



QUADRO FINANCEIRO PLURIANUAL

Até à data, houve seis quadros financeiros plurianuais (QFP), incluindo o QFP 2021-2027. O Tratado de Lisboa transformou o QFP, até então um acordo interinstitucional, num regulamento. Estabelecido por um período de, pelo menos, cinco anos, um QFP deve assegurar que a despesa da UE decorra de forma ordenada e dentro dos limites dos seus recursos próprios. Estabelece as disposições que o orçamento anual da UE deve respeitar. O Regulamento QFP estabelece os limites máximos de despesa para os grandes setores de atividade da União designados por categorias. Após as suas propostas iniciais de 2 de maio de 2018 e na sequência do surto de COVID-19, a Comissão apresentou, em 27 de maio de 2020, um plano de recuperação (NextGenerationEU) que incluía propostas revistas para o QFP 2021-2027 e os recursos próprios e a criação de um instrumento de recuperação no valor de 750 mil milhões de EUR (a preços de 2018). O pacote foi adotado em 16 de dezembro de 2020, na sequência de negociações interinstitucionais. A apresentação de uma reapreciação do funcionamento do QFP e, se for caso disso, de propostas de revisão deverá ser feita até 1 de janeiro de 2024, tendo o Parlamento solicitado a antecipação deste prazo.

BASE JURÍDICA

- Artigo 312.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;
- [Regulamento \(UE, Euratom\) 2020/2093](#) do Conselho, de 17 de dezembro de 2020, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027;
- [Regulamento \(UE\) 2020/2094](#) do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da crise da COVID-19;
- [Acordo Interinstitucional, de 16 de dezembro de 2020](#), entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, bem como sobre os novos recursos próprios, incluindo um roteiro para a introdução de novos recursos próprios.

ANTECEDENTES

Na década de 80, gerou-se um clima de conflito nas relações entre as instituições, devido a um desequilíbrio crescente entre os recursos disponíveis e as necessidades



orçamentais reais. O conceito de perspetivas financeiras plurianuais foi desenvolvido numa tentativa de atenuar o conflito, reforçar a disciplina orçamental e melhorar a execução através de um melhor planeamento. O primeiro acordo interinstitucional (All) com esse objetivo foi concluído em 1988. Continha as perspetivas financeiras para o período 1988-1992 (também conhecidas como Pacote Delors I), que visavam assegurar os recursos necessários à execução orçamental do Ato Único Europeu. Em 29 de outubro de 1993, com as Perspetivas Financeiras para o período 1993-1999 (o Pacote Delors II), foi concluído um novo All, o qual possibilitou a duplicação dos Fundos Estruturais e o aumento do limite máximo de recursos próprios (ver ficha [1.4.1](#)). O terceiro All, relativo às perspetivas financeiras para o período 2000-2006, também conhecido como a Agenda 2000, foi assinado em 6 de maio de 1999, e um dos seus principais objetivos era garantir os recursos necessários para financiar o alargamento. O quarto All, que abrangia o período 2007-2013, foi acordado em 17 de maio de 2006.

O Tratado de Lisboa transformou o QFP, até então um acordo interinstitucional, num regulamento do Conselho a adotar por unanimidade, sob reserva da aprovação do Parlamento Europeu, no âmbito de um processo legislativo especial. Para além de fixar os «montantes dos limites máximos anuais das dotações para autorizações por categoria de despesa e do limite máximo anual das dotações para pagamentos», o artigo 312.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que o QFP deve prever «todas as demais disposições que sejam úteis para o bom desenrolar do processo orçamental anual».

O quinto QFP, que abrangia o período 2014-2020, foi o primeiro a registar uma diminuição dos montantes totais em termos reais. Uma das condições prévias para o Parlamento aceitar o QFP era, por conseguinte, uma revisão intercalar obrigatória que lhe permitisse reavaliar e ajustar as necessidades orçamentais durante o período do QFP, se necessário. Além disso, o acordo garantiu, nomeadamente, uma maior flexibilidade para permitir a plena utilização dos montantes previstos e um entendimento sobre como avançar para um verdadeiro sistema de recursos próprios da UE. Em 20 de junho de 2017, foi adotado um QFP revisto para o período 2014-2020, que previa apoio adicional às medidas relacionadas com a migração, o emprego e o crescimento. O Instrumento de Flexibilidade e a Reserva para Ajudas de Emergência foram igualmente reforçados, permitindo a transferência de mais fundos entre rubricas orçamentais e exercícios, a fim de poder reagir a acontecimentos imprevistos e a novas prioridades.

O QUADRO FINANCEIRO PLURIANUAL 2021-2027

Em [2 de maio de 2018](#), a Comissão apresentou propostas legislativas relativas a um QFP para o período de 2021 a 2027. A proposta da Comissão ascendia a 1 134,6 mil milhões de EUR (a preços de 2018) em dotações para autorizações, ou 1,11% do RNB da UE-27. Continha aumentos, nomeadamente, para a gestão das fronteiras, a migração, a segurança, a defesa, a cooperação para o desenvolvimento e a investigação. Foram propostos cortes, em especial para a política de coesão e a política agrícola. A arquitetura global deveria ser simplificada (de 58 para 37 programas de despesas) e a Comissão propôs um conjunto de instrumentos especiais fora dos limites máximos do QFP para melhorar a flexibilidade na orçamentação da



UE. O Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) seria integrado no QFP. A Comissão também propôs modernizar o lado das receitas, com a introdução de várias novas categorias de recursos próprios.

O Parlamento aprovou resoluções sobre o QFP 2021-2027 em [14 de março de 2018](#) e [30 de maio de 2018](#). Em [14 de novembro de 2018](#), o Parlamento especificou melhor o seu mandato de negociação, incluindo alterações às propostas relativas ao Regulamento QFP e ao All, assim como um conjunto completo de valores, discriminados por categoria e por programa. Especificou que o limite máximo do QFP para as autorizações deveria aumentar de 1,0 % (para a UE-28) para 1,3 % do RNB (para a UE-27), ou seja, 1 324 mil milhões de EUR (a preços de 2018), um aumento de 16,7 % em relação à proposta da Comissão. As dotações para a política agrícola comum e para a política de coesão deveriam permanecer inalteradas em termos reais e várias prioridades deveriam ser reforçadas, incluindo o Horizonte Europa, o Erasmus+ e o LIFE; deveria ser criada uma nova Garantia para a Infância (5,9 mil milhões de EUR) e um novo Fundo para uma Transição Energética (4,8 mil milhões de EUR); o financiamento das agências descentralizadas intervenientes na gestão da migração e das fronteiras deveria mais do que quadruplicar (para mais de 12 mil milhões de EUR). A contribuição do orçamento da UE para a concretização dos objetivos climáticos deveria ser fixada num mínimo de 25% das despesas do QFP para o período 2021-2027, ser integrada em todos os domínios de intervenção relevantes e aumentar para 30%, o mais tardar, até 2027. A revisão intercalar do QFP deveria ser obrigatória.

Em [30 de novembro de 2018](#) e [5 de dezembro de 2019](#), o Conselho publicou um projeto de «quadro de negociação», que incluiu também questões horizontais e setoriais que se inseriam normalmente no âmbito dos programas de despesas, de acordo com o processo legislativo ordinário (que foi criticado pelo Parlamento)^[1]. O Conselho manifestou-se a favor de um montante total do QFP de 1 087 mil milhões de EUR em dotações para autorizações, a preços de 2018 (1,07 % do RNB da UE-27), muito abaixo das expectativas do Parlamento.

Em [10 de outubro de 2019](#) e [13 de maio de 2020](#), o Parlamento atualizou o seu mandato na sequência das eleições europeias e solicitou à Comissão que apresentasse uma proposta de plano de contingência para o QFP, a fim proporcionar uma rede de segurança para proteger os beneficiários dos programas da UE, caso o QFP em curso tivesse de ser prorrogado, atendendo à falta de acordo no Conselho Europeu.

Entretanto, em [14 de janeiro de 2020](#), a Comissão apresentara uma proposta relativa a um Fundo para uma Transição Justa, como um elemento adicional do pacote de propostas relativas ao QFP, no âmbito do Pacto Ecológico Europeu.

Na sequência da crise da COVID-19 e dos graves efeitos económicos dos confinamentos necessários, a Comissão publicou propostas alteradas, em 27 e 28 de maio de 2020^[2], para um QFP de 1 100 mil milhões de EUR e um instrumento de

[1] Ver, por exemplo, os n.ºs 14 a 16 da sua resolução de 10 de outubro de 2019.

[2] [Um orçamento da UE que potencia o plano de recuperação da Europa](#).



recuperação adicional, o NextGenerationEU (NGEU)^[3], no valor de 750 mil milhões de EUR (a preços de 2018), dos quais 500 mil milhões de EUR sob a forma de subvenções e 250 mil milhões de EUR sob a forma de empréstimos. O pacote incluía propostas legislativas de novos instrumentos financeiros, bem como alterações a programas já previstos do QFP. O financiamento do pacote adicional seria assegurado através da contração de empréstimos nos mercados financeiros. Para esse efeito, a Comissão também alterou a proposta de Decisão Recursos Próprios, a fim de permitir a contração de empréstimos até 750 mil milhões de EUR. Por último, o pacote da Comissão incluiu um aumento de 11,5 mil milhões de EUR do limite máximo das autorizações do QFP 2014-2020 para o ano de 2020, a fim de começar a mobilizar apoio antes do novo QFP.

Em 21 de julho de 2020, o Conselho Europeu adotou conclusões^[4] sobre o esforço de recuperação (NextGenerationEU), o QFP 2021-2027 e os recursos próprios. O esforço de recuperação foi aprovado em 750 mil milhões de euros para o período 2021-2023. No entanto, a componente de subvenções foi reduzida de 500 para 390 mil milhões de EUR e a componente de empréstimos aumentou de 250 para 360 mil milhões de EUR. O Conselho Europeu rejeitou a revisão em alta do limite máximo do QFP para 2020. O limite máximo total das autorizações do QFP 2021-2027 foi fixado em 1 074,3 mil milhões de EUR. Além disso, as conclusões referiram que seria introduzido um regime de condicionalidade para proteger o orçamento e o NGEU. Chegou-se a acordo quanto a um novo recurso próprio a partir de 1 de janeiro de 2021, baseado nos resíduos não reciclados de embalagens de plástico, e foi planeado o trabalho para a introdução de outros recursos próprios durante o QFP 2021-2027, que seriam utilizados para reembolsos antecipados dos empréstimos contraídos no âmbito do NGEU. A base jurídica proposta para o NGEU foi o artigo 122.º do TFUE, que permite à UE definir medidas adequadas à situação económica através de uma maioria qualificada no Conselho, sem envolver o Parlamento no processo legislativo.

O Parlamento reagiu de imediato a estas conclusões numa resolução aprovada em [23 de julho de 2020](#), na qual considerou a criação do instrumento de recuperação uma decisão histórica, mas deplorou os cortes efetuados aos programas orientados para o futuro. Insistiu em que os aumentos específicos que vão além dos valores propostos pelo Conselho Europeu devem visar os programas relacionados com o clima, a transição digital, a saúde, a juventude, a cultura, as infraestruturas, a investigação, a gestão das fronteiras e a solidariedade. Reiterou, além disso, que não daria a sua aprovação ao QFP sem um acordo sobre a reforma do sistema de recursos próprios da UE, com o objetivo de cobrir, pelo menos, os custos relacionados com o NGEU (capital e juros), de modo a garantir a sua credibilidade e sustentabilidade. O Parlamento solicitou igualmente, enquanto parte da autoridade orçamental, o seu pleno envolvimento no instrumento de recuperação, em conformidade com o método comunitário.

As negociações trilaterais entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão tiveram início em agosto de 2020 e terminaram em 10 de novembro de 2020. O regulamento do

[3][Proposta de regulamento do Conselho que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da pandemia de COVID-19.](#)

[4][Reunião extraordinária do Conselho Europeu \(17, 18, 19, 20 e 21 de julho de 2020\) – Conclusões.](#)



Conselho relativo ao QFP 2021-2027 foi adotado em 17 de dezembro, na sequência da aprovação do Parlamento.

Os 27 Estados-Membros ratificaram a Decisão Recursos Próprios até 31 de maio de 2021, permitindo à UE começar a emitir dívida nos mercados de capitais ao abrigo do NGEU.

Um novo [mecanismo para proteger o orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de Direito](#), outra condição estabelecida pelo Parlamento para a sua aprovação, entrou em vigor em 1 de janeiro de 2021.

Quadro financeiro plurianual (UE-27) (milhões de EUR, a preços de 2018)

Dotações para autorizações	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
1. Mercado único, inovação e digital	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Coesão, resiliência e valores	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2-A. Coesão económica, social e territorial	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2-B. Resiliência e valores	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Recursos naturais e ambiente	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
das quais: despesas de mercado e pagamentos diretos	38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Migração e gestão das fronteiras	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Segurança e defesa	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Vizinhança e mundo	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Administração pública europeia	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
das quais: despesas administrativas das instituições	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 852
TOTAL DAS DOTAÇÕES PARA AUTORIZAÇÕES	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
TOTAL DAS DOTAÇÕES PARA PAGAMENTOS	156 557	154 822	149 936	149 936	149 936	149 936	149 936	1 061 058

O acordo político abrange não só o QFP 2021-2027, mas também o futuro sistema de recursos próprios e as medidas de acompanhamento do novo [instrumento de recuperação](#) NGEU. Para além do [Regulamento QFP, de 17 de dezembro de 2020](#), o compromisso está refletido num [acordo interinstitucional \(All\)](#) e num [conjunto de declarações comuns](#).

O Parlamento conseguiu assegurar, nomeadamente:



- 15 mil milhões de EUR adicionais em comparação com a proposta de julho de 2020, destinados a programas emblemáticos: Horizonte Europa, Erasmus+, UE pela Saúde, InvestEU, Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDCI), Ajuda Humanitária, Direitos e Valores, Europa Criativa;
- Um roteiro juridicamente vinculativo para a introdução de novos recursos próprios da UE;
- Um aumento progressivo do limite máximo total do QFP 2021-2027 de 1 074,3 mil milhões de EUR para 1 085,3 mil milhões de EUR a preços de 2018 (explicado a seguir);
- Um montante adicional de mil milhões de EUR para o Instrumento de Flexibilidade;
- Uma nova etapa processual (o «procedimento de controlo orçamental») para a criação de futuros mecanismos de crise com base no artigo 122.º do TFUE, com potenciais implicações orçamentais significativas;
- A participação do Parlamento na utilização das receitas afetadas externas do NGEU e uma reavaliação geral dessas receitas, da contração e concessão de empréstimos na próxima revisão do Regulamento Financeiro e das modalidades de cooperação nas futuras negociações do QFP;
- Uma metodologia reforçada de acompanhamento da ação climática para atingir a meta de, pelo menos, 30 % das despesas do QFP/NGEU para apoiar os objetivos climáticos^[5];
- Um novo objetivo anual em matéria de biodiversidade (7,5 % em 2024 e 10 % em 2026 e 2027) e a criação de uma metodologia para medir as despesas de género;
- Uma reforma da recolha, qualidade e comparabilidade dos dados sobre beneficiários, a fim de proteger melhor o orçamento da UE, incluindo as despesas do NGEU.

Outras componentes do QFP 2021-2027 que correspondem às prioridades do Parlamento incluem:

- A integração do FED no orçamento da UE;
- Níveis globais de financiamento para a agricultura e a coesão equiparáveis aos de 2014-2020;
- A criação do Fundo para uma Transição Justa.

A principal fonte dos aumentos (11 mil milhões de EUR) provém de um novo mecanismo ligado às multas cobradas pela União e traduz-se em dotações automáticas suplementares para os programas em questão em 2022-2027. Por conseguinte, o limite máximo total do QFP de sete anos atingirá gradualmente os 1 085,3 mil milhões de EUR a preços de 2018, ou seja, mais 2 mil milhões de EUR em termos reais do que o limite máximo equivalente do QFP 2014-2020 (1 083,3 mil

[5] Em 21 de junho de 2022, a Comissão publicou a sua abordagem relativamente à integração da ação climática no QFP 2021-2027 e no NGEU num [documento de trabalho dos serviços da Comissão](#).



milhões de EUR a preços de 2018, sem o Reino Unido, com o FED). As dotações complementares adicionais (2,5 mil milhões de EUR) provêm das margens não afetadas dentro dos limites máximos fixados pelo Conselho Europeu. Mil milhões de EUR provêm de reembolsos da Facilidade de Investimento ACP (FED) em benefício do IVCDI. 0,5 mil milhões de EUR provêm de dotações anuladas no domínio da investigação em benefício do Horizonte Europa (artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento Financeiro).

Nos termos do All, os reembolsos e juros da dívida da recuperação devem ser financiados pelo orçamento da UE dentro dos limites máximos do QFP para o período 2021-2027, «incluindo por receitas suficientes provenientes dos novos recursos próprios introduzidos após 2021». Tal não prejudica a forma como esta questão será abordada em futuros QFP a partir de 2028 e o objetivo expresso é preservar os programas e fundos da UE.

Em 22 de dezembro de 2021, a Comissão propôs novos recursos próprios e uma alteração específica do Regulamento QFP. O Parlamento aprovou uma resolução provisória sobre esta alteração em [13 de setembro de 2022](#). A alteração destina-se, nomeadamente, a introduzir um novo mecanismo que permita o aumento automático dos limites máximos a partir de 2025, a fim de ter em conta eventuais receitas adicionais geradas por novos recursos próprios para o reembolso antecipado da dívida do NGEU.

A Comissão declarou que apresentaria uma reapreciação do funcionamento do QFP até 1 de janeiro de 2024^[6] e, se for caso disso, propostas de revisão. Na sua [comunicação, de 18 de maio de 2022, sobre a ajuda e a reconstrução da Ucrânia](#), a Comissão afirmou que as «necessidades imprevistas originadas pela guerra na Europa ultrapassam de longe os meios disponíveis no atual quadro financeiro plurianual».

O [Regulamento \(UE, Euratom\) 2022/2496](#) do Conselho alterou o QFP, no âmbito de um pacote aprovado pelo Parlamento em [24 de novembro de 2022](#) com recurso a um processo de urgência. Alarga a cobertura orçamental atualmente aplicável aos empréstimos concedidos aos Estados-Membros no âmbito da assistência macrofinanceira à Ucrânia, para os anos de 2023 e 2024: em caso de incumprimento, os montantes necessários serão mobilizados para além dos limites máximos do QFP, até aos limites máximos dos recursos próprios (a partir da chamada margem de manobra). Deverá ser concedido à Ucrânia um total de 18 mil milhões de EUR em assistência macrofinanceira em 2023.

Em [19 de maio de 2022](#), o Parlamento solicitou «uma proposta legislativa para uma revisão abrangente do QFP o mais rapidamente possível, o mais tardar no primeiro trimestre de 2023». Para definir a agenda no que respeita a esta matéria, em 15 de dezembro de 2022, o Parlamento aprovou uma [resolução sobre a melhoria do quadro financeiro plurianual 2021-2027: um orçamento da União resiliente e adaptado aos novos desafios](#), que define as suas principais exigências, a saber:

— •flexibilidade suficiente e capacidade de resposta a situações de crise,

[6] Tal foi confirmado na [Carta de intenções sobre o estado da União de 2022, de 14 de setembro de 2022](#), endereçada pela Comissão ao Parlamento e ao Conselho.



- •recursos suplementares para financiar novas ambições estratégicas ou compensar o atual subfinanciamento,
- •colocar o reembolso da dívida do NGEU acima dos limites máximos de despesas, a fim de reduzir a pressão decorrente do aumento das taxas de juro, preservar os programas e criar margem de manobra para permitir que o orçamento possa responder sempre que necessário.

Para mais informações sobre este tema, consulte o sítio Web da [Comissão dos Orçamentos](#).

Alix Delasnerie
04/2023

