

Flexibilidade do orçamento da UE

Permitiu responder a desafios imprevistos,
mas o quadro é demasiado complexo



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

@luzitanija - adobe.stock.com

Índice

Pontos

01-20 | Principais mensagens

01-11 | Importância deste tema

12-20 | Conclusões e recomendações

21-93 | Observações do Tribunal em pormenor

21-32 | As necessidades de flexibilidade não foram suficientemente identificadas e analisadas

33-56 | Até à data, a flexibilidade orçamental permitiu à UE responder a uma vasta gama de necessidades, apesar da utilização intensiva

34-40 | Os montantes de flexibilidade orçamental da UE situavam-se, na sua maioria, no intervalo de parâmetros de referência internacionais.

41-56 | O quadro de flexibilidade permitiu o financiamento de uma vasta gama de necessidades para além das situações de emergência e de crise

57-93 | O quadro de flexibilidade do orçamento da UE é demasiado complexo e algumas opções de mobilização carecem de clareza

59-71 | Múltiplos instrumentos de flexibilidade, que ocasionalmente se sobrepõem e carecem de prioridades claras, aumentam a complexidade do quadro

72-85 | As regras facilitam a mobilização imediata em geral, mas não foram simplificadas na medida do possível

86-93 | Ausência de abordagem estruturada na documentação da análise relativa a opções de financiamento e montantes alternativos

Anexos

Anexo I – Sobre a auditoria

Anexo II – Principais requisitos legais

Anexo III – A utilização de instrumentos de flexibilidade 2021-2024

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria



Principais mensagens

Importância deste tema

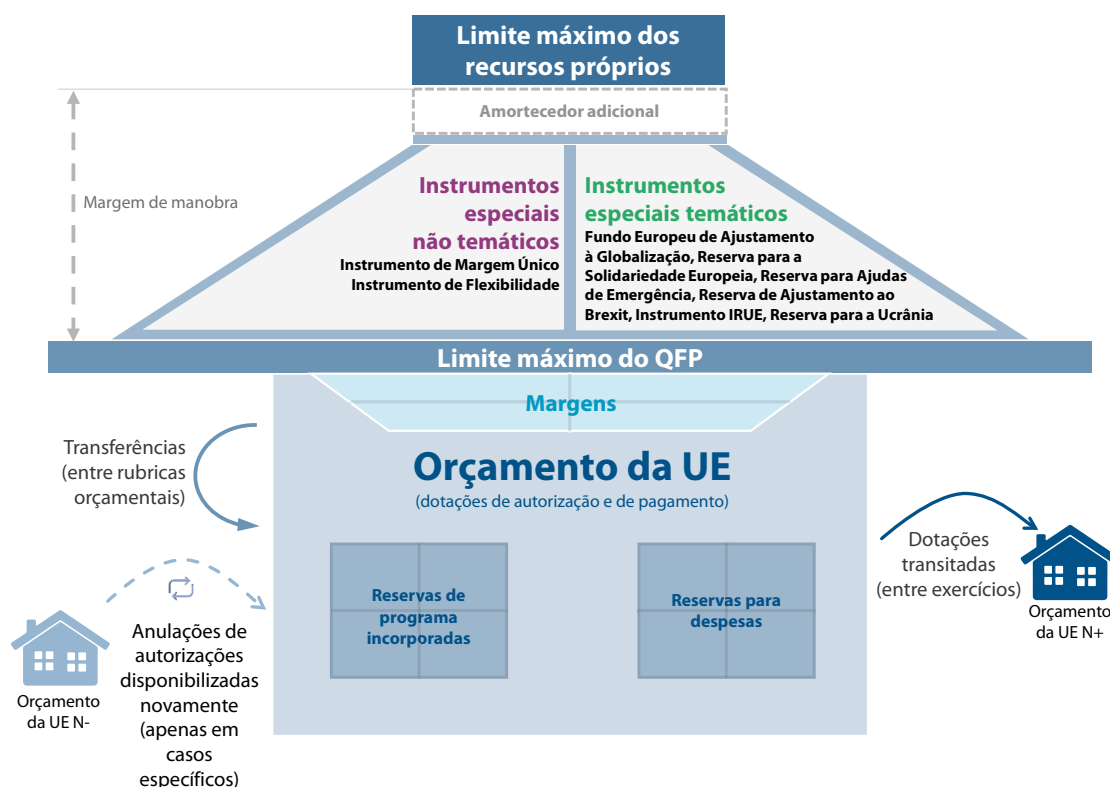
- 01** A UE utiliza orçamentos de longo prazo, que abrangem atualmente um período de sete anos, conhecidos como quadros financeiros plurianuais (QFP). A conceção de um novo QFP começa normalmente cerca de três anos antes do seu início, o que significa um planeamento com uma antecedência de até dez anos. Os QFP funcionam dentro de limites anuais juridicamente vinculativos: o "limite máximo dos recursos próprios" para as receitas da UE e o "limite máximo do QFP" para as despesas. O objetivo destes limites máximos é assegurar um elevado grau de previsibilidade e estabilidade.
- 02** Ao mesmo tempo, o orçamento da UE deve ser suficientemente flexível para reagir à evolução das circunstâncias, especialmente tendo em conta as múltiplas crises recentes e a vontade política de: i) reforçar a resposta e a preparação da UE para situações de crise; ii) desenvolver e monitorizar a resiliência; e iii) abordar os domínios em que a UE está exposta¹. Segundo a Comissão, um nível adequado de flexibilidade orçamental deve permitir uma afetação eficaz dos recursos e uma resposta rápida da UE a circunstâncias imprevistas e a situações de emergência².

¹ Ponto 8 das [conclusões da reunião do Conselho Europeu](#), 2021.

² [Proposta de Regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027](#), Comissão Europeia, 2018.

- 03** A flexibilidade do orçamento da UE é alcançada através de uma combinação de elementos orçamentais estruturais que permitem reafetar recursos entre diferentes prioridades e exercícios orçamentais, complementados por margens e instrumentos especiais que permitem acrescentar fundos adicionais às despesas inicialmente previstas. Os instrumentos de flexibilidade podem ser divididos entre os que funcionam abaixo do limite máximo do QFP e os que ultrapassam o limite máximo (ver [figura 1](#)).

Figura 1 | Instrumentos de flexibilidade orçamental da UE no QFP para 2021-2027



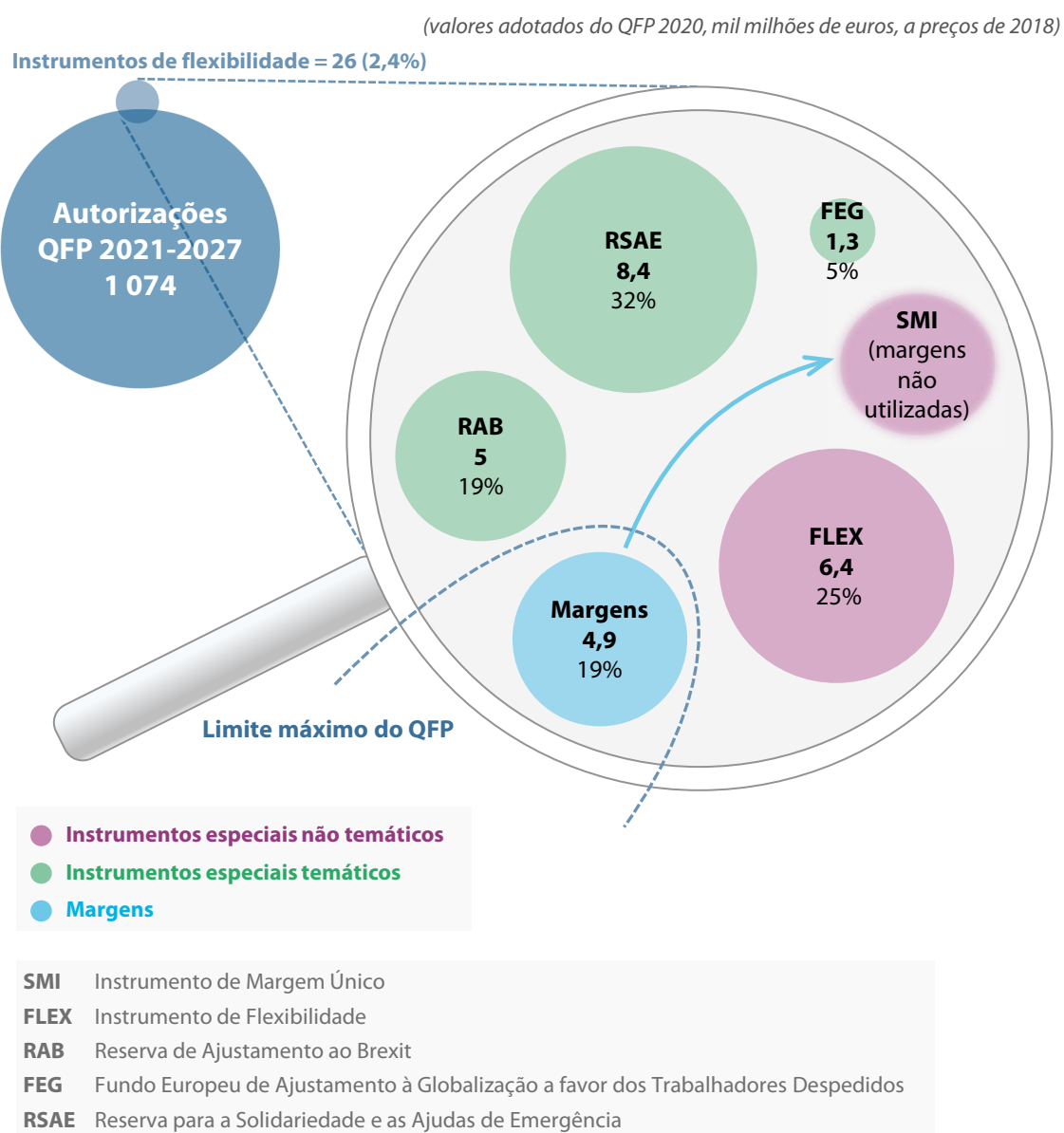
Fonte: TCE, com base no [Regulamento \(UE, Euratom\) 2020/2093](#) que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027 (Regulamento QFP 2021-2027) e no [Regulamento \(UE, Euratom\) 2024/2509](#) relativo às regras financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (Regulamento Financeiro).

- 04** A auditoria do Tribunal centrou-se nos instrumentos de flexibilidade que permitem financiar despesas adicionais acrescentando dotações de autorização ao orçamento adotado: i) margens e ii) instrumentos especiais. As *margens* são montantes não afetados que representam a diferença entre os limites máximos do QFP e as despesas previstas para cada categoria de despesas ("rubrica"). Os *instrumentos especiais* permitem a mobilização de recursos financeiros adicionais acima do limite máximo do QFP.

- 05** Existem dois tipos de instrumentos especiais: temáticos e não temáticos. Os instrumentos especiais *temáticos* só podem disponibilizar recursos adicionais para eventos especificamente predefinidos, do seguinte modo:
- o o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (**FEG**) apoia trabalhadores despedidos devido a processos de reestruturação de grande dimensão;
 - o a Reserva para a Solidariedade e as Ajudas de Emergência (**RSAE**) inclui i) a Reserva para a Solidariedade Europeia, que concede financiamento para catástrofes de grandes proporções abrangidas pelo Fundo de Solidariedade da União Europeia (**FSUE**); e ii) a Reserva para Ajudas de Emergência (**RAE**), que presta assistência noutras situações de emergência humanitária e civil;
 - o a Reserva de Ajustamento ao Brexit (**RAB**) apoia os setores afetados pela saída do Reino Unido da UE;
 - o dois novos instrumentos introduzidos em 2024, o Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE) e a Reserva para a Ucrânia, visam cobrir aumentos não planeados dos custos dos juros decorrentes da contração de empréstimos para pagar o pacote de recuperação [NextGenerationEU](#) e financiar o recém-introduzido [Mecanismo para a Ucrânia](#), respetivamente.
- 06** Os instrumentos especiais *não temáticos* não se limitam a áreas temáticas específicas ou acontecimentos predefinidos:
- o o Instrumento de Margem Único (**SMI**) permite que as margens disponíveis sejam transferidas entre anos e entre rubricas;
 - o o Instrumento de Flexibilidade (**FLEX**) permite financiar despesas imprevistas específicas.
- 07** De acordo com o [Tratado da União Europeia](#), a Comissão é responsável por propor o Regulamento QFP e por propor e executar os orçamentos anuais, incluindo as correspondentes disposições em matéria de flexibilidade e a sua mobilização. A adoção e a revisão do Regulamento QFP requerem a unanimidade no Conselho e a aprovação do Parlamento. A adoção dos orçamentos exige o acordo do Parlamento Europeu e do Conselho, a "autoridade orçamental" da UE (por maioria qualificada).

08 Os montantes iniciais disponíveis para margens e instrumentos especiais no QFP 2021-2027 (ver [figura 2](#)) permitiram um aumento das despesas totais do QFP até 2,4% (26 mil milhões de euros). A [revisão intercalar do QFP de 2024](#) reforçou os instrumentos especiais RSAE e FLEX, que aumentaram as flexibilidades iniciais até 2,6% do total das despesas do QFP (cerca de 28 mil milhões de euros). Introduziu igualmente dois novos instrumentos especiais: o IRUE e a Reserva para a Ucrânia.

Figura 2 | Montantes iniciais disponíveis para as margens e instrumentos especiais no QFP para 2021-2027



Fonte: TCE, com base em informações da Comissão, [The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures](#), Regulamento QFP inicial para 2021-2027.

- 09** Na presente auditoria, o Tribunal avaliou se os instrumentos de flexibilidade do orçamento da UE para o QFP para 2021-2027 foram bem concebidos e se a sua utilização se justificava, evitando o risco de esgotar excessivamente os instrumentos durante os primeiros anos do QFP. A auditoria centrou-se na conceção e mobilização dos instrumentos especiais pertinentes e na utilização das margens de 2021 a 2024, incluindo a revisão intercalar do QFP.
- 10** A Comissão apresentará a sua proposta para o QFP pós-2027 até meados de 2025. Com a UE a enfrentar os desafios colocados por crises em evolução, aumentará a pressão para que sejam criados mecanismos de resposta rápidos e eficazes a nível da UE. O objetivo do Tribunal é contribuir para o futuro debate sobre a conceção do próximo QFP, apresentando a nossa análise da conceção e utilização dos instrumentos de flexibilidade no atual QFP.
- 11** Para mais informações gerais e pormenores sobre o âmbito e a abordagem de auditoria do Tribunal, ver o [anexo I](#). Os pormenores sobre os principais requisitos legais são apresentados no [anexo II](#).

Conclusões e recomendações

- 12** A auditoria do Tribunal revelou que a proposta da Comissão relativa ao QFP 2021-2027 não se baseou na identificação e análise suficientes das necessidades e dos riscos a que o orçamento da UE deve poder dar resposta. Embora, de um modo geral, os mecanismos de flexibilidade orçamental da UE tenham permitido ao orçamento da UE responder aos desafios e prioridades emergentes, alguns instrumentos de flexibilidade foram esgotados todos os anos na primeira parte do QFP. Além disso, o quadro de flexibilidade é demasiado complexo, com uma sequência pouco clara para a utilização dos instrumentos de flexibilidade e sobreposições ocasionais entre eles, o que torna difícil obter uma imagem clara e completa do funcionamento do quadro.

As necessidades de flexibilidade não foram suficientemente identificadas e analisadas

- 13** A proposta inicial da Comissão para o QFP 2021-2027 sublinhou a importância de uma maior flexibilidade do orçamento da UE, justificada com a utilização intensiva de instrumentos especiais (acima do limite máximo do QFP) durante o QFP 2014-2020 para fazer face a desafios sem precedentes ligados à instabilidade na vizinhança da UE e aos movimentos migratórios em massa. No entanto, a proposta de instrumentos de flexibilidade não foi suficientemente justificada com uma análise pormenorizada e prospetiva das necessidades e dos riscos.

- 14** A Comissão não avaliou o funcionamento de todos os instrumentos de flexibilidade anteriores para fundamentar a proposta relativa às margens, omitindo o SMI, o FLEX e a RAE. No caso do FEG e do FSUE, as avaliações efetuadas não analisaram as necessidades futuras num contexto de mudança. Além disso, a Comissão não recorreu a análises prospetivas nem de tendências, nomeadamente no contexto das catástrofes naturais. Ver pontos [21](#) a [32](#).



Recomendação 1

Apoiar melhor a tomada de decisões para a conceção do futuro quadro de flexibilidade do QFP

Relativamente aos futuros QFP, a Comissão deve apoiar a conceção do quadro de flexibilidade, incluindo a sua dimensão, fornecendo as seguintes informações:

- a) tipo de potenciais acontecimentos que as flexibilidades propostas do orçamento da UE devem ser capazes de fazer face;
- b) uma avaliação qualitativa e, sempre que possível, quantitativa das necessidades de flexibilidade, tendo em conta a probabilidade e o impacto potencial dos acontecimentos a fazer face; e
- c) uma avaliação exaustiva do atual quadro de flexibilidade orçamental da UE.

Prazo de execução: 2026 (então em curso).

Até à data, a flexibilidade orçamental permitiu à UE responder a uma vasta gama de necessidades, apesar da utilização intensiva

- 15** Embora se destinem principalmente aos orçamentos nacionais, os parâmetros de referência internacionais podem também servir de princípios orientadores para o orçamento da UE, que tem características distintas. Na gestão das finanças públicas, os fundos de contingência para acontecimentos imprevistos variam normalmente de 2% a 3% das despesas, estando os montantes de flexibilidade orçamental da UE, de um modo geral, em conformidade com esses parâmetros de referência (ver pontos [34](#) a [40](#)).

- 16** No entanto, a flexibilidade do orçamento da UE foi utilizada de forma intensiva para dar resposta às necessidades continuamente emergentes. Certos instrumentos de flexibilidade foram sistematicamente esgotados na primeira parte do QFP, reduzindo rapidamente a sua disponibilidade para o período restante. Os principais acontecimentos que mais aumentaram a necessidade de flexibilidades do QFP foram a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, as crises humanitárias e energéticas, as catástrofes naturais frequentes e em grande escala e o aumento acentuado da inflação. O Tribunal constatou uma falta de mecanismos específicos abaixo do limite máximo do QFP para atenuar a incerteza das estimativas no que diz respeito aos custos com juros devidos. O quadro do QFP também não inclui nenhuma disposição que permita acionar a orçamentação de crise para emergências significativas e excecionais, para além da revisão do QFP. A revisão intercalar do QFP foi necessária para fazer face ao aumento do impacto desses desafios. Ver pontos [41](#) a [49](#).
- 17** Nos casos incluídos na amostra, a Comissão propôs a mobilização de instrumentos especiais temáticos em conformidade com a sua finalidade e âmbito específicos. O quadro jurídico não especifica em que medida as margens e os instrumentos especiais não temáticos devem ser utilizados para diversos fins, o que permitiu à Comissão propor a sua utilização para responder a uma vasta gama de necessidades. Em 2021-2024, estas incluíam não só a resposta a emergências, mas também o combate contra o impacto da inflação superior à prevista nos custos programados, o reforço dos programas do QFP existentes e a criação de novos programas do QFP associados a alterações nas prioridades políticas. Embora ofereça mais flexibilidade, em última análise esta conceção do quadro reduz os montantes disponíveis para situações de emergência. Ver pontos [50](#) a [56](#).

O quadro de flexibilidade do orçamento da UE é demasiado complexo

- 18** Vários instrumentos de flexibilidade, que ocasionalmente se sobrepõem e carecem de prioridades claras, aumentam a complexidade da gestão financeira e da tomada de decisões. O Tribunal detetou sobreposições entre i) instrumentos especiais não temáticos que podem ser utilizados para uma vasta gama de necessidades e ii) instrumentos especiais temáticos e programas de despesas do QFP que podem financiar o mesmo tipo de necessidades. Além disso, não há nenhuma sequência claramente estabelecida para a utilização das flexibilidades orçamentais incorporadas, das margens abaixo do limite máximo do QFP e dos instrumentos especiais acima dos limites máximos do QFP (ver pontos [59](#) a [71](#)).
- 19** O Tribunal constatou que as regras e os procedimentos em vigor facilitaram a rápida mobilização de instrumentos de flexibilidade, mas não foram simplificados na medida do possível (ver pontos [72](#) a [85](#)).



Recomendação 2

Simplificar o quadro de flexibilidade e o processo de tomada de decisão do QFP

A Comissão deveria propor a simplificação do quadro de flexibilidade para o próximo QFP, sem prejuízo da decisão dos legisladores, em especial, através das seguintes ações:

- a) reunir as margens anuais disponíveis abaixo do limite máximo do QFP num único instrumento e permitir a sua utilização em todos os domínios de intervenção do(s) orçamento(s) anual(ais) ou retificativo(s);
- b) criar um instrumento especial único acima do limite máximo do QFP para acontecimentos imprevistos e necessidades de emergência;
- c) estabelecer uma sequência clara para a utilização das margens e dos instrumentos especiais, dando prioridade à utilização de montantes com origem abaixo do limite máximo do QFP; e
- d) incorporar o financiamento de acontecimentos específicos predefinidos abrangidos pela legislação setorial nas reservas de programas de futuros programas, em vez de utilizar instrumentos temáticos especiais acima do limite máximo do QFP.

Prazo de execução: 2026.

- 20** A análise da Comissão das opções de financiamento alternativas através da reafetação e do cálculo dos montantes necessários para as novas necessidades não foi, em alguns casos, corretamente documentada, sendo o processo e as escolhas feitas pouco claros. Ver pontos [86](#) a [93](#).



Recomendação 3

Melhorar os procedimentos da Comissão para examinar as opções de reafetação e de redefinição das prioridades

A Comissão deve definir as principais etapas e funções dos procedimentos de reafetação e redefinição de prioridades ao identificar os recursos orçamentais para dar resposta às novas necessidades e documentar a análise das diferentes opções.

Prazo de execução: 2026.

Observações do Tribunal em pormenor

As necessidades de flexibilidade não foram suficientemente identificadas e analisadas

- 21** Um ambiente cada vez mais complexo, fragmentado e imprevisível exige uma elaboração de políticas baseada em dados concretos, que pode desempenhar um papel crucial na conceção, aplicação e execução de melhores políticas públicas³.
- 22** Uma gestão eficaz dos riscos⁴ utiliza as melhores informações disponíveis para analisar os riscos com base em dados históricos, informações atuais e expectativas futuras. Considera as incertezas, as fontes de risco, as consequências, a probabilidade, os acontecimentos e os cenários, bem como o contexto externo da organização.
- 23** De acordo com o Conselho, a preparação proativa para situações de crise exige: prospetiva, revisão periódica e antecipação dos riscos; identificação dos impactos que estes riscos podem ter em diferentes setores, tanto em cada Estado-Membro como na vizinhança; e avaliação da melhor forma de atenuar e enfrentar esses impactos⁵.

³ "Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences", OECD, 2020.

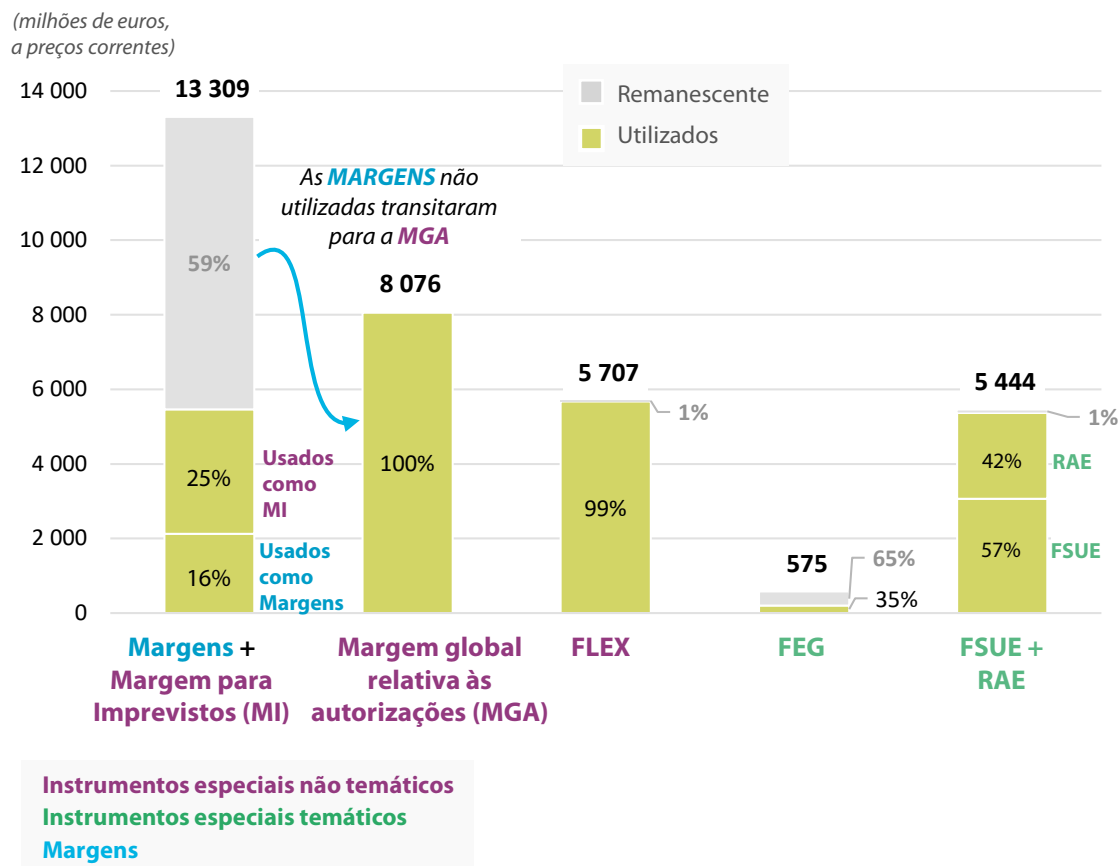
⁴ Norma internacional ISO 31000: 2018 — Gestão de riscos — Princípios e orientações.

⁵ Conclusões do Conselho sobre o reforço da preparação, da capacidade de resposta e da resiliência a futuras crises, 2021.

- 24** Os [princípios de governação orçamental da OCDE](#) estipulam que o desempenho, a avaliação e a relação custo-benefício devem fazer parte integrante do processo orçamental (princípio 8).
- 25** O Tribunal avaliou se a Comissão concebeu os instrumentos de flexibilidade orçamental e propôs os montantes correspondentes para o atual QFP com base numa análise rigorosa das necessidades e riscos potenciais, tendo em conta os critérios acima referidos.
- 26** A proposta inicial da Comissão para o QFP 2021-2027⁶ (em 2018) salientou a necessidade de uma maior flexibilidade do orçamento da UE, justificando-a com a utilização intensiva de instrumentos especiais (acima do limite máximo do QFP) durante o QFP 2014-2020 para fazer face a desafios sem precedentes ligados à instabilidade na vizinhança da UE e aos movimentos migratórios em massa. A análise do Tribunal confirmou a afirmação da Comissão de que os instrumentos de flexibilidade foram utilizados de forma intensiva (ver [figura 3](#)).

⁶ COM(2018) 322.

Figura 3 | Os instrumentos de flexibilidade foram utilizados de forma intensiva no QFP 2014-2020



Notas: A figura mostra as margens totais efetivamente disponíveis durante o QFP 2014-2020 (ver ponto 12 do anexo I).

No QFP para 2014-2020, os instrumentos especiais "Margem para imprevistos" e "Margem global relativa às autorizações" permitiram que as margens disponíveis fossem transferidas entre anos e entre rubricas de forma semelhante à do SMI no QFP para 2021-2027.

Fonte: TCE, com base no Regulamento (UE, Euratom) nº 1311/2013 do Conselho (Regulamento QFP 2014-2020), projetos de orçamento, orçamentos adotados e orçamentos retificativos para 2014-2020 e dados da Comissão sobre instrumentos especiais.

- 27** A proposta da Comissão para 2018 sugeria que se continuasse a utilizar a mesma combinação de instrumentos de flexibilidade que no QFP anterior (ver [figura 3](#)), mas com montantes mais elevados. Após o surto de COVID-19 em 2020, a Comissão atualizou a proposta de QFP⁷, aumentando ainda mais os montantes para a maioria dos instrumentos de flexibilidade, a fim de sublinhar a necessidade de um orçamento da UE mais flexível. No entanto, as negociações políticas reduziram os montantes finais disponíveis para esses instrumentos, que foram, no entanto, superiores aos do QFP anterior, com exceção das margens não afetadas (ver [quadro 1](#)).

⁷ COM(2020) 443.

Quadro 1 | Os montantes para os instrumentos especiais aumentaram entre os QFP 2014-2020 e 2021-2027, ao passo que diminuíram as margens não afetadas

Instrumento de flexibilidade	Média do QFP 2014-2020 (inicial e revista a partir de 2017)/ Margens acordadas	Proposta do QFP para 2021-2027, 2018	Alterações em comparação com o QFP anterior	Atualização da proposta de QFP para 2021-2027, 2020	Alterações em comparação com o QFP anterior	Adoção do QFP/ Margens acordadas	Alterações em comparação com o QFP anterior
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	$d=(c-b)/b$	<i>e</i>	$f=(e-b)/b$	<i>g</i>	$h=(g-b)/b$
<i>Montantes anuais (milhões de euros) – preços de 2018</i>							
FEG	172	200	16%	386	124%	186	8%
RS A E	FSUE	574	600	4%	1000	74%	1 200 32%
	RAE	333	600	80%	3000	800%	
FLEX	615	1 000	63%	1000	63%	915	49%
<i>Montantes totais para 2021-2027 (milhões de euros) – preços de 2018</i>							
Margens	7 078	24 796	250%	11 171	58%	4 891	-31%
RAB		Não aplicável	Não aplicável	5 000	Não aplicável	5 000	Não aplicável

Nota: O quadro compara as margens inicialmente disponíveis aquando da adoção dos dois QFP. As margens efetivamente disponíveis durante o QFP 2014-2020 excederam os 13 mil milhões de euros.

Fonte: TCE, com base nas propostas da Comissão e nos regulamentos do QFP para 2014-2020 e 2021-2027.

28 A análise que o Tribunal realizou dos documentos da Comissão revelou que os aumentos propostos para os instrumentos de flexibilidade não foram justificados por uma análise pormenorizada e prospetiva das necessidades e dos riscos. A Comissão baseou as alterações dos montantes do FLEX, do FEG, do FSUE e da RAE na utilização anterior, sem qualquer outra justificação, enquanto as tendências na utilização das margens não foram de todo analisadas. As necessidades de flexibilidade declaradas e os montantes propostos não foram apoiados por previsões, antecipações, simulações ou avaliações comparativas exaustivas.

- 29** Apesar de prever despesas adicionais significativas para os programas do QFP, a Comissão não avaliou o funcionamento das margens, do SMI e do FLEX (instrumentos especiais não temáticos), nem da RAE (instrumento especial temático não ligado a nenhum ato jurídico setorial específico). O requisito do Regulamento Financeiro⁸ de realizar avaliações *ex ante* e retrospectivas não se aplica a estes instrumentos de flexibilidade, uma vez que essas avaliações são realizadas para os programas de despesas que apoiam. As comunicações da Comissão⁹, incluindo os documentos de trabalho dos serviços da Comissão, apresentam uma breve descrição da utilização anterior de instrumentos especiais não temáticos. Consideramos que essa análise não foi suficientemente abrangente para avaliar a eficácia com que estes instrumentos de flexibilidade cumpriram o seu objetivo e a forma como isso pode ser tido em conta no futuro. Também não está em conformidade com os princípios de uma gestão eficaz dos riscos e com a elaboração de políticas baseadas em dados.
- 30** Em contrapartida, os instrumentos especiais temáticos do FEG e do FSUE estabelecem requisitos de comunicação de informações pormenorizados em conformidade com o Regulamento Financeiro¹⁰ e os respetivos atos jurídicos setoriais. Embora a Comissão tenha avaliado a experiência passada de mobilização destes instrumentos especiais nas suas avaliações¹¹ e nos seus relatórios anuais, não analisou as necessidades futuras destes instrumentos num contexto de mudança. A proposta inicial da Comissão relativa aos montantes do FSUE correspondia apenas ao QFP anterior, sem ter em conta o aumento previsto dos fenómenos meteorológicos graves na Europa¹². Em contrapartida, a Comissão propôs um aumento significativo dos montantes do FEG, apesar da diminuição da procura do instrumento e sem analisar as tendências no mercado de trabalho ou na reestruturação das empresas.
- 31** Durante as negociações do QFP, em julho de 2020, o Conselho Europeu concordou em criar um instrumento especial temático temporário acima dos limites máximos do QFP e

⁸ Artigo 34º do Regulamento Financeiro (2018/1046, idem 2024/2509 (reformulação)).

⁹ Comunicação sobre a reapreciação/revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020, 2016; Comunicação sobre o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, 2018.

¹⁰ Artigo 34º do Regulamento Financeiro (2018/1046, idem 2024/2509 (reformulação)).

¹¹ *Ex post evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002-2016*, Comissão Europeia, 2018; Relatório da Comissão sobre a avaliação intercalar do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG), Comissão Europeia, 2018; *Relatório da Comissão sobre a avaliação ex post do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) 2014-2020*, Comissão Europeia, 2021.

¹² Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face, Comissão Europeia, 2014, 2017; Impactos climáticos na Europa (projetos Peseta II, III), Centro Comum de Investigação, 2014 e 2018.

solicitou à Comissão que apresentasse uma proposta legislativa¹³. Este instrumento, a Reserva de Ajustamento ao Brexit, foi concebido como um instrumento de solidariedade para atenuar as consequências adversas da saída do Reino Unido da UE e manter a coesão económica, social e territorial. Uma vez que a iniciativa partiu do Conselho, e devido à urgência, a Comissão não efetuou nenhuma avaliação de impacto antes de apresentar a sua proposta de Regulamento RAB em dezembro de 2020. Consequentemente, não foram aplicados os princípios para melhorar legislar¹⁴ e não foram avaliadas as melhores abordagens e soluções alternativas de financiamento.

- 32** O Tribunal observou que, até 30 de junho de 2027, deve ser efetuada uma avaliação da eficácia, eficiência, pertinência, coerência e valor acrescentado da RAB¹⁵. Esta data é muito depois do prazo de junho de 2025 para a proposta da Comissão relativa ao QFP pós-2027 e apenas seis meses antes da data de início do novo QFP, o que tornará difícil que as lições aprendidas sejam consideradas para o QFP seguinte.

Até à data, a flexibilidade orçamental permitiu à UE responder a uma vasta gama de necessidades, apesar da utilização intensiva

- 33** O Tribunal avaliou se, globalmente, os montantes disponíveis dos instrumentos de flexibilidade de 2021 a 2024 permitiram ao orçamento da UE dar resposta às necessidades emergentes, mantendo simultaneamente uma flexibilidade suficiente para o remanescente do QFP. Além disso, o Tribunal verificou se as mobilizações propostas pela Comissão se justificavam de acordo com os requisitos regulamentares e o objetivo pretendido dos instrumentos.

¹³ Ponto 134 das [conclusões da reunião do Conselho Europeu](#), 2020.

¹⁴ Pontos 12 a 18 do [Acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre Legislar Melhor](#), 2016.

¹⁵ Artigo 17º, nº 2, do [Regulamento \(UE\) 2021/1755](#) que estabelece a Reserva de Ajustamento ao Brexit.

Os montantes de flexibilidade orçamental da UE situavam-se, na sua maioria, no intervalo de parâmetros de referência internacionais.

- 34** O Tribunal utilizou os seguintes parâmetros de referência na sua avaliação: normas internacionais, boas práticas e recomendações sobre a boa governação orçamental e a gestão das finanças públicas. Embora se destinem principalmente aos orçamentos nacionais, estes parâmetros de referência podem também servir de princípios orientadores para o orçamento da UE, que tem características específicas, tal como descrito no [anexo I](#)
- 35** No que se refere aos quadros de despesas a médio prazo, as práticas de gestão das finanças públicas apontam para a necessidade de constituir reservas que respondam aos desvios orçamentais correntes e que se situem entre 2% e 3% das despesas, a fim de manter a credibilidade do orçamento (excluindo os fundos para catástrofes)¹⁶. Estas reservas são comparáveis às margens e às reservas dos programas operacionais abaixo do limite máximo do QFP no orçamento da UE. Os fundos para catástrofes ou similares requerem uma avaliação baseada no risco para determinar a sua dimensão, enquanto os desvios maiores devem ser tratados através de ajustamentos orçamentais. No orçamento da UE, este valor é comparável aos instrumentos especiais acima do limite máximo do QFP e à opção de rever o QFP¹⁷.
- 36** Além disso, as crises significativas podem exigir uma orçamentação de crise, alterando temporariamente a orçamentação convencional devido a pressões esmagadoras sobre as políticas e práticas estabelecidas. As pressões podem incluir catástrofes naturais significativas, questões económicas, crises sanitárias e conflitos. A orçamentação de crise pode ser efetuada através de alterações orçamentais, reafetação de verbas, fundos extraorçamentais e fundos de reserva para imprevistos¹⁸.

¹⁶ Capítulo 10 "Medium-term expenditure frameworks", James Brumby e Richard Hemming, in *The international handbook of public financial management*, 2013. Ver também "[Framework for assessing public financial management](#)", *Public Expenditure and Financial Accountability*, 2019 e "[Beyond the annual budget: Global experience with medium term expenditure frameworks](#)", Banco Mundial, 2013.

¹⁷ Artigo 13º do [Regulamento QFP para 2021-2027](#).

¹⁸ Capítulo 2 "[Crisis budgeting tools and trends](#)", "*Global report on public financial management*", *Public Expenditure and Financial Accountability*, 2022.

- 37** Os princípios da OCDE para a boa governação orçamental sublinham a importância de mecanismos para reforçar a resiliência dos planos orçamentais e atenuar o potencial impacto dos riscos com consequências financeiras, garantindo a estabilidade das finanças públicas. Um exemplo deste risco é o aumento da inflação com impacto nos custos orçamentais.
- 38** Tal como indicado na [figura 2](#) supra, a flexibilidade inicial do QFP 2021-2027 permitiu um aumento das despesas do orçamento da UE até 26 mil milhões de euros a preços de 2018 ou 29,1 mil milhões de euros a preços correntes, o que equivale a 2,4% do limite máximo do QFP. Este montante é repartido entre as margens não afetadas abaixo do limite máximo (0,45%) e os instrumentos especiais acima deste limite (1,95%). As margens como reservas de rotina são inferiores aos valores típicos de 2 a 3% das despesas comuns na gestão das finanças públicas (ver ponto [35](#)). No entanto, este valor não tem em conta as reservas de emergência incorporadas nos programas do QFP nem o facto de as margens poderem aumentar durante a execução do QFP devido a poupanças, recuperações, receitas afetadas internas, reprogramação ou subexecução de determinados programas. As reservas de programação incorporadas ascenderam a 18,5 mil milhões de euros (a preços correntes)¹⁹, ou seja, 1,5% do limite máximo do QFP. A flexibilidade orçamental da UE situa-se dentro dos limites dos parâmetros de referência internacionais.
- 39** No inquérito de auditoria, o Tribunal perguntou à Comissão dos Orçamentos do Parlamento Europeu (comissão BUDG do PE) e aos representantes dos Estados-Membros da UE no Comité Orçamental do Conselho qual a percentagem ideal do limite máximo do QFP para a flexibilidade orçamental global da UE no início de qualquer QFP, excluindo programas de assistência financeira significativos como a Reserva da Ucrânia.
- 40** As respostas indicavam uma expectativa de que a flexibilidade do orçamento da UE poderá exceder o que é normalmente sugerido pelas práticas de gestão das finanças públicas. A comissão BUDG do PE não especificou valores exatos, mas considerou que é necessário um aumento substancial da flexibilidade no futuro para assegurar o reembolso sustentável da dívida e para responder eficazmente às crises e às necessidades políticas emergentes. Cerca de metade dos 17 Estados-Membros que responderam sugeriram um intervalo de 2,1% a 5,0% do limite máximo do QFP.

¹⁹ COM(2025) 46 e regulamentos do programa.

O quadro de flexibilidade permitiu o financiamento de uma vasta gama de necessidades para além das situações de emergência e de crise

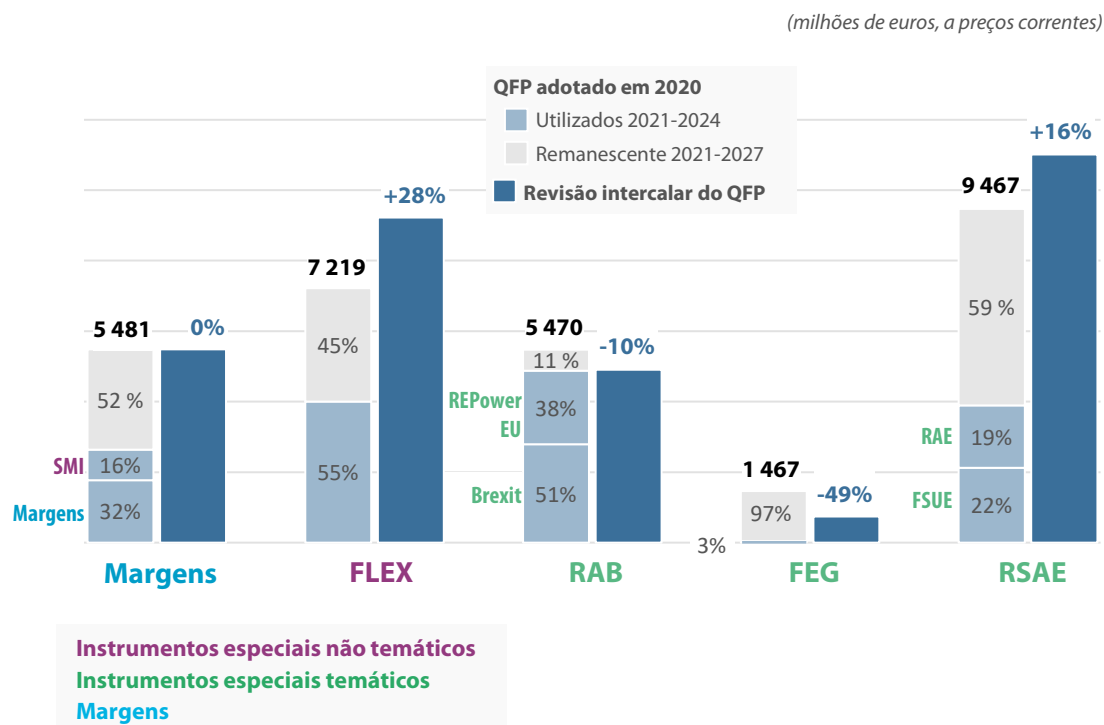
- 41** De acordo com o Regulamento QFP, os instrumentos especiais temáticos são concebidos para fins específicos, ao passo que os instrumentos especiais não temáticos e as margens não se limitam a qualquer finalidade específica (ver [anexo II](#)). As regras de mobilização de dois instrumentos especiais, o FLEX (não temático de âmbito alargado) e a RAE (temático de âmbito limitado), exigem que as necessidades de despesas sejam "imprevistas". No entanto, o conceito de "imprevisto" e o tipo de acontecimentos imprevistos não foram definidos.

A utilização intensiva de instrumentos de flexibilidade

- 42** Nos primeiros três anos do QFP para 2021-2027, foram utilizados 12,4 mil milhões de euros, ou seja, 42% do montante inicial acordado para instrumentos especiais e margens. Os principais acontecimentos que mais aumentaram a necessidade de flexibilidades do QFP foram a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, as crises humanitárias e energéticas, as catástrofes naturais frequentes e em grande escala e o aumento acentuado da inflação. Devido aos desafios sem precedentes causados pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e à necessidade de apoio a longo prazo à Ucrânia, a Comissão propôs uma revisão intercalar do QFP em 2023²⁰. O Conselho alterou o QFP em fevereiro de 2024.
- 43** Antes de o QFP ser alterado, a utilização de instrumentos de flexibilidade após a adoção do orçamento da UE para 2024 tinha atingido cerca de metade da disponibilidade total para o QFP para 2021-2027 (ver [figura 4](#)), o que demonstra que, de um modo geral, a flexibilidade do orçamento da UE conseguiu dar resposta ao número crescente de necessidades emergentes. No entanto, a utilização intensiva de determinados instrumentos de flexibilidade (nomeadamente o FLEX e a RSAE) na primeira parte do período do QFP reduziu rapidamente a sua disponibilidade para o período remanescente (ver [anexo III](#)). As disponibilidades anuais da RSAE foram totalmente esgotadas todos os anos até à revisão do QFP. O risco de um maior esgotamento tornou-se evidente não só para a RSAE, mas também para o FLEX e as margens, devido à elevada utilização prevista para os próximos anos. Por conseguinte, a revisão do QFP serviu para fazer um ponto da situação crucial, constituindo uma oportunidade para fazer face ao risco de um maior esgotamento destes instrumentos de flexibilidade e para tomar uma decisão estratégica sobre o apoio a longo prazo à Ucrânia.

²⁰ COM(2023) 336.

Figura 4 | A revisão intercalar aumentou os montantes disponíveis para o FLEX e a RSAE para 2021-2027 devido à utilização de alta intensidade prevista



Nota: Os montantes de utilização de 2024 incluem os adotados no orçamento anual de 2024, o último documento orçamental antes da adoção da revisão do QFP em fevereiro de 2024.

Fonte: TCE, com base no [Regulamento QFP para 2021-2027](#), nos documentos orçamentais e nos dados da Comissão.

- 44** A procura intensiva da RSAE, que engloba o FSUE e a RAE, salientou o aumento das necessidades relacionadas com a finalidade destes instrumentos: a ocorrência e a dimensão das catástrofes naturais (FSUE) e as emergências e crises humanitárias na vizinhança da UE devido à guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia (RAE). As necessidades financeiras de ambos os tipos de emergência excedem largamente os recursos disponíveis, o que sugere que, qualquer que seja o montante afetado, este pode ser insuficiente para satisfazer a procura. O FSUE e a RAE estavam quase totalmente esgotados tanto nos períodos anteriores (ver [figura 3](#)) como no atual QFP, apesar do aumento das dotações. Além disso, em 2022, a ajuda de emergência em caso de catástrofe teve de ser reduzida para os Estados-Membros requerentes devido ao aumento da procura de fundos do FSUE. De 2021 a 2024, a ajuda humanitária teve de ser reforçada utilizando não só a RAE, mas também as margens e o FLEX. Estes dois domínios são altamente voláteis e exigentes, necessitando de decisões estratégicas sobre o seu financiamento.

- 45** A revisão do QFP reduziu os montantes afetados aos instrumentos especiais temáticos da RAB e do FEG, uma vez que estes foram significativamente subutilizados, indicando uma baixa procura. Além disso, uma alteração ao Regulamento RAB²¹ permitiu aos Estados-Membros transferir fundos da RAB não utilizados para o [RePowerEU](#).
- 46** A legislação permite que as margens anuais disponíveis sejam utilizadas apenas para a rubrica específica, ficando os montantes não utilizados disponíveis para todas as rubricas no ano seguinte ao abrigo do SMI. Entre 2021 e 2024, as margens das rubricas 2b, 5 e 6 do QFP (resiliência e valores, segurança e defesa e ação externa) foram sistematicamente esgotadas e utilizadas principalmente aquando da adoção dos orçamentos anuais. Por conseguinte, as margens nestas rubricas foram limitadas ou inexistentes para uma eventual utilização nos orçamentos retificativos durante o ano, o que é contrário ao princípio orientador de assegurar margens não afetadas suficientes²². Consequentemente, foi necessário recorrer a instrumentos especiais para satisfazer necessidades imprevistas durante o ano nestas rubricas. O Tribunal observou que o conceito de "margens suficientes" não é definido de forma mais pormenorizada no acordo interinstitucional.
- 47** Além disso, o Tribunal observou o risco de os fundos do SMI poderem ser insuficientes para cobrir necessidades adicionais nos últimos anos do QFP, em função do volume das necessidades emergentes e da disponibilidade de outros instrumentos especiais. No final de 2024, continuavam disponíveis 0,7 mil milhões de euros no SMI, com uma potencial transferência de cerca de 1,6 mil milhões de euros em margens não utilizadas para o SMI no período 2025-2027²³. No entanto, a Comissão já está a prever a necessidade significativa de utilizar instrumentos especiais para a rubrica 7 (Administração pública europeia) em 2026-2027, num montante de 1,6 mil milhões de euros, o que reduzirá a disponibilidade para outras necessidades imprevistas.

²¹ Artigo 4º do Regulamento (UE) [2023/435](#).

²² Ponto 7 do [Acordo interinstitucional sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira](#), 2020.

²³ A programação financeira da Comissão para 2025.

- 48** O Tribunal constatou que, no início do QFP, não foi estabelecido nenhum mecanismo para criar um amortecedor para os custos dos juros do IRUE, apesar da incerteza inerente às estimativas. Este aspeto é particularmente importante, uma vez que os custos dos juros dependem inteiramente das condições do mercado e são uma obrigação legal da UE. No orçamento da UE para 2023, a diferença de 27% entre a estimativa revista das necessidades e o montante inicialmente programado na rubrica orçamental do IRUE foi totalmente coberta pelo SMI, enquanto no orçamento de 2024 a diferença de 57% foi coberta pelo FLEX. Este facto sublinhou a necessidade de estabelecer o IRUE na revisão do QFP.
- 49** Tal como referido nos pontos [35](#) e [36](#), as práticas de gestão das finanças públicas indicam que crises significativas e excecionais, como a guerra, não devem ser resolvidas através de reservas regulares, exigindo, antes, uma orçamentação de crise. O Tribunal observou que o QFP não dispõe de mecanismo para acionar a orçamentação de crise e responder a essas necessidades, à exceção de uma revisão do QFP, que introduziu a Reserva para a Ucrânia. A revisão do QFP requer unanimidade no Conselho. Relativamente à revisão intercalar do QFP para 2021-2027, a Comissão emitiu a sua proposta em junho de 2023 e o Conselho adotou-a em fevereiro de 2024, após mais de sete meses de longas negociações políticas. Este prazo foi posterior ao prazo de adoção exigido "antes do início do processo orçamental [julho de 2023] para o exercício ou para o primeiro dos exercícios abrangidos por essa revisão [2024]"²⁴.

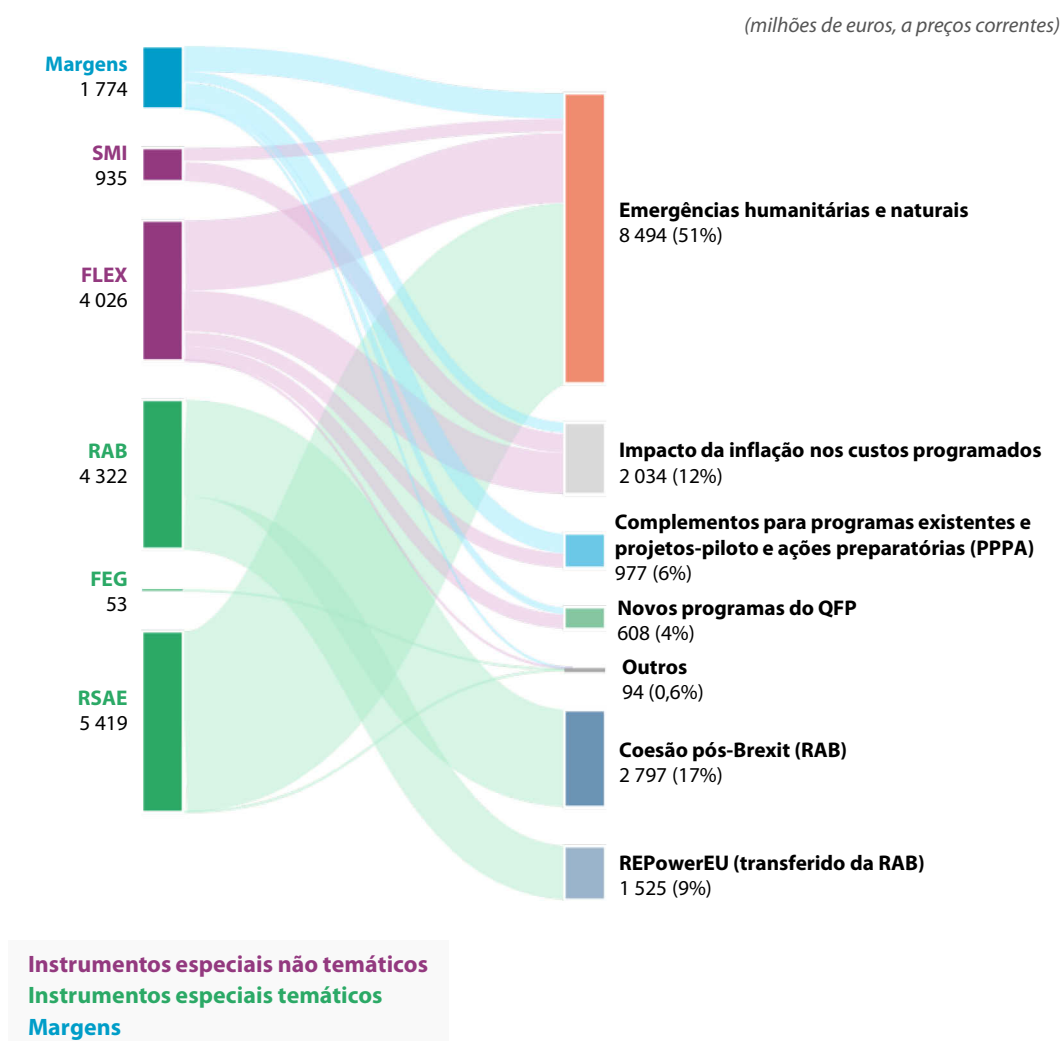
Os instrumentos de flexibilidade responderam a uma vasta gama de necessidades

- 50** O Tribunal analisou as razões para a mobilização apresentadas nos documentos orçamentais para todos os casos em que foram utilizadas margens ou mobilizados instrumentos especiais, entre 2021 e 2024. O Tribunal examinou igualmente uma amostra de 26 casos de mobilização de forma mais pormenorizada para avaliar se os instrumentos de flexibilidade foram utilizados para o fim a que se destinavam.
- 51** A análise realizada pelo Tribunal dos casos incluídos na amostra revelou que a Comissão propôs a mobilização de instrumentos especiais temáticos de acordo com o seu objetivo e âmbito específicos. Dado que as margens e os instrumentos não temáticos têm um objetivo mais geral, a Comissão pôde propor a sua mobilização para uma vasta gama de necessidades emergentes.

²⁴ Artigo 13º, nº 2, do [Regulamento QFP para 2021-2027](#).

52 O Tribunal observou que cerca de metade do total dos fundos de flexibilidade foram utilizados para fazer face a emergências humanitárias e catástrofes naturais. A outra metade i) apoiou os Estados-Membros na resposta às consequências adversas do Brexit e à perturbação do mercado da energia causada pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia (REPowerEU); ii) cobriu o aumento dos custos programados afetados por uma inflação superior à prevista; e iii) financiou a criação de novos programas do QFP. No entanto, o Tribunal constatou igualmente que 6% dos fundos de flexibilização foram utilizados para completar programas existentes do QFP e para financiar projetos-piloto e ações preparatórias sem nenhum acontecimento desencadeador imprevisto específico (ver *figura 5*).

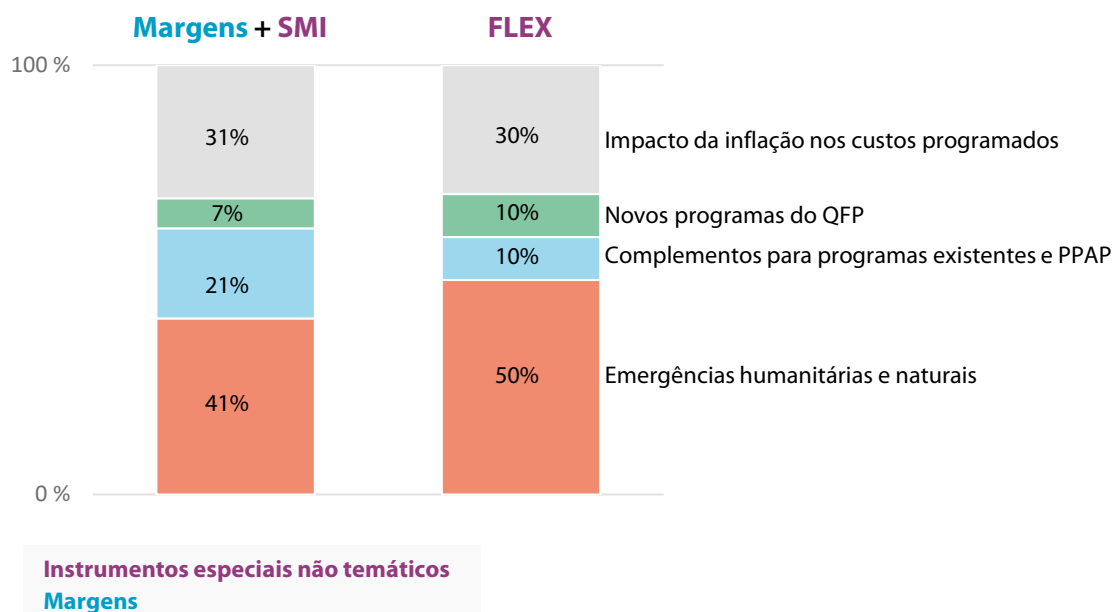
Figura 5 | Os instrumentos de flexibilidade foram utilizados para dar resposta a uma vasta gama de necessidades em 2021-2024



Fonte: TCE, com base em documentos orçamentais e em dados da Comissão.

- 53** Para os instrumentos especiais temáticos do FEG, do FSUE e da RAB, a finalidade prevista e as condições de mobilização pormenorizadas são definidas nos seus regulamentos específicos. A nossa análise dos casos de mobilização do FEG e do FSUE confirmou que as necessidades estavam diretamente ligadas a estas condições, relativas ao despedimento de trabalhadores devido a processos de reestruturação de grande dimensão (FEG) e a catástrofes naturais (FSUE). A mobilização da RAB não exigiu a definição de necessidades específicas e os Estados-Membros receberam até 73% do pré-financiamento e beneficiaram de flexibilidade excecional para decidir sobre medidas de execução adequadas sem acordo prévio com a Comissão.
- 54** No que diz respeito ao instrumento temático especial da RAE, que não dispõe de regulamentação setorial, as propostas de atribuição baseiam-se na avaliação interna das necessidades prioritárias efetuada pela Comissão. O instrumento foi mobilizado principalmente para prestar ajuda humanitária em países terceiros durante várias crises (87%). O restante (13%) foi atribuído na UE para dar resposta às necessidades iniciais na sequência do afluxo de refugiados da Ucrânia e para responder à gripe aviária e ao aumento da intensidade dos incêndios florestais. Nos casos incluídos na amostra do Tribunal, foi solicitado o reforço dos programas do QFP relativos aos incêndios florestais e à gripe aviária (num total de 66 milhões de euros) para potenciais necessidades no final do ano, com o objetivo de aumentar a capacidade de resposta para acontecimentos recorrentes que não foram totalmente previstos nos programas conexos.
- 55** As margens e os instrumentos especiais não temáticos foram utilizados para diversas necessidades, e não apenas para respostas de emergência (ver [figura 6](#)). Embora o quadro jurídico não especifique os acontecimentos e os critérios para a utilização destes instrumentos, o financiamento de um vasto leque de necessidades pode reduzir os montantes disponíveis para situações de emergência e de crise, quando estas surgem.

Figura 6 | As margens e os instrumentos especiais não temáticos não financiaram apenas emergências e eventos imprevistos em 2021-2024



Fonte: TCE, com base em documentos orçamentais e em dados da Comissão.

- 56** A nossa análise revelou que 21% das margens foram utilizadas para reforçar programas emblemáticos da UE, como o Horizonte Europa, o Erasmus+, o Programa para o Ambiente e a Ação Climática, o Programa a favor do Mercado Interno, o Mecanismo Interligar a Europa e Europa Digital, apesar da ausência de novas necessidades, e para financiar projetos-piloto e ações preparatórias (PPAP, ver [caixa 1](#)). Houve despesas semelhantes que foram cobertas por 10% da mobilização total do FLEX, apesar de o FLEX se destinar a despesas imprevistas. Outro exemplo de despesas não ligadas a situações de emergência, mas consideradas pela Comissão como imprevistas, é a redefinição das prioridades das decisões de investimento desencadeada por novas prioridades políticas que levaram à criação de novos programas de despesas do QFP (por exemplo, o Regulamento que estabelece o Programa Conectividade Segura da União e o Regulamento dos Circuitos Integrados). Além disso, uma parte significativa das margens e dos instrumentos especiais não temáticos (cerca de 30%) foram utilizados para financiar o aumento das despesas administrativas e dos custos com juros do IRUE resultantes das pressões inflacionistas, uma vez que não existia outro mecanismo adequado (ver ponto [48](#)).

Caixa 1

Despesas efetuadas regularmente financiadas por fundos para acontecimentos imprevistos

Todos os anos, o Parlamento, o Conselho e a Comissão podem propor projetos-piloto e ações preparatórias (PPAP) para avaliação da viabilidade e subsequente financiamento no orçamento anual da UE. No atual QFP, todos os PPAP foram propostos pelo Parlamento.

O Regulamento Financeiro²⁵ permite um máximo de 40 milhões de euros por ano para projetos-piloto e de 100 milhões de euros para ações preparatórias. Uma vez que estes montantes não estão incluídos na programação financeira inicial do QFP, os PPAP podem utilizar margens disponíveis até 980 milhões de euros em todo o QFP, o que equivale a 18% do total das margens iniciais.

Na prática, os PPAP receberam 72 a 107 milhões de euros por ano dos instrumentos de flexibilidade em 2021-2024, deixando menos financiamento para novas necessidades ou acontecimentos imprevistos. Em 2021, 2023 e 2024, quando as margens foram esgotadas em determinadas rubricas, os PPAP foram financiados a partir do FLEX, que se destina apenas a despesas imprevistas.

O quadro de flexibilidade do orçamento da UE é demasiado complexo e algumas opções de mobilização carecem de clareza

57 Os documentos e dados orçamentais são frequentemente muito densos, complexos e difíceis de compreender e utilizar pelo cidadão comum, pelos deputados e pelos técnicos orçamentais. De acordo com a OCDE²⁶, devem ser abertos, transparentes e acessíveis para informar as principais fases da formulação, consideração, debate, execução e revisão das políticas. As informações orçamentais pormenorizadas devem também ser compreensíveis no interesse da acessibilidade.

58 Nesta secção, o Tribunal avaliou se o quadro de flexibilidade do orçamento da UE evita uma complexidade excessiva e se existem disposições para garantir a transparência do processo de decisão.

²⁵ Artigo 58º do [Regulamento Financeiro](#).

²⁶ Princípio 4 dos "[OECD principles of budgetary governance](#)", secção H do "[OECD Budget Transparency Toolkit](#)".

Múltiplos instrumentos de flexibilidade, que ocasionalmente se sobrepõem e carecem de prioridades claras, aumentam a complexidade do quadro

- 59** A proposta da Comissão relativa ao QFP para 2021-2027, de 2018, afirmava que "o objetivo para o futuro deve consistir em consolidar, reforçar e racionalizar os mecanismos de flexibilidade a fim de criar um quadro mais flexível, preservando, ao mesmo tempo, a estabilidade que o quadro plurianual proporciona"²⁷. A Comissão não propôs a combinação dos instrumentos especiais. Em vez disso, propôs continuar a utilizar a mesma combinação de instrumentos de flexibilidade que no QFP anterior, com algumas sugestões de racionalização e fontes de financiamento adicionais para alguns dos instrumentos especiais.
- 60** Em julho de 2020, o Conselho Europeu observou que as complexas regras para a reafetação de montantes entre instrumentos e a transição dos montantes não utilizados para os exercícios seguintes deveriam ser simplificadas e harmonizadas, devendo ser evitadas duplicações, não só entre os instrumentos especiais temáticos, mas também entre eles e os programas de despesas, e exploradas novas sinergias²⁸.
- 61** Em resposta ao inquérito de auditoria do Tribunal, a comissão BUDG do PE e 71% dos representantes de 17 Estados-Membros no Comité Orçamental do Conselho consideraram que a atual combinação de instrumentos especiais é complexa e necessita de simplificação. Sugeriram a redução do número de instrumentos, um melhor alinhamento dos instrumentos com as necessidades e prioridades da UE e a harmonização e racionalização das regras.

²⁷ COM(2018) 322.

²⁸ Conclusões da reunião do Conselho Europeu, 2020.

Sobreposições entre os instrumentos de flexibilidade

- 62** A Comissão não avaliou o risco de sobreposições e duplicações para os instrumentos de flexibilidade. De acordo com a Comissão, os instrumentos especiais complementam as despesas orçamentais do QFP, pelo que a duplicação não é possível. No entanto, o Tribunal observou algumas potenciais sobreposições e duplicações, principalmente no que diz respeito ao objetivo dos instrumentos de flexibilidade.
- 63** Os instrumentos temáticos especiais abordam questões específicas de curto prazo, enquanto os programas de despesas do QFP abrangem investimentos a longo prazo. A utilização do FEG, do FSUE e da RAB é definida pelos seus regulamentos específicos e desencadeada pelas candidaturas dos Estados-Membros. O Tribunal constatou sobreposições entre os objetivos do FEG, da RAB e de certos programas de despesas do QFP, uma vez que os Estados-Membros podem escolher entre fundos semelhantes para as mesmas necessidades (ver [caixa 2](#)), o que contraria o apelo para evitar a duplicação e ilustra a possibilidade de dar prioridade a opções de financiamento mais favoráveis ou mais fáceis de executar.

Caixa 2

Sobreposições entre os objetivos dos instrumentos temáticos especiais: exemplos

FEG: sobreposição parcial com a RAB. O FEG ajuda os trabalhadores despedidos e os trabalhadores independentes afetados por processos de reestruturação de grande dimensão. A RAB foi criada para atenuar os efeitos adversos do Brexit, incluindo suspensões de atividades e despedimentos. Apoiou a criação e a proteção de postos de trabalho, os regimes de tempo de trabalho reduzido, a requalificação e a formação. De acordo com a Comissão, o Estado-Membro podia escolher o fundo a utilizar para a requalificação e formação dos trabalhadores despedidos nos setores mais afetados pelo Brexit.

FEG: sobreposição com o Fundo Social Europeu (FSE)/Fundo Social Europeu Mais (FSE+). O FEG foi concebido para responder a curto prazo, em função das necessidades, a acontecimentos imprevistos devido ao impacto da globalização nas empresas, enquanto o FSE/FSE+ se centra em investimentos a longo prazo. No entanto, alguns Estados-Membros consideram o processo de mobilização do FEG complexo e lento, preferindo o FSE/FSE+ para respostas mais rápidas e taxas de cofinanciamento mais elevadas²⁹. O Regulamento FEG para o QFP 2021-2027 visava abordar estas questões, por exemplo, alinhando as taxas de cofinanciamento do FEG e do FSE+, simplificando os critérios de elegibilidade e reduzindo os prazos para algumas das etapas processuais. No entanto, a mobilização do fundo continuou a ser inferior ao previsto, mesmo com o alargamento do seu âmbito de aplicação.

RAB: sobreposição parcial com o FSE+ e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). O FSE+ apoia o emprego, a melhoria das competências e a adaptação dos candidatos a emprego à mudança, enquanto a RAB se centra na criação e proteção de emprego, incluindo regimes de trabalho de curta duração, requalificação e formação. O FEDER investe em pequenas e médias empresas para salvaguardar e criar postos de trabalho, ao passo que a RAB apoia as empresas públicas e privadas, em especial as pequenas e médias empresas, os trabalhadores por conta própria e as comunidades locais. A Comissão confirmou que os Estados-Membros podem escolher o fundo a utilizar quando as ações são elegíveis tanto para a RAB como para outro fundo de gestão partilhada.

²⁹ Relatório sobre as atividades do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização em 2015 e 2016, Comissão Europeia, 2017; Relatório da Comissão sobre a avaliação *ex post* do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) 2014-2020, Comissão Europeia, 2021.

- 64** O Tribunal observou que o SMI e o FLEX, dois instrumentos especiais não temáticos que funcionam acima do limite máximo do QFP, podem ser utilizados indistintamente para as mesmas necessidades, aumentando a complexidade para os decisores (ver [caixa 3](#)). De acordo com o Regulamento QFP, ambos os instrumentos especiais não temáticos se destinam a financiar despesas "que não possam ser financiadas dentro dos limites máximos disponíveis de uma ou mais das outras rubricas"³⁰. No entanto, o SMI obtém os seus fundos a partir de margens não utilizadas inicialmente acordadas abaixo do limite máximo do QFP, enquanto o FLEX disponibiliza fundos para além do limite máximo acordado do QFP. A Comissão explicou que não é estabelecida nenhuma prioridade ou sequência para o SMI e o FLEX, sendo as propostas de mobilização baseadas nas circunstâncias e necessidades.

Caixa 3

Sobreposição entre os instrumentos especiais não temáticos do SMI e do FLEX: exemplo

O SMI e o FLEX têm regras de transição diferentes para os montantes não utilizados, que a Comissão tem em conta quando propõe a mobilização. O SMI permite a reafetação das margens em todas as rubricas do QFP, sem limites aos montantes não utilizados a transitar para os exercícios seguintes. O FLEX fornece um montante anual fixo acima do limite máximo do QFP e os fundos não utilizados só podem ser transitados durante um máximo de dois anos antes de caducarem. Segundo a Comissão, esta propunha a mobilização do FLEX em vez do SMI se houvesse um risco de caducidade dos montantes, a fim de maximizar a utilização dos fundos disponíveis.

A título de exemplo, o SMI foi mobilizado para cobrir o aumento das necessidades da rubrica orçamental do IRUE no orçamento anual de 2023, enquanto o FLEX foi utilizado para o mesmo fim no orçamento anual de 2024. Ambas as mobilizações abordaram aumentos das despesas programadas em comparação com as estimativas iniciais.

³⁰ Artigo 11º, nº 4, e artigo 12º, nº 1, do [Regulamento QFP para 2021-2027](#).

- 65** No inquérito do Tribunal, os representantes dos Estados-Membros no Comité Orçamental do Conselho, que concordaram que existem duplicações entre instrumentos especiais (47% dos 17 que responderam), mencionaram especificamente o FLEX e o SMI. Acrescentaram que o quadro jurídico para estes instrumentos não está bem definido, o que torna a escolha entre eles pouco clara e subjetiva, e que a sua utilização e finalidade se sobrepõem significativamente desde a conceção.
- 66** O Tribunal observou igualmente que estão a ser utilizados vários instrumentos de flexibilidade para financiar as necessidades dos programas humanitários e relacionados com a migração, tais como a componente RAE do instrumento especial temático RAE, os instrumentos especiais não temáticos FLEX e SMI e as margens. Além disso, o Tribunal constatou uma sobreposição entre o instrumento temático especial da RAE e as reservas de emergência integradas no QFP introduzidas em determinados programas de despesas, como o [Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração](#) e o [Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global](#) (IVCDI – Europa Global).

Ausência de sequência clara para a utilização das flexibilidades orçamentais abaixo e acima do limite máximo do QFP

- 67** Não existem regras que especifiquem se as reservas (de emergência) incorporadas no programa do QFP, como a reserva de emergência do [IVCDI – Europa Global](#), com uma disponibilidade total de 9,5 mil milhões de euros, devem ser utilizadas antes das margens, ou se o SMI, a RAE e o FLEX só devem ser mobilizados depois de esgotadas estas reservas, uma vez que estão dentro do limite máximo do QFP. A Comissão decide como utilizar estas reservas sem necessitar da aprovação da autoridade orçamental.
- 68** No inquérito de auditoria do Tribunal, a comissão BUDG do PE observou que todos os tipos de reservas de emergência integradas no QFP se sobrepõem potencialmente à flexibilidade e à capacidade de resposta no âmbito dos instrumentos especiais. Os representantes de 17 Estados-Membros presentes no Comité Orçamental do Conselho assinalaram igualmente a duplicação de esforços entre a reserva para os desafios emergentes do IVCDI – Europa Global e o instrumento especial da RAE, indicando que gostariam de ter regras mais claras sobre quando mobilizar cada um deles.

- 69** O quadro jurídico do QFP não especifica nenhuma sequência para a utilização ou mobilização de instrumentos, com a exceção de as margens futuras³¹ deverem ser mobilizadas como último recurso. Os procedimentos internos da Comissão também não definem regras específicas para a sequência em que os instrumentos de flexibilidade devem ser utilizados. De acordo com a Comissão, esta aplica o princípio da boa gestão financeira ao selecionar as opções de financiamento para fazer face a necessidades imprevistas.
- 70** Nos casos incluídos na amostra, o Tribunal identificou um exemplo em que as margens, que são inferiores ao limite máximo do QFP, ainda estavam disponíveis quando o instrumento especial temático da RAE foi mobilizado acima do limite máximo do QFP. Noutros casos, observou-se que as reservas de emergência do QFP foram utilizadas parcialmente ou não foram utilizadas de todo antes de se recorrer a margens ou a instrumentos especiais (ver [caixa 4](#)). A Comissão justificou esta abordagem com a necessidade de manter reservas de emergência para utilização futura ou para outras ações planeadas. No entanto, quando são utilizados instrumentos especiais acima do limite máximo em vez das reservas integradas, a capacidade para dar resposta às necessidades de emergência com fundos abaixo do limite máximo do QFP não é plenamente explorada.

³¹ Artigo 11º, nº 1, alínea c), do [Regulamento QFP para 2021-2027](#).

Caixa 4

Sequência pouco clara para a utilização de flexibilidades incorporadas, margens e instrumentos especiais: exemplos

A Comissão propôs financiar a doação de vacinas contra a COVID-19 através do [Instrumento de Apoio de Emergência na União](#) e da reserva do IVCDI-Europa Global abaixo do limite máximo do QFP, juntamente com a mobilização do FLEX acima do limite máximo do QFP. A comissão BUDG do PE observou que "ainda haveria 188 milhões de euros na reserva do IVCDI – Europa Global em 2021 (após a adoção do projeto de orçamento retificativo proposto pela Comissão)". A Comissão explicou que pretendia preservar fundos na reserva do IVCDI – Europa Global para outras necessidades, apesar de o orçamento retificativo ter sido adotado em novembro de 2021. A Comissão acabou por utilizar 168 milhões de euros da reserva do IVCDI – Europa Global em 2021 para reforçar o programa temático "Desafios Globais" do IVCDI – Europa Global para várias prioridades³².

Em 31 de maio de 2023, a Comissão propôs a mobilização da RAE para a [vertente alimentar do Programa a favor do Mercado Interno](#), a fim de dar resposta a necessidades de emergência relacionadas com a gripe aviária. No entanto, estavam ainda disponíveis 131 milhões de euros em margens não afetadas no âmbito da rubrica 1 do QFP correspondente, "Mercado Único, Inovação e Digital". As margens não afetadas poderiam ter coberto integralmente o montante solicitado para o Programa a favor do Mercado Interno. Além disso, as reservas de emergência integradas do programa ainda não estavam consumidas antes da proposta, apesar de o programa ter reservado 102 milhões de euros para medidas de emergência em 2023 e 2024 para combater doenças de animais e pragas vegetais.

O Tribunal registou igualmente que, em 2022, a Comissão propôs o orçamento retificativo 05/2022 utilizando margens não afetadas para dar resposta às mesmas necessidades adicionais do Programa a favor do Mercado Interno.

- 71** As observações do Tribunal destacam a complexidade do processo de gestão financeira quando podem ser utilizadas vários instrumentos para financiar a mesma necessidade, suscitando questões sobre a necessidade e a eficiência de vários instrumentos. Embora reconheça esta complexidade, a Comissão considera que a existência de múltiplos instrumentos sem sequência definida para a sua utilização proporciona a flexibilidade necessária para propor o instrumento adequado para a mobilização.

³² Considerando 70 do [Regulamento IVCDI – Europa Global](#).

As regras facilitam a mobilização imediata em geral, mas não foram simplificadas na medida do possível

- 72** A aprovação da autoridade orçamental é necessária para mobilizar os instrumentos especiais que necessitem de dotações adicionais acima do limite máximo do QFP. Embora seja amplamente favorecida pelo Conselho e pelo Parlamento, esta abordagem torna o processo mais longo. No seu documento de trabalho de 2018, a Comissão reconheceu que³³ os procedimentos de mobilização de fundos que não se enquadram no quadro financeiro plurianual são muito longos e complexos.
- 73** O Tribunal avaliou se as regras e os procedimentos permitem uma rápida mobilização de instrumentos de flexibilidade para responder às necessidades emergentes.
- 74** São aplicados dois procedimentos de mobilização distintos:
- a) Os instrumentos especiais não temáticos (SMI, FLEX) são mobilizados e as margens não afetadas são utilizadas através do processo orçamental, no âmbito do qual os recursos adicionais são afetados ao(s) programa(s) relevante(s) aquando da adoção dos orçamentos anuais ou retificativos. Os montantes propostos nos orçamentos retificativos modificam as contribuições dos Estados-Membros após a sua adoção.
 - b) Os instrumentos especiais temáticos (FEG, RAB, RSAE) são mobilizados através do procedimento de transferência. Os montantes anuais disponíveis são inscritos no orçamento como provisão, tornando-se reserva orçamental, e são mobilizados conjuntamente pelo Parlamento e pelo Conselho na sequência da proposta da Comissão de transferência da reserva para a rubrica orçamental operacional³⁴. As contribuições dos Estados-Membros cobrem o montante total da reserva após a adoção do orçamento da UE, sendo que as decisões individuais de transferência durante o exercício orçamental não alteram as suas contribuições.

³³ [Spending review](#), Comissão Europeia, SWD (2018) 171.

³⁴ Artigos 31º e 49º do [Regulamento Financeiro](#).

- 75** O Acordo Interinstitucional³⁵ define os princípios para uma cooperação interinstitucional eficaz para uma rápida tomada de decisões sobre os orçamentos retificativos. Por exemplo, "[o] Parlamento Europeu e o Conselho têm em conta a urgência relativa do orçamento retificativo e a necessidade de o aprovarem em devido tempo para que produza efeitos no exercício orçamental em causa." No que se refere ao procedimento de transferência, o Regulamento Financeiro exige que a autoridade orçamental tome a decisão de transferência no prazo de seis semanas após a proposta da Comissão³⁶ ou no prazo de três semanas em situações urgentes.
- 76** No que diz respeito aos instrumentos de flexibilidade regidos pela legislação setorial (FEG, RAB, FSUE), o procedimento de transferência é precedido pela avaliação pela Comissão das candidaturas dos Estados-Membros, a fim de confirmar que cumprem as condições de elegibilidade para financiamento.
- 77** De acordo com o inquérito do Tribunal, a comissão BUDG do PE e os representantes de 17 Estados-Membros no Comité Orçamental do Conselho consideram que ambos os procedimentos de mobilização permitem uma resposta rápida a acontecimentos imprevistos e a necessidades emergentes. Foram manifestadas preocupações quanto à mobilização do FSUE, tendo sido referido que os desembolsos demoram demasiado tempo e que o processo global não proporciona uma ajuda imediata após as catástrofes naturais.

Rapidez dos procedimentos de mobilização

- 78** As regras e o calendário do processo orçamental anual estão claramente definidos³⁷. Uma vez que o projeto de orçamento é preparado e adotado no ano anterior à sua execução, não é normalmente utilizado para emergências imediatas, o que torna o prazo de aprovação menos relevante para uma mobilização rápida. No entanto, o exame pelo Tribunal de 11 casos mobilizados através dos orçamentos anuais revelou que foram necessários, em média, quatro meses desde o pedido de reforço até à sua aprovação pela autoridade orçamental.

³⁵ Artigo 31º do [Acordo Interinstitucional sobre a disciplina orçamental](#), 2020.

³⁶ Artigos 31º e 32º do [Regulamento Financeiro](#).

³⁷ Artigo 314º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#).

79 No que diz respeito aos orçamentos retificativos, um procedimento de aprovação rápido é crucial para mobilizar rapidamente instrumentos especiais não temáticos durante o ano, a fim de fazer face a circunstâncias excepcionais e imprevistas. A base jurídica³⁸ não especifica prazos para o processo de adoção, o que pode afetar a velocidade de mobilização.

80 A análise realizada pelo Tribunal dos casos incluídos na amostra mostrou que os orçamentos retificativos e os procedimentos de transferência tinham velocidades de mobilização semelhantes, embora o procedimento de transferência fosse ligeiramente mais rápido (ver [quadro 2](#)). A ausência de prazos específicos para a mobilização através de orçamentos retificativos não afetou a rapidez da mobilização.

Quadro 2 | Em média, tanto o orçamento retificativo como os procedimentos de transferência levam um tempo semelhante para chegar a acordo sobre as despesas adicionais (casos incluídos na amostra, 2021-2024)

Procedimento e instrumento em causa	Prazos de aprovação/adoção	Reserva no orçamento adotado	Tempo médio (em meses)		
			A DG BUDG elabora a proposta mediante pedido interno	Procedimentos do Conselho e do Parlamento	Total do procedimento
Orçamento retificativo (SMI, FLEX, margens)	Não, mas o Acordo Interinstitucional exige que seja tida em conta a urgência relativa	Nº	0,9	2,1	3,0
Transferência no âmbito do orçamento anual (FEG, RSAE) (duas partes: FSUE e RAE), RAB)	Sim, no prazo de seis semanas após a receção da proposta (ou três semanas em caso de urgência)	Sim	1,1	1,1	2,2

Nota: Exclui-se da comparação um caso atípico, em que o período entre o pedido interno da Comissão e a adoção do orçamento retificativo demorou quase dois anos devido à necessidade de um acordo político sobre o pacote de apoio aos refugiados sírios.

Fonte: TCE, com base nos atos jurídicos e nos dados da Comissão.

³⁸ Tratado sobre o Funcionamento da UE, Regulamento Financeiro, Regulamento QFP para 2021-2027, Acordo Interinstitucional sobre a disciplina orçamental (parte F).

Duração das avaliações que precedem a proposta de mobilização

- 81** O Tribunal analisou também a duração da avaliação pela Comissão das candidaturas dos Estados-Membros ao FEG e ao FSUE, que precede a proposta de transferência orçamental. Com base nos prazos legais, o processo pode demorar até cinco (FEG) ou sete meses (FSUE). A duração do procedimento foi uma das críticas feitas a estes instrumentos nos relatórios de avaliação³⁹. O calendário pode ser excessivamente prolongado para uma resposta rápida às necessidades imediatas. Além disso, a mobilização exige que o Conselho e o Parlamento adotem dois atos jurídicos, cada um com as suas próprias regras de votação.
- 82** Para os casos incluídos na amostra, o Tribunal analisou o tempo total decorrido entre a candidatura do Estado-Membro e as decisões de mobilização do FEG e do FSUE (ver [quadro 3](#)). O total médio foi de cinco meses para os casos do FEG e de mais de dez meses para os casos do FSUE, que nem sempre cumpriram os prazos estabelecidos no regulamento relativo ao FSUE. Relativamente a alguns pedidos, a Comissão demorou um ano a concluir a sua avaliação e a solicitar a mobilização do FSUE, em comparação com o prazo de seis semanas exigido pelo regulamento. Segundo a Comissão, esta situação deveu-se à incerteza quanto ao orçamento disponível para o FSUE, ao agrupamento de pedidos e a um longo processo de clarificação, uma vez que os Estados-Membros apresentaram por vezes pedidos incompletos.

³⁹ *Ex post evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002-2016*, Comissão Europeia, 2018; *Relatório da Comissão sobre a avaliação ex post do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG) 2014-2020*, Comissão Europeia, 2021.

Quadro 3 | O processo de mobilização do FEG e do FSUE para assistência de emergência não é imediato (casos incluídos na amostra, 2021-2024)

Mobilização de instrumentos temáticos especiais com legislação setorial	Tempo médio (em meses)				
	Pedido do Estado-Membro até ser considerado completo	Avaliação do pedido pela DG responsável	A DG BUDG elabora a proposta mediante pedido interno	Procedimentos do Conselho e do Parlamento	Total do procedimento
FEG	1,2	1,8	0,8	1,5	5,3
FSUE: catástrofes naturais	1,2	7,0	1,1	1,1	10,4
FSUE: emergência sanitária	8,5*		1,1	1,1	10,7

*Dado que os pedidos de auxílio ao abrigo do FSUE relacionados com a COVID-19 não tinham precedentes, o tempo não pode ser dividido com exatidão entre o tempo despendido com os pedidos até estes serem considerados completos e avaliados pela Comissão.

Fonte: TCE, com base nos atos jurídicos e nos dados da Comissão.

83 Contrariamente ao processo de candidatura ao FSUE e ao FEG, a proposta de transferência da RAB não exigia avaliação prévia, por parte da Comissão, do pedido de financiamento dos Estados-Membros. De acordo com o Regulamento RAB, a Comissão calculou as dotações provisórias para cada Estado-Membro⁴⁰ e pagou-as como pré-financiamento até 73% em três prestações anuais de 2021 a 2023, com um pagamento final previsto para 2025. A título de exceção ao Regulamento Financeiro, a Comissão não precisou de descrever as ações de financiamento na sua decisão⁴¹. Avaliará a conformidade das despesas com o Regulamento RAB a este respeito *ex post* em 2025.

84 A autoridade orçamental examina a proposta da Comissão de mobilização dos instrumentos especiais temáticos do FEG, do FSUE e da RAB, que obedece a regras rigorosas baseadas em regulamentos setoriais. A única razão para rejeitar ou alterar a proposta é se esta contiver erros ou for contrária aos regulamentos. A autoridade orçamental não alterou a proposta da Comissão em nenhum dos casos analisados. Com base na amostra, o Tribunal constatou que a integração destes instrumentos no orçamento do QFP como reservas geridas pela Comissão poderia poupar, em média, 2,2 meses na preparação das transferências e na tomada de decisões.

⁴⁰ Decisão de Execução (UE) 2021/1803 da Comissão que estabelece os montantes provisórios afetados a cada Estado-Membro a partir dos recursos da Reserva de Ajustamento ao Brexit, 2021.

⁴¹ Artigo 8º, nº 5, do Regulamento RAB.

- 85** Esta conclusão não se aplica ao instrumento especial temático da RAE, uma vez que as suas condições e critérios de atribuição não são regidos pela legislação setorial. A RAE é mobilizada através de um procedimento de transferência, tendo o Tribunal constatado que foi utilizada para financiar o mesmo tipo de necessidade que os financiados através de instrumentos especiais não temáticos e de margens (ver ponto [66](#)), que são mobilizados através do processo orçamental. Uma vez que não existe praticamente nenhuma diferença no tempo médio de mobilização para os dois procedimentos (ponto [80](#)), a fusão da RAE com o FLEX não reduzirá significativamente a probabilidade de mobilização rápida.

Ausência de abordagem estruturada na documentação da análise relativa a opções de financiamento e montantes alternativos

- 86** Os [princípios da OCDE de governação orçamental](#) estabelecem que, tendo em conta os recursos finitos, a orçamentação envolve a definição de prioridades, a avaliação da relação custo-benefício e a tomada de decisões.
- 87** Antes de propor a mobilização do instrumento especial temático RAE e dos instrumentos especiais não temáticos FLEX e SMI, a Comissão deve examinar as possibilidades de reafetação de dotações no âmbito do orçamento anual adotado⁴². As possibilidades de reafetação devem igualmente ser examinadas quando se propõe a utilização de margens não afetadas durante um exercício orçamental (através de um orçamento retificativo)⁴³.
- 88** Não é necessário examinar as possibilidades de reafetação antes de mobilizar os instrumentos temáticos especiais do FEG, do FSUE e da RAB, uma vez que estes financiam despesas específicas em conformidade com os critérios estabelecidos no ato jurídico de cada instrumento.
- 89** Relativamente aos casos incluídos na amostra, o Tribunal analisou a documentação da Comissão para verificar se inclui um exame das possibilidades de reafetação de dotações no âmbito dos programas existentes, a justificação das necessidades, os montantes, a escolha do instrumento de flexibilidade e o alinhamento do objetivo de cada mobilização com os requisitos específicos do instrumento.

⁴² Artigo 9º, nº 1, alínea b), artigo 11º, nº 1, alíneas a) e c), artigo 11º, nº 4, e artigo 12º do [Regulamento QFP para 2021-2027](#); n.os 10, 12 e 13 do [Acordo Interinstitucional sobre a disciplina orçamental](#).

⁴³ Artigo 44º, nº 2, do Regulamento Financeiro (([2018/1046](#), idem [2024/2509](#) (reformulação)).

- 90** Vinte dos 26 casos incluídos na amostra diziam respeito à utilização ou mobilização das margens, da RAE, do SMI e do FLEX, o que exigiu o exame das possibilidades de reafetação. Em 14 dos 20 casos, a Comissão identificou as opções de financiamento alternativas para satisfazer as novas necessidades através da reafetação, mas também através da redefinição de prioridades e da utilização de flexibilidades incorporadas e de instrumentos de emergência abaixo dos limites máximos do QFP. Nos casos da amostra do Tribunal, esta ação reduziu os montantes exigidos pelos instrumentos de flexibilidade. Estes montantes variaram entre 6% e 68% dos fundos necessários para cobrir as necessidades adicionais, o que indica que as opções de financiamento alternativas eram uma fonte relevante de financiamento para novas necessidades, incluindo novas prioridades e programas políticos. Nos restantes seis casos incluídos na amostra, os instrumentos de flexibilidade foram a única fonte de financiamento.
- 91** Nos 20 casos acima referidos, o Tribunal observou que a análise das possibilidades de reafetação não foi documentada de forma clara e rastreável. O Tribunal não pôde confirmar que todas as opções de reafetação foram examinadas e utilizadas, devido à falta de uma pista de auditoria adequada (ver [caixa 5](#)). Segundo a Comissão, em alguns casos, a falta de abordagem estruturada para a documentação deve-se à necessidade urgente de preparar a proposta de mobilização. Nos seus procedimentos internos, a Comissão não definiu etapas específicas nem nenhuma lista de controlo para examinar as possibilidades de reafetação antes de propor a utilização de margens ou a mobilização de instrumentos especiais não temáticos. Também não exigia que o pessoal documentasse este processo e as alternativas consideradas.

Caixa 5

Pista de decisão insuficientemente documentada: exemplo

O FLEX foi mobilizado para duas novas iniciativas legislativas: o [instrumento para reforçar a indústria europeia da defesa através da contratação conjunta](#) (EDIRPA) (500 milhões de euros) e o [Regulamento sobre o Apoio à Produção de Munições](#) (ASAP, 343 milhões de euros).

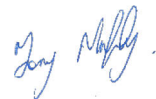
A proposta relativa ao EDIRPA, apresentada em julho de 2022 e adotada em outubro de 2023, não mencionava tentativas de utilizar poupanças ou reafetações para garantir fundos para a iniciativa. A Comissão atribuiu esta omissão a restrições de tempo e ao âmbito limitado da rubrica 5, "Segurança e defesa".

Por outro lado, o ASAP, proposto em maio de 2023 e adotado em julho de 2023, foi financiado utilizando i) reafetações ao abrigo da rubrica 5 (260 milhões de euros provenientes do Fundo Europeu de Defesa), ii) parte do financiamento acordado no âmbito do EDIRPA (43 milhões de euros) e iii) o FLEX (40 milhões de euros). Os documentos justificativos que o Tribunal recebeu para este caso não esclareciam por que razão as opções de reafetação utilizadas para o ASAP não foram utilizadas anteriormente para o EDIRPA.

- 92** No inquérito de auditoria do Tribunal, a comissão BUDG do PE observou que a Comissão fornecia geralmente uma explicação básica das outras opções de financiamento examinadas, mas que carecia de pormenores e de solidez e não explicava o impacto nos programas dos quais as dotações eram retiradas. Alguns inquiridos do Comité Orçamental do Conselho afirmaram que a Comissão fornecia sempre (6% de 17 respostas) ou habitualmente (47% de 17 respostas) essas informações, enquanto outros (47% de 17 respostas) afirmaram que raramente o fazia.
- 93** Além disso, a análise dos casos incluídos na amostra revelou que a justificação dos montantes destinados a financiar novas necessidades não era suficientemente clara nem pormenorizada em 18 dos 20 casos que envolviam a utilização e a mobilização das margens, os instrumentos especiais não temáticos FLEX e SMI e o instrumento especial temático RAE. Carecia de cálculos subjacentes sobre a forma como estes montantes eram estimados e da repartição financeira das atividades específicas a financiar. Em 13 casos, os montantes estavam associados a acordos políticos sobre o financiamento adequado das necessidades em causa. Nos outros cinco casos, os montantes propostos estavam associados a eventos de desencadeamento específicos que exigiam o reforço de determinados programas do QFP, nos domínios da ajuda humanitária, da saúde e da proteção civil.

O presente relatório foi adotado pela Câmara V, presidida por Jan Gregor, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 8 de julho de 2024.

Pelo Tribunal de Contas



Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Sobre a auditoria

Flexibilidade no orçamento da UE

- 01** A UE utiliza orçamentos a longo prazo denominados quadros financeiros plurianuais (QFP), que proporcionam um quadro estável para aumentar a previsibilidade das finanças da UE através de limites anuais juridicamente vinculativos ("limites máximos"). Os limites máximos são fixados para as receitas ("limite máximo dos recursos próprios") e para as despesas ("limite máximo do QFP") e para cada categoria de despesas ("rubrica"). Um dos aspetos mais difíceis de um planeamento financeiro plurianual bem-sucedido é encontrar o equilíbrio entre estabilidade e previsibilidade, por um lado, e flexibilidade, por outro¹.
- 02** Atualmente, o QFP abrange um período de sete anos, o que é mais longo do que na maioria dos países da OCDE, onde os quadros de despesas a médio prazo abrangem, no máximo, três a cinco anos². Além disso, são necessários vários anos para preparar um novo QFP. A Comissão passa cerca de um ano a preparar-se, tendo de apresentar a sua proposta dois anos e meio antes do início do QFP³.

¹ [How flexible is the EU budget? Flexibility instruments and mechanisms in the multiannual financial framework \(MFF\)](#), Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, 2020.

² [Capítulo 4, "Budgeting practices and procedures", Government at a glance](#), OCDE, 2013.

³ Artigo 21º do [Regulamento \(UE, Euratom\) 2020/2093](#) do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027 (Regulamento QFP para 2021-2027).

- 03** Para além da duração do QFP e da utilização de limites máximos, há várias outras características do orçamento da UE que criam uma perceção de rigidez, por exemplo:
- o estar vinculado pelos princípios orçamentais estabelecidos no [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#)⁴ e explicados no Regulamento Financeiro⁵. Os princípios como a unidade, a anualidade e a especificação limitam as possibilidades de atribuição de recursos adicionais e de transferência de dotações no âmbito do QFP;
 - o cerca de dois terços do orçamento serem pré-afetados aos Estados-Membros⁶, o que limita a possibilidade de a Comissão reafetar as despesas entre rubricas orçamentais.
- 04** Ao mesmo tempo, o orçamento exige flexibilidade para fazer face a desafios inesperados — como crises e emergências — e à alteração das prioridades. O QFP inclui disposições específicas e "instrumentos especiais" para disponibilizar fundos nestas circunstâncias. Estas disposições de flexibilidade permitem derrogar aos limites máximos vinculativos do QFP e aos princípios orçamentais, acrescentando dotações financeiras e transferindo-as ao longo de vários anos e rubricas.
- 05** As múltiplas crises que afetaram a UE nos últimos anos, em especial os desafios económicos, migratórios, de segurança e de saúde, as catástrofes naturais, a guerra, a inflação e a necessidade de dar resposta às prioridades políticas emergentes, confirmaram a necessidade de flexibilidade no orçamento da UE. Em resposta a estes desenvolvimentos, a UE alargou os seus instrumentos de flexibilidade tanto no QFP 2014-2020 como no QFP 2021-2027. A UE reforçou ainda mais o seu conjunto de instrumentos de flexibilidade na revisão intercalar do QFP acordada em fevereiro de 2024⁷.
- 06** Ao analisar o grau global de flexibilidade orçamental, deve ser feita uma distinção entre os instrumentos especiais não temáticos, juntamente com as margens, e os instrumentos especiais temáticos. A flexibilidade dos instrumentos especiais temáticos é limitada pela sua finalidade muito específica, ao passo que os instrumentos especiais não temáticos e as margens não estão vinculados por nenhuma finalidade específica.

⁴ Artigo 310º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#).

⁵ Artigo 6º do [Regulamento Financeiro](#).

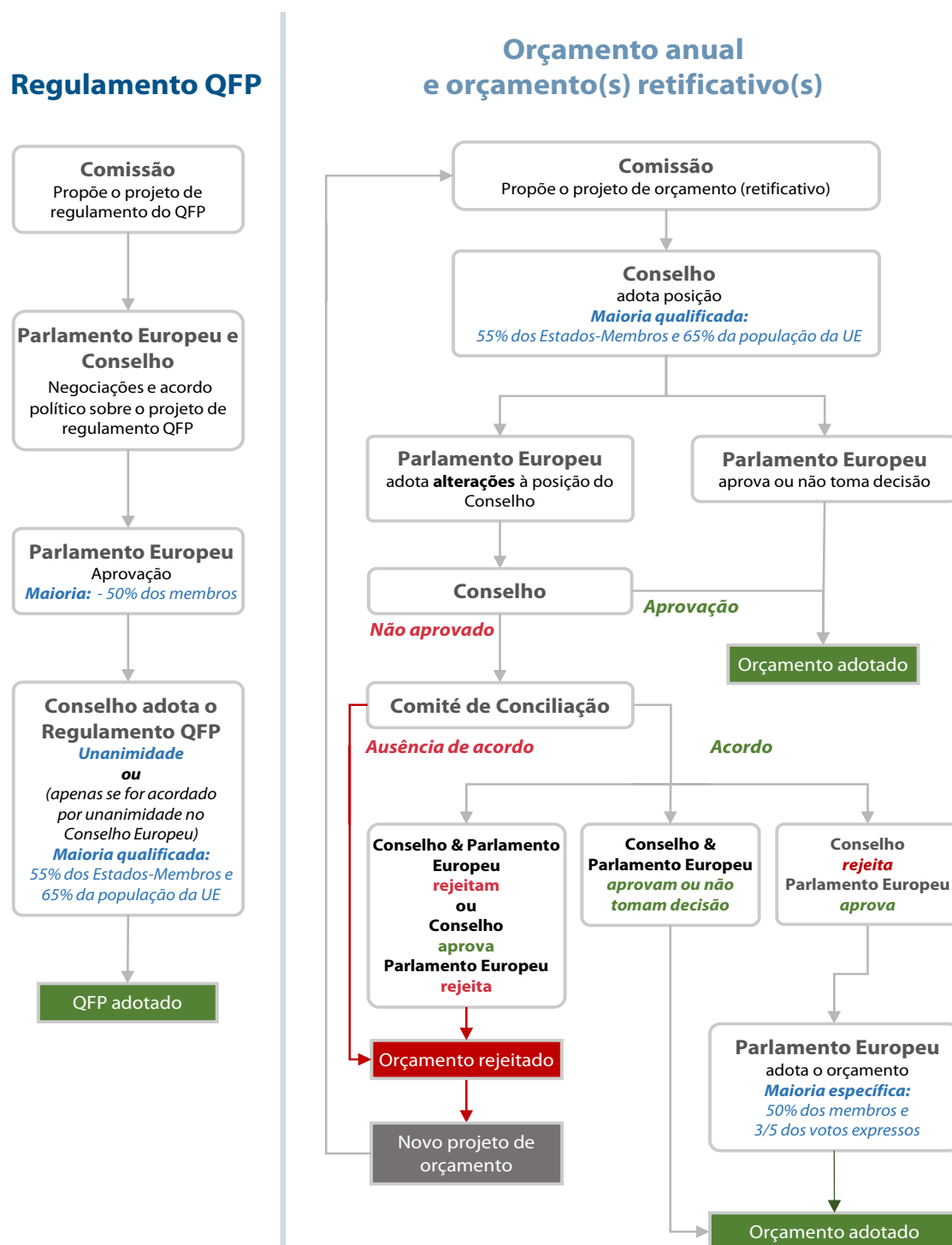
⁶ [The EU's long-term budget 2021-2027 and NextGenerationEU](#) NextGenerationEU, Comissão Europeia, 2021.

⁷ Artigo 4º do Regulamento (UE) [2023/435](#).

Funções e responsabilidades

07 A [figura 1](#) ilustra as principais etapas do processo de aprovação do Regulamento QFP, bem como dos orçamentos anuais e retificativos.

Figura 1 | O processo de aprovação do Regulamento QFP e dos orçamentos anuais e retificativos



Fonte: TCE, com base nos artigos 312º e 314º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#), no artigo 21º do [Regulamento QFP](#) e no [calendário do comboio legislativo do Parlamento Europeu](#).

- 08** No que diz respeito às modalidades específicas de utilização dos instrumentos de flexibilidade, a decisão de mobilização dos instrumentos especiais temáticos é tomada conjuntamente pelo Parlamento e pelo Conselho, na sequência da proposta de transferência da Comissão para as rubricas orçamentais correspondentes. A mobilização de instrumentos especiais não temáticos e a utilização de margens são decididas através do processo orçamental ao abrigo do qual os recursos adicionais são afetados ao(s) programa(s) em causa.

Âmbito e método da auditoria

- 09** Através desta auditoria, o Tribunal avaliou se os instrumentos de flexibilidade do orçamento da UE para o QFP para 2021-2027 foram bem concebidos e se a sua utilização se justificava, evitando o risco de esgotar excessivamente os instrumentos durante os primeiros anos do QFP. A auditoria centrou-se na conceção e mobilização dos instrumentos especiais temáticos (FEG, RSAE e RAB) e não temáticos (SMI e FLEX) acima do limite máximo do QFP e na utilização de margens abaixo do limite máximo do QFP no QFP em curso, que abrange 2021-2024.
- 10** O âmbito da auditoria excluiu a Reserva para a Ucrânia e o IRUE, uma vez que era demasiado cedo para avaliar a forma como funcionam na prática. A auditoria também não abrangeu os elementos estruturais que proporcionam flexibilidade abaixo dos limites máximos do QFP (transferências, transições, reservas integradas nos programas, etc.), uma vez que não acrescentam dotações suplementares ao orçamento adotado.
- 11** O Tribunal analisou:
- o documentos subjacentes ao QFP para 2021-2027 e aos instrumentos de flexibilidade individuais, complementados por informações adicionais provenientes de entrevistas com o pessoal da Comissão;
 - o a conceção dos instrumentos (incluindo os montantes afetados) em comparação com as normas orçamentais públicas internacionais (sempre que possível, dada a natureza única do orçamento da UE);
 - o regras e procedimentos de mobilização; e
 - o uma amostra de 26 casos de mobilização/utilização de instrumentos de flexibilidade, num total de quase 10 mil milhões de euros, que abrange cada etapa desde o pedido inicial até à decisão final.

- 12** A apresentação dos valores relativos à utilização das margens e à mobilização de instrumentos especiais reflete o objetivo da auditoria do Tribunal de examinar a forma como as diferentes necessidades adicionais foram financiadas pelo orçamento da UE utilizando estes instrumentos. O Tribunal começou com as necessidades reais que requerem financiamento e utilizou os documentos orçamentais para determinar a forma como essas necessidades foram financiadas a partir das margens disponíveis e dos instrumentos especiais. As margens são calculadas com base na diferença entre os limites máximos adotados do QFP e as despesas programadas, podendo variar durante o QFP devido a ajustamentos da programação financeira. As poupanças e outras alterações durante a execução orçamental aumentam assim as margens disponíveis em comparação com as margens iniciais acordadas aquando da adoção do Regulamento QFP. O Tribunal considerou que estas margens "libertadas" estavam disponíveis para responder a novas necessidades.
- 13** Para complementar as fontes de informação acima referidas, o Tribunal inquiriu os representantes dos 27 Estados-Membros da UE no Comité Orçamental do Conselho, bem como a Comissão dos Orçamentos do Parlamento, a fim de obter os seus pontos de vista enquanto autoridade orçamental que decide sobre a conceção e a utilização destes instrumentos. O Tribunal recebeu respostas dos representantes de 17 Estados-Membros no Comité do Conselho e uma resposta do Comité do Parlamento, que representa os pontos de vista agregados dos seus membros. As perguntas do inquérito abrangiam temas como a adequação dos montantes disponíveis para os instrumentos de flexibilidade, a complexidade do quadro de flexibilidade, a rapidez dos procedimentos de mobilização e a suficiência das informações fornecidas pela Comissão no processo de tomada de decisão.

Anexo II – Principais requisitos legais

01 O [quadro 1](#) apresenta a síntese das principais características dos instrumentos de flexibilidade orçamental da UE abrangidos por esta auditoria, tal como estabelecido na legislação pertinente.

Quadro 1 | Síntese dos principais requisitos legais aplicáveis aos instrumentos de flexibilidade

Instrumento de flexibilidade	Finalidade	Regras de mobilização/utilização e base jurídica
Margens	Sem finalidade definida.	Na medida do possível durante o processo orçamental e no momento da adoção do orçamento geral da União, devem ser deixadas disponíveis margens suficientes abaixo dos limites máximos para as várias rubricas do QFP, com exceção da sub-rubrica "Coesão económica, social e territorial". Base jurídica: Ponto 7 do Acordo Interinstitucional
Instrumentos especiais não temáticos		
Instrumento de Margem Único	Tornar possível deslocar as margens disponíveis abaixo dos limites máximos do QFP entre anos e rubricas do QFP.	Três partes: a) as margens que se mantêm disponíveis abaixo dos limites máximos do QFP para as dotações de autorização no ano anterior; b) a diferença entre os pagamentos executados e o limite máximo de pagamentos do QFP no ano anterior; e c) como último recurso, montantes adicionais que podem ser disponibilizados se compensados com margens para os anos atuais ou futuros. Montantes máximos anuais: 0,04% do RNB da UE para dotações de autorização 0,03% do RNB da UE para dotações de pagamento - ajustamento máximo fixo do limite máximo de pagamentos em 2025-2027 Base jurídica: Artigo 11º do Regulamento QFP .
Instrumento de Flexibilidade (FLEX)	Financiar despesas imprevistas específicas para um determinado exercício orçamental.	Montantes máximos anuais: 915 milhões de euros para 2021-2023; 1 346 milhões de euros para 2024-2027. Os montantes caducados da RSAE são transferidos para o FLEX. Os montantes do FLEX não utilizados podem ser utilizados até ao exercício N +2. Base jurídica: Artigo 12º do Regulamento QFP .
Instrumentos especiais temáticos		
Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG)	Apoio às transformações socioeconómicas resultantes da globalização e de mudanças tecnológicas e ambientais, ajudando os trabalhadores despedidos e os trabalhadores independentes cuja atividade tenha cessado a adaptar-se a mudanças estruturais.	Montante máximo anual: 30 milhões de euros. Base jurídica: Artigo 8º do Regulamento QFP . Ato jurídico adicional: Regulamento (UE) 2021/691 relativo ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização a favor dos Trabalhadores Despedidos .

Instrumento de flexibilidade	Finalidade	Regras de mobilização/utilização e base jurídica
Reserva para a Solidariedade e as Ajudas de Emergência (RSAE)	Reserva para a Solidariedade Europeia: fornecer assistência para responder a situações de emergência resultantes de grandes catástrofes abrangidas pelo Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE).	Montante máximo anual: 1 016 milhões de euros. Os montantes do FSUE não utilizados podem ser utilizados até ao exercício N +1. 25% do montante anual deve permanecer disponível no último trimestre do ano. Base jurídica: Artigo 9º do Regulamento QFP . Ato jurídico adicional: Regulamento (CE) nº 1212/2002 do Conselho, de 11 de novembro de 2002, que institui o Fundo de Solidariedade da União Europeia
	Reserva para Ajudas de Emergência (RAE): dar respostas rápidas a necessidades específicas de emergência dentro ou fora da União na sequência de acontecimentos imprevisíveis.	Montante máximo anual: 508 milhões de euros. Os montantes não utilizados da RAE podem ser utilizados até ao ano N+1. Base jurídica: Artigo 9º do Regulamento QFP .
Reserva de Ajustamento ao Brexit (RAB)	Prestar assistência para combater as consequências imprevistas e adversas nos Estados-Membros e nos setores mais afetados pela saída do Reino Unido da UE .	Montante total máximo para a totalidade do QFP: 4 491 milhões de euros. Base jurídica: Artigo 10º do Regulamento QFP . Ato jurídico adicional: Regulamento (UE) 2021/1755 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de outubro de 2021, que estabelece a Reserva de Ajustamento ao Brexit

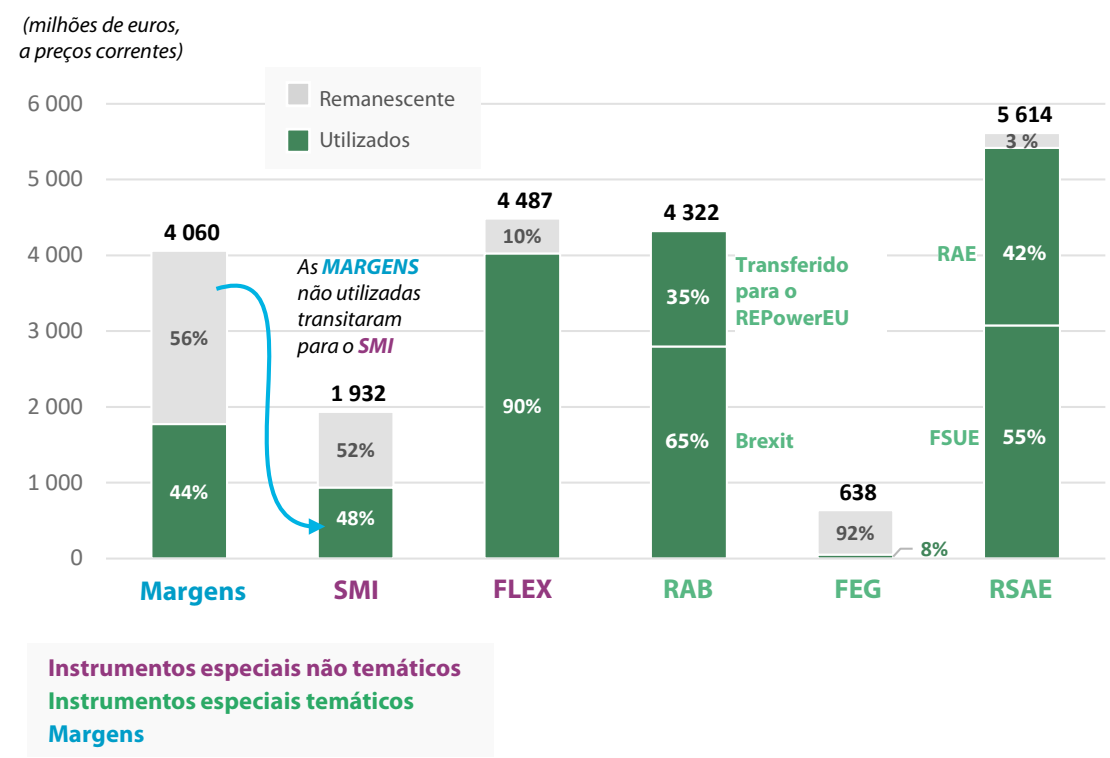
Nota: todos os montantes estão a preços de 2018.

Fonte: TCE, com base nos atos jurídicos referenciados no quadro.

Anexo III – A utilização de instrumentos de flexibilidade 2021-2024

01 O Tribunal analisou a utilização de instrumentos de flexibilidade no período de 2021 a 2024 (ver [figura 1](#)). Alguns dos instrumentos foram utilizados de forma mais intensiva do que outros, nomeadamente, os mais solicitados foram a RSAE e o FLEX.

Figura 1 | O FLEX e a RSAE foram utilizados de forma mais intensiva entre 2021 e 2024



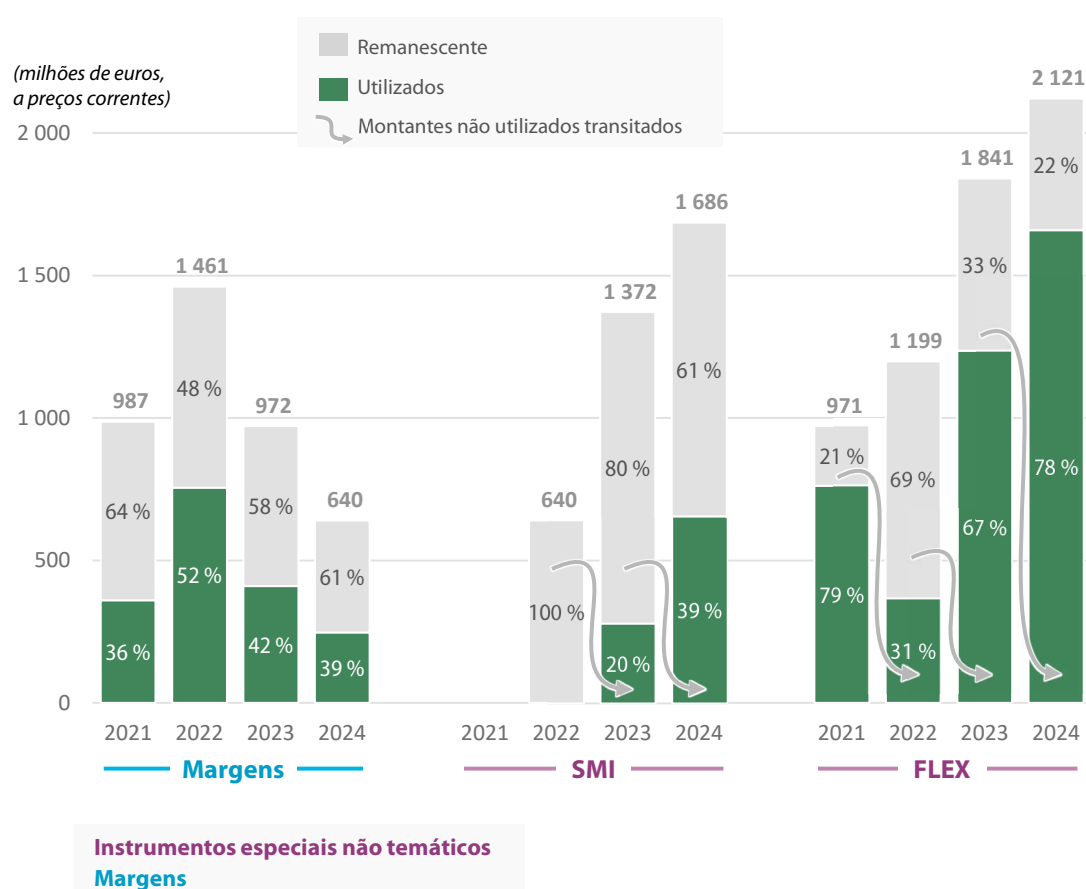
Nota: a figura mostra as margens totais efetivamente disponíveis em 2021-2024. Os montantes totais disponíveis para o FLEX, a RAB, o FEG e a RSAE são a soma das dotações anuais para 2021-2024, incluindo as alterações da revisão intercalar do QFP para 2024.

Fonte: TCE, com base no [Regulamento QFP para 2021-2027](#), nos documentos orçamentais e nos dados da Comissão.

A utilização de margens e de instrumentos especiais não temáticos

02 A análise da utilização das margens e dos instrumentos não temáticos do FLEX e do SMI entre 2021 e 2024 revelou que as margens foram utilizadas de forma mais intensiva em 2022, quando começou a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. A procura do SMI e do FLEX aumentou significativamente em 2023 e 2024 devido à elevada inflação que afetou os custos administrativos da UE e os custos com juros do [Instrumento de Recuperação da União Europeia](#) (IRUE) (ver [figura 2](#)).

Figura 2 | De 2021 a 2024, as margens e os instrumentos especiais não temáticos responderam cada vez mais às necessidades emergentes

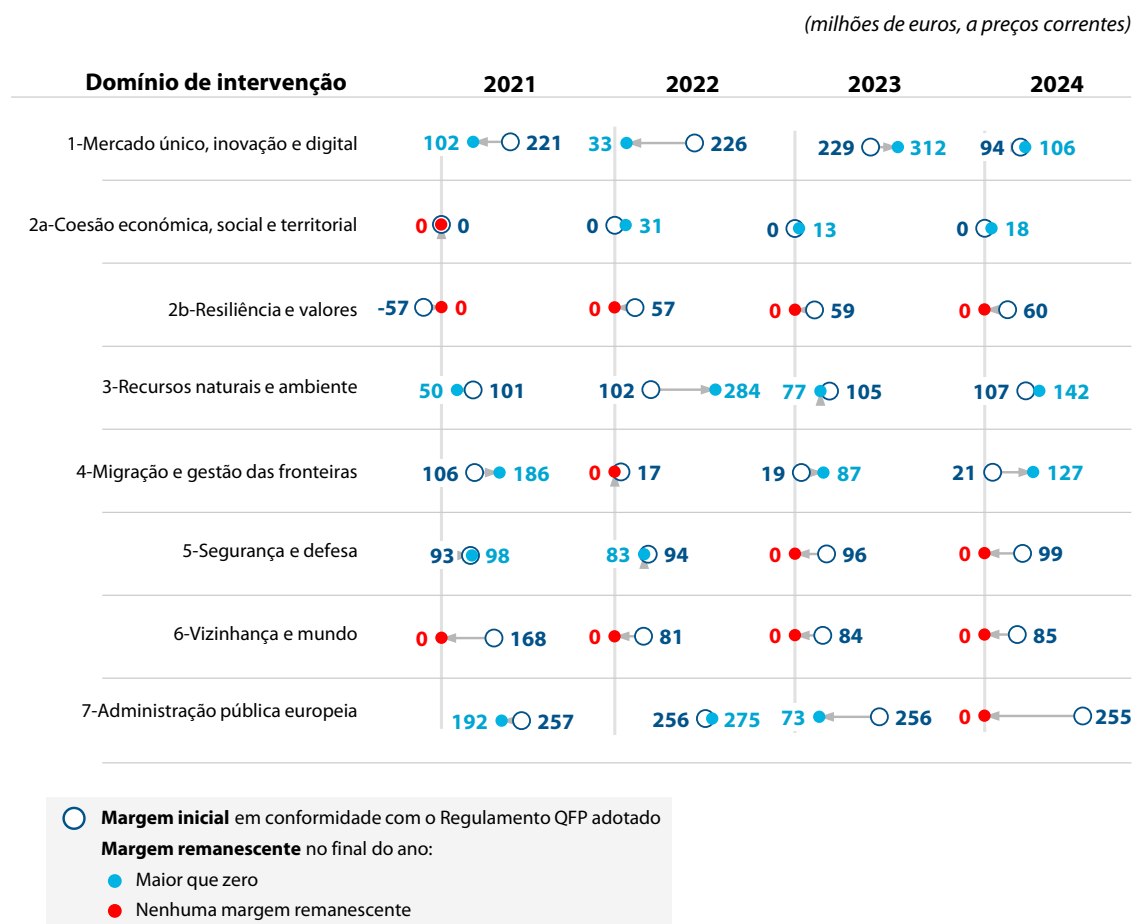


Nota: a figura mostra as margens totais efetivamente disponíveis em 2021-2024. Os montantes totais disponíveis em 2024 refletem as alterações da revisão intercalar do QFP.

Fonte: TCE, com base no [Regulamento QFP para 2021-2027](#), nos documentos orçamentais e nos dados da Comissão.

03 As **margens** foram esgotadas em domínios de intervenção específicos do QFP com maiores necessidades emergentes, enquanto outras áreas registaram menos procura, com as margens pendentes a alimentarem o SMI. A [figura 3](#) mostra que as **margens** das rubricas 2b, 5 e 6 do QFP (resiliência e valores, segurança e defesa e ação externa) foram sistematicamente esgotadas.

Figura 3 | As margens disponíveis foram sistematicamente esgotadas nos domínios de intervenção relacionados com a resiliência, a defesa e a ação externa



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão: [The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures](#), DG BUDG, 2021 (para as margens anuais iniciais); atualização técnica da programação financeira para 2026-2027 na sequência da adoção do orçamento de 2025 (para as margens atualizadas em 2021-2024 e as margens indicativas em 2025-2027).

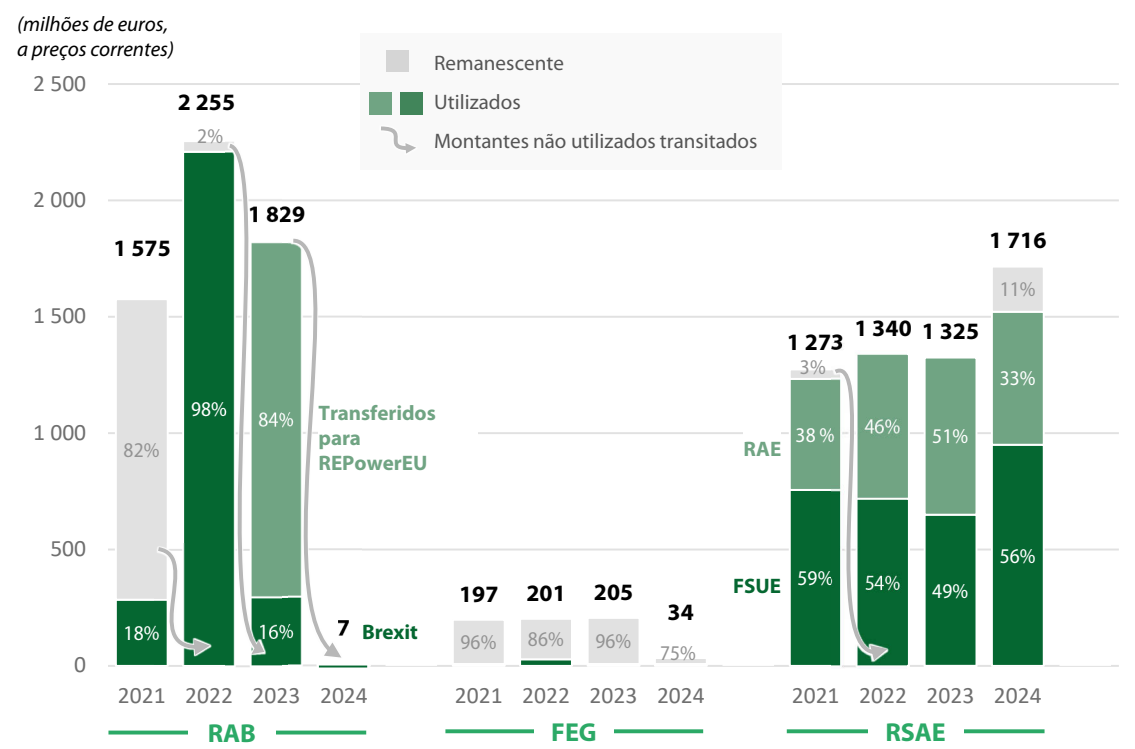
04 No âmbito da rubrica 5 do QFP, as margens foram esgotadas em 2023-2024 devido à criação do [instrumento para reforçar a indústria europeia da defesa através da contratação conjunta](#) (EDIRPA) em resposta à guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. No âmbito da rubrica 6, os programas de ação externa da UE necessitavam de ser reforçados devido à mudança nas prioridades políticas que exigia um maior financiamento para apoiar os refugiados sírios na Turquia e nos países vizinhos para 2021-2024. A utilização significativa das margens noutras rubricas deveu-se ao aumento dos custos dos empréstimos contraídos para o IRUE (rubrica 2B), ao apoio aos sistemas de acolhimento para as pessoas que fogem da Ucrânia (rubrica 4) e ao impacto da inflação nas despesas administrativas (rubrica 7).

- 05** O **SMI** só foi mobilizado em 2023 e 2024. No entanto, cada vez que foi utilizado, os montantes foram significativos, ascendendo, em média, a cerca de 200 milhões de euros. Sessenta por cento do montante total do SMI foi mobilizado para fazer face aos aumentos das despesas programadas em comparação com as estimativas iniciais causadas pelo aumento da inflação: i) as despesas relativas aos custos com juros para os fundos resultantes de empréstimos nos mercados de capitais destinados a financiar o IRUE; e ii) as despesas administrativas das instituições da UE. Outros casos de mobilização estavam ligados a acordos políticos para reforçar as ações de migração e de ajuda humanitária.
- 06** A procura do **FLEX** não foi linear. Com efeito, o instrumento foi moderadamente utilizado em 2021 e 2022, tendo o financiamento transitado para os exercícios seguintes. A procura aumentou então significativamente em 2023 e 2024, embora o FLEX nunca tenha sido totalmente esgotado.
- 07** Tal como no caso do SMI, o principal objetivo da mobilização do FLEX (45%) era fazer face ao aumento dos custos de juros do IRUE resultante do aumento da inflação. Além disso, 25% dos fundos foram mobilizados para a ajuda humanitária e 14% foram utilizados para fazer face à crise da COVID-19 e às catástrofes naturais. Os montantes remanescentes (16%) foram mobilizados para novas prioridades políticas e reforços dos programas do QFP.

A utilização de instrumentos especiais temáticos

- 08** A análise do consumo de instrumentos especiais temáticos revelou que a **RAB** e os instrumentos especiais temáticos do **FEG** foram significativamente subutilizados, enquanto a **RSAE**, que inclui o FSUE e a RAE, foi plenamente utilizada todos os anos entre 2021 e 2023, antes de serem introduzidas alterações na revisão intercalar de 2024 do QFP (ver [figura 4](#)).

Figura 4 | Subutilização da RAB e do FEG, mas elevada procura da RSAE em 2021-2024



Instrumentos especiais temáticos

Nota: Os montantes totais disponíveis em 2024 refletem as alterações da revisão intercalar do QFP. O montante da RAB transferido para o REPowerEU em 2023 inclui montantes pagos a título de pré-financiamento aos Estados-Membros em 2021 (123 milhões de euros) e em 2022 (335 milhões de euros). Estes montantes são excluídos dos montantes disponíveis e utilizados em 2021 e 2022.

Fonte: TCE, com base no [Regulamento QFP para 2021-2027](#), nos documentos orçamentais e nos dados da Comissão.

- 09** Até 2023, a Comissão tinha desembolsado 2,8 mil milhões de euros de pré-financiamento a 17 Estados-Membros que se candidataram ao apoio no âmbito da RAB, enquanto foram dez os Estados-Membros que não o fizeram. O [relatório de progresso da Comissão sobre a implementação da RAB](#) de junho de 2024 assinalou atrasos, mencionando razões como a exigência de os Estados-Membros demonstrarem uma ligação clara ao Brexit para as medidas apoiadas. Além disso, a capacidade da administração nacional foi afetada devido às negociações sobre os planos nacionais e os programas da política de coesão do [Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#). Posteriormente, uma alteração ao Regulamento RAB¹ permitiu aos Estados-Membros transferir fundos da RAB não utilizados para o [RePowerEU](#). No início de 2023, 23 Estados-Membros utilizaram esta opção, num montante total de 2,1 mil milhões de euros.
- 10** A utilização do **FEG** foi baixa, apesar do alargamento do seu âmbito de aplicação no QFP para 2021-2027, e os montantes do FEG foram reduzidos na revisão intercalar do QFP.
- 11** A intensa procura da **RSAE**, que inclui o FSUE e a RAE, evidenciou necessidades acrescidas relacionadas com o objetivo destes instrumentos: ocorrência e escala de catástrofes naturais (FSUE), crise humanitária na vizinhança da UE e emergências devidas à guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia (RAE).

¹ Artigo 4º do Regulamento (UE) [2023/435](#).

Siglas e acrónimos

ASAP: Instrumento de Apoio à Produção de Munições

COMISSÃO BUDG DO PE: Comissão dos Orçamentos do Parlamento Europeu

DG BUDG: Direção-Geral do Orçamento da Comissão Europeia

EDIRPA: instrumento para reforçar a indústria europeia da defesa através da contratação conjunta

FAMI: Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração

FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEG: Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização

FLEX: Instrumento de Flexibilidade

FSE: Fundo Social Europeu

FSE+: Fundo Social Europeu Mais

FSUE: Fundo de Solidariedade da União Europeia

IGFV: Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos

IRUE: Instrumento de Recuperação da União Europeia

IVCDI – Europa Global Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global

OCDE: Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos

PPAP: Projetos-piloto e ações preparatórias

QFP: Quadro financeiro plurianual

RAB: Reserva de Ajustamento ao Brexit

RAE: Reserva para Ajudas de Emergência

RSAE: Reserva para a Solidariedade e as Ajudas de Emergência

SMI: Instrumento de Margem Único

Glossário

Autoridade orçamental: Termo utilizado para fazer referência ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Europeia no exercício dos seus poderes de decisão em matérias orçamentais da UE.

Dotação: Montante reservado num orçamento para uma finalidade específica. O orçamento da UE é constituído por dotações de autorização e de pagamento.

Fundo de Solidariedade da União Europeia: Fundo que apoia os Estados-Membros da UE e os países candidatos à adesão na resposta a catástrofes naturais e emergências de saúde pública.

Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização: Fundo criado para apoiar os trabalhadores despedidos e os trabalhadores independentes cuja atividade tenha cessado devido à globalização e às mudanças tecnológicas e ambientais.

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional: Fundo da UE que reforça a coesão económica e social na União através do financiamento de investimentos que reduzam os desequilíbrios entre regiões.

Fundo Social Europeu Mais: Fundo da UE para as políticas de emprego, sociais, de educação e de competências, incluindo as reformas estruturais nestes domínios. Precedido pelo Fundo Social Europeu.

Fundo Social Europeu: Fundo da UE para criar oportunidades de formação e emprego e melhorar a situação das pessoas em risco de pobreza. Foi substituído pelo Fundo Social Europeu Mais.

Instrumento de Flexibilidade: Fonte de financiamento para despesas específicas imprevistas que não podem ser cobertas pelo orçamento anual da UE sem exceder os limites máximos de despesas correspondentes.

Instrumento de Margem Único: Instrumento especial da UE que permite incluir no orçamento dotações não utilizadas de anos anteriores ou, em último recurso, do ano em curso ou de anos futuros.

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, sobretudo através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Também conhecido como NextGenerationEU.

Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global: Programa da UE no âmbito do quadro financeiro plurianual para 2021-2027 que combina vários instrumentos de ação externa num único.

Instrumento especial: Instrumento que permite à UE mobilizar fundos adicionais acima dos seus limites máximos de despesas regulares em resposta a acontecimentos imprevistos, como crises e emergências.

IRUE: Instrumento especial da UE que pode ser utilizado para financiar parte dos custos dos pagamentos devidos pelos fundos resultantes de empréstimos contraídos nos mercados de capitais para financiar o Instrumento de Recuperação da União Europeia.

Margem global relativa às autorizações: Instrumento especial da UE do QFP para 2014-2020 que permite a inclusão no orçamento de dotações de autorização não utilizadas de anos anteriores.

Margem para Imprevistos: Instrumento especial da UE do QFP 2014-2020 que permite o financiamento de último recurso em resposta a circunstâncias imprevistas, permitindo a inclusão no orçamento de dotações não utilizadas ao abrigo de uma ou mais rubricas do QFP do exercício orçamental em curso e nos exercícios seguintes.

Margem: Diferença entre os limites máximos estabelecidos no quadro financeiro plurianual e as despesas previstas.

Mecanismo para a Ucrânia: Instrumento da UE para prestar apoio à Ucrânia no contexto da guerra de agressão da Rússia.

Orçamento: Mapa das receitas e despesas previstas para um período determinado.

Quadro financeiro plurianual: Plano de despesas da UE que fixa as prioridades (com base nos objetivos das políticas) e os limites máximos, geralmente para um período de sete anos. Proporciona a estrutura dentro da qual são definidos os orçamentos anuais da UE, limitando as despesas em cada categoria.

Regulamento Financeiro: Regras que regem a forma como se estabelece e utiliza o orçamento da UE e os processos associados, tais como o controlo interno, a comunicação de informações, a auditoria e a quitação.

REPowerEU: Iniciativa da UE para eliminar a dependência dos combustíveis fósseis, diversificar o aprovisionamento energético e acelerar a transição para as energias limpas.

Reserva de Ajustamento ao Brexit: Fundo que visa ajudar a combater as consequências adversas nos Estados-Membros, regiões e setores mais afetados pela saída do Reino Unido da UE.

Reserva para a Solidariedade e as Ajudas de Emergência: Instrumento especial da UE que visa responder a situações de emergência originadas por catástrofes naturais graves, crises de saúde pública e conflitos armados.

Reserva para a Solidariedade Europeia: Instrumento especial da UE que pode ser utilizado para financiar a assistência em resposta a emergências resultantes de catástrofes de grandes proporções abrangidas pelo Fundo de Solidariedade da União Europeia.

Reserva para a Ucrânia: Instrumento especial da UE que pode ser utilizado para financiar o Mecanismo para a Ucrânia.

Reserva para Ajudas de Emergência: Fundos do orçamento da UE reservados para responder a crises humanitárias e civis imprevistas dentro ou fora da UE.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/SR-2025-18>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/SR-2025-18>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria V – Financiamento e administração da União, presidida pelo Membro do TCE Jan Gregor. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Jorg Kristijan Petrovič, com a colaboração de Martin Puc, chefe de gabinete, e Mirko Iaconi, assessor de gabinete; Bogna Kuczyńska, responsável principal; Ilze Ozola, responsável de tarefa; Diana Voinea, Miguel Ferrão e Thomas Frappaz, auditores. Jesús Nieto Muñoz deu apoio gráfico.



Da esquerda para a direita: Thomas Frappaz, Jesús Nieto Muñoz, Martin Puc, Ilze Ozola, Jorg Kristijan Petrovič, Diana Voinea, Bogna Kuczyńska, Miguel Ferrão e Mirko Iaconi.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2025

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.

Fotografia da página de rosto: © stock.adobe.com/luzitanija.

Figura 1 — Ícones de casas: © stock.adobe.com/Jahura.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-5555-8	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/4528956	QJ-01-25-043-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5556-5	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/0095944	QJ-01-25-043-PT-N

COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Tribunal de Contas Europeu, [Relatório Especial 18/2025](#): "Flexibilidade do orçamento da UE — Permitiu responder a desafios imprevistos, mas o quadro é demasiado complexo", Serviço das Publicações da União Europeia, 2025.

A UE utiliza orçamentos de longo prazo, que abrangem atualmente sete anos, conhecidos como quadros financeiros plurianuais (QFP). Esta auditoria centrou-se nos instrumentos de flexibilidade que permitem ao orçamento da UE financiar despesas adicionais no QFP para 2021-2027. O Tribunal avaliou se estes instrumentos estavam bem concebidos e se a sua utilização era justificada para evitar que fossem utilizados de forma excessiva durante os primeiros anos do QFP. O Tribunal constatou que, apesar de uma utilização intensiva, a flexibilidade orçamental permitiu à UE responder a uma vasta gama de necessidades. No entanto, o quadro de flexibilidade é demasiado complexo, com múltiplos instrumentos, por vezes sobrepostos, que carecem de uma clara definição de prioridades. O Tribunal recomenda que a Comissão apoie melhor a tomada de decisões para a futura conceção do quadro de flexibilidade, que proponha a sua simplificação e que melhore os procedimentos de análise das alternativas antes de propor a utilização de instrumentos de flexibilidade.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

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

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/contact
Sítio Internet: eca.europa.eu
Redes sociais: @EUauditors