comunicou que as instituições orçamentais independentes nacionais consideraram que a sua avaliação da conformidade dos orçamentos dos Estados-Membros com o quadro orçamental da UE poderia promover a apropriação nacional das regras orçamentais da União⁵⁹.

Análise dos principais desafios e riscos

70 Em termos de apropriação nacional, as propostas da Comissão dão resposta às observações do Tribunal, uma vez que preveem que os Estados-Membros proponham planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo. A disposição relativa a uma trajetória técnica⁶⁰, calculada com base numa metodologia comum, poderá contribuir para a igualdade de tratamento dos Estados-Membros e facilitar uma avaliação transparente das trajetórias das suas despesas líquidas. Após ser adotada pelo Conselho, esta trajetória (e não a trajetória técnica) tornar-se-á a única base da supervisão orçamental.

71 No entanto, as propostas não resolvem a questão da participação das autoridades locais e regionais no Semestre Europeu, a fim de aumentar a apropriação nacional. Em 2020, o Tribunal constatou que uma parte significativa das recomendações específicas por país não pode ser integralmente aplicada sem que estas autoridades desempenhem um papel ativo⁶¹.

72 Por último, a apropriação nacional é um fator necessário para que a execução dos planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo seja bem-sucedida. Porém, não é o único: em especial, o acompanhamento e a garantia da aplicação terão de ser adequados.

⁵⁸ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), considerandos 27 e 32; COM(2022) 583, secção 3.4.

⁵⁹ Relatório Especial 22/2019, ponto 48.

⁶⁰ COM(2023) 240 final 2021/0138 (COD), artigo 5º; COM(2022) 583, secção 4.1.

⁶¹ Relatório Especial 16/2020, ponto 54.

Transparência e poder discricionário

73 Uma característica necessária do quadro de governação económica da UE é a transparência: a divulgação pública de informações, dados, análises, políticas e metodologias, para que o público possa examinar de forma crítica a ação e as decisões das instituições e outros organismos da União. As próprias instituições da UE salientaram repetidamente a importância de aumentar a transparência do processo de tomada de decisões e das análises subjacentes e a responsabilização democrática, designadamente através da participação adequada de todas as partes interessadas pertinentes⁶².

74 O conceito de transparência está estreitamente ligado ao de poder discricionário, que diz respeito à possibilidade de as instituições da União recorrerem ao seu juízo profissional e, neste caso, moldarem a aplicação das regras de governação económica da UE às especificidades de cada Estado-Membro. O exercício deste poder significa permitir flexibilidade para evitar as desvantagens da aplicação estrita das regras numa abordagem indiferenciada. Para atenuar preocupações de tratamento desigual e de indulgência injustificada, espera-se que as instituições da UE exerçam o poder discricionário previsto no quadro de forma transparente, divulgando os critérios que aplicam nas suas decisões e os motivos pelos quais agem de determinada forma.

75 Nos últimos anos, o Tribunal comunicou várias fragilidades significativas no exercício da transparência e do poder discricionário pela Comissão, como as que se apresentam em seguida.

- o No âmbito do procedimento relativo aos défices excessivos, o Tribunal constatou, em 2016, que a Comissão não tinha disponibilizado muitas informações sobre os seus pressupostos e parâmetros de dados e a sua interpretação de conceitos essenciais. A este respeito, o Tribunal recomendou maximizar a transparência, tornando públicos todos os conselhos e orientações aos Estados-Membros, e aplicar definições claras, divulgando todos os dados de cálculo e de avaliação e

⁶² Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de julho de 2021, sobre a revisão do quadro legislativo macroeconómico tendo em vista um maior impacto na economia real da Europa e maior transparência na tomada de decisões e responsabilização democrática (2020/2075(INI)); Parecer do Comité Económico e Social Europeu – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Análise da governação económica – Relatório sobre a aplicação dos Regulamentos (UE) n.ºs 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 e 473/2013 e sobre a adequação da Diretiva 2011/85/UE do Conselho [COM(2020) 55 final].

promovendo a participação das instituições orçamentais independentes. Nas suas avaliações dos Estados-Membros, a Comissão utilizou amplamente o poder discricionário proporcionado pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. A maior complexidade das regras aplicáveis à avaliação da eficácia das medidas dos Estados-Membros alargou ainda mais a margem de interpretação e de discricionariedade da Comissão, o que resultou num sistema menos transparente⁶³.

- o Em 2018, o Tribunal observou igualmente que era necessária maior transparência das medidas incluídas nas previsões da Comissão, para determinar a credibilidade dos programas de estabilidade e convergência. Noutros domínios faltava transparência, como a utilização da cláusula relativa às reformas estruturais constante do Pacto de Estabilidade e Crescimento⁶⁴.
- o O Tribunal observou igualmente em 2018 que a utilização da "margem discricionária" carecia de transparência. A Comissão pode utilizar esta margem nos casos em que considera que o impacto de um grande ajustamento orçamental sobre o crescimento e o emprego seria particularmente significativo. Neste caso, a margem discricionária permite à Comissão considerar que um Estado-Membro cumpre as regras orçamentais, mesmo que este se afaste de forma expressiva da sua trajetória de ajustamento orçamental⁶⁵.
- o Ao avaliar o cumprimento dos requisitos de ajustamento aplicáveis aos Estados-Membros que ainda não atingiram os seus objetivos de médio prazo, o Tribunal comunicou, em 2016, que a Comissão recorreu plena e exaustivamente ao poder discricionário que lhe é conferido pela legislação da UE⁶⁶. Por conseguinte, a Comissão não conseguiu assegurar a convergência em relação aos objetivos de médio prazo num período razoável⁶⁷.
- o Em 2018, o Tribunal constatou que o sistema de classificação dos desequilíbrios macroeconómicos por gravidade aplicado pela Comissão se baseava em critérios que careciam de transparência e enfraquecia o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos. Recomendou que a Comissão reforçasse a transparência através da adoção, publicação e aplicação de critérios claros de

⁶³ Relatório Especial 10/2016, pontos VI, IX, 83 e 95.

⁶⁴ Relatório Especial 18/2018, pontos 53 e 143.

⁶⁵ Relatório Especial 18/2018, ponto 31.

⁶⁶ Relatório Especial 22/2019, ponto 100.

⁶⁷ Relatório Especial 18/2018, pontos 128 a 129.

classificação dos desequilíbrios macroeconómicos, e que, nas suas apreciações aprofundadas, caracterizasse claramente a gravidade dos desequilíbrios que afetam os Estados-Membros⁶⁸.

- o Em 2018, o Tribunal constatou também que a Comissão nunca tinha recomendado a ativação do procedimento por desequilíbrio excessivo, sem divulgar claramente as suas razões, apesar de vários Estados-Membros terem registado desequilíbrios excessivos durante um período prolongado⁶⁹.

76 De acordo com as recentes propostas e orientações da Comissão, um objetivo central da reforma será aumentar a transparência da governação económica da UE. A Comissão propõe a utilização de um único indicador operacional, baseado na sustentabilidade da dívida, para servir de base aos ajustamentos orçamentais e à supervisão orçamental, uma vez que tal permitirá aumentar a transparência e simplificar o quadro de governação.

77 A fim de definir uma trajetória técnica das despesas líquidas que assegure que a dívida seja colocada numa trajetória descendente realista ou se mantenha em níveis prudentes, a Comissão propõe a aplicação de uma metodologia comum baseada no seu quadro de análise da sustentabilidade da dívida. Para maior transparência, propõe tornar públicos os relatórios ao Comité Económico e Financeiro, nos quais são apresentadas as trajetórias técnicas das despesas líquidas⁷⁰.

Análise dos principais desafios e riscos

78 As propostas da Comissão respondem, em grande medida, às observações formuladas no relatório de 2016 do Tribunal⁷¹, em que recomendou que a Comissão publicasse os conselhos e orientações dirigidos aos Estados-Membros e exigisse a divulgação integral dos cálculos, dados subjacentes e metodologias.

79 Na opinião do Tribunal, porém, as propostas recentes não incluem medidas suficientes para atenuar os riscos associados ao exercício do poder discricionário da UE, uma vez que o sistema de planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo, em

⁶⁸ Relatório Especial 03/2018, pontos VII e IX.

⁶⁹ Relatório Especial 03/2018, pontos VIII e IX e recomendação 2.

⁷⁰ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), considerando 12.

⁷¹ Relatório Especial 10/2016, pontos VI e IX.

conjunto com o diálogo entre a União e os Estados-Membros, permite um grau mais elevado de diferenciação entre os países⁷².

80 Embora o Regulamento MRR contenha os critérios de avaliação dos planos de recuperação e resiliência⁷³, a proposta da Comissão não define, com o mesmo pormenor, a metodologia de avaliação dos planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo. Por conseguinte, existe um risco de que a margem de interpretação e de discricionariedade da Comissão aumente, com possíveis implicações em termos de transparência e igualdade de tratamento. O mesmo risco abrange igualmente a avaliação das reformas e dos investimentos dos Estados-Membros subjacentes à prorrogação do período de ajustamento⁷⁴.

Garantia da aplicação

81 A garantia da aplicação, em especial a eventual utilização de sanções financeiras, tem sido um tema persistente e controverso na União Europeia e Monetária. Embora as sanções por incumprimento das regras orçamentais tenham sempre feito parte do quadro de supervisão orçamental da UE, a Comissão nunca as aplicou.

82 Tal como o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos pode dar origem a sanções, mas apenas para os Estados-Membros da área do euro. Com efeito, se a Comissão considerar que um Estado-Membro da área do euro regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos, deve propor ao Conselho a ativação de um procedimento por desequilíbrio excessivo, expondo o Estado-Membro a requisitos e a um acompanhamento mais rigorosos. Em última análise, se o Estado-Membro em causa não tomar as medidas corretivas recomendadas pelo Conselho, podem ser impostas sanções financeiras. No entanto, em 2018, o Tribunal constatou que a não ativação sistemática do procedimento por desequilíbrio excessivo reduziu a credibilidade e a eficácia do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos e comprometeu a sua capacidade de corrigir os desequilíbrios. Várias partes interessadas partilharam esta opinião⁷⁵.

⁷² COM(2022) 583, secção 3.2.

⁷³ Regulamento (UE) 2021/241, artigo 19º.

⁷⁴ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), artigo 15º; COM(2022) 583, secção 4.1.

⁷⁵ Relatório Especial 03/2018, ponto 64.

83 A falta sistemática de quaisquer sanções financeiras pode levar os Estados-Membros a presumirem que estas são pouco prováveis, o que prejudica a eficácia e a credibilidade do Pacto de Estabilidade e Crescimento e do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos. Embora o principal objetivo destes procedimentos não seja a imposição de sanções, um sistema em que nunca sejam aplicadas será inevitavelmente um exercício em vão.

84 Com base em várias auditorias realizadas entre 2016 e 2021, o Tribunal concluiu que garantir a aplicação das regras não é fácil, uma vez que se baseia num elevado grau de discricionariedade e em apreciações de peritos, primeiro na Comissão e posteriormente no Conselho, e depende das considerações políticas que entram em jogo⁷⁶.

85 O Tribunal observou igualmente em 2021 que, no âmbito do Semestre Europeu, a Comissão propôs ao Conselho dirigir recomendações específicas por país aos Estados-Membros. Porém, estas não têm caráter vinculativo para os Estados-Membros⁷⁷. No relatório, o Tribunal salientou que, devido à falta de incentivos e à reduzida garantia da aplicação, não existiam muitas provas de que a supervisão da Comissão tivesse tido um impacto significativo na promoção das reformas⁷⁸. Uma vez que alguns aspetos importantes das recomendações específicas por país continuaram sem resposta nos planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros⁷⁹, resta saber se o novo requisito do MRR, segundo o qual esses planos devem dar resposta à totalidade ou a uma parte significativa das recomendações de 2019 e 2020, promoverá melhor as reformas.

86 Nas suas recentes propostas e orientações⁸⁰ e nas perguntas e respostas que as acompanham⁸¹, a Comissão propõe simplificar e clarificar os fatores de garantia da aplicação, centrando-se nos desvios dos Estados-Membros em relação às trajetórias de

⁷⁶ Documento de análise 05/2020, pontos 89 a 90.

⁷⁷ Relatório Especial 18/2021, ponto 44.

⁷⁸ Relatório Especial 18/2021, pontos VIII e 88.

⁷⁹ Relatório Especial 21/2022, pontos 45 a 53.

⁸⁰ COM(2022) 583, secção 4.2, p. 18.

⁸¹ Comissão, *Economic governance review – Q&A*, janeiro de 2023, pp. 18-19.

ajustamento orçamental a médio prazo que acordaram com a Comissão. Esta propõe ainda reforçar a garantia da aplicação da legislação de várias formas:

- o condições inequívocas para a abertura e revogação de um procedimento relativo aos défices excessivos baseado na dívida, a fim de reforçar a credibilidade do procedimento;
- o redução e aplicação gradual das sanções financeiras para as tornar mais eficazes, realistas e credíveis;
- o reforço das sanções em matéria de reputação. Por exemplo, poderá ser exigido aos ministros dos Estados-Membros objeto de um procedimento relativo aos défices excessivos que apresentem perante o Parlamento Europeu as medidas destinadas a dar cumprimento às recomendações formuladas no âmbito desse procedimento;
- o suspensão do financiamento da UE se um Estado-Membro não tomar medidas eficazes para corrigir o seu défice excessivo.

87 Em março de 2023, o Conselho concordou que é necessário melhorar a garantia da aplicação, nomeadamente através de uma maior transparência, e solicitou a redução das sanções financeiras iniciais para que seja mais provável serem utilizadas⁸².

Análise dos principais desafios e riscos

88 A garantia da aplicação continua a ser uma questão complexa em que intervêm o poder discricionário, as apreciações de peritos e as considerações políticas. Aumentar a transparência e definir sanções que, por serem mais realistas e graduais ao longo do tempo, sejam realmente aplicadas, poderá ter um efeito positivo neste aspeto. Outros elementos que poderão melhorar a garantia da aplicação são, por exemplo, fazer depender o acesso ao financiamento do cumprimento de condições, como é o caso dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento ou do MRR⁸³. A pressão dos pares é outro fator que poderá ter um papel importante.

89 O elemento central da resposta da UE aos impactos económicos e sociais da pandemia de COVID-19 é o MRR. Ao abrigo deste Mecanismo, os planos nacionais de

⁸² Conselho da UE, Comunicado de imprensa, *Economic governance framework: Council agrees its orientations for a reform*, 14 de março de 2023.

⁸³ Artigo 23º do Regulamento (UE) nº 1303/2013 e artigo 10º do Regulamento (UE) 2021/241 que cria o MRR.

recuperação e resiliência especificam reformas e investimentos a executar até 2026, que devem dar resposta a todas ou a um conjunto significativo das recomendações específicas por país de 2019 e 2020 no âmbito do Semestre Europeu. A relação com o financiamento do MRR poderá ter um impacto positivo na aplicação das recomendações específicas por país.

90 Em julho de 2022, o Banco Central Europeu aprovou a criação de um novo instrumento, o Instrumento de Proteção da Transmissão, para adquirir obrigações soberanas emitidas por países com fortes movimentos das taxas de juro que não sejam justificados pela sua situação económica. Apenas os Estados-Membros que não estão sujeitos a um procedimento relativo aos défices excessivos são elegíveis para beneficiar deste instrumento, o que constitui um incentivo para que cumpram as regras orçamentais estabelecidas.

Complexidade e sobreposições

91 A UE desenvolveu um sistema complexo de governação e supervisão económica que engloba muitas instituições e organismos (nomeadamente a Comissão, o Conselho Europeu e o Conselho da UE, os Estados-Membros e o Parlamento Europeu), bem como órgãos consultivos como o Conselho Orçamental Europeu e as instituições orçamentais independentes nacionais. Além disso, os governos nacionais e os ministros das finanças respondem perante os parlamentos nacionais, uma vez que a soberania orçamental incumbe a estes últimos. Na área do euro, o Eurogrupo e o Banco Central Europeu também participam na governação económica e, se for necessário, o Mecanismo Europeu de Estabilidade presta assistência financeira. Cada uma destas instituições tem os seus próprios mandato, objetivos, responsabilidades e processos de tomada de decisão, que por vezes podem sobrepor-se ou entrar em conflito. Os sistemas de controlo e de equilíbrio resultantes desta situação devem-se também ao facto de muitas regras ou organismos novos terem sido estabelecidos de forma *ad hoc* ao longo do tempo, amiúde em resposta a situações de emergência⁸⁴.

92 Em 2015, ao apresentar as suas propostas de execução do "Relatório dos Cinco Presidentes" para concluir a União Económica e Monetária, a Comissão reconheceu que "[a]o longo dos últimos anos, assistiu-se ao aprofundamento e ao alargamento do âmbito do quadro de governação económica e, simultaneamente, ao aumento da sua complexidade" e que uma primeira revisão do quadro reforçado "identificou algumas

⁸⁴ Comissão, COM(2017) 291, "Documento de reflexão sobre o aprofundamento da União Económica e Monetária", p. 19.

áreas suscetíveis de melhoria, nomeadamente no que diz respeito à transparência, à complexidade e à previsibilidade da formulação das políticas, que são relevantes para a eficácia dos instrumentos". A Comissão comprometeu-se a prosseguir "uma aplicação plena e transparente dos instrumentos e recursos disponíveis" e a aumentar a clareza e reduzir a complexidade, com o objetivo de melhorar a eficácia das regras em vigor. Em 2016, o Tribunal comunicou esta situação como uma evolução positiva, mas difícil⁸⁵.

93 Porém, nas suas auditorias sobre a coordenação da política económica e orçamental realizadas entre 2016 e 2019⁸⁶, o Tribunal constatou que as regras e os procedimentos que regem a governação económica da UE estavam a tornar-se cada vez mais complexos. Em 2017 e 2018, a Comissão também reconheceu que esta era uma preocupação válida⁸⁷.

94 Em 2016, o Tribunal realizou uma auditoria ao procedimento relativo aos défices excessivos em que revelou que as reformas aumentaram a complexidade do processo analítico, o que dificultava, em alguns casos, o estabelecimento de uma clara ligação entre as análises e as conclusões extraídas. Concluiu que era necessário equilibrar a maior complexidade e o âmbito mais alargado da apreciação económica, reforçando a transparência e facilitando, assim, o controlo público⁸⁸.

95 A auditoria do Tribunal aos quadros orçamentais nacionais, efetuada em 2019, revelou que a complexidade e as sobreposições inerentes à supervisão da UE aumentaram o risco de existirem incoerências entre as avaliações da Comissão e as das instituições orçamentais independentes relativas ao cumprimento das regras orçamentais da União⁸⁹.

96 Em 2020, o Tribunal observou que o Semestre Europeu reúne vários procedimentos provenientes de domínios de intervenção diferentes, com múltiplas modalidades de coordenação: a vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos e a

⁸⁵ [Relatório Especial 10/2016](#), ponto 126.

⁸⁶ [Relatórios Especiais 10/2016, 03/2018, 18/2018 e 22/2019](#).

⁸⁷ Por exemplo, a resposta da Comissão ao ponto I do [Relatório Especial 18/2018](#) do Tribunal; documento de reflexão da Comissão [COM\(2017\) 291](#).

⁸⁸ [Relatório Especial 10/2016](#), pontos 140 e 141.

⁸⁹ [Relatório Especial 22/2019](#), ponto 49 e caixa 3.

Estratégia Europa 2020 para o crescimento e o emprego⁹⁰. A arquitetura resultante não é nada simples. Para ilustrar esta situação, o *anexo V* apresenta a cronologia do Semestre Europeu aplicável antes da pandemia de COVID-19 e da criação do MRR.

97 Esta complexidade conduz frequentemente a sobreposições e redundâncias, sobrecarregando a Comissão e os Estados-Membros. Na sua auditoria de 2021 sobre a supervisão pós-programa, o Tribunal concluiu que existiam sobreposições com o trabalho da Comissão no contexto do Semestre Europeu. Com efeito, uma vez que os objetivos da supervisão pós-programa apenas foram definidos em termos gerais e não se centraram suficientemente na capacidade de reembolso, o Tribunal constatou que a Comissão aprofundou o âmbito de aplicação dessa supervisão para avaliar a conformidade com as recomendações políticas abrangidas pelas recomendações específicas por país. Esta situação deu origem a várias sobreposições⁹¹.

98 Globalmente, o trabalho de auditoria que o Tribunal tem realizado ao longo dos anos chamou sistematicamente a atenção para as sobreposições na supervisão e no acompanhamento resultantes dos muitos níveis de governação económica da UE e salientou a necessidade de simplificar o quadro tendo em vista aumentar a eficácia.

99 O MRR aumenta esta complexidade. O Secretariado-Geral da Comissão (em que está inserido o Grupo de Trabalho Recuperação e Resiliência, RECOVER) e a Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros são responsáveis pelo trabalho sobre o Semestre Europeu e o MRR (ver ponto **20**), pelo que têm de avaliar a execução das recomendações políticas e o cumprimento dos marcos e metas dos planos nacionais de recuperação e resiliência.

⁹⁰ Relatório Especial 16/2020, ponto 2.

⁹¹ Relatório Especial 18/2021, pontos 29, 31, 62, 66 e 68 a 70.

Análise dos principais desafios e riscos

100 As recentes orientações e propostas emitidas pela Comissão poderão simplificar o quadro de governação económica da UE de várias formas⁹², uma vez que propunham o seguinte:

- o a supervisão orçamental incidiria num único indicador operacional, as despesas primárias líquidas;
- o o acompanhamento anual pela Comissão concentrar-se-ia no cumprimento, por parte dos Estados-Membros, de uma trajetória de despesas líquidas a médio prazo e os Estados-Membros apresentariam um único relatório anual de execução;
- o a supervisão pós-programa seria simplificada, com uma maior ênfase na capacidade de reembolso dos Estados-Membros, embora reste saber de que forma será aplicada.

101 No entanto, as recentes propostas da Comissão não alteram significativamente o número de níveis de supervisão nem a complexidade e as sobreposições incluídas na supervisão da UE. Além disso, os planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo também podem representar alguma complexidade tanto para os Estados-Membros como para a Comissão. Nos seus planos, os Estados-Membros teriam de ter em conta as interações entre a trajetória orçamental, as reformas e os investimentos, e a Comissão terá de avaliar a coerência e conformidade destes documentos com as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos, as recomendações específicas por país e os objetivos do MRR.

⁹² Comissão, Perguntas e Respostas: Criação de um quadro de governação económica adequado aos desafios futuros, 9 de novembro de 2022.



























Observações finais: as propostas da Comissão dão resposta à maioria das principais preocupações, mas subsistem riscos e desafios

102 O quadro de governação económica da UE, tal como estabelecido no "pacote de seis" e no "pacote de dois", dá uma imagem de sucesso heterogéneo. Na década anterior à pandemia de COVID-19, o número de Estados-Membros sujeitos a procedimentos relativos a défice excessivo e desequilíbrios macroeconómicos diminuiu substancialmente. No entanto, pouco antes do surto de COVID-19, o nível da dívida pública em três Estados-Membros era superior a 100 % e, em nove deles, situava-se entre 60 % e 100 %. Ao mesmo tempo, 10 Estados-Membros registavam desequilíbrios macroeconómicos e três outros apresentavam desequilíbrios macroeconómicos excessivos.

103 Estes números revelam algumas fragilidades significativas no quadro de governação económica e na sua aplicação. A utilização de um indicador não observável baseado em estimativas do hiato do produto deu origem a revisões regulares, que reduziram a previsibilidade. As regras relativas ao défice tiveram primazia em relação à redução da dívida. O critério indiferenciado para a redução da dívida não funcionou como previsto, especialmente nos Estados-Membros altamente endividados, uma vez que estes raramente seguiram trajetórias para uma dívida sustentável. O número de Estados-Membros com um nível de dívida pública superior a 60 % aumentou ao longo dos anos, tal como o rácio médio da dívida da UE. Apesar disso, até à data não foi desencadeado qualquer procedimento relativo ao défice excessivo com base na regra relativa à dívida (ver ponto 38). Não foi feito o suficiente para garantir a apropriação nacional. A falta de transparência e de garantia eficaz da aplicação, associada ao poder discricionário da Comissão, pôs em causa a credibilidade do quadro. A complexidade aumentou substancialmente, em parte devido à abordagem mais holística adotada no âmbito do Semestre Europeu.

104 A maior parte das fragilidades do quadro atual que foram objeto das observações e recomendações formuladas pelo Tribunal em relatórios e documentos de análise anteriores são também motivo de preocupação para as principais partes interessadas. O [quadro 1](#) resume essas preocupações que são apresentadas em mais pormenor em algumas das secções do presente documento de análise e no [anexo VI](#).

Quadro 1 – Preocupações das principais partes interessadas relativamente ao quadro atual

	<i>Fundo Monetário Internacional</i>	<i>Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos</i>	<i>Mecanismo Europeu de Estabilidade</i>	<i>Conselho Orçamental Europeu</i>
<i>Utilização de indicadores não observáveis</i>				
<i>Ênfase excessiva no défice em detrimento da dívida</i>				
<i>Insuficiências das instituições orçamentais independentes</i>				
<i>Apropriação nacional insuficiente</i>				
<i>Poder discricionário e falta de transparência</i>				
<i>Falta de incentivos e garantia da aplicação insuficiente</i>				
<i>Quadro de supervisão complexo</i>				
<i>Insuficiências nos quadros orçamentais a médio prazo</i>				

Fonte: TCE, com base nos documentos do FMI *Reforming the EU Fiscal Framework: Strengthening the Fiscal Rules and Institutions*, 2022; *IMF staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework*, 2021; e *Staff discussion note: Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*, 2018; da OCDE *OECD Economic Surveys: Euro Area*, setembro de 2021; do MEE *EU fiscal rules: reform considerations*, outubro de 2021; do COE *2022 annual report of the European Fiscal Board*, 2022 e *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, agosto de 2019.

105 A Comissão propôs estabelecer trajetórias de redução da dívida específicas por país utilizando apenas as despesas líquidas (um indicador observável sujeito a controlo pelas administrações públicas) ao definir as trajetórias de ajustamento orçamental e proceder à supervisão orçamental anual. Embora a Comissão calcule a trajetória técnica das despesas líquidas, cabe a cada Estado-Membro definir a trajetória de ajustamento de referência. Esta pode afastar-se da trajetória técnica, se assentar em pressupostos diferentes dos utilizados pela Comissão. Ainda que estes desvios tenham de ser justificados, existe o risco de o ajustamento orçamental ser adiado.

106 As propostas da Comissão reforçam os quadros orçamentais nacionais através de requisitos adicionais aplicáveis às instituições orçamentais independentes, mas não corrigem totalmente as insuficiências relativas à harmonização dos orçamentos com os quadros orçamentais a médio prazo, nem o frágil regime estatutário e a reduzida independência do Conselho Orçamental Europeu.

107 As propostas da Comissão reforçariam igualmente a apropriação nacional, uma condição necessária mas não suficiente para o êxito da execução dos planos (ver ponto 72), uma vez que assenta em planos orçamentais-estruturais de médio prazo propostos pelos Estados-Membros, adaptados à sua situação específica e negociados com a Comissão. As propostas da Comissão promovem também a transparência, divulgando os dados, metodologia e análise utilizados para definir a trajetória de ajustamento orçamental. Contudo, estas evoluções positivas induzem o risco de aumentar o poder discricionário da Comissão sem medidas de acompanhamento que atenuem suficientemente os riscos associados a esse poder discricionário.

108 O estabelecimento de sanções que possam ser efetivamente aplicadas, como propõe a Comissão, poderá desempenhar um papel positivo na garantia da aplicação. Porém, as apreciações de peritos e as considerações políticas continuarão a desempenhar o papel mais significativo na decisão de desencadear sanções financeiras.

109 Por último, as propostas da Comissão contribuem para simplificar o quadro de governação económica da UE. A maior transparência e a ênfase nas despesas primárias líquidas para avaliar o cumprimento das regras orçamentais são um progresso a este respeito. No entanto, embora a Comissão proponha uma supervisão pós-programa simplificada, a supervisão macroeconómica da União continua a envolver muitos intervenientes e níveis, mantendo praticamente inalterado o grau de complexidade e sobreposições.

110 Globalmente, as propostas da Comissão referentes a uma reforma da governação económica vão na direção certa, uma vez que aproveitam a oportunidade para dar resposta à maioria das principais preocupações relativas ao quadro atual. No entanto, subsistem riscos e desafios em relação a vários aspetos importantes. O principal desafio do novo quadro será assegurar a aplicação de ajustamentos orçamentais que promovam a sustentabilidade da dívida.

O presente documento de análise foi adotado pela Câmara IV, presidida por Mihails Kozlovs, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 26 de setembro de 2023.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Auditorias, documentos de análise e pareceres do Tribunal relacionados com a governação económica da UE

Relatório Especial 18/2015, *Assistência financeira prestada a países em dificuldades*

Relatório Especial 19/2015, *É necessário prestar mais atenção aos resultados para melhorar a assistência técnica à Grécia*

Relatório Especial 10/2016, *Necessidade de mais melhorias para assegurar uma aplicação eficaz do procedimento relativo aos défices excessivos*

Relatório Especial 17/2017, *A intervenção da Comissão na crise financeira grega*

Relatório Especial 03/2018, *Auditoria do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos (PDM)*

Relatório Especial 18/2018, *O principal objetivo da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento foi atingido?*

Relatório Especial 22/2019, *Requisitos da UE aplicáveis aos quadros orçamentais nacionais: devem continuar a ser reforçados e a sua aplicação deve ser mais bem acompanhada*

Parecer 06/2020 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência

Documento de análise 05/2020, *De que forma a UE teve em conta os ensinamentos retirados das crises financeira e da dívida soberana de 2008-2012?*

Documento de Análise 06/2020, *Riscos, desafios e oportunidades na resposta de política económica da UE à crise provocada pela COVID-19*

Relatório Especial 16/2020, *Semestre Europeu: as recomendações específicas por país tratam de questões importantes, mas necessitam de melhor aplicação*

Relatório Especial 18/2021, *Supervisão, pela Comissão, dos Estados-Membros que saem de um programa de ajustamento macroeconómico: um instrumento adequado que é preciso simplificar*

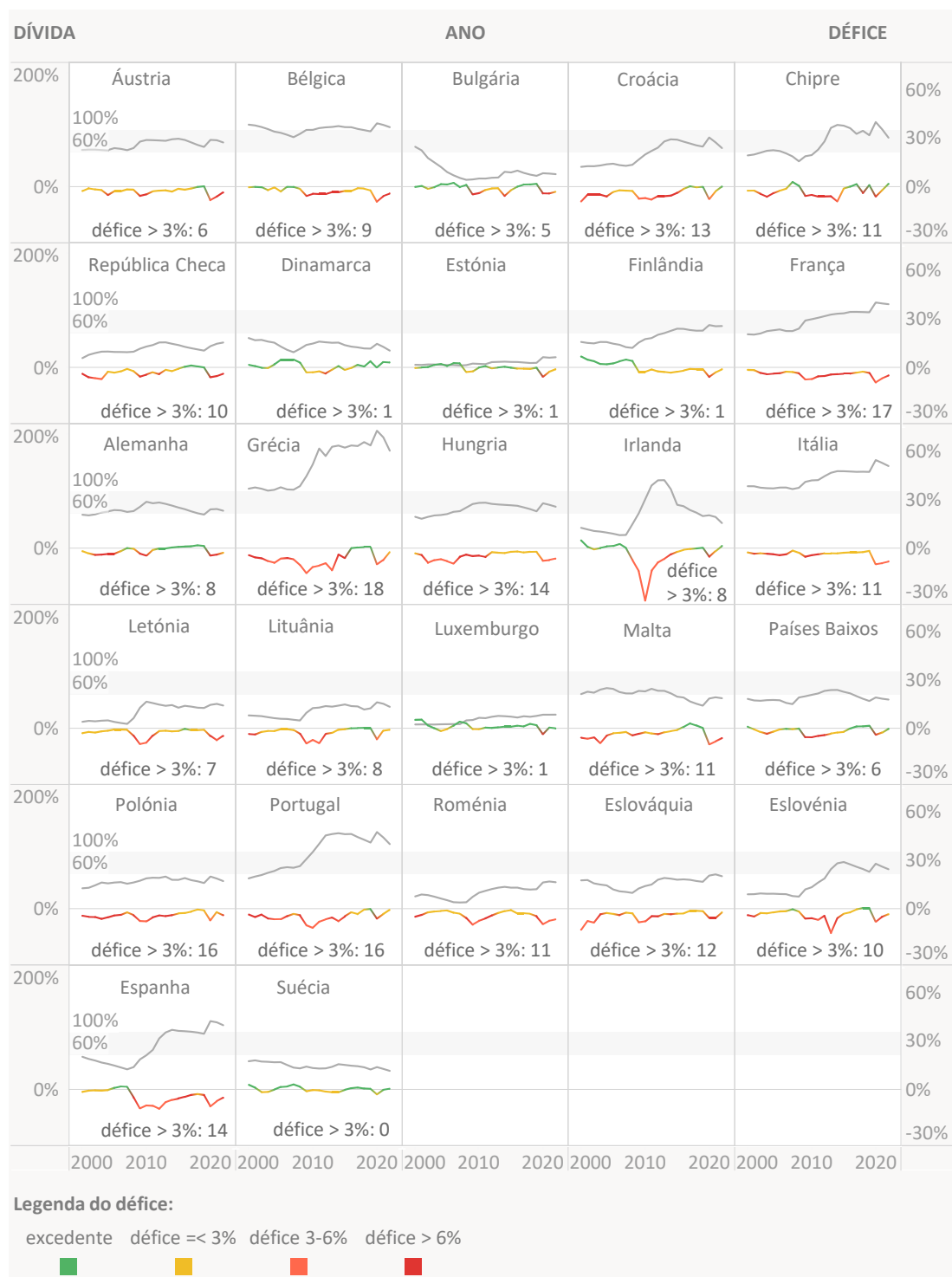
[Parecer 04/2022](#) sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência e que altera o Regulamento (UE) 2021/1060, o Regulamento (UE) 2021/2115, a Diretiva 2003/87/CE e a Decisão (UE) 2015/1814 [2022/0164 (COD)]

[Relatório Especial 21/2022](#), *Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução*

Anexo II – Evolução do quadro de governação económica da UE



Anexo III – Evolução dos rácios déficit/PIB e dívida/PIB entre 2000 e 2022



Nota: déficit > 3 % indica o número de anos em que o déficit excedeu 3 % do PIB.

Fonte: TCE, com base na base de dados AMECO.

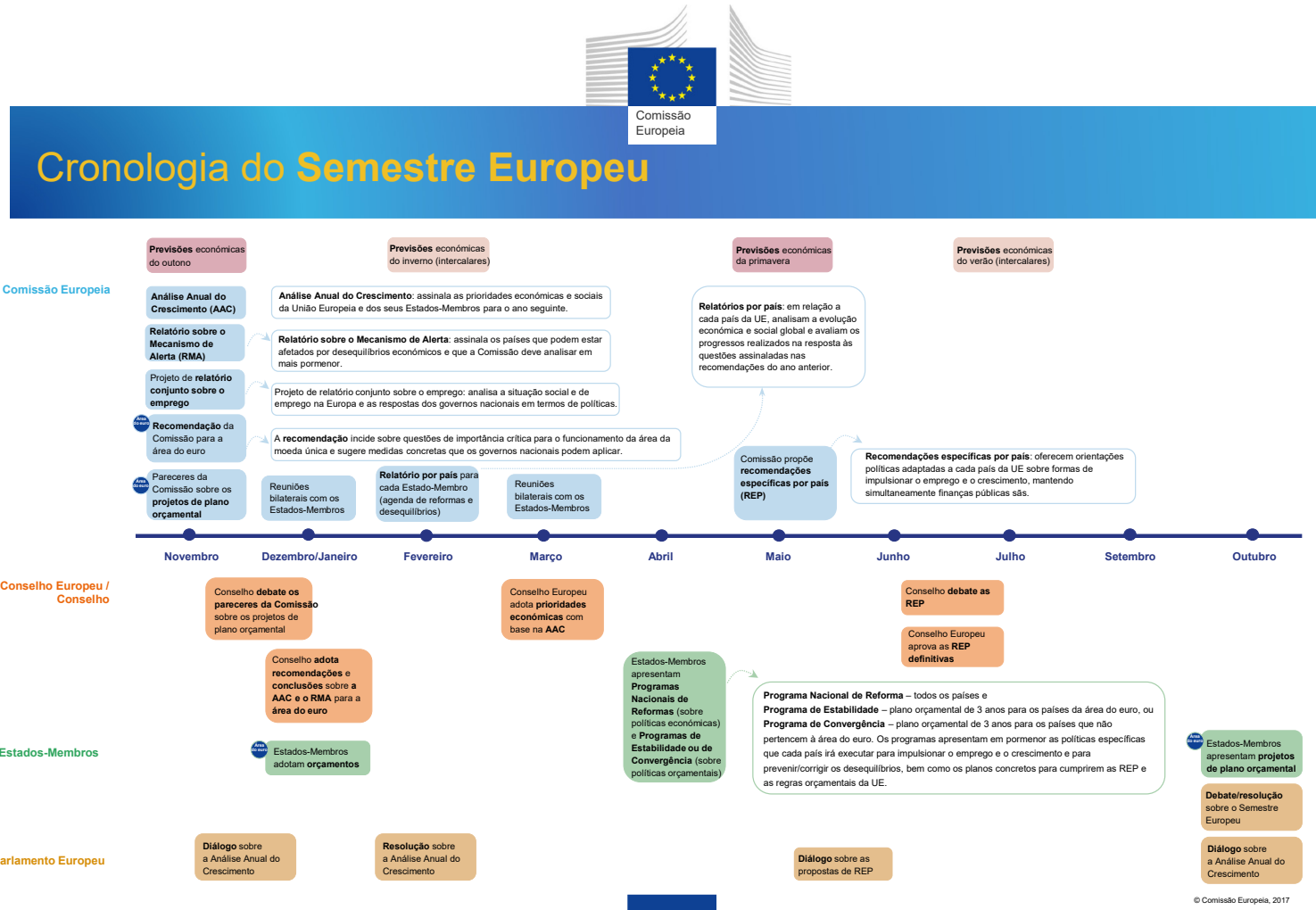
Anexo IV – Dívida pública mundial

Dívida pública mundial (em percentagem do PIB, médias ponderadas)

	2007	2008	2009	2010	Média 2011-2018	2019	2020	2021	Variação 2007-2021	Variação 2019-2021
Mundo	61,2	64,1	74,8	76,9	80,9	84,1	99,8	95,7	+34,5	+11,6
Economias avançadas	71,8	78,5	91,8	98,2	105,2	105,3	124,6	119,5	+47,7	+14,2
Área do euro	66,0	69,7	80,4	86,0	92,1	85,8	99,0	97,5	+31,5	+11,7
Estados Unidos	64,6	73,4	86,6	95,1	104,7	108,8	134,5	128,1	+63,5	+19,3
Reino Unido	43,0	50,7	64,6	75,7	85,2	84,8	103,6	103,8	+60,8	+19,0
Japão	172,8	180,7	198,7	205,7	229,1	236,3	259,4	262,5	+89,7	+26,2
Economias de mercado emergentes	35,0	32,9	38,4	37,4	43,3	54,2	64,5	64,0	+29,0	+9,8
China	29,2	27,2	34,6	33,9	42,6	57,2	68,1	71,5	+42,3	+14,3
Países em desenvolvimento de baixos rendimentos	29,2	27,3	29,6	28,0	34,8	42,9	48,6	48,7	+19,5	+5,8

Fonte: FMI, *Global Debt Database*, 2022.

Anexo V – Cronologia do Semestre Europeu



Fonte: Comissão Europeia; tradução: Tribunal de Contas Europeu.

Anexo VI – Preocupações das principais partes interessadas relativamente ao quadro atual

	<i>Fundo Monetário Internacional</i>	<i>Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos</i>	<i>Mecanismo Europeu de Estabilidade</i>	<i>Conselho Orçamental Europeu</i>
<i>Utilização de variáveis não observáveis</i>	A utilização de uma variável não observável, como a estimativa do hiato do produto, exige uma revisão ex post significativa e está, assim, sujeita a erros de política. (2021, p. 1)	O principal problema do saldo orçamental corrigido das variações cíclicas é a utilização de diferentes métodos de estimativa que produzem resultados variáveis e, possivelmente, previsões propensas a erros que exigem uma revisão significativa. (2021, p. 39)	É difícil estimar o PIB potencial e o crescimento necessário para calcular o saldo estrutural; as revisões frequentes prejudicam a credibilidade e a possibilidade de garantir a aplicação. (2021, p. 7)	A métrica do saldo estrutural depende de estimativas do hiato do produto que, em grande medida, não conseguiram captar o sobreaquecimento da economia no período que antecedeu a crise financeira mundial. (2019, p. 12)
<i>Ênfase excessiva no défice em detrimento da dívida</i>	Embora o quadro orçamental em vigor tenha contribuído para a disciplina orçamental, carece de incentivos para uma redução da dívida em períodos relativamente favoráveis que seja suficiente para amortecer choques em períodos desfavoráveis. (2022, p. 4)	A sustentabilidade da dívida deve ser avaliada numa perspetiva a mais longo prazo, ao passo que a atual estrutura orçamental europeia tende a ser impulsionada sobretudo por objetivos de mais curto prazo. (2021, p. 43)	A ligação original entre o défice e o valor de referência da dívida deixou de ser válida; o critério da dívida só entrou em vigor em 2011; o procedimento relativo aos défices excessivos nunca foi aplicado com base na regra da dívida. (2021, pp. 9 e 24)	O papel do valor do défice de 3 % do PIB como indicador de estabilização da dívida tornou-se menos importante; tendo em conta a evolução da conjuntura económica, na prática esse valor de referência deixou de constituir uma restrição à evolução da dívida. (2019, p. 92)
<i>Insuficiências das instituições orçamentais independentes</i>	As instituições orçamentais independentes aumentam a probabilidade de cumprimento das regras orçamentais, mas, juntamente com outras reformas de segunda geração, complicaram o sistema de regras. (2018, p. 4)	As instituições orçamentais independentes têm diferentes graus de independência; a maioria não prevê o cálculo dos custos das medidas orçamentais a curto e médio prazo. (2021, p. 46)	As instituições orçamentais independentes não dispõem de mandatos e recursos adequados. (2021, p. 29)	Existe um risco persistente de que, mesmo quando uma instituição orçamental independente segue as melhores práticas, possa ser enfraquecida pelas administrações públicas (grau de independência, recursos, mandato). (2019, p. 50)

	<i>Fundo Monetário Internacional</i>	<i>Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos</i>	<i>Mecanismo Europeu de Estabilidade</i>	<i>Conselho Orçamental Europeu</i>
<i>Apropriação nacional insuficiente</i>	Uma fraca aplicação nacional é a principal razão para a não contenção dos riscos da dívida. (2022, pp. 1 e 10)	Existe um fraco historial de cumprimento de regras cada vez mais minuciosas devido à insuficiente apropriação ao nível político nacional e dos cidadãos. (2021, pp. 43 e 46)		As regras orçamentais podem, por si só, não conseguir corrigir enviesamentos políticos, especialmente quando os quadros orçamentais dos países carecem de apropriação. (2019, p. 50)
<i>Poder discricionário e falta de transparência</i>		O acompanhamento dos desequilíbrios orçamentais é demasiado complexo e controverso, resultando em insatisfação entre os Estados-Membros e numa menor capacidade de previsão da dinâmica orçamental. (2021, p. 39)	O papel cada vez mais político da Comissão sujeitou as avaliações a considerações e apreciações políticas, enquanto os debates técnicos desviaram a atenção das principais questões políticas. (2021, pp. 8-9)	A transparência e o cumprimento são reduzidos devido a uma ligação fraca ou pouco clara entre a análise económica, o PDM e o Semestre Europeu. (2019, p. 54)
<i>Falta de incentivos e garantia da aplicação insuficiente</i>	Regista-se uma acumulação contínua da dívida em resultado da falta de execução, da ênfase nos orçamentos (anuais) a curto prazo e de uma garantia da aplicação insuficiente. (2022, pp. 4 e 15)	Sanções ineficazes num contexto altamente prescritivo careciam de incentivos complementares que recompensassem a concretização dos objetivos orçamentais. (2021, p. 46)	As regras orçamentais tiveram pouca eficácia quando confrontadas com necessidades de despesas mais elevadas e com mecanismos de garantia da aplicação insuficientes baseados na pressão dos pares. (2021, p. 6)	

	Fundo Monetário Internacional	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos	Mecanismo Europeu de Estabilidade	Conselho Orçamental Europeu
Supervisão demasiado complexa	As regras atuais visam ser menos pró-cíclicas e mais flexíveis, mas são demasiado complexas, o que as torna difíceis de comunicar, acompanhar, cumprir e fazer aplicar. (2021, p. 1)	A complexidade aumentou, devido à proliferação de diferentes objetivos numéricos, procedimentos, disposições de contingência e indicadores de conformidade. (2021, p. 39)	O quadro atual tornou-se altamente complexo e mais difícil de fazer funcionar, prejudicando o cumprimento e a credibilidade. (2021, p. 2)	A complexidade e a opacidade das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento superam os benefícios esperados. (2019, p. 18)
Insuficiências nos quadros orçamentais nacionais	Os quadros orçamentais a médio prazo não são suficientemente sólidos e articulados de forma clara para orientarem o processo orçamental anual. (2022, p. 17)	Os quadros orçamentais nacionais a médio prazo diferem significativamente entre países em termos de compromisso político, horizonte de planeamento, cobertura e pormenor, formulação de metas e natureza vinculativa das mesmas. (2021, p. 45)		

Fonte: TCE, com base nos documentos do FMI *Reforming the EU Fiscal Framework: Strengthening the Fiscal Rules and Institutions*, 2022; *IMF staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework*, 2021; e *Staff discussion note: Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*, 2018; da OCDE *OECD Economic Surveys: Euro Area*, setembro de 2021; do MEE *EU fiscal rules: reform considerations*, outubro de 2021; do COE *2022 annual report of the European Fiscal Board*, 2022 e *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, agosto de 2019.

Siglas e acrónimos

BCE: Banco Central Europeu

COE: Conselho Orçamental Europeu

FMI: Fundo Monetário Internacional

MEE: Mecanismo Europeu de Estabilidade

MRR: Mecanismo de Recuperação e Resiliência

PDE: procedimento relativo aos défices excessivos

PDM: procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos

PEC: Pacto de Estabilidade e Crescimento

PIB: Produto Interno Bruto

REP: recomendação específica por país

Glossário

Conselho Orçamental Europeu: organismo consultivo da Comissão Europeia, responsável por avaliar a aplicação das regras orçamentais da UE, propor alterações ao quadro orçamental e realizar avaliações económicas.

Déficite orçamental: situação em que as despesas públicas excedem as receitas num exercício.

Dívida pública: montante acumulado dos empréstimos em curso contraídos pelas administrações públicas.

Instrumento de Recuperação da União Europeia: pacote de financiamento que visa ajudar os Estados-Membros da UE a recuperarem do impacto económico e social da pandemia de COVID-19.

Mecanismo de Recuperação e Resiliência: mecanismo de apoio financeiro da UE para atenuar o impacto económico e social da pandemia de COVID-19 e estimular a recuperação, promovendo simultaneamente a transformação ecológica e digital.

Orientação orçamental: variação anual do saldo orçamental primário estrutural. Trata-se de uma estimativa da direção e dimensão do impulso voluntário induzido pela política orçamental. Quando a mudança é positiva (negativa), diz-se que a orientação orçamental é restritiva (expansionista).

"Pacote de dois": pacote sobre a governação económica da UE introduzido em 2013, composto por dois regulamentos que alargam o **"pacote de seis"** e são aplicáveis apenas na área do euro.

"Pacote de seis": pacote sobre a governação económica da UE introduzido em 2011, em resposta à crise financeira de 2008, composto por cinco regulamentos e uma diretiva.

Pacto de Estabilidade e Crescimento: conjunto de regras concebido para salvaguardar a estabilidade financeira na UE, assegurando que os Estados-Membros mantêm finanças públicas sãs e coordenam as suas políticas orçamentais.

Pacto Orçamental: capítulo do Tratado intergovernamental sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, no qual os Estados-Membros da UE signatários acordaram em reforçar a sua disciplina e gestão orçamentais.

Plano nacional de recuperação e resiliência: documento que descreve as reformas e os investimentos que um Estado-Membro tenciona realizar ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

Plano orçamental nacional de médio prazo: documento de planeamento orçamental a médio prazo que contém as projeções para cada rubrica importante das despesas e receitas relativamente ao exercício orçamental em curso e aos seguintes.

Plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo: documento que contém os compromissos orçamentais e em matéria de reformas e de investimentos assumidos por um Estado-Membro.

Procedimento relativo aos défices excessivos: mecanismo corretivo aplicado quando um Estado-Membro da UE tem um défice orçamental superior a 3 % do PIB e/ou uma dívida pública superior a 60 % do PIB.

Procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos: mecanismo de supervisão que visa detetar, prevenir e corrigir desequilíbrios macroeconómicos que afetem ou possam afetar o bom funcionamento da economia de um Estado-Membro, da área do euro ou da UE no seu conjunto.

Saldo orçamental estrutural: saldo orçamental ajustado às flutuações cíclicas e medidas pontuais e temporárias.

Semestre Europeu: ciclo anual que proporciona um quadro para a coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros da UE e para o acompanhamento dos seus progressos.

Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e

Monetária: acordo intergovernamental entre os Estados-Membros da UE, com base no **Pacto de Estabilidade e Crescimento**, para reforçar a sua disciplina orçamental na sequência da crise da dívida soberana de 2010.

União Económica e Monetária: união dos Estados-Membros da UE que adotaram o euro como moeda comum. Implica a coordenação das políticas económicas e orçamentais e uma política monetária comum.

Equipa do TCE

O presente documento de análise foi elaborado pela Câmara de Auditoria IV – Regulamentação dos mercados e economia competitiva, presidida pelo Membro do TCE Mihails Kozlovs. A tarefa foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE François-Roger Cazala, com a colaboração de Dirk Pauwels, chefe de gabinete, e Stéphanie Girard, assessora de gabinete; Juan Ignacio González Bastero, responsável principal; Giuseppe Diana, responsável de tarefa, e Stefano Sturaro, Athanasios Koustoulidis, Alexander Kleibrink e Eduardo Muratori, auditores. Thomas Everett prestou assistência linguística.



François-Roger Cazala



Juan Ignacio
Gonzalez Bastero



Giuseppe Diana



Stefano Sturaro



Athanasios Koustoulidis



Alexander Kleibrink



Eduardo Muratori

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2023

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-849-1043-4	ISSN 2811-8308	doi: 10.2865/625230	QJ-AN-23-005-PT-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

O quadro de governação económica da União Europeia é o sistema de instituições e procedimentos estabelecido para coordenar as políticas económicas dos Estados-Membros e acompanhar, prevenir e corrigir tendências económicas suscetíveis de enfraquecer as economias nacionais ou afetar negativamente os países da UE e evitar repercussões económicas. Ao longo dos anos, o Tribunal auditou exaustivamente este quadro, comunicou as principais fragilidades que o afetam e formulou recomendações para as resolver. Recentemente, a Comissão apresentou propostas no sentido de reformar o quadro. Estas são um passo na direção certa, uma vez que dão resposta à maioria das principais preocupações mencionadas pelo Tribunal, por exemplo, relativas à transparência e à apropriação. Contudo, permanecem riscos e desafios em domínios fundamentais, em especial a necessidade de assegurar ajustamentos orçamentais oportunos e eficazes que promovam a sustentabilidade da dívida.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx

Sítio Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU