



# RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA

## AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Panorama financeiro da UE

Uma manta de retalhos que requer mais simplificação e  
melhor prestação de contas

# Índice

I.	RESPOSTAS SUCINTAS DA COMISSÃO .....	2
II.	RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE.....	3
1.	O panorama financeiro da UE e o seu potencial de simplificação .....	3
2.	Avaliação anterior à criação de novos instrumentos .....	4
3.	Prestação de contas pública do panorama financeiro da UE .....	5
III.	RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE.....	6
1.	Assegurar uma avaliação prévia adequada de todos os instrumentos .....	6
2.	Melhorar a comunicação de informações sobre o panorama financeiro global da UE.....	7
3.	Propor a integração do Fundo de Modernização no orçamento da UE.....	7
4.	Propor a integração e consolidação dos instrumentos de assistência financeira existentes.....	7

O presente documento apresenta as respostas da Comissão Europeia às observações de um relatório especial do Tribunal de Contas Europeu (TCE), em conformidade com o artigo 259.º do Regulamento Financeiro, a publicar juntamente com o relatório especial.

# I. RESPOSTAS SUCINTAS DA COMISSÃO

O atual panorama financeiro da UE evoluiu ao longo de várias décadas, com o orçamento da UE como pilar principal, e acompanhou o processo de integração europeia. Os orçamentos separados criados com as comunidades europeias na década de 1950 foram fundidos em diferentes etapas e, por fim, tornaram-se um orçamento único na década de 2000. O panorama também evoluiu em resposta a diferentes crises – em especial a crise financeira e económica – e a necessidades estratégicas específicas, como a assistência financeira, ou a necessidades relacionadas com a ação externa. Esta evolução não é específica do panorama financeiro da UE, podendo ser comparada com a dos Estados-Membros e das organizações internacionais.

A evolução e a situação atual do panorama financeiro da UE refletem e respeitam um conjunto claro de regras, estabelecidas tanto nos Tratados da UE (ou em separado, como no caso do Mecanismo Europeu de Estabilidade), como no direito derivado, como o Regulamento Quadro Financeiro Plurianual, o Regulamento relativo ao Instrumento de Recuperação da União Europeia e o Regulamento Financeiro, entre outros. A este respeito, a delimitação precisa dos instrumentos que o TCE teve em conta no presente relatório é essencial para compreender as suas conclusões.

A Comissão reconhece a diversidade de componentes do panorama financeiro da UE. No entanto, não concorda com a observação do TCE segundo a qual esse panorama é uma manta de retalhos, uma vez que todos os instrumentos foram adotados respeitando plenamente as bases jurídicas relevantes, objetivos estratégicos específicos, bem como os procedimentos interinstitucionais e a tomada de decisões políticas pertinentes. A diversidade de componentes do panorama financeiro não equivale em si a uma falta de eficiência ou de adequação. De facto, permitiu concretizar numerosas e cada vez mais complexas prioridades e objetivos estratégicos da União. A crescente magnitude e complexidade dos desafios económicos, sociais e mundiais exigiu o desenvolvimento de respostas comuns e a mobilização de recursos significativos. Tal conduziu a uma diversificação das intervenções e instrumentos financeiros, nomeadamente através da mobilização do investimento público e privado, a nível da UE e da área do euro, mas também de uma cooperação específica com os Estados-Membros e as organizações e instituições internacionais.

Nos casos em que foi identificada uma margem de simplificação específica no passado, procedeu-se a essa racionalização. Foi o caso, em particular, da inscrição do Fundo Europeu de Desenvolvimento no orçamento da UE. Sempre que possível, os novos instrumentos introduzidos seguem igualmente essa abordagem racionalizada. É o caso de vários instrumentos de assistência financeira, como a balança de pagamentos ou o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, bem como das garantias orçamentais e dos instrumentos financeiros, tanto nas políticas internas como externas, que estão cobertos pelo limite máximo dos recursos próprios. Esta abordagem aplica-se igualmente aos recentes instrumentos temporários de emergência, como o NextGenerationEU e o SURE, colocados dentro dos limites máximos pertinentes dos recursos próprios. O facto de esses passivos serem cobertos dentro desses limites máximos em caso de incumprimento dos beneficiários constitui, em si mesmo, uma evolução positiva da racionalização do panorama financeiro.

A Comissão aceita uma sub-recomendação do relatório do TCE, não aceita outra recomendação e aceita parcialmente todas as outras, com as limitações de que não pode prejudicar o seu direito de iniciativa legislativa e a sua futura proposta para o QFP pós-2027. Qualquer eventual iniciativa estará sujeita aos procedimentos legislativos previstos nos Tratados e no quadro em vigor, não prejudicando a decisão dos legisladores ou de outras instituições envolvidas. A Comissão continuará a acompanhar a evolução do panorama financeiro no que diz respeito às componentes da sua competência e esforçar-se-á por obter uma maior simplificação, conforme necessário e adequado.

Por último, o relatório do TCE faz referência a elementos que têm um alcance institucional mais vasto decorrente dos Tratados, por exemplo, no que se refere aos direitos de auditoria do TCE ou ao

papel do Parlamento Europeu em relação ao panorama financeiro, que estão fora do âmbito de competências da Comissão.

## II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

### 1. O panorama financeiro da UE e o seu potencial de simplificação

A Comissão congratula-se com o facto de o TCE ter reconhecido que existem diferentes razões e motivos que justificam o atual panorama financeiro da UE<sup>1</sup>.

O panorama financeiro da UE foi criado ao longo do tempo, com base na evolução dos requisitos jurídicos, e dá resposta a várias crises e emergências diversas. As disposições aplicáveis do Tratado mudaram significativamente ao longo do tempo, por exemplo, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009, e o Regulamento Financeiro foi alterado muito substancialmente em 2012 e em 2018. Além disso, os vários instrumentos auditados pelo TCE são abrangidos por bases jurídicas diferentes, algumas das quais, como o Tratado MEE, não são da competência da Comissão.

A tentativa da Comissão de simplificar o panorama financeiro da UE, sempre que possível e justificado, é evidenciada pela inscrição do Fundo Europeu de Desenvolvimento no orçamento do QFP 2021-2027, que põe termo a um longo debate político sobre a sua integração no orçamento da UE. Esta alteração é importante tanto em termos quantitativos (estimados em cerca de 30 mil milhões de EUR ao longo de sete anos) como qualitativos. Com efeito, contribui para simplificar o panorama financeiro da UE e alinhar a tomada de decisões com o processo de codecisão alargado e com o reforço do controlo do Parlamento Europeu sobre a legislação e os instrumentos de despesa da UE. Além disso, facilita o acompanhamento dos progressos realizados relativamente ao compromisso assumido pela UE de consagrar 0,7 % do rendimento nacional bruto à ajuda pública ao desenvolvimento.

Esses esforços interinstitucionais no sentido de racionalizar o panorama financeiro, sempre que possível, também são visíveis em relação aos instrumentos que não são abrangidos pelo orçamento da UE nos termos dos Tratados, por exemplo, o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP), operacional desde julho de 2021. Este instrumento não integrado no orçamento da UE financia o apoio aos exércitos dos países parceiros da UE com infraestruturas, formação e equipamento. Estas atividades são racionalizadas ficando unicamente ao abrigo do MEAP, ao passo que anteriormente eram financiadas ao abrigo de dois instrumentos diferentes: o mecanismo Athena e o Mecanismo de Apoio à Paz em África, este último financiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento.

Além disso, a Comissão salienta igualmente que a inclusão no âmbito dos limites máximos dos recursos próprios de instrumentos de emergência como o NextGenerationEU, a assistência macrofinanceira e o apoio à Ucrânia<sup>2</sup> e (parcialmente) os passivos do SURE, representa, em si, um esforço adicional para racionalizar o panorama, apesar da emergência e da criação urgente que caracterizaram estes dois instrumentos. Tal está em conformidade com a abordagem consolidada de assegurar a cobertura, dentro dos limites máximos dos recursos próprios, dos passivos contingentes decorrentes da assistência financeira aos Estados-Membros (por exemplo, balança de

<sup>1</sup> Relatório do TCE, Síntese, ponto IV.

<sup>2</sup> Regulamento (UE) 2022/2463 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, que cria um instrumento para prestar apoio à Ucrânia em 2023 (assistência macrofinanceira+) (JO L 322 de 16.12.2022, p. 1).

pagamentos, Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira), bem como das garantias orçamentais e dos instrumentos financeiros (tanto para os instrumentos de política interna como externa, por exemplo, o InvestEU, a Garantia para a Ação Externa, etc.).

Por último, as características fundamentalmente diferentes do Fundo de Modernização justificam a decisão relativa à sua criação com os mecanismos de governação em vigor. A Comissão não prejudica qualquer eventual ação no futuro, que deverá basear-se numa avaliação cuidadosa dos possíveis benefícios que a inscrição do Fundo de Modernização no orçamento traria em termos de governação. No caso do Fundo de Inovação e do Fundo de Modernização, embora ambos os regimes de apoio visem descarbonizar a Europa, apresentam diferenças que justificam a sua criação com diferentes mecanismos de governação. Por um lado, o Fundo de Inovação apoia projetos através de convites à apresentação de propostas a nível da UE com o objetivo de financiar os melhores projetos na União em termos de inovação, prevenção das emissões de gases com efeito de estufa, maturidade, escalabilidade e eficiência em termos de custos, pelo que as principais decisões são tomadas pela Comissão. Por outro lado, no caso do Fundo de Modernização, que apoia a modernização dos sistemas energéticos nos 10 Estados-Membros da UE beneficiários, o financiamento é efetuado com base nas respetivas dotações nacionais predeterminadas, as decisões são tomadas por um Comité de Investimento administrado pelo BEI e maioritariamente composto por representantes dos Estados-Membros, e os Estados-Membros beneficiários são responsáveis pelo seu funcionamento.

## 2. Avaliação anterior à criação de novos instrumentos

A criação de novos instrumentos é norteadada por um quadro abrangente, incluindo princípios orientadores e processos normalizados. Inclui:

- o **Acordo Interinstitucional sobre «Legislar melhor»** de 2016<sup>3</sup>;
- o **Regulamento Financeiro**;
- no que se refere aos atos de base para os programas plurianuais, o **Acordo Interinstitucional** de 16 de dezembro de 2020<sup>4</sup> sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, bem como sobre os novos recursos próprios, incluindo um roteiro para a introdução de novos recursos próprios;
- a **declaração comum do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, de 16 de dezembro de 2020, sobre o controlo orçamental das novas propostas** baseadas no artigo 122.º do TFUE suscetíveis de ter uma incidência significativa no orçamento da União<sup>5</sup>;
- **as orientações e ferramentas para legislar melhor** ao abrigo das quais são realizadas avaliações de impacto ou avaliações *ex ante*, em conformidade com os princípios da iniciativa «Legislar Melhor», nomeadamente de programas e instrumentos de financiamento.

---

<sup>3</sup> Acordo interinstitucional, de 13 de abril de 2016, entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor (JO L 123 de 12.5.2016).

<sup>4</sup> Acordo interinstitucional, de 16 de dezembro de 2020, entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, bem como sobre os novos recursos próprios, incluindo um roteiro para a introdução de novos recursos próprios (JO L 4331 de 22.12.2020, p. 28., ver n.ºs 18, 19 e 26. Ver também o anexo I, nota de rodapé 4).

<sup>5</sup> JO C 4441 de 22.12.2020.

Deve ser elaborada uma avaliação *ex ante*, em conformidade com o Regulamento Financeiro, dos principais programas do quadro financeiro plurianual<sup>6</sup>. As avaliações *ex ante* (e as avaliações de impacto) contribuem para a tomada de decisões sobre a conceção dos instrumentos ao analisarem as opções estratégicas, nomeadamente através da verificação das estratégias de intervenção, dos instrumentos, dos canais ou dos níveis de intervenção. Quando se deva realizar uma avaliação de impacto, mas tal não for possível, por exemplo, por razões de urgência, as orientações e ferramentas para legislar melhor preveem, desde novembro de 2021, a publicação de um documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD) no prazo de três meses após a publicação da proposta. Este deve incluir uma justificação para a conceção, a avaliação da coerência com outros instrumentos e uma análise custo-benefício. Em caso de urgência, o vice-presidente responsável pelas Relações Interinstitucionais e Prospetiva pode decidir se concede uma derrogação ao requisito da realização de uma avaliação de impacto. Além disso, a elaboração de um novo quadro financeiro plurianual é um processo único que exige uma abordagem específica no que se refere ao âmbito e à profundidade da análise. Para este processo, a Comissão emite, a nível interno, orientações práticas para os trabalhos preparatórios.

### 3. Prestação de contas pública do panorama financeiro da UE

Os mecanismos de controlo público e o âmbito das competências do Parlamento Europeu no contexto dos diferentes instrumentos<sup>7</sup> baseiam-se inteiramente nas disposições pertinentes dos Tratados e resultam do processo legislativo interinstitucional aplicável. A este respeito, a Comissão salienta que tem responsabilidades limitadas na criação e/ou aplicação de determinados instrumentos, em especial tendo em conta que alguns deles estão fora do âmbito de aplicação dos Tratados da UE (por exemplo, o MEE).

De um modo geral, a Comissão considera que os gestores de fundos públicos, tanto a nível da UE como nacional, devem ser responsabilizados com base na comunicação de informações e em auditorias transparentes realizadas por auditores independentes. Relativamente aos instrumentos não abrangidos pelos direitos de auditoria do TCE, existem procedimentos de auditoria externa independente. A Comissão considera que cabe às instituições e organismos em causa e ao TCE debater estas questões<sup>8</sup>.

No que diz respeito aos direitos de supervisão do Parlamento Europeu em relação ao Fundo de Modernização, a Comissão considera que existe um grau suficiente de controlo público<sup>9</sup>. O Regulamento de Execução (UE) 2020/1001<sup>10</sup> descreve em pormenor o acompanhamento, a comunicação de informações, a avaliação e as regras de auditoria em vigor, bem como as responsabilidades do BEI e da Comissão no que respeita à publicação dos respetivos relatórios no sítio Web do Fundo de Modernização e no «Europa»<sup>11</sup>. Por conseguinte, a Comissão considera que estas medidas proporcionam total transparência e garantias suficientes de supervisão orçamental.

---

<sup>6</sup> Regulamento Financeiro, artigo 34.º.

<sup>7</sup> Ver as observações 62 a 66 do TCE.

<sup>8</sup> Ver a conclusão 96 do TCE.

<sup>9</sup> Ver a observação 63 do TCE.

<sup>10</sup> Regulamento de Execução (UE) 2020/1001 da Comissão de 9 de julho de 2020 que estabelece regras pormenorizadas para a aplicação da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante ao funcionamento do Fundo de Modernização de apoio a investimentos destinados a modernizar os sistemas energéticos e a melhorar a eficiência energética de determinados Estados-Membros (JO L 221 de 10.7.2020, p. 107).

<sup>11</sup> Sítio Web do Fundo de Modernização (i) <https://modernisationfund.eu/investments/> e Fundo de Modernização no portal Europa (ii) [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund_en)

A Comissão apresenta informações, em conformidade com o Regulamento Financeiro (RF), sobre a execução do orçamento da UE numa série de relatórios financeiros, tais como as contas anuais consolidadas da UE, o Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução, os documentos de trabalho anexados ao projeto de orçamento em conformidade com o artigo 41.º do RF e o relatório elaborado com base no artigo 250.º do RF sobre os instrumentos financeiros, as garantias orçamentais, a assistência financeira e os passivos contingentes.

Além disso, a Comissão elabora, em conformidade com os artigos 16.º e 17.º do Acordo Interinstitucional de 16 de dezembro de 2020 e com base nas informações publicamente disponíveis, o relatório sobre a transparência orçamental, que abrange alguns instrumentos que não são da competência da Comissão no que se refere à apresentação de relatórios.

Por conseguinte, a Comissão fornece os relatórios e informações necessários para permitir ao Parlamento Europeu exercer o seu controlo democrático relativamente a todos os instrumentos e fundos da sua competência, em conformidade com os requisitos dos Tratados e dos regulamentos aplicáveis. A Comissão não pode ser responsabilizada pelos fundos que foram colocados fora das suas prerrogativas.

## III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TCE

### 1. Assegurar uma avaliação prévia adequada de todos os instrumentos

A Comissão deve:

a) **No âmbito do quadro existente, assegurar que a criação de qualquer novo instrumento é sujeita a uma avaliação da configuração escolhida e da necessidade de criar esse instrumento dentro ou fora do orçamento da UE, e**

b) **Partilhar esta boa prática com o Conselho com vista à sua aplicação a novos instrumentos não propostos pela Comissão.**

**Prazo de execução: 2024**

A Comissão **aceita parcialmente** a alínea a) da presente recomendação, uma vez que não é possível assegurar uma avaliação prévia de cada proposta, como em caso de urgência, ou para ações que não sejam da sua competência nos termos dos Tratados.

A Comissão **aceita parcialmente** a alínea b).

Além disso, em relação à alínea b), a Comissão não pode aceitar ir além do quadro existente. Assim, a Comissão insiste em que a avaliação das opções para a configuração deve respeitar os requisitos dos Tratados e/ou os quadros políticos no âmbito dos procedimentos legislativos e não pode ser garantida para todas as propostas, em especial as que se encontram fora deste quadro (tipo MEE ou procedimentos urgentes).

A este respeito, a criação de novos instrumentos é norteadora por um quadro abrangente, incluindo princípios orientadores e processos normalizados, como descrito no ponto II.2.



## 2. Melhorar a comunicação de informações sobre o panorama financeiro global da UE

**A Comissão deve elaborar um relatório que abranja todos os instrumentos do panorama financeiro global da UE.**

**Prazo de execução: 2024**

A Comissão **aceita parcialmente** esta recomendação.

Tal como indicado no ponto II.3, em conformidade com o Regulamento Financeiro (RF), a Comissão já presta informações sobre a execução do orçamento da UE e sobre os instrumentos pelos quais é responsável em vários relatórios. Além disso, a Comissão presta informações sobre outros instrumentos, tal como previsto no ponto 16 do Acordo Interinstitucional<sup>12</sup>. A Comissão não tem competência jurídica para apresentar relatórios sobre instrumentos que estão fora do âmbito de aplicação do orçamento da UE ou mesmo fora dos Tratados, que não fazem parte das contas da UE (operações próprias do Banco Europeu de Investimento, mecanismo de concessão de empréstimos à Grécia, Fundo de Modernização, etc.) ou para os quais não existem documentos acessíveis ao público. Essa «comunicação de informações sobre o panorama financeiro global da UE» não pode ser feita ao abrigo do Regulamento Financeiro, uma vez que iria além do seu âmbito de aplicação e se basearia, em parte, em informações que devem ser facultadas por outros organismos (por exemplo, o BEI sobre as suas próprias operações).

## 3. Propor a integração do Fundo de Modernização no orçamento da UE.

**Para o próximo quadro financeiro plurianual, a Comissão deve propor a integração do Fundo de Modernização no orçamento da UE, tendo em conta as especificidades do Fundo.**

**Prazo de execução: 2025**

A Comissão **não aceita** esta recomendação.

Tendo em conta as especificidades do Fundo e reservando-se o seu direito de iniciativa legislativa, tal como estabelecido nos Tratados, a Comissão não pode antecipar o conteúdo e o âmbito da sua proposta para o QFP pós-2027.

---

<sup>12</sup> Acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, bem como sobre os novos recursos próprios, incluindo um roteiro para a introdução de novos recursos próprios, Acordo interinstitucional, de 16 de dezembro de 2020, entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, bem como sobre os novos recursos próprios, incluindo um roteiro para a introdução de novos recursos próprios (JO L 433I de 22.12.2020, p. 28).



## 4. Propor a integração e consolidação dos instrumentos de assistência financeira existentes

**Prazo de execução: 2025**

- (a) **Dialogar com o Parlamento Europeu, o Conselho e o Mecanismo Europeu de Estabilidade com vista a chegar a uma posição comum sobre a integração do Mecanismo Europeu de Estabilidade no quadro jurídico da UE**

A Comissão **aceita** esta recomendação.

- (b) **Apresentar novas propostas legislativas para consolidar os instrumentos de assistência financeira existentes**

A Comissão **aceita parcialmente** esta recomendação.

A Comissão reserva-se o direito de iniciativa legislativa, tal como estabelecido nos Tratados. Caso o Mecanismo Europeu de Estabilidade seja integrado no «quadro jurídico da UE», a Comissão examinará a possibilidade de consolidar os instrumentos de assistência financeira existentes, tendo em conta os instrumentos de assistência financeira que estiverem operacionais nesse momento e avaliando se existem benefícios em integrar instrumentos que já não estejam operacionais.