COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 30.6.2025
COM(2025) 317 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

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

{SWD(2025) 161 final}

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

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

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 da UE. Conforme estipulado na diretiva, e 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 novos desenvolvimentos. Em especial, o papel das instituições orçamentais independentes cresceu significativamente desde 2011 e as implicações orçamentais das alterações climáticas têm vindo a tornar-se cada vez mais prementes. Os Estados-Membros da UE têm até 31 de dezembro de 2025 para transpor para o direito nacional a Diretiva (UE) 2024/1265 e as alterações à Diretiva 2011/85/UE por ela introduzidas.

Nos termos do artigo 2.º, n.º 5, da Diretiva (UE) 2024/1265, a Comissão «elabora um relatório intercalar sobre a aplicação das principais disposições da presente diretiva, com base nas informações pertinentes fornecidas pelos Estados-Membros, e apresenta-o ao Parlamento Europeu e ao Conselho até 30 de junho de 2025». Para o efeito, a Comissão apresentou ao Comité Económico e Financeiro (suplentes), em março de 2025, um questionário em que deu aos Estados-Membros a oportunidade de fornecerem pormenores sobre as medidas em vigor, as reformas já lançadas e planos específicos. Nesse sentido, o presente relatório intercalar baseia-se principalmente nas informações fornecidas pelos Estados-Membros. Em abril de 2025, a maioria dos Estados-Membros já tinha fornecido os seus contributos[3]. As fichas

[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.° 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.

[3] Seis Estados-Membros comunicaram informações em maio de 2025.

pormenorizadas por país são apresentadas no documento de trabalho dos serviços da Comissão [SWD(2025) 161] que acompanha o presente relatório.

O presente relatório intercalar tem como objetivo informar o Parlamento Europeu, o Conselho e o público em geral sobre os progressos realizados na transposição das alterações à Diretiva 2011/85/UE. Por conseguinte, não deve ser entendido como uma avaliação da conformidade das disposições nacionais com a diretiva alterada, que, em conformidade com o direito da UE, apenas será efetuada após o termo do prazo de transposição. A fim de proporcionar uma panorâmica adequada, a secção 2 do presente relatório encontra-se estruturada em cinco subsecções, que correspondem aos principais domínios das alterações à diretiva, seguindo-se uma conclusão que sintetiza as principais constatações.

2. PROGRESSOS REALIZADOS NA TRANSPOSIÇÃO DAS PRINCIPAIS DISPOSIÇÕES DA DIRETIVA

2.1 Alterações às disposições em matéria de contabilidade, estatísticas e transparência (artigos 3.º e 14.º, n.º 1, da Diretiva 2011/85/UE)

Uma política orçamental sã tem de assentar num sistema robusto de comunicação de informações orçamentais. Para os decisores políticos, é essencial dispor de informações exatas, completas e atempadas sobre a execução orçamental, pois tal assegura a correta execução dos orçamentos, o controlo atempado de eventuais desvios em relação aos planos e um planeamento orçamental atualizado. A comunicação pública abrangente e coerente de informações financeiras exige transparência relativamente a elementos com um potencial impacto direto ou indireto no orçamento, que podem incluir, por exemplo: organismos e fundos que, embora não fazendo parte do orçamento ordinário, fazem parte das administrações públicas, das despesas fiscais e dos passivos contingentes.

As alterações à Diretiva 2011/85/UE neste domínio introduziram principalmente modificações à divulgação de dados orçamentais relativos a todos os subsetores das administrações públicas, tal como definidos no SEC 2010. Em especial, os dados mensais e trimestrais baseados na contabilidade de caixa (ou dados equivalentes da contabilidade pública) foram substituídos por dados trimestrais sobre a dívida e os défices para todos os subsetores das administrações públicas. No entanto, se um Estado-Membro dispuser de sistemas contabilísticos baseados na contabilidade de exercício integrados, exaustivos e harmonizados a nível nacional, não são exigidos dados trimestrais sobre o défice por subsetor. As restantes alterações dizem principalmente respeito a clarificações e a atualizações do texto à luz da experiência adquirida com a sua interpretação desde 2011.

Quanto à revisão da frequência da comunicação de determinados dados orçamentais (a principal mudança introduzida pelas alterações ao artigo 3.º, n.º 2,), que depende também da prevalência da contabilidade de exercício, um terço dos Estados-Membros considera-a integralmente transposta e outro terço considera-a parcialmente concretizada. Embora nem todos estes inquiridos indiquem se tencionam satisfazer o novo requisito através da comunicação de dados trimestrais sobre o défice ou com base na maturidade do seu sistema de contabilidade de exercício, cada uma destas duas opções é indicada por cerca de um quinto dos Estados-Membros. Dos restantes inquiridos, que se concentram mais no processo planeado, uma parte menciona leis específicas a alterar e os demais fornecem menos pormenores.

No atinente ao requisito clarificado de publicar, designadamente no âmbito dos processos orçamentais plurianuais, informações sobre os organismos e fundos que não fazem parte do orçamento, mas que fazem parte das administrações públicas, bem como de prestar

informações sobre o seu impacto combinado nos saldos das administrações públicas (artigo 14.º, n.º 1), um terço dos Estados-Membros considera que este aspeto já foi abordado. Entre os restantes inquiridos, cerca de um quinto dos Estados-Membros planeia empreender ações específicas, enquanto outro quinto tenciona ainda avaliar a necessidade de o fazer.

Não houve qualquer indicação de que as pequenas alterações aos artigos 2.º e 3.º, n.º 1, exigissem alterações específicas a atos legislativos nacionais.

Além disso, o artigo 16.º, n.º 1, da diretiva alterada estabelece que «[a]té 31 de dezembro de 2025, e posteriormente de cinco em cinco anos, a Comissão apresenta um relatório sobre o ponto da situação da: a) Contabilidade pública das administrações públicas na União, tendo em conta os progressos realizados desde a sua avaliação de 2013 da adequação das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público para os Estados-Membros». A este respeito, o requisito de publicar o presente relatório antes do final de 2025 salienta igualmente a importância de acompanhar a presença e o desenvolvimento, na UE, de uma contabilidade pública de exercício sólida.

2.2 Novas disposições relativas às instituições orçamentais independentes (artigos 2.º e 8.º-A da Diretiva 2011/85/UE)

A importância das instituições orçamentais independentes (IOI) aumentou consideravelmente desde a entrada em vigor da Diretiva 2011/85/UE. Desde 2011 que a diretiva instou os «organismos independentes ou organismos dotados de autonomia funcional em relação às autoridades orçamentais dos Estados-Membros» a controlar o cumprimento das regras orçamentais numéricas nacionais pelos Estados-Membros. Em 2012, os princípios comuns relativos aos mecanismos de correção orçamental nacionais (introduzidos pelo título III, «Pacto Orçamental», do Tratado intergovernamental sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária) incluíam determinados requisitos mínimos aplicáveis aos organismos de controlo independentes. Posteriormente, o Regulamento (UE) n.º 473/2013, aplicável à área do euro, exigiu que esses organismos produzissem ou endossassem as previsões macroeconómicas subjacentes ao planeamento orçamental anual e de médio prazo.

As alterações à Diretiva 2011/85/UE combinam todos estes elementos existentes e tornam-nos aplicáveis a todos os Estados-Membros da UE. Aperfeiçoam e melhoram algumas garantias de independência (por exemplo, destacando a capacidade de comunicação das IOI, solicitando recursos estáveis e acesso atempado à informação, bem como exigindo uma avaliação externa periódica das IOI). Algumas atribuições novas estão relacionadas com a reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Outras incluem a realização de uma avaliação da consistência, da coerência e da eficácia do quadro orçamental nacional e a participação, por convite, em audições e debates parlamentares. Por último, é introduzido, para as autoridades nacionais, um princípio de «cumprir ou explicar» no que diz respeito às avaliações das IOI.

Sem surpresas, todos os Estados-Membros já contemplaram, no direito nacional, algumas ou até várias das alterações relativas às IOI, uma vez que tais alterações combinam, em certa medida, disposições existentes relacionadas com o direito da UE ou o Pacto Orçamental. A Polónia é um caso à parte, uma vez que ainda não dispõe de uma IOI em funcionamento; contudo, com base nas informações das autoridades polacas, a legislação pertinente entrou em vigor em janeiro de 2025 e a IOI será instituída até 1 de janeiro de 2026.

No que diz respeito às salvaguardas de independência definidas no artigo 8.º-A, n.ºs 3 e 4, um terço dos Estados-Membros considera-as já abrangidas pelo respetivo direito nacional, ao passo que mais de um terço considera serem ainda necessárias algumas medidas. A exceção é o novo requisito de submeter as IOI a avaliações externas periódicas, relativamente ao qual

poucos Estados-Membros indicaram ter em vigor a legislação necessária. Foi indicado, em vários casos, que a prática estabelecida está em conformidade com os novos requisitos. No entanto, continuaria a ser necessário proceder à codificação jurídica.

No que diz respeito às atribuições das IOI, os Estados-Membros aproveitam a oportunidade proporcionada pela transposição das disposições da diretiva para especificar mais pormenorizadamente determinadas estruturas institucionais ou legislação subjacente. Tal poderá explicar por que razão mais de um terço dos Estados-Membros indica que a transposição não está concluída no que se refere às atuais atribuições jurídicas das IOI (ou seja, produzir ou endossar as previsões macroeconómicas subjacentes ao planeamento orçamental e controlar o cumprimento das regras orçamentais nacionais). Do mesmo modo, muitas das vezes o quadro jurídico ainda não reflete as novas atribuições das IOI estabelecidas nas vertentes preventiva e corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, nem a atribuição de avaliar regularmente a consistência, a coerência e a eficácia dos quadros orçamentais nacionais.

Na mesma ordem de ideias, embora o princípio de «cumprir ou explicar» esteja em certa medida em vigor em vários Estados-Membros (uma vez que foi introduzido pelos princípios comuns relacionados com o Pacto Orçamental), continua a precisar de ser adaptado à sua utilização mais ampla em consonância com as alterações à diretiva.

2.3 Alterações a disposições relativas aos quadros orçamentais de médio prazo (artigos 2.º, 9.º, 10.º e 11.º da Diretiva 2011/85/UE)

Nos termos da Diretiva 2011/85/UE, os Estados-Membros devem estabelecer um quadro orçamental de médio prazo eficaz e credível, que lhes permita alargar o planeamento orçamental para além do horizonte anual e, assim, promover políticas mais coerentes, eficazes e potencialmente ambiciosas no médio prazo. O quadro deve conter objetivos orçamentais plurianuais conjugados com projeções para cada rubrica importante de receitas e de despesas numa hipótese de políticas inalteradas, com explicações respeitantes às políticas previstas a médio prazo para colmatar o desvio entre as projeções baseadas nas hipóteses políticas inalteradas e os objetivos políticos. Deve igualmente comportar uma avaliação do impacto provável das políticas previstas na sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo.

As alterações à Diretiva 2011/85/UE reforçam os elementos exigidos para o quadro orçamental de médio prazo, solicitando uma descrição das reformas e dos investimentos previstos, juntamente com uma avaliação do impacto das políticas planeadas no crescimento sustentável e inclusivo. Esclarecem igualmente que os orçamentos anuais devem ser coerentes com o planeamento de médio prazo.

Um quarto dos Estados-Membros indicou que já aplica a definição de quadros orçamentais de médio prazo prevista na diretiva. Cerca de um quarto dos inquiridos indicou que tencionava transpor esta disposição ou que tem planos para fazê-lo de acordo com um calendário claro antes do final de 2025 ou até essa data. Uma proporção idêntica de Estados-Membros não forneceu informações sobre a sua avaliação do ponto da situação no que respeita à transposição desta disposição ou sobre a necessidade de tomar medidas adicionais.

Metade dos Estados-Membros dá conta da transposição total ou parcial da disposição destinada a assegurar que o quadro nacional se baseia em objetivos orçamentais nacionais abrangentes e transparentes no médio prazo e que sejam coerentes com as regras orçamentais numéricas específicas de cada país em vigor e com as disposições pertinentes do Regulamento (UE) 2024/1263. Mais de um terço dos inquiridos indicou que estas disposições ainda não foram transpostas.

Do mesmo modo, mais de um terço dos Estados-Membros indicou ter transposto total ou parcialmente a disposição relativa à descrição das reformas e dos investimentos previstos com impacto no crescimento sustentável e inclusivo. Aproximadamente metade dos inquiridos comunicou a sua intenção de transpor esta disposição ou tem planos para fazê-lo de acordo com um calendário claro ou até ao final de 2025.

Em cerca de um quarto dos casos, os Estados-Membros referem que estão em vigor disposições nacionais para avaliar o impacto das políticas previstas no crescimento sustentável e inclusivo. Uma proporção semelhante de Estados-Membros comunicou que essas disposições ainda não foram transpostas.

Treze Estados-Membros dão conta da transposição total ou parcial da disposição para assegurar a coerência da legislação orçamental anual com os objetivos orçamentais nacionais no médio prazo. Dez Estados-Membros não fornecem informações sobre o ponto da situação da transposição deste requisito ou indicam que o mesmo ainda não foi transposto. Oito Estados-Membros dão indicações claras sobre o calendário de transposição previsto, enquanto cinco outros ainda não definiram qualquer calendário.

Nove Estados-Membros declaram as clarificações do artigo 11.º completamente ou parcialmente transpostas; cinco Estados-Membros indicam que tencionam cumprir o prazo de transposição (final de 2025).

2.4 Novas disposições relativas aos requisitos de comunicação de informações sobre os riscos macro-orçamentais decorrentes das catástrofes naturais e das alterações climáticas [artigo 9.º, n.º 2, alínea d), e artigo 14.º, n.º 3, da Diretiva 2011/85/UE]

Desde a entrada em vigor da Diretiva 2011/85/UE, têm vindo a tornar-se cada vez mais evidentes as implicações das alterações climáticas e das catástrofes naturais para a política orçamental. Embora estejam ligados, estes fenómenos não são idênticos. Os Estados-Membros enfrentam catástrofes naturais mais frequentes e graves (muitas vezes associadas ao aumento dos níveis da temperatura), que podem ocasionar custos orçamentais significativos e passivos contingentes substanciais. Os custos orçamentais associados às alterações climáticas podem ainda decorrer de medidas de atenuação e adaptação.

Por conseguinte, a Diretiva (UE) 2024/1265 introduz novos requisitos na Diretiva 2011/85/UE. Solicita-se agora aos Estados-Membros que avaliem o impacto das políticas previstas na sustentabilidade das finanças públicas no médio e no longo prazo, tendo em conta os riscos macro-orçamentais decorrentes das alterações climáticas nos seus documentos de planeamento orçamental a médio prazo. Devem publicar informações sobre catástrofes naturais e passivos contingentes relacionados com o clima, bem como comunicar os custos orçamentais conexos incorridos. Tendo em conta a complexidade destas atribuições e a rápida evolução neste domínio, todos estes requisitos têm de ser cumpridos «na medida do possível». Para efeitos de transposição, pede-se aos Estados-Membros que incluam no seu direito nacional disposições que assegurem a necessária avaliação e comunicação de informações.

Apenas alguns quadros orçamentais nacionais já incluem, total ou parcialmente, disposições que têm em conta os riscos macro-orçamentais decorrentes das alterações climáticas, bem como o respetivo impacto ambiental e distributivo, no âmbito da avaliação do impacto das políticas de médio prazo previstas na sustentabilidade das finanças públicas no médio e no longo prazo. Ao mesmo tempo, mais de um terço dos inquiridos fornece indicações sobre o calendário previsto para a adoção dessas disposições no quadro orçamental nacional. O quadro é semelhante no que toca à obrigação de publicar informações sobre os passivos

contingentes relacionados com catástrofes e com o clima e os custos orçamentais incorridos devido a catástrofes naturais e choques relacionados com o clima.

2.5 Alterações de clarificação (artigos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º e 7.º da Diretiva 2011/85/UE)

Desde a entrada em vigor da Diretiva 2011/85/UE, a prática demonstrou que determinados conceitos e termos foram objeto de diferentes interpretações ou beneficiariam de maior clareza ou de uma atualização. Por exemplo, a referência à utilização da norma de contabilidade SEC 95 (no anterior artigo 3.º, n.º 1) foi substituída por uma referência mais dinâmica. No que se refere à maioria destas clarificações, pediu-se essencialmente aos Estados-Membros que verificassem se as respetivas leis orçamentais nacionais também careciam de alterações correspondentes.

Metade dos Estados-Membros considera que as alterações de clarificação já se encontram plenamente contempladas no respetivo direito nacional. Um quarto indica que, embora as clarificações se encontrem amplamente contempladas, seriam ainda necessárias algumas alterações a disposições nacionais específicas. O restante quarto apresenta informações mais gerais sobre o processo de transposição ou remete para avaliações em curso.

3. CONCLUSÃO

De um modo geral, os Estados-Membros comunicaram progressos desiguais na transposição das alterações à diretiva. Do mesmo modo, as informações sobre as medidas de transposição já tomadas variaram fortemente, tanto em termos de substância como no que toca a referências aos atos jurídicos específicos a alterar. Em geral, falta um calendário claro para as restantes medidas.

A maioria dos Estados-Membros que comunicam informações específicas sobre a transposição das alterações relativas às estatísticas, à contabilidade e à transparência considera que os requisitos estão contemplados ou na iminência de o estarem, pese embora não estejam disponíveis muitos pormenores no que se refere a vários Estados-Membros.

Parecem ter sido realizados bastantes progressos no que diz respeito a IOI apoiadas por disposições semelhantes, mas não idênticas, que se aplicam a todos ou à maioria dos Estados-Membros desde 2011. No entanto, algumas das disposições da diretiva ainda merecem uma análise cuidadosa por parte dos Estados-Membros no âmbito da avaliação da necessidade de tomar medidas tendo em vista a sua transposição para a legislação nacional. No que se refere à independência das IOI, certos elementos positivos são, em alguns casos, sobretudo uma prática estabelecida e necessitariam de codificação jurídica. Em especial, ainda são frequentemente necessárias medidas jurídicas para novos elementos, como o destaque dado à capacidade de comunicação ou a avaliação externa das IOI.

Embora muitos Estados-Membros indiquem que a definição do quadro orçamental de médio prazo está em conformidade com a diretiva alterada, ainda estão previstos ou são necessários, na maioria dos Estados-Membros, alguns ajustamentos para reforçar o quadro e assegurar a coerência com o quadro de governação económica da UE no que diz respeito ao novo regulamento relativo à vertente preventiva e ao regulamento alterado relativo à vertente corretiva.

As novas disposições relacionadas com o clima continuam, em grande medida, por abordar e os Estados-Membros ainda têm de definir os seus calendários para o efeito.

A Comissão prosseguirá a aplicação da diretiva no que diz respeito às secções pelas quais é responsável. Findo o prazo de transposição, realizará uma avaliação da conformidade completa, em consonância com os procedimentos normalizados da UE.