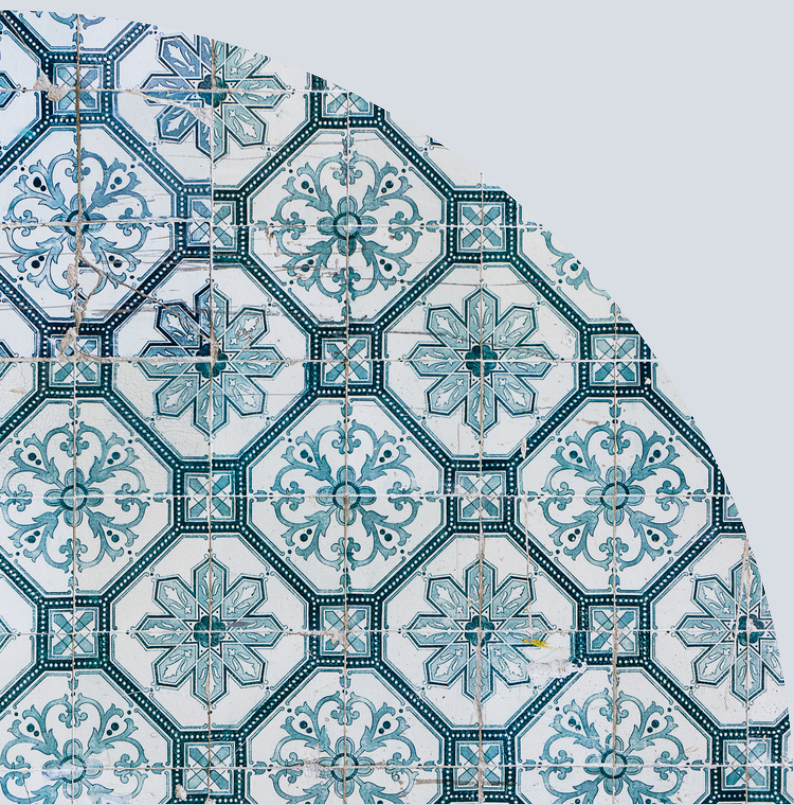


Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo

O que é e para que serve?



FICHA TÉCNICA

Título

Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo: o que é e para que serve?

Autoria

PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas

Data

Janeiro 2025

PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas

Campus XXI, Av. João XXI, n. 63

1000-300 Lisboa

planapp@planapp.gov.pt

www.planapp.gov.pt

Índice

Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo: o que é e para que serve?	4
Motivação	4
Elaboração, estrutura e processo relativos ao POENMP	4
POENMP 2025-2028	4
Novo quadro de governação económica da União	7
Semestre Europeu	8
Conteúdos do instrumento de planeamento.....	10
Conteúdos do Relatório de Anual de Progresso	11
Referências	13

Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo: o que é e para que serve?

Motivação

O Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo (POENMP) é um novo instrumento de planeamento (IP) que resulta da reforma do quadro de governação económica da UE, substituindo e fundindo num único documento o Programa de Estabilidade (PE) e o Programa Nacional de Reformas (PNR)¹.

O POENMP, de acordo com o Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2024, constitui-se como o instrumento de planeamento que assegura a coordenação eficaz das políticas económicas dos Estados-membros (EM) da UE, contribuindo para a realização das prioridades comuns da União e respetivos objetivos em matéria de crescimento e emprego sustentáveis e inclusivos, associados a uma redução sustentável dívida.

Portugal apresentou à União Europeia (UE), no passado dia 11 de outubro de 2024, o seu primeiro POENMP.

Compete ao Governo através dos seus Ministérios das Finanças e da Presidência elaborar o POENMP. É atribuição do Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP) coordenar a elaboração da proposta de política estrutural que, conjuntamente com os conteúdos de política orçamental, cuja elaboração cabe ao Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais Ministério das Finanças (GPEARI), constituirão o documento. Para esta elaboração contribuem ainda o Ministério dos Negócios Estrangeiros e as restantes áreas governativas.

Tratando-se de um novo instrumento de planeamento que resulta da reforma do quadro de governação económica da UE, importa apresentar de modo simples, acessível e sucinto, o que é este plano e para que serve.

Elaboração, estrutura e processo relativos ao POENMP

POENMP 2025-2028

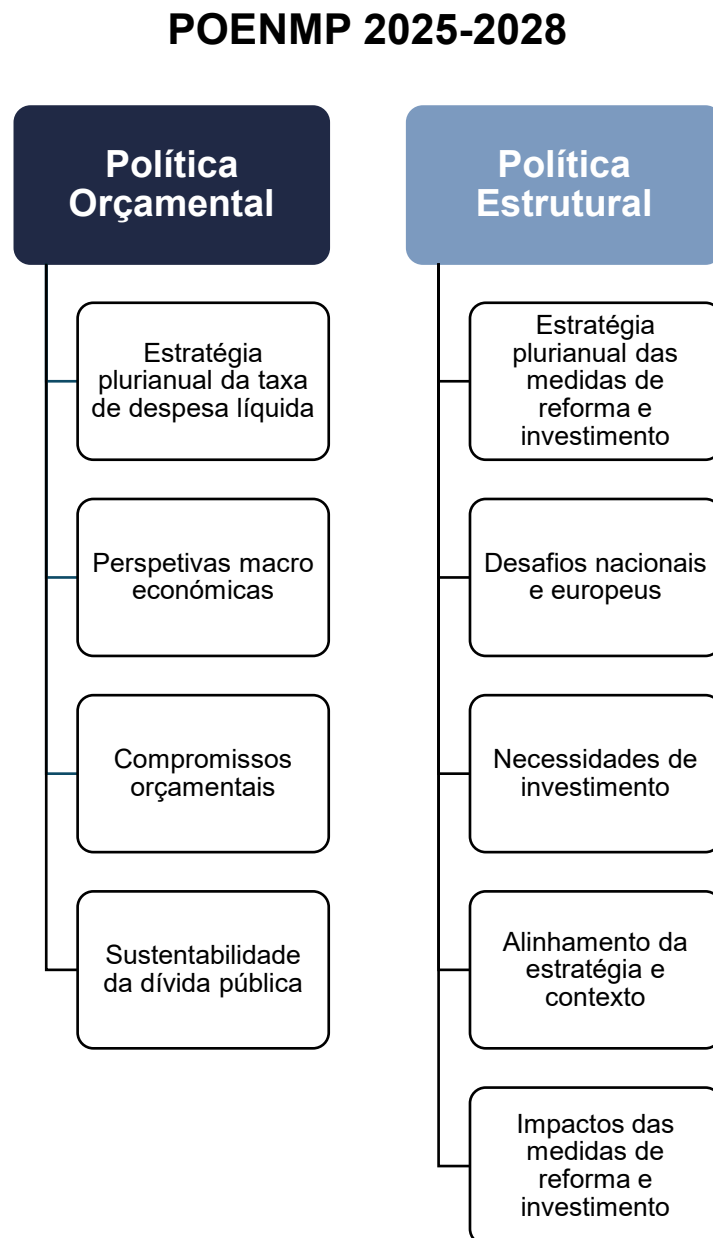
O primeiro POENMP do país foi apresentado pelo Governo à Comissão Europeia (CE) a 11 de outubro de 2024. O seu horizonte temporal é 2028, o que corresponde ao período previsível para o término da XVI legislatura.

O instrumento de planeamento, como esquematizado na Figura 1, reflete o compromisso orçamental do país com a trajetória plurianual de despesa líquida – baseada num cenário de referência apresentado pela CE – o equilíbrio orçamental, o estado da dívida pública e, ainda, as medidas de

¹ Consultar <https://planapp.gov.pt/pnr-o-que-e-e-para-que-serve/>

política pública consideradas enquanto reformas ou investimentos a integrar no POENMP. O compromisso inclui uma supervisão baseada no risco, com o objetivo de reduzir a dívida pública (em percentagem do PIB) e manter o défice inferior a 3% do PIB.

Figura 1 – Esquema geral do Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo



O POENMP articula, ainda, as políticas públicas nacionais com as recomendações específicas por país e com as prioridades comuns da União. Estas últimas são a transição ecológica e digital justa; a resiliência social e económica (incluindo o Pilar Europeu dos Direitos Sociais); a segurança energética; e o reforço das capacidades de defesa, conforme a Figura 2.

Figura 2 – Prioridades comuns da União Europeia (UE)

Prioridades comuns da UE

- Transição Ecológica e Digital;
- Resiliência Social e Económica;
- Segurança Energética;
- Segurança e Defesa.

A elaboração do POENMP foi da responsabilidade do Governo, coordenada a partir dos Ministérios das Finanças e da Presidência, não obstante o envolvimento da área dos negócios estrangeiros e das restantes áreas governativas. Todas elas contribuíram para a identificação e seleção das medidas de política pública de reforma e investimento prioritárias, através de um trabalho colaborativo que permitiu uma abordagem coerente e ampla dos desafios estratégicos do país.

Em concreto, como política orçamental para o país, o instrumento de planeamento apresenta um crescimento médio anual da despesa líquida a uma taxa de 3,6% como sendo o necessário para manter os saldos orçamentais próximos do equilíbrio ou excedentários e reduzir sustentadamente a dívida pública.

Em termos de política estrutural, este IP apresenta as medidas de política pública enquanto reformas ou investimentos, articuladas com as recomendações específicas por país (REP) e com as prioridades comuns da União. Estas estão expostas de acordo com os seis desafios estratégicos que estruturam as Grandes Opções 2024-2028, a saber: um país mais justo e solidário; um país mais rico, inovador e competitivo; um país com um Estado mais eficiente; um país mais democrático, aberto e transparente; um país mais verde e sustentável; e um país mais global e humanista.

A explicitação da política estrutural inclui também o alinhamento dos desafios estratégicos das Grandes Opções 2024-2028 com: as prioridades comuns da UE; com as recomendações específicas por país na sua versão síntese; com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS); e com os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

Foram também incluídos os alinhamentos com as prioridades comuns da União, das componentes do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), das agendas temáticas da Estratégia Portugal 2030 e dos eixos do Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (PEPAC). As agendas temáticas da Estratégia Portugal 2030 e os eixos do PEPAC foram igualmente alinhados com as REP.

Neste âmbito, o plano apresenta ainda o contexto das medidas de política pública estrutural que o compõem, sustentado numa bateria de indicadores, para além do impacto previsto para algumas delas na economia do país. Foi ainda explicitado um conjunto de necessidades de investimento que vão para além das medidas planeadas até 2028.

O POENMP 2025-2028 foi objeto de um parecer do Conselho de Finanças Públicas e, antes de ser enviado à CE, foi enviado à Assembleia da República, a 10 de outubro de 2024, para consulta e debate.

Novo quadro de governação económica da União

Em 29 de abril de 2024, o Conselho da União Europeia adotou um pacote legislativo (ver Quadro 1) de adaptação da governação económica ao futuro de médio e longo prazo da União, que entrou em vigor no dia seguinte ao da sua adoção. Deste, o Regulamento (UE) 2024/1263 determina que os Estados-membros apresentem um POENMP em substituição do Programa de Estabilidade e do Programa Nacional de Reformas.

O pacote legislativo constante da Tabela 1, no seu conjunto designado de Reforma do Quadro de Governação Económica da União, incorpora no direito da União o teor do título III (Pacto Orçamental) do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (TECG), de 2 de março de 2012, em conformidade com o artigo 16.º do mesmo Tratado.

Quadro 1 – Pacote legislativo da reforma do quadro de governação económica da UE

Norma Atual	Relativo	Norma Revogada	Norma Alterada
Regulamento (UE) 2024/1263	À coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral	Regulamento (CE) n.º 1466/97	
Regulamento (UE) 2024/1264	À aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos		Regulamento (CE) n.º 1467/97
Diretiva (UE) 2024/1265	Aos requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-membros		Diretiva 2011/85/EU

O novo quadro de governação económica da UE tem como ambição que os seus EM alcancem dois objetivos essenciais: promover finanças públicas sustentáveis e um crescimento sustentado e inclusivo. Estes dois objetivos gerais permitem uma diferenciação entre países quanto aos seus desafios económicos, incluindo os relativos ao défice orçamental e à dívida pública.

Ao determinar trajetórias orçamentais plurianuais para os Estados-membros, a Comissão Europeia assegura, por um lado, uma supervisão multilateral eficaz e, por outro, respeita o princípio da igualdade de tratamento entre países. Acompanha também o investimento público previsto para cada país.

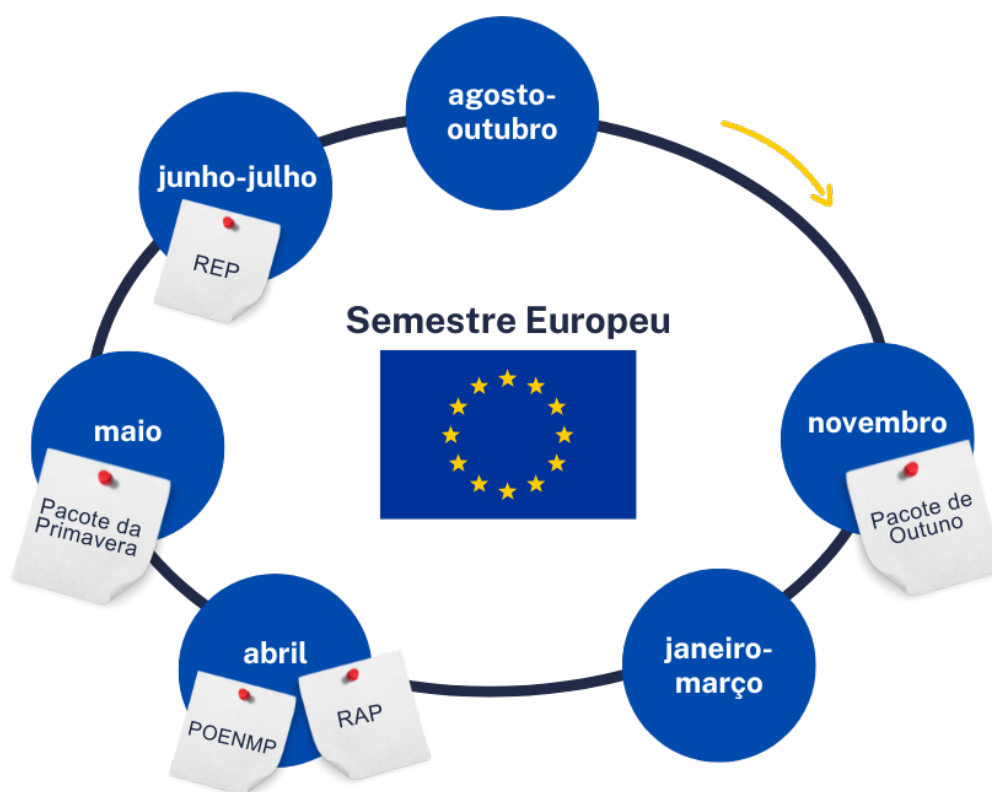
Esta nova legislação permite que a supervisão multilateral seja aprofundada ao acompanhar a evolução económica e de emprego, ao detetar, prevenir e corrigir desequilíbrios macroeconómicos em cada EM e na própria União. Neste âmbito, os EM deverão apresentar um Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo que abranja um período de quatro ou cinco anos, consoante a duração da legislatura. No caso de um EM estar em período de ajustamento orçamental, que abrange quatro anos, esse pode ser acrescido de um período suplementar de três anos, no máximo.

No contexto do Semestre Europeu, a Comissão Europeia analisa os POENMP de forma integrada em termos de evolução social e emprego. Avalia, igualmente, os riscos para a convergência social nos EM e acompanha as metas do plano de ação para a aplicação dos princípios do PEDS.

Semestre Europeu

O Semestre Europeu corresponde a um ciclo político da UE que inicia com o “Pacote de Outono”, em novembro do ano anterior, e termina em outubro, como ilustrado na Figura 3.

Figura 3 – Ciclo do Semestre Europeu



Em novembro é iniciado o ciclo do Semestre Europeu com a apresentação do “Pacote de Outono” pela Comissão Europeia. Este define as prioridades gerais da UE em termos sociais e económicos e as respetivas orientações políticas aos Estados-membros para o período que vem a seguir.

Documentos incluídos no “Pacote do Outono”:

- Análise Anual do Crescimento Sustentável para os 12 e 18 meses seguintes, com as prioridades de política económica, social e de emprego para UE;
- Pareceres da Comissão Europeia sobre os Planos Orçamentais-Estruturais Nacionais de Médio Prazo dos Estados-membros da área do euro, acompanhados de uma comunicação geral;
- Proposta de recomendação do Conselho da UE sobre a política económica da área do euro;
- Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, que pretende detetar, prevenir e corrigir desequilíbrios macroeconómicos na UE;
- Relatórios de supervisão pós-programa (avaliação da capacidade de reembolso), dirigidos aos EM que beneficiaram de programas de assistência financeira;
- Proposta de relatório conjunto sobre o emprego na UE, juntamente com as respostas estratégicas dos governos nacionais.

A CE envia os documentos do “Pacote de Outono” ao Parlamento Europeu e ao Conselho da UE. Entre janeiro e fevereiro, o Conselho adota as conclusões da Análise Anual do Crescimento Sustentável, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta e aprova o projeto de recomendação para a área do euro.

Em março, o Conselho da União Europeia adota o Relatório Conjunto sobre o Emprego. O Conselho Europeu aprova o projeto de recomendação. Os dirigentes da UE também estabelecem as orientações comuns para os POENMP ou para os seus relatórios anuais de progresso, a apresentar em abril.

A CE estabelece ainda, orientações de política orçamental que vão fundamentar esses instrumentos de planeamento. O Parlamento Europeu pode também publicar um relatório sobre a Análise Anual do Crescimento Sustentável.

Documentos² a entregar até 30 de abril à União Europeia:

- Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo (POENMP) a submeter no último ano do plano em vigor ou caso tenha terminado o horizonte temporal mínimo de quatro anos ou mais, de acordo com a duração da legislatura do Estado-membro (artigos 11.º e 15.º);
- Relatório Anual de Progresso do POENMP (artigo 21.º).

Estes devem estar alinhados com as prioridades comuns, as recomendações específicas por país (REP), com a recomendação sobre a política económica da área do euro do Conselho e com as orientações de política orçamental da Comissão.

O “Pacote da Primavera” é apresentado em maio pela CE, como resultado da avaliação dos POENMP ou dos relatórios anuais de progresso (RAP), e inclui as orientações orçamentais e estruturais para os

² Regulamento (EU) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho

Estados-membros. A Comissão Europeia avalia os POENMP de acordo com os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento, da trajetória para as despesas líquidas acordada, das prioridades comuns e das REP.

Documentos incluídos no “Pacote da Primavera”:

- Comunicação que sintetiza os principais elementos do pacote;
- Relatórios por país para todos os Estados-membros, que fazem o balanço da situação económica e social;
- Recomendações específicas por país, com orientações para a resposta aos desafios existentes, futuros e de concretização dos principais objetivos estratégicos;
- Relatórios de supervisão pós-programa;
- Proposta relativa às orientações para o emprego com as prioridades comuns para as políticas nacionais de emprego.

O Conselho debate e adota recomendações específicas por país, podendo os EM apresentar observações sobre os seus POENMP durante o debate.

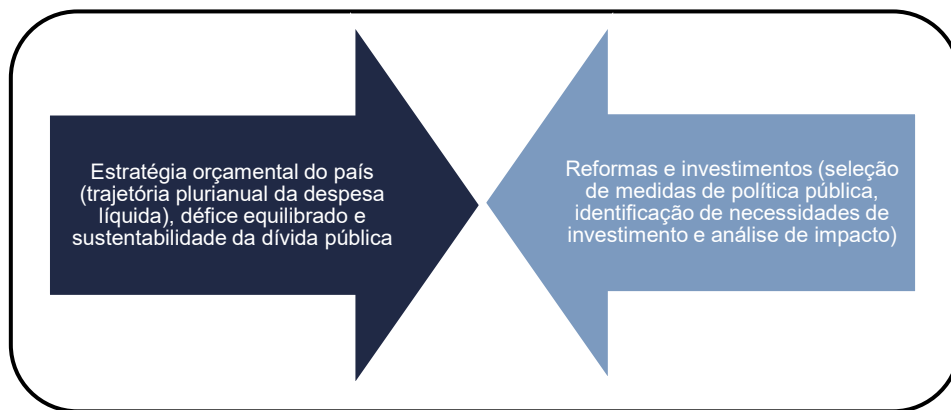
Os EM devem implementar, manter ou reforçar medidas de política pública que permitam responder às REP, integrando-as nos seus planos de reformas, de investimento público e de orçamento nacionais para o ano seguinte. Os EM da área do euro apresentam à CE, até meados de outubro, os projetos de orçamento, os quais são objeto de parecer pela CE.

Conteúdos do instrumento de planeamento

As regras do novo quadro de governação foram estabelecidas para reforçar a coordenação eficaz das políticas económicas dos Estados-membros, contribuindo simultaneamente para a realização dos objetivos da União em matéria de crescimento e emprego.

O Regulamento (UE) 2024/1263 estabelece para o POENMP regras de conteúdo, apresentação, avaliação, aprovação e acompanhamento. Este plano inclui os compromissos de política orçamental, de reformas e de investimentos estruturais assumidos por cada Estado-membro.

Cada EM deverá apresentar um POENMP (como ilustrado na Figura 4) que defina a sua trajetória orçamental, bem como as reformas e os investimentos públicos prioritários que, conjuntamente, assegurem uma redução sustentada e gradual da dívida e um crescimento sustentável.

Figura 4 – Convergência das políticas públicas que compõe o POENMP

Os POENMP deverão também incluir reformas e investimentos de alcance mais geral, nomeadamente no que diz respeito às prioridades comuns da UE ou atos subsequentes relevantes para as mesmas. Deverão ainda ser tidos em conta os compromissos assumidos nos planos nacionais de recuperação e resiliência durante o período de funcionamento do instrumento NextGenerationEU, ou seja, até 2026.

Desse modo, esses planos devem apresentar a política orçamental sustentada num único indicador designado de “despesas líquidas públicas plurianuais”. Esta política, é alicerçada numa “trajetória de referência” estabelecida em conjunto com a Comissão Europeia, para que ao fim do horizonte temporal definido, o rácio da dívida pública atinja os valores de descida projetados e o défice se mantenha abaixo de 3%, no caso dos EM com endividamento superior a 60%.

Em termos de política estrutural expõe um conjunto de medidas de reforma e de investimento público nacional prioritárias, as quais respondem às recomendações específicas por país e às prioridades comuns da UE identificadas no contexto do Semestre Europeu. O objetivo é que estas medidas a implementar no país conduzam a uma redução gradual e sustentada da dívida, a uma maior resiliência e a um crescimento económico inclusivo e sustentável.

Os POENMP terão de ser submetidos a consulta e debate público pelos parlamentos nacionais, sociedade civil e/ou parceiros sociais. Também poderão incorporar um parecer de um organismo orçamental independente, no caso português o Conselho de Finanças Públicas (CFP). Esta fase do processo é um garante de transparência dos próprios planos, dos respetivos relatórios anuais de progresso e promove a capacidade de adaptação destes instrumentos de planeamento à emergência de novos desafios.

Conteúdos do Relatório de Anual de Progresso

No âmbito do ciclo do Semestre Europeu, até ao final de abril de cada ano, e subordinado ao procedimento de supervisão multilateral, serão elaborados relatórios anuais de progresso (RAP) do POENMP, para que a Comissão e o Conselho em diálogo com o Parlamento Europeu, possam avaliar

a evolução económica e do emprego através de medidas de reforma e de investimento, e detetar atempadamente desequilíbrios macroeconómicos.

O RAP é um documento anual através do qual é analisado a execução do plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo. Este relatório é elaborado pelo EM e é entregue à CE até ao dia 30 de abril, sendo constituído pela seguinte informação:

- Evolução dos dados da execução orçamental com a trajetória de despesa pública líquida;
- Execução de medidas de política pública de reforma e investimento abrangidas pelo Semestre Europeu;
- Execução de um conjunto de reformas e investimentos que legitimem uma eventual prorrogação do período de ajustamento, se necessário.

O relatório de progresso, tal como o POENMP, será objeto de consulta e debate por todas as partes interessadas, quer sejam institucionais (parlamentos nacionais), sociedade civil e/ou parceiros sociais. E, ainda, poderá ser objeto de emissão de parecer por organismo orçamental independente. Esta fase do processo é um garante de transparência e promove a capacidade de adaptação deste instrumento de planeamento à emergência de novos desafios.

A informação enviada à CE, sob a forma de RAP ou POENMP, é utilizada para avaliação dos progressos registados pelos EM e consequente publicação das conclusões sob a forma de recomendações específicas por país.

Referências

Assembleia da República (2024). OE2025. Consultar em <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XVILeg/5COFAP/Paginas/OE2025.aspx>

Comissão Europeia (2024). Semestre Europeu. Consultar em https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester_pt#o-semester-europeu-no-seu-pa%C3%ADs

Conselho da União Europeia (2024). Quadro de governação económica. Consultar em <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/economic-governance-framework/>

Conselho de Finanças Públicas (2024). Publicações. Consultar em <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes>

GPEARI (2024). Semestre Europeu. Consultar em <https://www.gpeari.gov.pt/pt/web/pt/semestre-europeu>

Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral

XXIV Governo Constitucional (2024). Plano Orçamental-Estrutural Nacional de Médio Prazo 2025-2028. Consultar em <https://www.planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2024/10/POENMP-20252028-PT.pdf>



www.planapp.gov.pt



PLANAPP



@planapp_



Newsletter