



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 decorre 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 (o 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. À luz de novos desenvolvimentos, o QFP foi revisto em dezembro de 2022 e novamente de forma mais substancial em fevereiro de 2024.

BASE JURÍDICA

- Artigo 312.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).
- [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 1980, 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 de 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 de 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 de 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 de 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 TFUE estabelece que o QFP «prevê todas as demais disposições que sejam úteis para o bom desenrolar do processo orçamental anual».

O quinto QFP, que abrangia o período de 2014-2020, foi o primeiro a registar uma diminuição real dos montantes totais. Uma das condições prévias para o Parlamento o aceitar era, por conseguinte, a realização de uma revisão intercalar obrigatória que 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 de 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.

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 de autorização, ou 1,11 % do rendimento nacional bruto (RNB) da UE-27. Incluía aumentos 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 (passar 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 de 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, por exemplo, nos n.ºs 14 a 16 da sua Resolução de 10 de outubro de 2019). O Conselho manifestou-se a favor de um montante total do QFP de 1 087 mil milhões de EUR em dotações de autorização, 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 apresentou 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 de maio de 2020](#), para um QFP de 1 100 mil milhões de EUR e, em [28 de maio de 2020](#), para um instrumento de recuperação adicional, o NextGenerationEU (NGEU), 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 do QFP já previstos. 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 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 EUR para o período de 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 contra violações do Estado de direito. Foi acordado um novo recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados a ser introduzido a partir de 1 de janeiro de 2021. Foi planeado o trabalho no sentido de introduzir outros recursos próprios no decurso do QFP 2021-2027, a utilizar para o reembolso antecipado dos empréstimos contraídos ao abrigo 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 aumentos específicos para além dos valores propostos pelo Conselho Europeu e reiterou 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 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 Conselho relativo ao QFP 2021-2027 foi adotado em 17 de dezembro de 2020, na sequência da aprovação do Parlamento. Em 1 de janeiro de 2021, entrou em vigor um novo [regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União e do NGEU contra violações do Estado de direito](#), que constituiu outra condição prévia para obter a aprovação do Parlamento. Todos 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.

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



Dotações de autorização	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 DE AUTORIZAÇÃO	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
TOTAL DAS DOTAÇÕES DE PAGAMENTO	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 da UE](#) (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 +, EU4Health, InvestEU, Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos, Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global (IVCDCI – Europa Global), Ajuda Humanitária, Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores e 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 1 000 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^[1];
- 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 em matéria 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.

O montante adicional de 15 mil milhões de EUR inclui um aumento progressivo de 11 mil milhões de EUR, cuja principal fonte é um novo mecanismo associado às multas cobradas pela UE, traduzindo-se em dotações automáticas suplementares para os programas em questão no período de 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 milhões de EUR a preços de 2018, sem o Reino Unido, com o FED). As fontes complementares incluem: margens não afetadas dentro dos limites máximos fixados pelo Conselho Europeu (2,5 mil milhões de EUR); reembolsos provenientes da Facilidade de Investimento ACP (FED), em

[1] 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](#).



benefício do IVCDCl – Europa Global (1 000 milhões de EUR); e dotações anuladas no domínio da investigação, em benefício do Horizonte Europa (500 milhões de EUR)^[2].

Nos termos do All, foi acordado em 2020 que os reembolsos e juros da dívida de recuperação seriam financiados pelo orçamento da UE dentro dos limites máximos do QFP para o período de 2021-2027, «incluindo por receitas suficientes provenientes dos novos recursos próprios introduzidos após 2021», sem prejuízo da forma como esta questão será abordada nos futuros QFP a partir de 2028. O objetivo expresso era 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 (subsequentemente retirada) destinada a, entre outras coisas, introduzir um novo mecanismo que permitiria um 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. O Parlamento aprovou uma resolução provisória sobre esta alteração em [13 de setembro de 2022](#).

A Comissão declarou que apresentaria uma reapreciação do funcionamento do QFP até 1 de janeiro de 2024 e, se necessário, propostas de revisão. Na sua [Comunicação de 18 de maio de 2022, sobre a ajuda e a reconstrução da Ucrânia](#), a Comissão reconheceu que as «necessidades imprevistas originadas pela guerra na Europa ultrapassam de longe os meios disponíveis no atual quadro financeiro plurianual». Em [19 de maio de 2022](#), o Parlamento solicitou assim «uma proposta legislativa para uma revisão abrangente do QFP o mais rapidamente possível, o mais tardar no primeiro trimestre de 2023».

Numa primeira fase, o [Regulamento \(UE, Euratom\) 2022/2496 do Conselho](#) alterou o QFP em dezembro de 2022 como parte de um pacote de medidas aprovado pelo Parlamento, no âmbito de um processo de urgência, em [24 de novembro de 2022](#). Alargou a cobertura orçamental, até então aplicável aos empréstimos concedidos aos Estados-Membros, aos empréstimos no quadro da assistência macrofinanceira à Ucrânia, para os anos de 2023 e 2024: em caso de incumprimento, os montantes necessários seriam mobilizados a partir da «margem de manobra», acima dos limites máximos do QFP, até aos limites máximos dos recursos próprios.

A fim de definir a agenda para uma revisão muito mais abrangente, 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.

Em 20 de junho de 2023, a Comissão propôs uma [revisão específica](#) que abrangia a maior parte destas exigências (seis meses antes da revisão inicialmente prevista):

- Uma reserva de 50 mil milhões de EUR para fazer face à guerra na Ucrânia e resultantes consequências humanitárias, económicas e orçamentais (subvenções, empréstimos e garantias);
- Financiamento adicional para a migração, os desafios globais e as catástrofes naturais – com um aumento dos limites máximos das rubricas 4 e 6 de 2 mil milhões de EUR e 10,5 mil milhões de EUR, respetivamente, e um aumento de

[2]Artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento Financeiro.



2,5 mil milhões de EUR para a Reserva para a Solidariedade e as Ajudas de Emergência;

- Um novo Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE) para além dos limites máximos do QFP, a fim de resolver o problema associado ao reembolso da dívida do IRUE num contexto de forte aceleração da inflação e das taxas de juro;
- Uma Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP) para aumentar a autonomia estratégica da Europa na sequência de perturbações na cadeia de abastecimento mundial – com os limites máximos das rubricas 1, 3 e 5 a aumentarem em 3,5 mil milhões de EUR, 5 mil milhões de EUR e 1,5 mil milhões de EUR, respetivamente, e com uma maior utilização das autorizações anuladas no domínio da investigação na rubrica 1;
- Um aumento de 3 mil milhões de EUR de financiamento para o Instrumento de Flexibilidade, a fim de criar mais margem de manobra orçamental para reagir a circunstâncias imprevistas;
- Financiamento adicional para a administração (1,9 mil milhões de EUR), aumentando o limite máximo da rubrica 7 em conformidade.

Em 3 de outubro de 2023, o Parlamento adotou o seu [mandato](#), salientando que o QFP revisto devia entrar em vigor até 1 de janeiro de 2024. No entanto, o Conselho Europeu de 15 de dezembro de 2023 terminou num impasse.

Depois de finalmente alcançado um acordo político, a [revisão do QFP](#) foi publicada em 29 de fevereiro de 2024. Inclui cortes no Horizonte Europa (apenas parcialmente compensados pela reutilização das autorizações anuladas no domínio da investigação do último QFP), no EU4Health (atenuados pelo mecanismo do artigo 5.º do QFP) e na gestão direta da política agrícola comum e da política de coesão, bem como novos fundos limitados para a STEP.

No entanto, esta foi a primeira vez que uma revisão intercalar do QFP conduziu a um aumento líquido dos limites máximos das despesas. Os principais resultados positivos incluem: 50 mil milhões de EUR para a Ucrânia no período de 2024-2027, mais financiamento para a migração e a ação externa e para o Fundo Europeu de Defesa (ao abrigo da STEP), um aumento do financiamento para os instrumentos especiais (Instrumento de Flexibilidade e Reserva para a Solidariedade Europeia para a reconstrução após fenómenos meteorológicos extremos e catástrofes naturais, agora separada da Reserva para Ajudas de Emergência para assistência excepcional a países terceiros) e a criação de um instrumento especial IRUE não sujeito a limite máximo que protege os programas de cortes significativos. Alguns dos custos da contração conjunta de empréstimos pela UE serão cobertos no âmbito do processo orçamental anual (o Conselho Europeu fixou um valor de referência não vinculativo de 50 %). De modo a utilizar o instrumento especial IRUE para estes fins, cerca de metade dos custos devem ser cobertos por instrumentos especiais ou por reafetação de fundos de programas. A redistribuição é efetuada em duas fases: a primeira é a mobilização de recursos equivalentes ao montante dos fundos resultantes da anulação de autorizações e a segunda é um mecanismo de «último recurso» que consiste em contribuições nacionais adicionais.



A [Comunicação da Comissão sobre o ajustamento técnico do QFP](#) contém informação mais pormenorizada.

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

Alix Delasnerie

04/2024

