COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 17.12.2025
COM(2025) 767 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a capacidade e as atribuições das instituições orçamentais independentes na UE

{SWD(2025) 417 final}

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a capacidade e as atribuições das instituições orçamentais independentes na UE

1. INTRODUÇÃO

A Diretiva 2011/85/UE do Conselho que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros[1] entrou em vigor em dezembro de 2011 e constituiu uma parte importante do pacote de medidas legislativas sobre o reforço da governação económica, também designado por «six-pack». A diretiva estabeleceu, pela primeira vez, requisitos mínimos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros. Tendo em conta a experiência adquirida desde 2011, o sistema de supervisão económica foi recentemente objeto de uma revisão integral, que culminou numa reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento que entrou em vigor em 30 de abril de 2024. Neste contexto, a Diretiva 2011/85/UE do Conselho foi alterada pela Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho[2].

A Diretiva 2011/85/UE introduziu requisitos mínimos para os sistemas de contabilidade orçamental e de informação estatística, regras e procedimentos que regem a elaboração das previsões para efeitos de planeamento orçamental, regras orçamentais numéricas específicas de cada país, quadros orçamentais de médio prazo e mecanismos que regem as relações orçamentais entre as autoridades públicas em todos os subsetores da administração pública. Embora tenha abrangido todas estas disposições, analisando se continuavam a ser pertinentes e se tinham sido entendidas e aplicadas como previsto, a revisão também teve em conta elementos novos, refletindo os desenvolvimentos desde 2011. Em especial, as instituições orçamentais independentes (IOI) demonstraram que podem desempenhar um papel importante ao contribuir com informações para o debate sobre a política orçamental e ao promover práticas orçamentais sólidas, desde que disponham de uma estrutura institucional robusta e de recursos adequados, num contexto em que as implicações orçamentais das alterações climáticas se tornaram cada vez mais prementes. A Diretiva (UE) 2024/1265 reflete o resultado da revisão e das negociações com o Conselho e o Parlamento Europeu, resultando em alterações da Diretiva 2011/85/UE, que devem ser transpostas para o direito nacional pelos Estados-Membros até 31 de dezembro de 2025.

O artigo 16.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2011/85/UE, recentemente alterado, estabelece que, até 31 de dezembro de 2025, e posteriormente de cinco em cinco anos, a Comissão tem de apresentar um relatório sobre o ponto da situação da «capacidade e das atribuições das instituições orçamentais independentes que existem na União, tendo em conta os progressos realizados desde a entrada em vigor da presente diretiva, com base nas conclusões da base de dados relativa à governação orçamental da Comissão e nas consultas com as partes interessadas pertinentes, com vista a explorar normas mínimas». Para o efeito, a Comissão elaborou o presente relatório e o documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha, com fichas informativas individuais que apresentam os principais factos e características das 31 IOI atualmente estabelecidas na UE e um resumo dos pontos fortes e

[1] JO L 306 de 23.11.2011, p. 41.

[2] Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024 e Regulamento (UE) 2024/1264 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos e Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros.

fracos de cada uma delas. As fichas informativas baseiam-se nas informações fornecidas pelas IOI para a edição de 2025 da base de dados relativa à governação orçamental da Comissão (módulo IOI), bem como em contributos adicionais recebidos para o relatório intercalar[3] e em vários intercâmbios bilaterais com as autoridades nacionais e as IOI. O presente relatório tem em conta as informações disponíveis até meados de outubro de 2025, incluindo a legislação nacional adotada até essa data. Apresenta as conclusões gerais retiradas das informações contidas nas fichas informativas.

O objetivo do presente relatório é fazer um balanço das atribuições e capacidade das IOI da UE, com vista a facilitar a aprendizagem mútua e o futuro desenvolvimento das IOI. As informações apresentadas no presente relatório servirão igualmente de base de comparação para os exercícios de avaliação de acompanhamento. Como já referido, a diretiva exige que a Comissão apresente, de cinco em cinco anos, um relatório sobre as atribuições e a capacidade das IOI. Tal proporcionará, em especial, informações úteis para avaliar em que medida as IOI têm capacidade para desempenhar as atribuições que, a partir de 2032, se tornarão obrigatórias, em conformidade com as disposições do Regulamento (UE) 2024/1263 do Pacto de Estabilidade e Crescimento[4].

O presente relatório não tem por objetivo avaliar a conformidade das disposições nacionais com a diretiva alterada. Essa avaliação será efetuada após o termo do prazo de transposição, em conformidade com o direito da UE.

O relatório está estruturado da seguinte forma: a secção seguinte apresenta uma breve panorâmica da evolução da situação desde a entrada em vigor da diretiva original em 2011. As duas subsecções seguintes resumem a situação atual no que diz respeito às atribuições e à capacidade, respetivamente, das IOI da UE. A última subsecção, por sua vez, abrange os recursos, a independência e as atividades de comunicação das IOI. A secção final do relatório resume as principais conclusões.

2. ATRIBUIÇÕES E CAPACIDADE DAS IOI DA UE

2.1. Evolução da situação desde a entrada em vigor da Diretiva 2011/85/UE

A evolução do quadro jurídico que rege as IOI[5] foi, sem dúvida, um dos fatores determinantes para o aumento acentuado do número de IOI observado na UE ao longo da última década e meia. A figura 1 mostra que um grande número de novas IOI foi criado nos anos que se seguiram à crise financeira mundial e à nova legislação da UE que se seguiu, em especial o Regulamento (UE) n.º 473/2013. Antes disso, existia apenas um pequeno número de IOI na UE, embora algumas tivessem uma longa tradição, como o WIFO na Áustria, o CPB nos

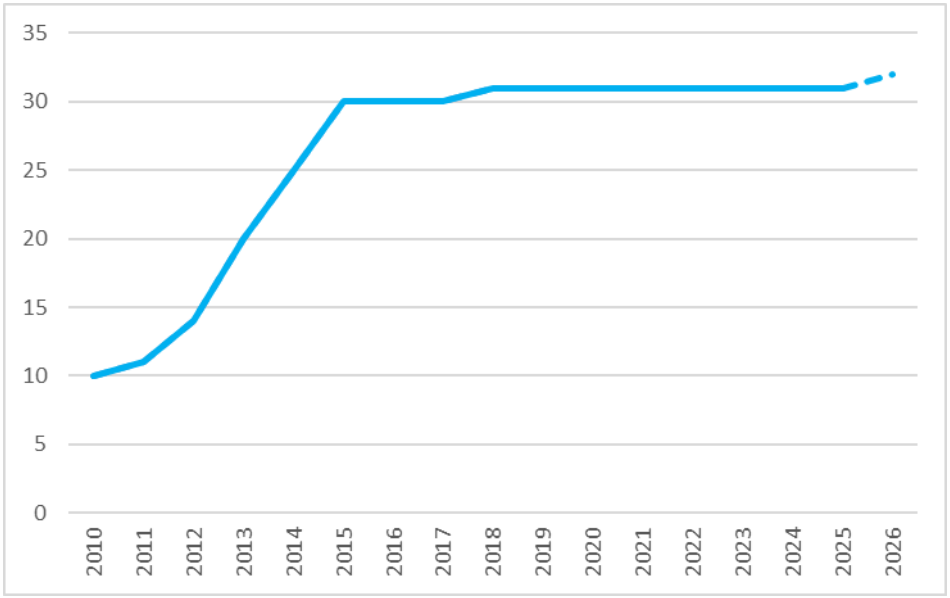
[3] Relatório intercalar sobre a aplicação da Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros.

[4] Artigos 11.º e 15.º do Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

[5] Para além da Diretiva 2011/85/UE que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, inclui o Regulamento (UE) n.º 473/2013 que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para a correção do défice excessivo dos Estados-Membros da área do euro. Fora do quadro jurídico da UE, o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, um acordo intergovernamental assinado em março de 2012, contém igualmente disposições com incidência nas IOI na maioria dos Estados-Membros, em especial no seu título III, que estabelece o chamado «Pacto Orçamental». A reforma de 2024 incorporou o pacto orçamental no direito da UE.

Países Baixos, o Conselho Económico na Dinamarca e o Gabinete Federal de Planeamento na Bélgica[6][7]. Mais recentemente, foram criadas IOI em Estados-Membros não pertencentes à área do euro, incluindo a Chéquia e a Polónia. A IOI criada mais recentemente foi o Conselho Orçamental da Polónia, que deverá entrar em funcionamento em 1 de janeiro de 2026, elevando para 32 o número total de IOI existentes na UE[8].

Figura 1. Número de IOI existentes na UE desde 2010



Fonte: base de dados relativa à governação orçamental da Comissão Europeia (edição de 2025).
N.B.: prevê-se que a Polónia disponha de uma IOI operacional a partir de 2026.

Cinco Estados-Membros optaram por ter duas IOI, cada uma delas com atribuições específicas[9]. Nos cinco casos, uma das duas IOI é uma instituição de longa data com uma tradição de previsão macroeconómica. Ao introduzir as IOI no quadro orçamental nacional, esses Estados-Membros consideraram eficiente permitir que essas instituições continuassem a assumir a atribuição de elaborar as previsões macroeconómicas subjacentes aos planos orçamentais do governo e deixar que outra instituição assumisse a outra atribuição das IOI decorrente da legislação da UE, ou seja, controlar o cumprimento das regras orçamentais, bem como, eventualmente, outras atribuições das IOI, como a avaliação da sustentabilidade a longo prazo ou o cálculo dos custos orçamentais. As alterações da Diretiva 2011/85/UE permitem explicitamente que um Estado-Membro tenha mais do que uma IOI, a fim de ter em conta contextos nacionais específicos como estes. No entanto, tais soluções podem dificultar a

[6] O nome completo das IOI consta do anexo 1.
[7] Na maioria dos casos, estas instituições têm um mandato mais amplo do que as IOI típicas, tendo sido estabelecidas antes do início da criação das IOI.
[8] Este número inclui instituições que desempenham pelo menos uma das atribuições das IOI previstas na legislação a nível da UE e que também cumprem os critérios básicos de independência. Alguns Estados-Membros dispõem também de outras instituições com atribuições semelhantes às das IOI, como os gabinetes parlamentares do orçamento, embora estas não desempenhem nenhuma das atribuições formais das IOI (por exemplo, Áustria, Grécia e Portugal).
[9] Estes cinco Estados-Membros são a Áustria, a Bélgica, a Eslovénia, o Luxemburgo e os Países Baixos.

ambição de criar uma identidade própria para a IOI, enquanto instituição claramente reconhecida pelo público como guardiã da política orçamental nacional[10].

Existe também um grupo de IOI que estão ligadas ou integradas numa instituição-mãe, como o tribunal de contas nacional (Finlândia, França e Lituânia), ou em que o papel de IOI é atribuído a uma instituição que acumula outras atribuições que não são próprias de uma IOI (por exemplo, Áustria/WIFO, Dinamarca, Países Baixos/CPB e CoS, Luxemburgo/STATEC, Eslovénia/IMAD). Tais soluções podem permitir que uma IOI tire partido dos conhecimentos especializados já existentes ou «tome emprestada» a credibilidade consolidada de uma instituição existente, beneficiando, simultaneamente, de alguma proteção orçamental. No entanto, mais uma vez, corre-se o risco de tornar o papel específico da IOI menos claramente discernível, o que poderia dificultar a comunicação em matéria orçamental junto do público.

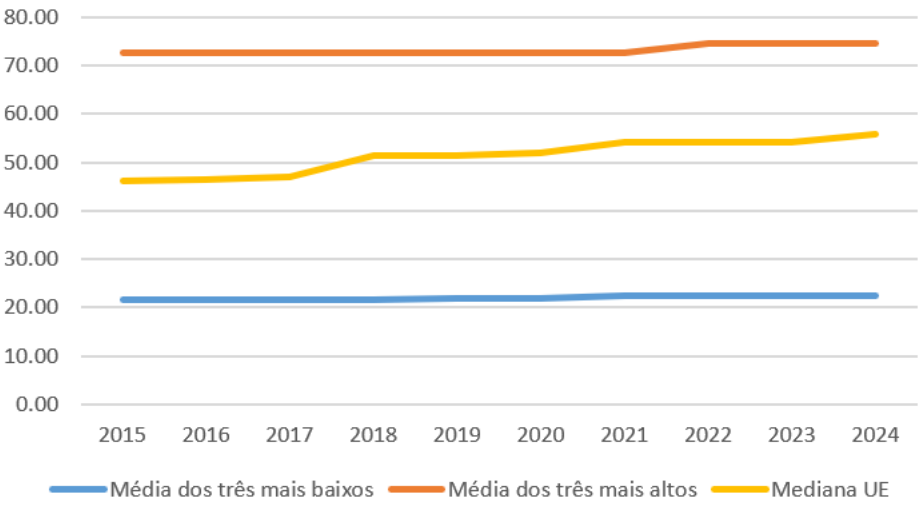
Uma vez que os quadros orçamentais nacionais devem poder refletir as características e tradições institucionais nacionais específicas, a legislação da UE relativa às IOI não impõe uma abordagem única, deixando margem para escolhas específicas para cada país e um certo grau de flexibilidade no que diz respeito à interpretação exata ou à aplicação prática de determinadas disposições. Consequentemente, surgiram diferenças relativamente acentuadas entre as IOI da UE. As secções seguintes apresentam uma breve panorâmica da situação atual no que diz respeito a algumas das principais características das IOI.

2.2. Âmbito das atribuições das IOI da UE

O vasto leque de diferenças entre as IOI da UE é claramente visível no âmbito das suas atribuições, quer se trate das atribuições que efetivamente desempenham, quer dos seus mandatos legais. Esta diversidade pode refletir o facto de que, até à recente revisão do quadro jurídico, a legislação da UE exigia apenas um mandato relativamente restrito para os «organismos independentes», abrangendo principalmente a elaboração ou aprovação de previsões macroeconómicas (para a área do euro) e o controlo do cumprimento das regras orçamentais nacionais. Foi apenas na sequência das alterações da Diretiva 2011/85/UE que estas atribuições passaram a ser estabelecidas como atribuições das IOI em todos os Estados-Membros da UE, tendo sido acrescentadas outras atribuições. Consequentemente, alguns Estados-Membros consideraram suficiente exigir apenas que as suas IOI cumprissem este mandato restrito, enquanto outros o alargaram ou, pelo menos, conferiram às IOI a liberdade e os meios para o fazer. Esta situação reflete-se no índice SIFI, um índice baseado nos dados recolhidos pela Comissão junto das IOI da UE para o inquérito anual à base de dados relativa à governação orçamental (figura 2). Este índice mede o âmbito das atribuições das IOI, ponderado em função da intensidade com que são exercidas e da força jurídica do seu mandato. Por conseguinte, não é um indicador da sua eficiência ou independência nem do seu impacto na política orçamental. Como seria de esperar, o índice global revela um elevado grau de estabilidade ao longo do tempo, embora algumas IOI tenham registado um aumento do seu índice nos últimos anos.

[10] Por conseguinte, o considerando 14 da Diretiva (UE) 2024/1265 estabelece que «deverá evitar-se uma fragmentação institucional excessiva das atribuições de controlo».

Figura 2. Variação do âmbito da atividade das IOI (índice SIFI)



Fonte: base de dados relativa à governação orçamental da Comissão Europeia (edição de 2025).
N.B.: o valor máximo possível do índice SIFI é 100.

Cinco IOI comunicaram elaborar as **previsões macroeconómicas** subjacentes aos planos orçamentais dos respetivos Estados-Membros. Outras 14 IOI comunicaram aprovar essas previsões, seja diretamente ou através de um comité associado à sua IOI ou no qual tenham direito de voto. Dois Estados-Membros da área do euro comunicaram que as suas IOI apenas avaliam essas previsões (Finlândia e França), ao passo que, na maioria dos Estados-Membros não pertencentes à área do euro, as IOI comunicaram ter pouco ou nenhum envolvimento até à data na elaboração ou avaliação das previsões macroeconómicas.

As IOI estão um pouco menos envolvidas nas **previsões orçamentais**, sendo que metade das IOI declaram aprovar ou avaliar as previsões orçamentais antes de os planos orçamentais serem adotados pelo parlamento. Tal não significa que essas IOI baseiem as suas avaliações numa previsão orçamental própria completa, pois a maioria não o faz, nem que nenhuma das outras IOI elabore as suas próprias previsões orçamentais, já que algumas o fazem. Apenas um pequeno número de IOI baseia as suas avaliações no **cálculo quantitativo dos custos das políticas** [por exemplo, a Áustria (FISK), a Bélgica (FPB), a Itália e os Países Baixos (CPB)].

Todos os Estados-Membros, com exceção da Polónia, comunicaram ter uma IOI com mandato para realizar o **controlo *ex post* do cumprimento das regras orçamentais nacionais**, sendo esta uma atividade central das IOI, enquanto quase todos comunicaram que também têm um mandato para efetuar o controlo *ex ante* do cumprimento.

Pouco mais de metade das IOI comunicou realizar algum tipo de **análise da sustentabilidade a longo prazo**, sendo que a maioria afirma que esta tarefa faz explicitamente parte do seu mandato. Refletindo o facto de as análises de sustentabilidade serem uma atividade relativamente intensiva em termos de recursos e serem frequentemente realizadas para além das outras atribuições acima mencionadas, foram sobretudo as IOI mais bem dotadas de recursos que comunicaram realizar esta atribuição, por exemplo, as IOI na Áustria (WIFO), Bélgica (FPB), Espanha, Itália, Países Baixos (CPB), Portugal e Eslováquia. No entanto, algumas IOI de menor dimensão declararam estar ativas em diferentes graus neste domínio, por exemplo, as IOI na Áustria (FISK), na Chéquia, na Irlanda, na Lituânia, na Letónia e na

Eslovénia (FC). Quase todas as IOI que não comunicaram qualquer atividade no domínio da sustentabilidade a longo prazo eram relativamente pequenas.

No que diz respeito à participação das IOI na primeira ronda de **planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo**, o cenário é variado, o que pode refletir o facto de os Estados-Membros terem até ao final de 2025 para transpor as alterações da Diretiva 2011/85/UE e de terem tido pouco tempo para se adaptarem ao novo quadro de governação orçamental da UE. Além disso, como já referido, os Estados-Membros não serão legalmente obrigados a envolver as IOI até 1 de maio de 2032. No entanto, cerca de metade dos Estados-Membros comunicou envolver pelo menos uma IOI de alguma forma na primeira ronda de planos orçamentais-estruturais de médio prazo, principalmente através da aprovação (ou, em alguns casos, da elaboração) das previsões macroeconómicas subjacentes ao plano. Algumas IOI publicaram a sua própria avaliação dos planos, mesmo sem estarem formalmente incumbidas de o fazer.

Do mesmo modo, uma vez que a **avaliação da consistência, coerência e eficácia do quadro orçamental nacional** só se tornou uma atribuição obrigatória na sequência da alteração da Diretiva 2011/85/UE, não surpreende que apenas um número limitado de IOI tenha declarado estar ativa neste domínio e, muitas vezes, apenas de forma limitada, sem realizar uma análise exaustiva do quadro no seu conjunto.

2.3. Capacidade das IOI da UE

2.3.1. Recursos financeiros e humanos

O nível de recursos financeiros disponibilizados às IOI varia significativamente entre as IOI. As **dotações orçamentais** mais baixas comunicadas para 2024 foram de 100 000 EUR (Luxemburgo/CNFP). Em contrapartida, algumas IOI autónomas comunicaram orçamentos significativamente mais elevados (cerca de 11 milhões de EUR em Espanha)[11]. O orçamento mediano, com base nas IOI capazes de identificar o seu próprio orçamento, foi de cerca de 900 000 EUR. Três IOI não conseguiram indicar um montante, uma vez que o financiamento das suas atividades foi declarado como proveniente do orçamento global de uma instituição-mãe, sobre a qual tinham pouco controlo (Bélgica/SPBR, França e Países Baixos/CoS). A vasta gama de dotações orçamentais reflete principalmente a dimensão variável do pessoal técnico das IOI, mas também uma série de outras características institucionais descritas mais pormenorizadamente a seguir[12].

Os **níveis de dotação de recursos humanos** das IOI variam entre cerca de um equivalente a tempo completo na Alemanha[13] e 67 em Espanha. O nível mediano de dotação de recursos humanos é de 6,5 membros do pessoal, ao passo que os dois quartis intermédios variam entre 4 e 20 membros do pessoal[14]. Como medida da capacidade analítica das IOI, o número médio

[11] Algumas das maiores instituições, com mandatos que vão além das atribuições das IOI, comunicam frequentemente a dotação orçamental de toda a instituição, o que dificulta as comparações com as IOI de menor dimensão.

[12] Ao comparar os orçamentos das IOI, há que ter igualmente em conta que os níveis salariais variam entre os Estados-Membros.

[13] Neste caso, a atribuição e as necessidades de pessoal para aprovar as previsões macroeconómicas são asseguradas por um membro institucional da IOI, o Grupo para as Previsões Económicas Conjuntas.

[14] No caso das instituições de maior dimensão que também desempenham atribuições não próprias de uma IOI, o número de membros do pessoal comunicado resultou frequentemente de uma estimativa do equivalente a tempo completo dedicado às atribuições das IOI, o que introduziu um elemento de subjetividade. Em alternativa, o

de economistas e peritos jurídicos era de quatro pessoas, que representavam, em média, cerca de dois terços do pessoal total[15].

Embora proporcionem uma panorâmica geral, estes números devem, no entanto, ser interpretados com prudência, tendo em conta uma série de **fatores específicos de cada país**. Por exemplo, mais de metade de todas as IOI declararam receber diferentes graus de assistência material de outras instituições. Muitas vezes, tal traduz-se em serviços comuns, como TI, recursos humanos e comunicações, na disponibilização de instalações ou no destacamento de pessoal. Além disso, em alguns casos, os números comunicados não incluíam os recursos humanos disponibilizados através de comités associados que desempenhavam a atribuição de aprovar previsões macroeconómicas (Alemanha e Eslováquia).

No caso de algumas IOI, as suas dotações orçamentais sobrestimaram os recursos disponíveis, uma vez que se baseavam frequentemente num número teórico de postos nas IOI, que nem sempre eram ocupados. Na prática, tal significava que a IOI utilizava menos do que o orçamento que lhe era atribuído, por vezes de forma bastante significativa. As IOI têm tido dificuldades em ocupar postos por várias razões. As IOI em causa referiram frequentemente razões salariais, afirmando que não podiam fixar os níveis de remuneração do pessoal, mas que, em vez disso, tinham de seguir as tabelas salariais estabelecidas para os funcionários públicos, o que dificultava a atração e a manutenção de candidatos com o perfil adequado. Outra razão prendia-se com a complexidade dos procedimentos administrativos, que atrasavam os processos de recrutamento, o que, por sua vez, limitava a reserva de candidatos elegíveis.

Muito poucos Estados-Membros comunicaram disporem de proteções jurídicas para assegurar um **financiamento estável** das IOI. Um Estado-Membro tinha introduzido uma lei que exige que as dotações das IOI estejam indexadas à inflação (Malta). Outro exigia que o financiamento das IOI fosse suficiente para cobrir um certo número de atividades das IOI (Letónia). Noutro Estado-Membro, existia legislação que estipulava que as dotações orçamentais do Estado só poderiam ser reduzidas em circunstâncias excecionais devidamente justificadas (Portugal). Noutros Estados-Membros, existem práticas estabelecidas que prosseguem objetivos semelhantes aos acima descritos (por exemplo, na Áustria), mas que não estão consagradas na lei.

2.3.2. Independência

A capacidade de uma IOI influenciar a política orçamental não está apenas relacionada com os seus recursos orçamentais ou a quantidade de pessoal qualificado (ver subsecção anterior), mas também com a independência da instituição. Se uma IOI não for considerada independente, as suas análises e opiniões correm o risco de ser vistas como tendenciosas e, consequentemente, terão menos impacto nos debates. Não existe uma única melhor forma de medir a independência de uma IOI. No entanto, as principais características institucionais, associadas a indicadores relativos à capacidade da IOI, na prática, de agir e comunicar

número total de membros do pessoal foi comunicado sem se centrar na componente das IOI, o que resultou em números de membros do pessoal (muito) superiores aos da IOI espanhola.

[15] Se forem incluídos os gestores, que muitas vezes também desempenham funções analíticas, a mediana sobe para cinco e a percentagem média do pessoal total para cerca de 80 %. Para algumas IOI de menor dimensão, os economistas e os peritos jurídicos representavam apenas 25-40 % (cerca de 50 % se forem incluídos os gestores) do pessoal total, o que limitava ainda mais a sua capacidade. Outras categorias incluem o pessoal administrativo e outro pessoal.

livremente no âmbito das suas competências, podem refletir muitos dos aspetos mais importantes para garantir a independência[16].

Uma primeira linha de defesa contra interferências indevidas é a existência de legislação que proíba as IOI de **receberem instruções** de qualquer pessoa. Cerca de metade das IOI da UE são abrangidas por essas disposições. Um terço possui referências mais gerais na legislação à independência da instituição. Uma vez que a alteração da Diretiva 2011/85/UE inclui explicitamente a proibição de as IOI receberem instruções, os Estados-Membros que ainda não tenham introduzido uma disposição específica para o efeito serão obrigados a fazê-lo.

Outro critério, que visa garantir a nomeação de pessoas idóneas para liderar a IOI, quer como chefe da instituição, quer como membro da sua direção[17], é a existência de **procedimentos de nomeação transparentes** e de requisitos de competência profissional adequados. A maioria das IOI dispõe de procedimentos de nomeação baseados na lei, embora os representantes do governo, em especial do Ministério das Finanças, tenham frequentemente uma forte influência sobre o procedimento de nomeação, comportando um certo risco de parcialidade por interesse próprio. Em Portugal e na Grécia, os procedimentos de nomeação envolvem um grupo mais vasto de partes interessadas, incluindo o Presidente do Tribunal de Contas e o governador do banco central. Na Irlanda, é anunciado publicamente um concurso geral, na sequência do qual um comité de seleção, composto, nomeadamente, pelo presidente em exercício da IOI e por uma parte interessada externa, elabora uma lista restrita. Em Itália, os candidatos são escolhidos de entre uma lista de dez pessoas, pré-selecionadas pelas comissões orçamentais de ambas as câmaras do parlamento, de acordo com uma regra de maioria de dois terços.

No que diz respeito aos **requisitos de competência profissional**, quase todas as IOI possuem regras ou legislação que especificam as qualificações e a experiência necessárias para assumir uma função de liderança, muitas vezes com ênfase nos conhecimentos especializados em economia e finanças públicas. No entanto, também existem casos em que os requisitos profissionais são estabelecidos em termos mais gerais (especialmente em instituições que também desempenham atribuições não próprias das IOI) ou em que são utilizados critérios que podem restringir desnecessariamente a reserva de candidatos, como a exigência de ser cidadão do Estado-Membro em causa. No caso de algumas IOI, não existem requisitos explícitos de competência profissional, embora a liderança seja, na realidade, muito qualificada.

Uma garantia essencial da independência das IOI é a sua capacidade de **comunicar livremente** (note-se que os aspetos mais práticos deste critério são analisados na subsecção seguinte). As IOI de todos os Estados-Membros, com exceção da França (cujas IOI só podem publicar pareceres sobre uma lista definida de leis orçamentais), gozam do direito formal de comunicar livremente. Uma garantia igualmente importante diz respeito ao **direito de acesso das IOI à informação** e à aplicação prática deste direito. Cerca de três quartos das IOI gozam de um direito legal de acesso às informações necessárias ao desempenho das suas atribuições.

[16] Os recursos à disposição de uma IOI contribuem igualmente para a sua independência, uma vez que estabelecem os limites do que pode fazer. Além disso, o facto de ser reconhecida como um interveniente fundamental no debate sobre a política orçamental, chegando com êxito às partes interessadas (tema da subsecção 2.3.3), afeta a sua independência. Em conjunto, estes elementos reforçam a capacidade da IOI.

[17] A maioria das IOI tem uma estrutura assente num Conselho de Administração com um presidente e alguns membros, apoiados por um secretariado com peritos técnicos para auxiliar o Conselho de Administração na elaboração de análises e relatórios, etc. No entanto, existem exceções, por exemplo, a AIReF de Espanha, que é liderada por uma presidência unipessoal, apoiada por um Comité Executivo composto pelos chefes das quatro divisões da AIReF.

Outras IOI têm este direito codificado através de acordos formais. No caso de um pequeno número de IOI, este direito não está previsto na lei nem num acordo formal. No entanto, a experiência demonstra que, na prática, um direito formal não garante de todo um acesso atempado e completo à informação. Para resolver esta questão, algumas IOI assinaram memorandos de entendimento ou acordos semelhantes que especificam o conteúdo, o calendário e o formato das informações a fornecer. No entanto, continuam a surgir problemas, muitas vezes relacionados com os dados orçamentais e as informações sobre as medidas orçamentais incluídas nos orçamentos e nos planos governamentais.

A fim de assegurar que os debates sobre a política orçamental estejam bem informados e de reforçar o papel das IOI nesses debates, é importante que as IOI mantenham um **diálogo permanente com o governo** sobre questões críticas da política orçamental. Este diálogo pode ocorrer espontaneamente ou ser incentivado por uma obrigação legal de as autoridades darem cumprimento às várias avaliações e pareceres da IOI ou explicarem por que razão não pretendem fazê-lo. Este princípio de «cumprir ou explicar» está agora incluído na Diretiva 2011/85/UE e terá de ser transposto para o direito nacional até 2026. Na maioria dos Estados-Membros, até à data, o princípio de «cumprir ou explicar» só tem sido efetivamente aplicado em relação ao mecanismo de correção, ou seja, quando se constata que um Estado-Membro não cumpriu uma regra orçamental[18]. É geralmente menos comum que as autoridades estejam sujeitas a essa obrigação jurídica em relação a outras avaliações e pareceres emitidos pelas IOI. Em alguns Estados-Membros, particularmente naqueles em que a IOI é uma instituição de longa data (por exemplo, a Dinamarca e os Países Baixos/CPB), é tradição estabelecida que o governo responda às avaliações da IOI, inclusive no domínio orçamental, mesmo que não tenha a obrigação legal de o fazer. Inversamente, a existência de uma obrigação legal não garante, por si só, uma reação significativa ou uma ampla cobertura mediática de quaisquer interações entre a IOI e o governo.

Outra parte interessada fundamental das IOI é **o parlamento nacional**. Ao reunirem-se com os legisladores e responderem às suas perguntas sobre a política orçamental, as IOI podem eventualmente ser vistas como árbitros neutros em questões orçamentais e ter a oportunidade de transmitir os seus pareceres. Embora a maioria dos Estados-Membros convoque habitualmente as IOI para audições, apenas alguns Estados-Membros têm a obrigação legal efetiva de o fazer, ainda que, na maioria dos casos, tal aconteça na mesma. Em 2024, cerca de um terço de todas as IOI compareceram no parlamento pelo menos quatro vezes. Em contrapartida, um quarto não foi de todo convocado. A prática de as IOI responderem a perguntas parlamentares não está muito generalizada na UE. Metade das IOI não participou de todo nesta atividade em 2024, ao passo que apenas um pequeno número o fez mais de quatro vezes.

Por último, as IOI podem reforçar a sua independência submetendo-se regularmente a **avaliações externas** por avaliadores independentes. As avaliações externas resultam geralmente em recomendações dirigidas tanto às IOI como às autoridades sobre a forma de melhorar a organização, o trabalho e o impacto das IOI. Embora, até à data, esta prática não seja muito comum na UE, sendo que cerca de dois terços das IOI nunca foram objeto de tal avaliação, a diretiva alterada torna estas avaliações obrigatórias no futuro. Atualmente, nos casos em que são realizadas avaliações, estas são, na sua maioria, voluntárias. Nos casos em que existe um quadro jurídico ou uma longa experiência em matéria de avaliações, estas são

[18] Tal decorre de uma obrigação estabelecida no Pacto Orçamental. Ver a nota de rodapé 5.

normalmente realizadas a intervalos adequados, a saber, a cada quatro a seis anos (por exemplo, Lituânia e Irlanda).

2.3.3. Comunicação

Um terceiro aspeto subjacente à capacidade (e independência) das IOI é a sua capacidade prática de chegar a um vasto público e, consequentemente, de criar uma reputação de competência técnica e imparcialidade entre as principais partes interessadas, incluindo o público em geral, tornando-se um ponto de referência indispensável nos debates sobre a política orçamental. As IOI que atribuem importância à comunicação externa, que utilizam uma série de canais e de meios para transmitir as suas mensagens e que ajustam ativamente a sua estratégia de comunicação com base no seu impacto são mais suscetíveis de influenciar os debates sobre a política orçamental do que as instituições mais passivas. As IOI de menor dimensão podem ter dificuldades em desenvolver estas atividades de comunicação.

No que diz respeito à comunicação em sentido mais formal, cerca de um terço das IOI possuem uma **estratégia de comunicação** específica e dois terços atribuem um **papel formal de comunicação externa** ao presidente. Na prática, um dos meios mais comuns de comunicação externa consiste em o responsável da IOI conceder **entrevistas na televisão, na rádio ou nos jornais diários**. Três quartos das IOI comunicaram a realização regular de entrevistas ao longo de 2024, algumas das quais relacionadas com a emissão de pareceres/recomendações das IOI. Uma percentagem semelhante de instituições financeiras internacionais também referiu ter publicado **artigos de imprensa** (artigos de opinião, etc.) nos principais meios de comunicação social nacionais. Outro meio de comunicação comum foram os comunicados de imprensa, tendo metade das IOI comunicado ter emitido, pelo menos, sete comunicados de imprensa em 2024[19] e um quarto emitido, pelo menos, quatro. As conferências de **imprensa** foram menos comuns, sendo que apenas um terço das IOI realizaram pelo menos três em 2024, outro terço realizou apenas uma ou duas e outro terço não realizou nenhuma.

Cerca de metade das IOI declarou ter pelo menos um **membro do pessoal a tempo parcial especializado em comunicação externa**. Não surpreende que as maiores instituições (Áustria/WIFO, Bélgica/FPB, Espanha, Itália, Luxemburgo/STATEC, Países Baixos/CPB, Portugal, Eslovénia/IMAD e Eslováquia) ou as integradas em instituições de maior dimensão (Finlândia, Lituânia e Países Baixos/CoS) tenham um melhor acesso a pessoal especializado em comunicação do que as mais pequenas, que, salvo algumas exceções, geralmente não tinham especialistas em comunicação. Mais de três quartos das IOI tinham, pelo menos, uma conta nas **redes sociais**. As IOI sem presença nas redes sociais tendiam também a ser as menos suscetíveis de organizar conferências de imprensa ou **conferências** em geral, ou de participar em conferências organizadas por terceiros. Essas mesmas IOI tendiam também a não acompanhar de algum modo o seu **impacto mediático**, ao contrário de dois terços das IOI que afirmaram fazer algum tipo de acompanhamento.

3. CONCLUSÃO

Quando a legislação da UE relativa às IOI foi introduzida em 2011, na sequência da crise financeira, apenas cerca de uma dúzia de Estados-Membros dispunham de IOI e, em vários

[19] Incluindo instituições de maior dimensão que também têm atribuições não próprias das IOI, o que significa que nem todos os comunicados de imprensa estavam necessariamente ligados a questões das IOI.

casos, as atribuições dessas IOI não tinham sido plenamente estabelecidas. Até 2018, foi criado um grande número de IOI adicionais e, atualmente, todos os Estados-Membros têm — ou terão em breve — uma IOI (a IOI polaca estará operacional a partir de 1 de janeiro de 2026). Além disso, desde 2011, muitas IOI estabeleceram-se como intervenientes importantes nos debates nacionais sobre a política orçamental, devido à qualidade das suas análises.

A fim de respeitar as diferentes tradições administrativas dos Estados-Membros e de incentivar a apropriação nacional, a legislação da UE concedeu aos Estados-Membros uma margem de manobra significativa para decidirem como aplicar as várias disposições que, em todo o caso, diziam principalmente respeito apenas aos Estados-Membros da área do euro. Tal resultou em grandes diferenças entre as IOI da UE, mais visíveis no âmbito das atribuições que lhes foram conferidas e nos recursos que lhes foram afetados para as desempenhar. Existem também grandes diferenças entre as IOI da UE no que diz respeito às salvaguardas de independência, como a proteção jurídica contra interferências externas e a capacidade prática das IOI de atrair pessoal adequado e obter todas as informações de que necessitam em tempo útil. Uma diversidade semelhante pode também ser observada na capacidade das IOI de chegar a várias partes interessadas e ao público, sendo que as instituições de maior dimensão dispõem, geralmente, de um mecanismo de comunicação mais elaborado.

As instituições já criadas antes da entrada em vigor da legislação relativa às IOI tendem mais frequentemente a funcionar de acordo com práticas estabelecidas e regras não escritas do que as IOI criadas mais recentemente. Embora tal seja indicativo de um elevado grau de apropriação nacional, o objetivo das alterações da Diretiva 2011/85/UE é, em última análise, integrar formalmente estas práticas na legislação nacional, a fim de proporcionar uma maior proteção.

A experiência demonstrou igualmente que é possível realizar progressos significativos num espaço de tempo relativamente curto. Exemplos de Espanha, Irlanda e Portugal demonstram que, se as IOI dispuserem das condições de enquadramento adequadas, podem afirmar-se com relativa rapidez como intervenientes fortes nos debates sobre a política orçamental.

Ficou igualmente demonstrado que o nível de recursos financeiros e humanos atribuídos às IOI influencia significativamente o que uma IOI pode fazer. Tal diz respeito não só ao número de atribuições que as IOI podem desempenhar, mas também à forma como podem desempenhar essas atribuições e ao investimento que podem fazer na atribuição crucial de comunicar as mensagens das IOI às principais partes interessadas e ao público em geral. Com as alterações da Diretiva 2011/85/UE, que introduziram novas atribuições e salvaguardas de independência mais exigentes, será ainda mais importante no futuro garantir que as IOI disponham de recursos suficientes sobre os quais tenham pleno controlo.

As informações e análises fornecidas no presente relatório, que serão atualizadas em futuros exercícios de avaliação semelhantes, servem de base para avaliar se as IOI adquiriram capacidade suficiente para emitir «um parecer sobre as previsões macroeconómicas e os pressupostos macroeconómicos subjacentes à trajetória das despesas líquidas»[20]. A fim de determinar se uma IOI cumpre determinadas «normas mínimas» em termos de capacidade, será necessária uma avaliação exaustiva de várias características das IOI usando pareceres de peritos. As referidas normas exigem que se tenha em conta tanto os meios como os resultados: os primeiros abrangem características como as contempladas nos critérios de independência

[20] Esta condição é estabelecida nos termos do artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2024/1263, devendo ser cumprida antes de tais pareceres se tornarem obrigatórios.

estabelecidos nas alterações da Diretiva 2011/85/UE, enquanto os segundos estão mais relacionados com o âmbito e a qualidade dos produtos das IOI e com a forma como estes são comunicados. Neste sentido, as avaliações externas exigidas pelas alterações da Diretiva 2011/85/UE serão particularmente importantes para obter uma análise mais pormenorizada e abrangente da capacidade das IOI.

Anexo 1.

Instituições orçamentais independentes (IOI) na UE

Estado-Membro	**IOI — nome completo**	**IOI — acrónimo/forma abreviada**
AT	Conselho Consultivo Orçamental austríaco	FISK
	Instituto Austríaco de Investigação Económica	WIFO
BE	Gabinete Federal de Planeamento	FPB
	Conselho Superior de Finanças — Necessidades de financiamento do setor público	HCF — PSBR
BG	Conselho Orçamental da Bulgária	FCB
CY	Conselho Orçamental de Chipre	FCC
CZ	Conselho Orçamental checo	CFC
DE	Conselho Consultivo Independente do Conselho de Estabilidade	Conselho Consultivo
DK	Conselho Económico dinamarquês	DEC
EE	Conselho Orçamental da Estónia	FCE
EL	Conselho Orçamental helénico	HFISC
ES	Autoridade Independente para a Responsabilidade Orçamental	AIReF
FI	Serviço Nacional de Auditoria da Finlândia	NAOF — FPMD
FR	Conselho Superior das Finanças Públicas	HCPF
HR	Comissão de Política Orçamental	FPC
HU	Conselho Orçamental da Hungria	FCH
IE	Conselho consultivo orçamental irlandês	IFC
IT	Gabinete Parlamentar do Orçamento	PBO
LT	Serviço Nacional de Auditoria da Lituânia (Departamento de Controlo Orçamental)	NAOL — BMD
LU	Conselho Nacional das Finanças Públicas	CNFP
	Instituto Nacional de Estatísticas e de Estudos Económicos do Grão-Ducado do Luxemburgo	STATEC
LV	Conselho de Disciplina Orçamental da República da Letónia	FDC
MT	Conselho Consultivo Orçamental maltês	MFAC
NL	Conselho de Estado	CoS — AD
	Gabinete de Análise da Política Económica dos Países Baixos	CPB
PT	Conselho das Finanças Públicas português	CFP
RO	Conselho Orçamental romeno	RFC
SE	Conselho da Política Orçamental sueco	SFPC
SI	Conselho Orçamental	FC
	Instituto para a Análise Macroeconómica e o Desenvolvimento da República da Eslovénia	IMAD
SK	Conselho para a Responsabilidade Orçamental	CBR