Council of the European Union

Brussels, 14 November 2025
(OR. en, pt)

15431/25

Interinstitutional File:
2025/0571 (APP)

CADREFIN 322
POLGEN 202
FIN 1353
RESPR 38
INST 396
PARLNAT 201
PARLNAT

COVER NOTE

From:	The Portuguese Parliament
date of receipt:	12 November 2025
To:	The President of the Council of the European Union
Subject:	Proposal for a COUNCIL REGULATION laying down the multiannual financial framework for the years 2028 to 2034 [11691/25 - COM(2025) 571 final] - Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find enclosed the opinion[1] of the Portuguese Parliament on the above.

[1] The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2025-0571

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER **COM(2025)571** **Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2028 a 2034**	**AUTORA:** Depª Regina Bastos (PSD)

1

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei nº 21/2012, de 17 de Maio, pela Lei nº 18/2018, de 2 de Maio, pela Lei nº 64/2020, de 2 de Novembro e pela Lei nº 44/2023, de 14 de Agosto bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de Março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2028 a 2034 [COM(2025)571]

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública e à Comissão de Agricultura e Pescas comissões competentes em razão da matéria, as quais analisaram a referida iniciativa e aprovaram os respectivos relatórios que se anexam ao presente parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II - CONSIDERANDOS

1 - A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2028 a 2034.

2 – Importa começar por relembrar que a Comissão Europeia propôs, a 16 de julho, o próximo Quadro Financeiro Plurianual 2028-2034, com uma dotação de 2 biliões de EUR ao longo de sete anos.
A Comissão Europeia refere, neste contexto, que "*este Quadro Financeiro Plurianual visa reforçar a soberania da Europa, impulsionar a competitividade e melhorar a resiliência*" e que *o "novo QFP será mais racionalizado, a fim de modernizar os investimentos da União Europeia e alinhar as prioridades nacionais e da União de forma mais estratégica".*

3 – Não podemos deixar de sublinhar que a União Europeia enfrenta exigências crescentes em domínios fundamentais como a competitividade, a defesa, a segurança, as transições ecológica e digital e a resiliência a choques externos. Além disso, *o próximo Quadro Financeiro Plurianual deve assegurar o reembolso do*

NextGenerationEU sem efetuar cortes indevidos nos programas da União nem aumentar excessivamente as contribuições baseadas no rendimento nacional bruto[1].

4 – A presente iniciativa refere, também, que a mesma *segue os princípios e os principais objetivos políticos delineados na Comunicação da Comissão adotada em 16 de julho de 2025*[2] *nomeadamente no que diz respeito ao seu período de vigência, ao facto de a sua estrutura refletir as prioridades políticas, à necessidade de maior flexibilidade e aos montantes previstos para o próprio QFP.*

5 – É, ainda, mencionado que "*a fim de apoiar as prioridades da União no período de 1 de janeiro de 2028 a 31 de dezembro de 2034, satisfazendo ao mesmo tempo as obrigações de reembolso ao abrigo do NextGenerationEU, a Comissão propõe, para o QFP 2028-2034, um limite máximo das autorizações de 1 763,1 mil milhões de EUR a preços constantes de 2025, equivalente a 1,26 % do RNB da UE, e um limite máximo para as correspondentes dotações de pagamento de 1 761 mil milhões de EUR a preços constantes de 2025, equivalente a 1,26 % do RNB da UE*".

6 - É, também, indicado que juntamente com a presente iniciativa, *a Comissão apresenta uma proposta revista de Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia*[3]

7 – Flexibilidade

A presente iniciativa menciona que *num panorama mundial em rápida evolução, a União deve ter capacidade para agir — e reagir — quando as circunstâncias se alteram. É por esta razão que a Comissão propõe uma maior flexibilidade em todo o orçamento de longo prazo, preservando simultaneamente a previsibilidade que torna o orçamento da UE um poderoso motor de investimento.*

8 – Nesta sequência, a presente iniciativa indica que *uma série de parâmetros, tais como a duração do período abrangido pelo QFP, o número e a conceção das rubricas de despesas, a parte das despesas da UE pré-afetadas aos Estados-Membros ou predeterminadas na legislação do programa para as despesas setoriais, as margens*

[1] Site da Comissão Europeia.
[2] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económi o e Social Europeu e ao Comité das Regiões, COM(2025) 570, de 16.07.2025.
[3] COM(2025) 574, de 16.07.2025.

disponíveis no âmbito de cada limite máximo de despesas e as margens disponíveis dentro dos limites máximos do quadro financeiro e do limite máximo dos recursos próprios, refletem-se no grau de flexibilidade ou de rigidez de um quadro financeiro sendo sublinhado que *a Comissão teve estes elementos em conta ao elaborar as suas propostas para o próximo QFP.*

9 – Neste contexto, a presente iniciativa refere que *os principais elementos de flexibilidade para o período de 2028 a 2034 são uma arquitetura mais simples do QFP e, no âmbito desta arquitetura, menos programas, uma percentagem mais elevada de montantes não programados, bem como mecanismos e reservas incorporadas que permitem uma resposta melhor, mais rápida e menos disruptiva à evolução das necessidades* sendo que *o próximo QFP deve encontrar um melhor equilíbrio entre a previsibilidade do investimento e a flexibilidade de ajustamento da incidência das despesas e de resposta às necessidades e crises inesperadas.*

10 – A presente iniciativa menciona, também, que *os instrumentos especiais que permitem inscrever dotações para além dos limites máximos serão racionalizados, com o Instrumento de Margem Único a permitir reunir as margens não utilizadas (...) e permitir a sua utilização em todos os domínios de intervenção, e o Instrumento de Flexibilidade a prestar apoio a necessidades novas ou imprevistas.*

11 – Nesta sequência, é indicado que o conjunto proposto de instrumentos de flexibilidade simplificado estabelecido nesta iniciativa inclui, por conseguinte, um instrumento especial temático dedicado ao financiamento do apoio à Ucrânia («Reserva para a Ucrânia») e dois instrumentos especiais não temáticos, com base nos mecanismos existentes e reforçados no QFP 2021-2027: o Instrumento de Margem Único e o Instrumento de Flexibilidade, já acima referidos.

12 – Por último, consideramos pertinente relembrar e sublinhar as discussões e as negociações actuais em torno desta iniciativa da Comissão Europeia relativa ao próximo Quadro Financeiro Plurianual 2028-34, nomeadamente à oposição anunciada de alguns Grupos Políticos do Parlamento Europeu.

Atentas as disposições da presente iniciativa, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Base Legislativa

O artigo 312.º do TFUE e o artigo 106.º- A do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica constituem a base jurídica para a adoção do QFP.

b) Princípio da Subsidiariedade

Nos termos dos Tratados, esta matéria é do âmbito da competência exclusiva da União Europeia não cabendo, portanto, a apreciação do princípio da subsidiariedade.

Com efeito, no âmbito da competência exclusiva da União Europeia, não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade, uma vez que este apenas se projeta nos domínios da competência partilhada.

Aliás, o artigo 5.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia estabelece que o princípio da subsidiariedade regula a intervenção da União "*nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva*", assegurando que esta só atue quando os objetivos da ação não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros.

Também nos termos do artigo 2º do TFUE é estipulado que *quando os Tratados atribuam à União competência exclusiva em determinado domínio, só a União pode legislar e adoptar actos juridicamente vinculativos e os próprios Estados-Membros só podem fazê-lo se habilitados pela União ou a fim de dar execução aos actos da União*.

Ou seja, no âmbito da competência exclusiva, a União dispõe de uma titularidade plena, ficando excluída qualquer margem de atuação autónoma dos Estados-Membros, salvo se expressamente autorizada pelos Tratados.

c) Princípio da Proporcionalidade

É nosso entendimento que estando a presente iniciativa em discussões e negociações não cabe, por razões óbvias, a apreciação deste princípio.

PARTE III – OPINIÃO DA AUTORA

A relatora do presente parecer considera, nesta sede, oportuno relembrar o ponto da situação das discussões e das negociações em torno desta iniciativa da Comissão Europeia relativa ao próximo Quadro Financeiro Plurianual 2028-34, nomeadamente à oposição anunciada de alguns Grupos Políticos do Parlamento Europeu.

Com efeito, a 30 de outubro de 2025, os principais responsáveis políticos do Parlamento Europeu, em matéria orçamental, e os líderes de quatro dos maiores grupos políticos (PPE, S&D, Renew e Verdes) enviaram uma carta[4] à Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, onde identificam as alterações necessárias à proposta de QFP para que as negociações possam vir a ter sucesso[5]

Os signatários comunicam, deste modo, que *o Parlamento Europeu rejeita a proposta da Comissão Europeia relativa aos "Planos de Parceria Nacionais e Regionais" (NRPP – National and Regional Partnership Plans) e exige a apresentação de uma proposta revista antes do início das negociações.*

Recordam a posição expressa em plenário em maio de 2025, segundo a qual *o modelo de "um plano nacional por Estado-Membro", inspirado no Mecanismo de Recuperação e Resiliência, não deve servir de base à gestão partilhada das despesas da União após 2027.*

Consideram que a proposta atual *representa uma "renacionalização" das políticas europeias, contrária ao espírito de solidariedade e à coesão do mercado interno.*

A carta apresenta, assim, seis exigências principais para uma proposta revista:

- *Contra a "União à la carte" – rejeita o modelo de planos nacionais independentes, que, segundo os signatários, fragmenta a União, reduz a solidariedade, distorce o mercado interno e representa um recuo no valor acrescentado europeu. Denunciam ainda a redução real dos fundos da Política Agrícola Comum (PAC) e da Política de Coesão.*
- *Separação das políticas europeias – defendem que as políticas de agricultura, coesão, pescas, políticas sociais e assuntos internos devem manter enquadramentos jurídicos e orçamentos próprios, assegurando transparência, previsibilidade e responsabilização na gestão dos fundos.*
- *Reforço do papel das regiões e autarquias – a política de coesão não deve ser centralizada nos governos nacionais; o Parlamento exige negociações diretas e contínuas entre as regiões e a Comissão, em conformidade com os princípios de subsidiariedade e governação multinível.*

[4] https://drive.google.com/file/d/1ebVUd9wN5oU0EXu-OyWyCBqoCRWkPSj5/view

[5] A carta é assinada por Manfred Weber (presidente do Grupo PPE), Siegfried Mureșan (vice-presidente do PPE e co-relator do Quadro Financeiro Plurianual pós-2027), Iratxe García Pérez (presidente do Grupo S&D), Carla Tavares (co-relatora do MFF), Valérie Hayer (presidente do Renew Europe), Fabienne Keller (relatora-sombra do Renew), Terry Reintke e Bas Eickhout (copresidentes dos Verdes/Aliança Livre Europeia) e Rasmus Nordqvist (relator-sombra dos Verdes/ALE).

- *Autonomia da Política Agrícola Comum – a PAC deve conservar um quadro legislativo autónomo, com planos estratégicos claros e regras uniformes, garantindo igualdade de condições entre agricultores em todos os Estados-Membros.*
- *Reforço do papel do Parlamento Europeu – o Parlamento reclama plena participação nas decisões relativas à aprovação, modificação e programação dos planos nacionais, bem como na definição das prioridades orçamentais e na mobilização dos instrumentos financeiros da União.*
- *Condicionalidade e Estado de Direito – o Regulamento da Condicionalidade e o respeito pela Carta dos Direitos Fundamentais devem aplicar-se a todo o orçamento da UE, com sanções automáticas em caso de violação e sem duplicações dos mecanismos de controlo.*

Por fim, os signatários alertam para *o défice democrático do modelo de dinheiro em troca de reformas, que carece de supervisão parlamentar e transparência. As reformas nacionais devem estar claramente ligadas aos investimentos financiados, evitando modelos de financiamento desligados dos custos reais.* E concluem que, *não tendo a proposta da Comissão incorporado estas exigências, não pode servir de base para negociações*, solicitando a sua revisão substancial.
Estes grupos políticos têm agora a expectativa de que *a Comissão Europeia possa apresentar alterações nos próximos dias.*

PARTE IV - PARECER

Em face dos considerandos expostos, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 – A matéria da presente iniciativa não cabe no âmbito da competência partilhada mas sim no âmbito da competência exclusiva da União Europeia.

Por conseguinte, e neste caso concreto, não cabe quer a apreciação do princípio da subsidiariedade quer do princípio da proporcionalidade.

2 - Face à pertinência deste assunto e à apreciação política que merece, a Comissão de Assuntos Europeus, deverá continuar o acompanhamento do mesmo.

Palácio de S. Bento, 11 de novembro de 2025

A Deputada Autora do Parecer

(Regina Bastos)

A Presidente da Comissão

(Édite Estrela)

PARTE V - ANEXO

-Relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública;

-Relatório da Comissão de Agricultura e Pescas;

-Nota técnica efectuada pelos serviços de assessoria da Comissão de Assuntos Europeus.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Relatório

COM (2025) 571

Autor: Deputada
Patrícia Almeida (CH)

Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2028 a 2034

1

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV - NOTA TÉCNICA E OUTROS ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota Introdutória

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública a **Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2028 a 2034 [COM (2025) 571]**, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório, tendo sido nomeado relator em reunião ordinária da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, realiza da no dia 17 de setembro de 2025.

2. Enquadramento, motivação e objetivos da proposta

O artigo 312.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estipula que um regulamento do Conselho, adotado por unanimidade pelo Conselho após a aprovação do Parlamento Europeu, estabelece um quadro financeiro plurianual por um período de pelo menos cinco anos. O quadro financeiro plurianual (QFP) "fixa os montantes dos limites máximos anuais das dotações para autorizações por categoria de despesa e do limite máximo anual das dotações para pagamentos" e "prevê todas as demais disposições que sejam úteis para o bom desenrolar do processo orçamental anual". O QFP atualmente em vigor para o período de 2021 a 2027 (Regulamento [UE, Euratom] 2020/2093 do Conselho) foi adotado em 17 de dezembro de 2020. Em 16 de dezembro

de 2020, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão aprovaram o Acordo Interinstitucional 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. O Regulamento QFP foi revisto duas vezes desde a sua adoção em 2020. Em dezembro de 2023, na sequência da guerra de agressão não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia, o Regulamento QFP foi alterado para permitir o apoio estrutural à Ucrânia, possibilitando a disponibilização de 18 mil milhões de EUR sob a forma de empréstimos ao país em 2023 e 2024. Em junho de 2023, a Comissão apresentou uma revisão intercalar do funcionamento do QFP nos seus primeiros anos de execução, incluindo uma avaliação da sustentabilidade dos limites máximos das despesas , acompanhada de uma proposta de revisão do Regulamento QFP5 , a fim de permitir que o orçamento da União dê respostas políticas aos desafios emergentes e cumpra as obrigações jurídicas que não puderam ser tidas em conta dentro dos limites máximos existentes nem por disposições de flexibilidade e instrumentos especiais quase esgotados. A revisão do Regulamento QFP foi adotada em 29 de fevereiro de 2024, com aplicação retroativa a partir de 1 de janeiro de 2024. Em conformidade com os requisitos do artigo 312.º do TFUE, o presente documento contém a proposta de regulamento do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual aplicável a partir de 1 de janeiro de 2028.

O objetivo da presente Proposta de Regulamento do Conselho é, assim, estabelecer o Quadro Financeiro Plurianual da União para 2028–2034, fixando os limites máximos anuais das dotações de autorização por rubrica e das dotações de pagamento e prevendo as disposições necessárias para o bom desenrolar do processo orçamental anual.

- Estrutura do QFP e limites máximos do QFP

O QFP proposto para o período de 2028 a 2034 será estruturado em torno de três rubricas correspondentes aos principais setores de atividade da União apoiados pelo orçamento da União e centrados na realização de prioridades políticas comuns. Uma

quarta rubrica abrange as despesas para a administração pública europeia. Os pormenores relativos à estrutura e às políticas abrangidas em cada rubrica são descritos na Comunicação relativa ao QFP. A fim de apoiar as prioridades da União no período de 1 de janeiro de 2028 a 31 de dezembro de 2034, satisfazendo ao mesmo tempo as obrigações de reembolso ao abrigo do *NextGenerationEU*, a Comissão propõe, para o QFP 2028-2034, um limite máximo das autorizações de 1 763,1 mil milhões de EUR a preços constantes de 2025, equivalente a 1,26 % do RNB da UE, e um limite máximo para as correspondentes dotações de pagamento de 1 761 mil milhões de EUR a preços constantes de 2025, equivalente a 1,26 % do RNB da UE. Juntamente com a presente proposta, a Comissão apresenta uma proposta revista de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia.

- Flexibilidade

O próximo QFP deve encontrar um melhor equilíbrio entre a previsibilidade do investimento e a flexibilidade de ajustamento da incidência das despesas e de resposta às necessidades e crises inesperadas. O enquadramento financeiro indicativo para programas e instrumentos de despesas deve continuar a ser a principal referência para a programação financeira plurianual, mas a autoridade orçamental deve poder ajustar a incidência das despesas no processo orçamental anual. Os instrumentos especiais que permitem inscrever dotações para além dos limites máximos serão racionalizados, com o Instrumento de Margem Único a permitir reunir as margens não utilizadas anteriores abaixo dos limites máximos das rubricas do QFP e permitir a sua utilização em todos os domínios de intervenção, e o Instrumento de Flexibilidade a prestar apoio a necessidades novas ou imprevistas. O Instrumento de Flexibilidade incluirá, para além de um montante anual fixo, montantes equivalentes às anulações de autorizações efetuadas no ano anterior, bem como às multas líquidas inscritas no orçamento do ano anterior. O conjunto proposto de instrumentos de flexibilidade simplificado estabelecido no projeto de Regulamento QFP inclui, por conseguinte, um instrumento especial temático dedicado

ao financiamento do apoio à Ucrânia («Reserva para a Ucrânia») e dois instrumentos especiais não temáticos, com base nos mecanismos existentes e reforçados no QFP 2021-2027: o Instrumento de Margem Único e o Instrumento de Flexibilidade.

3. Base jurídica, subsidiariedade e proporcionalidade

- Base jurídica

  O artigo 312.º do TFUE e o artigo 106.º-A do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica constituem a base jurídica para a adoção do QFP.

  A proposta em análise preserva o papel do QFP como peça âncora da constituição orçamental da UE, nomeadamente, a sua previsibilidade e disciplina, e atualizando os instrumentos especiais aplicáveis e as regras de ajustamento. A proposta mantém, de igual modo, a articulação funcional com o Acordo Interinstitucional sobre disciplina orçamental, cooperação orçamental e boa gestão financeira, que será substituído por novo Acordo, já apresentado em julho de 2025.

- Subsidiariedade

  A iniciativa em causa insere-se num domínio de competência exclusiva da União Europeia (UE), nomeadamente, o do quadro financeiro plurianual, conforme previsto no Artigo 312.º do TFUE. De acordo com o Artigo 2.º, n.º 1, do TFUE, nos domínios de competência exclusiva, só a União pode legislar e adotar atos juridicamente vinculativos. Por inerência, o Princípio da Subsidiariedade (consagrado no Artigo 5.º, n.º 3 do TUE) não é aplicável. Este princípio apenas rege o exercício das competências não exclusivas da União, funcionando como um critério que avalia se a intervenção ao nível da UE é mais eficaz do que a ação dos Estados-Membros. Uma vez que o poder de ação neste domínio é reservado unicamente à União, a questão da subsidiariedade (ou seja, a comparação entre o nível de ação europeu e nacional) não se aplica.

- Proporcionalidade

O Princípio da Proporcionalidade é um princípio geral do Direito da UE, consagrado no Artigo 5.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia (TUE), e visa delimitar e enquadrar o exercício das competências da UE. Garante que as ações da União se limitem ao estritamente necessário para alcançar os objetivos estabelecidos nos Tratados.

A verificação do cumprimento do princípio da proporcionalidade implica o cumprimento de três fases, todas elas satisfeitas pela proposta em análise:

1. Adequação (ou idoneidade)

A proposta deve ser apta e eficaz para a prossecução dos objetivos declarados.

A medida é idónea porque o meio escolhido (o instrumento legislativo ou a regulamentação em questão) tem a capacidade intrínseca de gerar os resultados pretendidos a nível europeu. Por exemplo, se o objetivo é harmonizar regras do mercado interno, o regulamento proposto cria a uniformidade exigida.

2. Necessidade (Proibição do Excesso)

A proposta não deve exceder o estritamente necessário para atingir o objetivo, devendo escolher-se o meio menos restritivo para os Estados-Membros e os particulares.

A análise demonstrou que, de entre as diversas opções disponíveis, a proposta representa a medida menos intrusiva ou menos onerosa que ainda permite alcançar plenamente o objetivo europeu. Se houvesse uma alternativa menos restritiva (por exemplo, uma simples recomendação ou diretrizes menos detalhadas) que fosse igualmente eficaz, essa teria de ter sido a escolhida. O facto de ser a escolha menos onerosa *que garante o objetivo* prova a conformidade com este requisito.

3. Proporcionalidade em Sentido Estrito (ou Equilíbrio)

O ónus ou os encargos impostos pela medida não devem ser excessivos face aos benefícios a alcançar. Deve haver um equilíbrio razoável entre os custos (para Estados-Membros, empresas ou cidadãos) e os benefícios públicos esperados.

Os benefícios decorrentes da consecução dos objetivos da UE (como a estabilidade do mercado, proteção ambiental, etc.) superam claramente os encargos gerados pela sua aplicação. Não existe uma desvantagem desproporcionada que justifique a retirada ou alteração da medida. A restrição imposta é tolerável em face do interesse geral que se pretende satisfazer.

Assim, proposta é conforme com o princípio da proporcionalidade, na medida em que não excede o mínimo necessário para atingir os objetivos declarados a nível europeu e que é exigido para esse efeito.

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

A deputada relatora, ao abrigo das disposições legais e regimentais em vigor, é da seguinte opinião:

O Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2028-2034, apesar de apresentar um aumento em termos nominais, deve merecer diversas críticas orçamentais e financeiras por parte de Estados-Membros, especialistas e, sobretudo, por parte do Parlamento Europeu.

O QFP em apreço apresenta falta de ambição face aos novos desafios e para um redesenho estrutural que coloca sob pressão políticas tradicionais como a Coesão e a Agricultura.

A principal crítica financeira, do ponto de vista da relatora, recai no tamanho insuficiente do orçamento para a ambição da UE.

A proposta mantém o orçamento em 1,26% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) da UE. O Parlamento Europeu e vários analistas têm considerado este valor insuficiente, argumentando que os "números não batem certo" face às múltiplas e crescentes prioridades (Defesa, Ucrânia, Competitividade, Clima).

A proposta promove também um corte real no financiamento de políticas tradicionais que são pilares da solidariedade e do desenvolvimento da UE, como é o caso da Política

Agrícola Comum (PAC) e a Política de Coesão, em favor das novas prioridades (Defesa e Competitividade). O problema não é o aumento de financiamento para as novas realidades/prioridades que a UE enfrenta, mas sim o facto de se cortar financiamento em políticas estruturais.

O aumento de verbas para a Defesa, Fronteiras e Novas Tecnologias (a chamada "Soberania Tecnológica") não deve ser financiado através do desmantelamento das políticas que garantem a sobrevivência do nosso tecido produtivo e a convergência regional. Portugal não tem de ser a "linha da frente financeira" das ambições geopolíticas da UE.

A Política de Coesão, essencial para a redução das disparidades regionais e para o investimento estrutural português, é diluída. Ao ser fundida num "plano único" com a Agricultura e ao ser alvo de cortes disfarçados pela inflação, perde a sua capacidade de ser um verdadeiro motor de solidariedade. O novo modelo de gestão através de um Plano Estratégico Nacional Único para os fundos da Coesão e da Agricultura é apresentado como "simplificação", mas, afigura-se uma perigosa armadilha. Este modelo centraliza a responsabilidade de gestão, de planeamento e, sobretudo, a culpa política nos Governos nacionais. Bruxelas dita o envelope financeiro, mas cabe a Lisboa gerir a escassez, forçando a uma perigosa negociação interna entre a Agricultura e o Desenvolvimento Regional. Ao focar a gestão nos Governos centrais (ao estilo do modelo PRR), o QFP retira poder e voz aos atores regionais, autárquicos e setoriais. A coesão só é eficaz se for territorial e não centralizada. O resultado não será a simplificação, mas uma burocracia bicéfala, onde o Governo tem de prestar contas a Bruxelas pelo *plano* e simultaneamente gerir a revolta dos agricultores e autarcas com o *corte* nos fundos.

O corte substancial nas verbas para a PAC é a crítica mais veemente. A proposta do QFP 2028-2034 prevê um corte substancial no orçamento da PAC, que deverá cair para cerca de 300 mil milhões de euros. Este valor representa uma redução de aproximadamente 22% face aos 387 mil milhões de euros alocados no atual QFP 2021-2027, corte este que

deve ser visto como uma ameaça à segurança e soberania alimentar e à sustentabilidade das explorações agrícolas europeias.

A proposta de alocação de 7,4 mil milhões de euros para a PAC em Portugal insere-se no contexto de uma redução do orçamento global da PAC. Isto faz gerar grande preocupação entre as organizações agrícolas portuguesas, que temem uma quebra no apoio ao rendimento dos agricultores.

Ou seja, a Comissão Europeia propõe simplificar os apoios agrícolas, fundindo os dois pilares atuais da PAC (Pagamentos Diretos e Desenvolvimento Rural) num único envelope financeiro/pilar. Os fundos destinados à agricultura (PAC) e à Coesão passam a ser agrupados num único plano estratégico nacional para reformas e investimentos, centralizando a gestão dos fundos nos Governos nacionais. Este modelo, semelhante ao do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), é visto por Bruxelas como uma forma de simplificar a administração, mas por organizações agrícolas como uma "nacionalização" que ameaça a natureza "Comum" da PAC.

Em relação à Política de Coesão, embora não haja um corte quantificado claro para a Coesão, a sua integração no novo Fundo Único dos Planos de Parceria Nacionais e Regionais (PPNR) gera o receio de que as verbas destinadas à coesão económica e social (e aos territórios) sejam diluídas ou que percam a sua identidade e foco original.
A diluição dos fundos setoriais nos PPNR pode levar também a uma menor autonomia e protagonismo das autoridades regionais e locais na gestão e definição dos investimentos.

Devemos ainda olhar para as Regiões Ultraperiféricas (RUP) uma vez que a proposta não valoriza o tratamento específico de que as RUP (como a Madeira e os Açores) necessitam, lamentando a falta de clareza sobre o reforço de programas essenciais como o Programa de Opções Específicas para fazer face ao Afastamento e à Insularidade (POSEI).

Apesar de a Comissão propor novos Recursos Próprios, que merecem apreciação, para gerar receitas e aliviar a pressão sobre os orçamentos nacionais, a eficácia e o peso destas novas receitas no orçamento total ainda são objeto de debate e ceticismo. Um dos

aspetos mais insidiosos do novo QFP é a consolidação da dívida e a busca por novos Recursos Próprios da UE. Grande parte da nova estrutura orçamental serve para financiar o reembolso da dívida do *Next Generation EU* (cerca de 24 mil milhões de euros anuais). Este custo está a ser posto nas costas dos contribuintes portugueses, sem que o país tenha tido o poder de vetar essa dívida.

A proposta de novos Recursos Próprios (como impostos sobre o carbono, transações digitais, etc.) é um ataque frontal à soberania fiscal dos Estados-membros. A capacidade de tributar deve residir exclusivamente no Parlamento Nacional, e não em Bruxelas.

Sobre este tema deve ser salientada a posição do XXV Governo Constitucional, que no seu Programa no âmbito do Programa Setorial dos Negócios Estrangeiros é referido que Portugal deve «Defender um Quadro Financeiro Plurianual a partir de 2028 com uma dotação que assegure o financiamento necessário para fazer face aos desafios e ambições da União Europeia, incluindo um aumento significativo do orçamento e o estabelecimento de novos recursos próprios» e que deve «Defender um Quadro Financeiro Plurianual a partir de 2028 com uma dotação que assegure o financiamento necessário para fazer face aos desafios e ambições da União Europeia.» Merece, pois, atenção por parte de Portugal, o facto desta ambição demonstrada pelo Governo no seu programa, não estar plasmada no QFP em apreço.

A relatora entende que com este QFP não estão garantidas dotações para fazer face a todos os desafios atuais da UE equitativamente. Este QFP não garante um orçamento que honre o princípio da solidariedade (Coesão), que garanta a segurança alimentar (PAC) e que respeite a soberania fiscal e autonomia dos Estados-membros.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 maio, relativa ao "Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia", a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública a

Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2028 a 2034 COM (2025) 571.

2. A proposta institucionaliza um QFP de sete anos com flexibilidade reforçada, mas ancorado nos limites de recursos próprios e na disciplina orçamental, atualizando a caixa de ferramentas possíveis recorrer e criando uma Reserva para a Ucrânia como resposta geopolítica estruturada bem como dois instrumentos especiais não temáticos, com base nos mecanismos existentes e reforçados no QFP 2021-2027: o Instrumento de Margem Único e o Instrumento de Flexibilidade. O desenho dá continuidade ao modelo do QFP 2021–2027 e ao Acordo Interinstitucional adotado em 2020, integrando a condicionalidade Estado de direito e regras do Regulamento Financeiro 2024/2509, que introduz ajustes direcionados às disposições financeiras da União Europeia, para assegurar boa gestão financeira e previsibilidade do investimento europeu.

3. Após análise da proposta, conclui-se o seguinte:

   Princípio de subsidiariedade: a iniciativa insere-se num domínio de intervenção em que a UE dispõe de competências exclusivas (artigo 312.º do TFUE). Por conseguinte, o princípio da subsidiariedade não é aplicável.

   Princípio da proporcionalidade é respeitado, uma vez que o objetivo estratégico proposto só pode ser conseguido através de uma ação europeia, não abrangendo matérias que não sejam da competência exclusiva da União Europeia, nem excedendo o necessário para cumprir os objetivos a alcançar.

4. A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública dá, assim, por concluído, o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente Relatório ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

PARTE IV - NOTA TÉCNICA E OUTROS ANEXOS

Nota Técnica datada de 19 de setembro de 2025.

Palácio de São Bento, 30 de setembro de 2025

A Deputada Autor do Relatório

(Patrícia Almeida)

O Presidente da Comissão

(Rui Afonso)

COM (2025) 571

Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2028 a 2034

Data de entrada na CAE:

Prazo de subsidiariedade:

Índice

I. OBJETIVO DA INICIATIVA
II. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO
III. ANTECEDENTES
IV. INICIATIVAS EUROPEIAS SOBRE MATÉRIA RELACIONADA
V. POSIÇÃO DO GOVERNO (QUANDO DISPONÍVEL) E CONTEXTO NACIONAL
VI. POSIÇÃO DE OUTROS ESTADOS-MEMBROS (IPEX)

Elaborada por: Gonçalo Sousa Pereira
Data: 19/09/2025

I. OBJETIVO DA INICIATIVA

O objetivo da proposta é estabelecer o Quadro Financeiro Plurianual da União para 2028–2034, fixando os limites máximos anuais das dotações de autorização por rubrica e das dotações de pagamento e prevendo as disposições necessárias para o bom desenrolar do processo orçamental anual.

II. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO

A iniciativa é proposta nos termos do artigo 312.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) onde estipula que um regulamento do Conselho, adotado por unanimidade pelo Conselho após a aprovação do Parlamento Europeu, estabelece um Quadro Financeiro Plurianual (QFP) por um período de pelo menos cinco anos. Referir que o artigo 314.º do TFUE determina os limites máximos anuais de dotações de autorização por rubrica e de pagamentos que o QFP deve obedecer bem como destacar a necessária relação do QFP com os recursos próprios e a disciplina orçamental, dando cumprimento ao artigo 311.º TFUE ao ter de respeitar o limite máximo dos recursos próprios via decisão «Recursos Próprios».

A proposta em análise sucede ao Quadro Financeiro Plurianual 2021–2027, adotado com o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027 [1] preservando o papel do QFP como peça âncora da constituição orçamental da UE, nomeadamente, a sua previsibilidade e disciplina, e atualizando os instrumentos especiais aplicáveis e as regras de ajustamento. A proposta mantém, de igual modo, a articulação funcional com o Acordo Interinstitucional sobre disciplina orçamental, cooperação orçamental e boa gestão financeira, que será substituído por novo Acordo, já apresentado em julho de 2025.

A proposta de Regulamento prevê, como duração, o período de sete anos (2028–2034) com três grandes rubricas políticas e uma rubrica administrativa, estabelecendo uma flexibilidade reforçada através da simplificação da arquitetura e menos programas, com uma maior percentagem de verbas e criando e/ou mantendo instrumentos especiais para responder rapidamente a necessidades imprevistas, preservando a previsibilidade do investimento da UE.

[1] Alterado pelo Regulamento (UE, Euratom) 2024/765 do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027.

Em suma, a proposta institucionaliza um QFP de sete anos com flexibilidade reforçada, mas ancorado nos limites de recursos próprios e na disciplina orçamental, atualizando a caixa de ferramentas possíveis recorrer e criando uma Reserva para a Ucrânia como resposta geopolítica estruturada bem como dois instrumentos especiais não temáticos, com base nos mecanismos existentes e reforçados no QFP 2021-2027: o Instrumento de Margem Único e o Instrumento de Flexibilidade. O desenho dá continuidade ao modelo do QFP 2021–2027 e ao Acordo Interinstitucional adotado em 2020, integrando a condicionalidade Estado de direito e regras do Regulamento Financeiro 2024/2509 para assegurar boa gestão financeira e previsibilidade do investimento europeu.

III. ANTECEDENTES

- Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 do Conselho, de 17 de dezembro de 2020, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027;

- Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União;

- 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;

- Regulamento (UE, Euratom) 2022/2496 do Conselho, de 15 de dezembro de 2022, que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027;

- Regulamento (UE, Euratom) 2024/765 do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027;

- Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de setembro de 2024, relativo às regras financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União

IV. INICIATIVAS EUROPEIAS SOBRE MATÉRIA RELACIONADA

- COM(2023) 336 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Revisão Intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2021 — 2027»;

- COM(2023) 337 Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027;

- COM(2025) 551

- COM(2025) 570 Comunicação Da Comissão Ao Parlamento Europeu, Ao Conselho Europeu, Ao Conselho, Ao Comité Económico E Social E Ao Comité Das Regiões Um orçamento da UE dinâmico para as prioridades do futuro — Quadro Financeiro Plurianual 2028-2034;

- COM(2025) 572 Proposta de 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;

- COM(2025) 574 Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e que revoga a Decisão (UE, Euratom) 2020/2053;

V. POSIÇÃO DO GOVERNO (QUANDO DISPONÍVEL) E CONTEXTO NACIONAL

No Programa do XXV Governo Constitucional, no âmbito do Programa Setorial dos Negócios Estrangeiros é referido que Portugal deve «Defender um Quadro Financeiro Plurianual a partir de 2028 com uma dotação que assegure o financiamento necessário para fazer face aos desafios e ambições da União Europeia, incluindo um aumento significativo do orçamento e o estabelecimento de novos recursos próprios» e que deve «Defender um Quadro Financeiro Plurianual a partir de 2028 com uma dotação que assegure o financiamento necessário para fazer face aos desafios e ambições da União Europeia.»

VI. POSIÇÃO DE OUTROS ESTADOS-MEMBROS (IPEX)

PAÍS	DATA ESCRUTÍNIO	ESTADO DO ESCRUTÍNIO	DOCUMENTOS/OBSERVAÇÕES

PAÍS		DATA ESCRUTÍNIO	ESTADO DO ESCRUTÍNIO	DOCUMENTOS/OBSERVAÇÕES
Alemanha	German Bundesrat	16.07.2025	Em curso	Referred to Committees on European Union Questions Agricultural Policy and Consumer Protection Finance Economic Affairs
Chéquia	Czech Senate	16.07.2025	Em curso	Selection for scrutiny: July 22, 2025 Designated Committee has asked the following specialized Committees for opinion: Committee on National Economy, Agriculture and Transport
Dinamarca	Danish Parliament	16.07.2025	Em curso	-
Letónia	Latvian Saeima	16.07.2025	Em curso	Document is scrutinized according to the ordinary scrutiny procedure defined in the Rules of Procedure of Saeima Article 185. "The European Affairs Committee shall examine the official positions of the Republic of Latvia prepared in accordance with the procedure set by the Cabinet of Ministers and shall rule on them before they are communicated to European Union institutions".
Lituânia	Lithuanian Seimas	16.07.2025	Em curso	-

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Agricultura e Pescas

Relatório
COM(2025)571

Relator: Deputado
Pedro dos Santos Frazão
(CH)

Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2028 a 2034

1

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

I.1. Apresentação sumária da iniciativa

I.2. Análise jurídica complementar à nota técnica

I.3. Avaliação dos contributos resultantes da consulta pública

PARTE II – OPINIÕES DOS DEPUTADOS e GRUPOS PARLAMENTARES

II.1. Opinião do Deputado Relator

II. 2. Posição de outro(a)s Deputado(a)s

II. 3. Posição de grupos parlamentares

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – NOTA TÉCNICA E OUTROS ANEXOS

IV.1. Nota técnica

PARTE I – CONSIDERANDOS

I.1. Apresentação sumária da iniciativa

O objetivo da proposta é estabelecer o Quadro Financeiro Plurianual da União para 2028–2034, fixando os limites máximos anuais das dotações de autorização por rubrica e das dotações de pagamento e prevendo as disposições necessárias para o bom desenrolar do processo orçamental anual.

A proposta institucionaliza um QFP de sete anos com flexibilidade reforçada, mas ancorado nos limites de recursos próprios e na disciplina orçamental, atualizando a caixa de ferramentas possíveis recorrer e criando uma Reserva para a Ucrânia como resposta geopolítica estruturada bem como dois instrumentos especiais não temáticos, com base nos mecanismos existentes e reforçados no QFP 2021-2027: o Instrumento de Margem Único e o Instrumento de Flexibilidade.

O desenho dá continuidade ao modelo do QFP 2021–2027 e ao Acordo Interinstitucional adotado em 2020, integrando a condicionalidade Estado de direito e regras do Regulamento Financeiro 2024/2509 para assegurar boa gestão financeira e previsibilidade do investimento europeu.

I.2. Análise jurídica complementar à nota técnica

No que respeita à análise das matérias de enquadramento jurídico nacional, internacional e parlamentar, o signatário vai anexar a Nota Técnica relativa Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2028 a 2034.

Não existindo elementos juridicamente relevantes a acrescentar para a apreciação da iniciativa em análise, remete-se para o trabalho vertido na aludida Nota Técnica, que acompanha o presente Relatório.

PARTE II – OPINIÕES DOS DEPUTADOS e GP

II.1. Opinião do Deputado Relator

A Política Agrícola Comum (PAC), que ao longo das últimas décadas foi estruturada em dois pilares – Pagamentos Diretos e Desenvolvimento Rural – vê agora ameaçada a sua arquitetura, com especial incidência na eliminação do segundo pilar, dedicado aos programas de apoio ao desenvolvimento rural. É que segundo a proposta da Comissão Europeia, a futura PAC deverá ser mais simples, tendo apenas um pilar e manter-se como uma política separada.[1] Contudo, os agricultores manifestaram-se em Bruxelas contra a essa proposta, que dilui a PAC num único orçamento, deixando aos governos nacionais a responsabilidade sobre a gestão e prioridade dos fundos.[2] Na verdade, não querem perder o segundo pilar, pois, consideram que colocaria em risco a própria essência da PAC. [3]

De facto, é importante que se mantenham os dois pilares na próxima PAC (2028-2034) e com um financiamento que deve ser atualizado num mínimo de 2% ao ano, face ao último orçamento. Para o nosso país não interessa um fundo único, mas sim os dois pilares, já que o pilar do desenvolvimento rural pode ter sinergias com os fundos da coesão.[4] O fim do Pilar II representaria a perda de instrumentos fundamentais de apoio ao investimento, à modernização, à inovação, ao ambiente, aos jovens agricultores e aos territórios mais desfavorecidos.[5] Salienta-se que independentemente da repartição orçamental, as explorações familiares serão as mais afetadas.[6]

[1] https://www.agroportal.pt/comissao-europeia-propoe-ajudas-mais-simples-aos-agricultores-e-num-so-pilar/
[2] https://www.agroportal.pt/cap-contra-nacionalizacao-da-pac/
[3] https://www.euronews.com/my-europe/2025/05/19/whats-behind-farmers-protests-returning-to-the-streets-of-brussels?utm_source=chatgpt.com
[4] https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/portugal-recusa-juncao-de-apoios-da-ue-a-agricultura-num-fundo-unico/?utm_source=chatgpt.com
[5] https://www.agriterra.pt/Artigos/604573-AJAP-repudia-proposta-da-Comissao-Europeia-PAC-pos-2027-um-duro-golpe-na-agricultura-nos.html?utm_source=chatgpt.com
[6] https://www.agroportal.pt/presentation-of-the-post-2027-mff-cap-the-black-wednesday-of-european-agriculture/

II. 2. Posição de outro(a)s Deputado(a)s

Qualquer Deputado pode solicitar que sejam anexadas ao presente relatório as suas posições políticas, o que não sucedeu até ao momento da conclusão da elaboração do presente relatório.

II. 3. Posição de grupos parlamentares

Qualquer Grupo Parlamentar pode solicitar que sejam anexadas ao presente relatório as suas posições políticas, o que não sucedeu até ao momento da conclusão da elaboração do presente relatório.

PARTE III – CONCLUSÕES

A proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2028 a 2034. A iniciativa é proposta nos termos do artigo 312.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) onde estipula que um regulamento do Conselho, adotado por unanimidade pelo Conselho após a aprovação do Parlamento Europeu, estabelece um Quadro Financeiro Plurianual (QFP) por um período de pelo menos cinco anos.

PARTE IV – NOTA TÉCNICA E OUTROS ANEXOS

IV.1. Nota Técnica

A Nota Técnica referente à iniciativa em análise está disponível na página da mesma.

Palácio de S. Bento, 25 de setembro de 2025.

O Deputado Relator

(Pedro dos Santos Frazão)

O Presidente da Comissão

(Maurício Marques)

COM (2025) 571

Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2028 a 2034

Data de entrada na CAE:

Prazo de subsidiariedade:

Índice

I. OBJETIVO DA INICIATIVA
II. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO
III. ANTECEDENTES
IV. INICIATIVAS EUROPEIAS SOBRE MATÉRIA RELACIONADA
V. POSIÇÃO DO GOVERNO (QUANDO DISPONÍVEL) E CONTEXTO NACIONAL
VI. POSIÇÃO DE OUTROS ESTADOS-MEMBROS (IPEX)

Elaborada por: Gonçalo Sousa Pereira
Data: 19/09/2025

I. OBJETIVO DA INICIATIVA

O objetivo da proposta é estabelecer o Quadro Financeiro Plurianual da União para 2028–2034, fixando os limites máximos anuais das dotações de autorização por rubrica e das dotações de pagamento e prevendo as disposições necessárias para o bom desenrolar do processo orçamental anual.

II. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO

A iniciativa é proposta nos termos do artigo 312.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) onde estipula que um regulamento do Conselho, adotado por unanimidade pelo Conselho após a aprovação do Parlamento Europeu, estabelece um Quadro Financeiro Plurianual (QFP) por um período de pelo menos cinco anos. Referir que o artigo 314.º do TFUE determina os limites máximos anuais de dotações de autorização por rubrica e de pagamentos que o QFP deve obedecer bem como destacar a necessária relação do QFP com os recursos próprios e a disciplina orçamental, dando cumprimento ao artigo 311.º TFUE ao ter de respeitar o limite máximo dos recursos próprios via decisão «Recursos Próprios».

A proposta em análise sucede ao Quadro Financeiro Plurianual 2021–2027, adotado com o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027 [1] preservando o papel do QFP como peça âncora da constituição orçamental da UE, nomeadamente, a sua previsibilidade e disciplina, e atualizando os instrumentos especiais aplicáveis e as regras de ajustamento. A proposta mantém, de igual modo, a articulação funcional com o Acordo Interinstitucional sobre disciplina orçamental, cooperação orçamental e boa gestão financeira, que será substituído por novo Acordo, já apresentado em julho de 2025.

A proposta de Regulamento prevê, como duração, o período de sete anos (2028–2034) com três grandes rubricas políticas e uma rubrica administrativa, estabelecendo uma flexibilidade reforçada através da simplificação da arquitetura e menos programas, com uma maior percentagem de verbas e criando e/ou mantendo instrumentos especiais para responder rapidamente a necessidades imprevistas, preservando a previsibilidade do investimento da UE.

[1] Alterado pelo Regulamento (UE, Euratom) 2024/765 do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027.

Em suma, a proposta institucionaliza um QFP de sete anos com flexibilidade reforçada, mas ancorado nos limites de recursos próprios e na disciplina orçamental, atualizando a caixa de ferramentas possíveis recorrer e criando uma Reserva para a Ucrânia como resposta geopolítica estruturada bem como dois instrumentos especiais não temáticos, com base nos mecanismos existentes e reforçados no QFP 2021-2027: o Instrumento de Margem Único e o Instrumento de Flexibilidade. O desenho dá continuidade ao modelo do QFP 2021–2027 e ao Acordo Interinstitucional adotado em 2020, integrando a condicionalidade Estado de direito e regras do Regulamento Financeiro 2024/2509 para assegurar boa gestão financeira e previsibilidade do investimento europeu.

III. ANTECEDENTES

- Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 do Conselho, de 17 de dezembro de 2020, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027;

- Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União;

- 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;

- Regulamento (UE, Euratom) 2022/2496 do Conselho, de 15 de dezembro de 2022, que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027;

- Regulamento (UE, Euratom) 2024/765 do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027;

- Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de setembro de 2024, relativo às regras financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União

IV. INICIATIVAS EUROPEIAS SOBRE MATÉRIA RELACIONADA

- COM(2023) 336 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Revisão Intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2021 — 2027»;

- COM(2023) 337 Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027;

- COM(2025) 551

- COM(2025) 570 Comunicação Da Comissão Ao Parlamento Europeu, Ao Conselho Europeu, Ao Conselho, Ao Comité Económico E Social E Ao Comité Das Regiões Um orçamento da UE dinâmico para as prioridades do futuro — Quadro Financeiro Plurianual 2028-2034;

- COM(2025) 572 Proposta de 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;

- COM(2025) 574 Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e que revoga a Decisão (UE, Euratom) 2020/2053;

V. POSIÇÃO DO GOVERNO (QUANDO DISPONÍVEL) E CONTEXTO NACIONAL

No Programa do XXV Governo Constitucional, no âmbito do Programa Setorial dos Negócios Estrangeiros é referido que Portugal deve «Defender um Quadro Financeiro Plurianual a partir de 2028 com uma dotação que assegure o financiamento necessário para fazer face aos desafios e ambições da União Europeia, incluindo um aumento significativo do orçamento e o estabelecimento de novos recursos próprios» e que deve «Defender um Quadro Financeiro Plurianual a partir de 2028 com uma dotação que assegure o financiamento necessário para fazer face aos desafios e ambições da União Europeia.»

VI. POSIÇÃO DE OUTROS ESTADOS-MEMBROS (IPEX)

PAÍS	DATA ESCRUTÍNIO	ESTADO DO ESCRUTÍNIO	DOCUMENTOS/OBSERVAÇÕES

PAÍS		DATA ESCRUTÍNIO	ESTADO DO ESCRUTÍNIO	DOCUMENTOS/OBSERVAÇÕES
Alemanha	German Bundesrat	16.07.2025	Em curso	Referred to Committees on European Union Questions Agricultural Policy and Consumer Protection Finance Economic Affairs
Chéquia	Czech Senate	16.07.2025	Em curso	Selection for scrutiny: July 22, 2025 Designated Committee has asked the following specialized Committees for opinion: Committee on National Economy, Agriculture and Transport
Dinamarca	Danish Parliament	16.07.2025	Em curso	-
Letónia	Latvian Saeima	16.07.2025	Em curso	Document is scrutinized according to the ordinary scrutiny procedure defined in the Rules of Procedure of Saeima Article 185. "The European Affairs Committee shall examine the official positions of the Republic of Latvia prepared in accordance with the procedure set by the Cabinet of Ministers and shall rule on them before they are communicated to European Union institutions".
Lituânia	Lithuanian Seimas	16.07.2025	Em curso	-