

Programa Nacional de Reformas

O que é e para
que serve?

março 2022

Unidade Técnica de
Prospecção e Planeamento

FICHA TÉCNICA

Título

Programa Nacional de Reformas: O que é e para que serve?
Documento de Trabalho 02

Data

Março 2022

Autoria

Unidade Técnica de Prospetiva e Planeamento (UTPP) – PlanAPP

Edição

PlanAPP – Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da
Administração Pública
Rua Filipe Folque, 44
1069-123, Lisboa
e-mail: utppgeral@planapp.gov.pt

Introdução

O Programa Nacional de Reformas (PNR) é um instrumento e um documento de estratégia e planeamento de âmbito nacional que se insere no processo político de governação económica e social da União Europeia (UE). É concebido e apresentado anualmente pelo Governo de cada país, seguindo o calendário institucional do Semestre Europeu, dispositivo criado e orientado para garantir a articulação das políticas públicas dos diferentes Estados-membros com as orientações e as políticas prosseguidas no quadro europeu.

Um dos desafios subjacentes à elaboração do PNR é o exercício de alinhamento das prioridades políticas de resposta às necessidades e aos desafios nacionais com as orientações de política da UE, que, no conjunto, expressam o propósito de convergência e coesão socioeconómica e estão associados a um conjunto de programas de financiamento. Este é um ponto fulcral quanto à configuração e à definição dos conteúdos do PNR.

Este instrumento compreende o ciclo completo do processo de planeamento das políticas públicas. A elaboração de cada programa, ano após ano, é consequência também da avaliação do anterior, permitindo, deste modo, uma adequação regular das reformas e dos investimentos às condições, circunstâncias e prioridades tanto nacionais quanto europeias. Neste sentido, a avaliação da implementação do PNR é uma dimensão importante, por permitir aferir a eficácia e a eficiência das medidas nele preconizadas e o impacto respetivo no desenvolvimento de cada país. Além disto, permite verificar anualmente os contributos nacionais para o cumprimento dos objetivos fundamentais da UE.

Embora não exista um protocolo de consulta e implicação institucional rígido e programado, outra característica relevante do PNR é a de que, em correspondência às práticas valorizadas em democracia, as suas elaboração e implementação serem processos participados, envolvendo, além de diferentes órgãos e entidades do Estado, agentes da sociedade civil.

A competência para elaborar o PNR de Portugal é do Governo. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 21/2021, de 15 de março, foi estabelecido como atribuição do PlanAPP coordenar a elaboração desse programa e acompanhar a sua execução, em articulação com as áreas governativas dos negócios estrangeiros e das finanças.

O Semestre Europeu e o Programa Nacional de Reformas

O Semestre Europeu foi criado em 2011, após a crise económica e financeira mundial, com o objetivo de sincronizar os calendários e de coordenar os processos de definição e execução das políticas dos países da UE, em especial daqueles que aderiram à moeda única – o euro – , de modo a propiciar a [integração e a estabilidade do conjunto](#)¹. No fundamental, com a implementação desse sistema de ciclo de supervisão e de coordenação das políticas nacionais a nível europeu, pretendeu-se alinhar as políticas orçamentais, de crescimento económico e de emprego de cada país com os [objetivos da UE](#)².

A arquitetura do Semestre Europeu assenta numa combinação complexa de dispositivos e procedimentos, uns de *hard-law* (como o acervo legal europeu que regula as matérias de ordem orçamental), outros de *soft-law* (como as recomendações dirigidas aos países em termos de reforma económica e social), combinação essa que é concretizada num cenário de interação entre os Governos dos Estados-membros e os órgãos da UE ao longo de uma cronologia determinada.

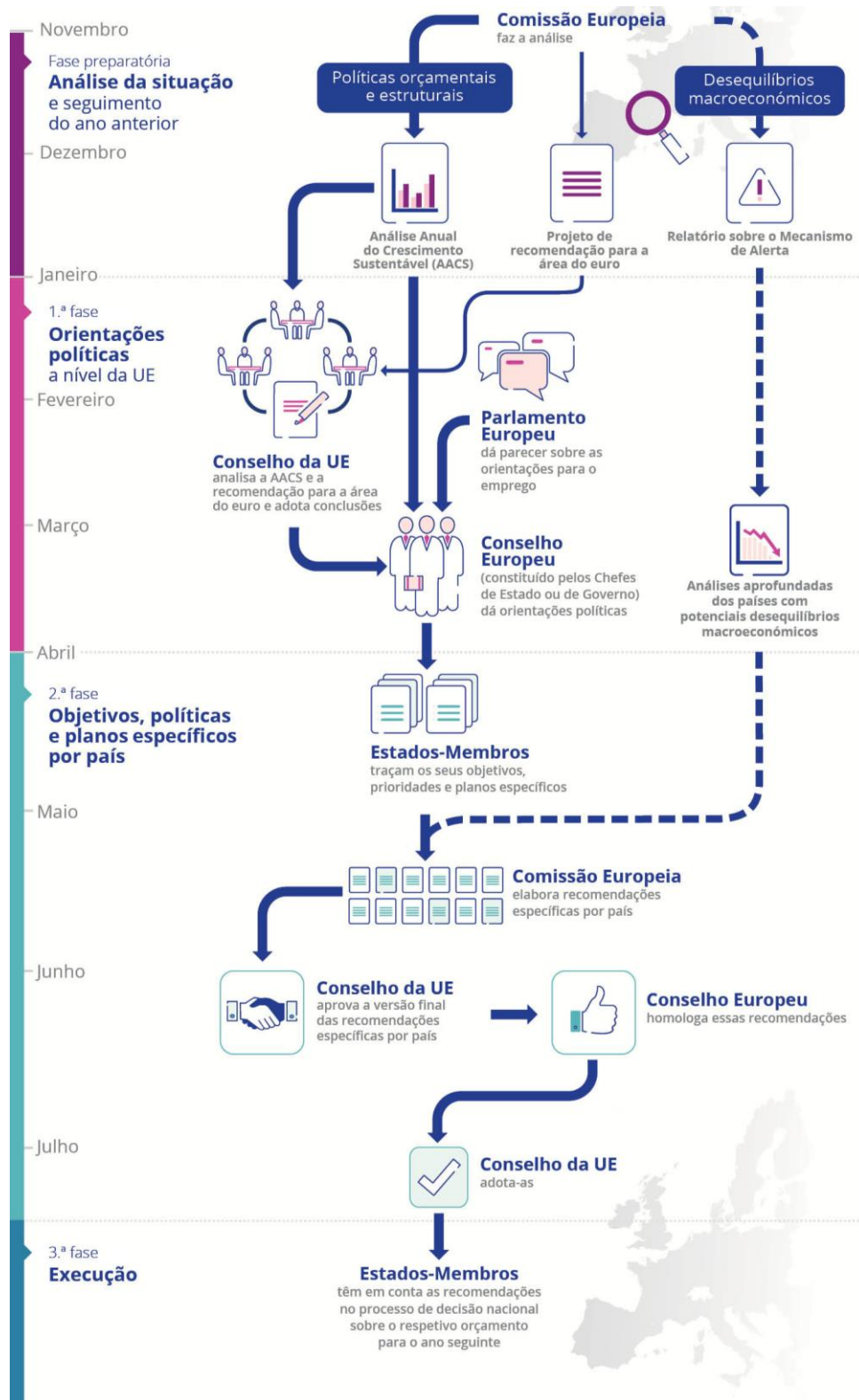
A **Figura 1** ilustra o elenco de atores, as ações e os momentos mais relevantes do ciclo do Semestre Europeu.

Entre os meses de novembro e dezembro de cada ano, a Comissão Europeia inicia a fase preparatória com a publicação de documentos sobre políticas orçamentais (o foco económico-financeiro) e de reforma estrutural (o foco económico-social). É também emitido um primeiro projeto de recomendação para as políticas da zona euro (só mais tarde, na primavera seguinte, são emitidas as recomendações específicas por país (REP) dirigidas aos diferentes Estados-membros).

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_14

² <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/european-semester/> | Ver também: <https://www.gpeari.gov.pt/web/pt/semestre-europeu>

Figura 1 – Quem faz o quê no Semestre Europeu?



Fonte: [Conselho da UE](#)

Quadro 1 – Fases do Semestre Europeu

<p>Primeira fase janeiro a março</p>	<p>O Conselho da União Europeia (ou o Eurogrupo, no que se refere aos países da zona euro), com o apoio da Comissão Europeia, analisa a informação sobre a situação atual e as perspetivas económicas, seguindo-se um debate conjunto.</p> <p>O Parlamento Europeu emite um parecer sobre o domínio do emprego.</p> <p>O Conselho Europeu reúne (composto por chefes de Estado ou de Governo) e decide sobre a agenda e a direção política estratégica da União Europeia.</p> <p>O PlanAPP, a partir de 2022, assume a coordenação da elaboração do PNR português, promovendo a articulação e a reflexão com as entidades que prestam contributos para a redação do documento.</p>
<p>Segunda fase abril a julho</p>	<p>Os planos de ação dos Estados-membros são apresentados e debatidos.</p> <p>Os Governos nacionais apresentam o Programa Nacional de Reformas em simultâneo com o Programa de Estabilidade, instrumento referente às regras orçamentais do euro.</p> <p>Da análise conjunta dos órgãos e organismos da UE e dos Estados-membros (destacam-se não só as reuniões multilaterais e bilaterais em Bruxelas, mas também as missões técnicas de <i>fact finding</i> realizadas nos países), a Comissão Europeia emite projetos de Recomendações Específicas por Países (REP) que são:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1.º - acordados nas reuniões do Conselho da UE (ou do Eurogrupo) 2.º - aprovados no Conselho Europeu 3.º - oficialmente adotados pelo Conselho da UE.
<p>Terceira fase agosto a dezembro</p>	<p>Os Governos Nacionais procuram incluir a resposta às Recomendações Específicas por Países (REP) que lhes tenham sido dirigidas na decisão e na execução das políticas económicas e sociais respetivas.</p>

Exposto isto, fica evidente que o PNR é parcela e produto de um processo complexo de concertação das políticas públicas nacionais e das políticas da UE. Inscreve-se num plano integrado e num processo de supervisão a nível europeu, que o promovem e enquadram com frequência anual.

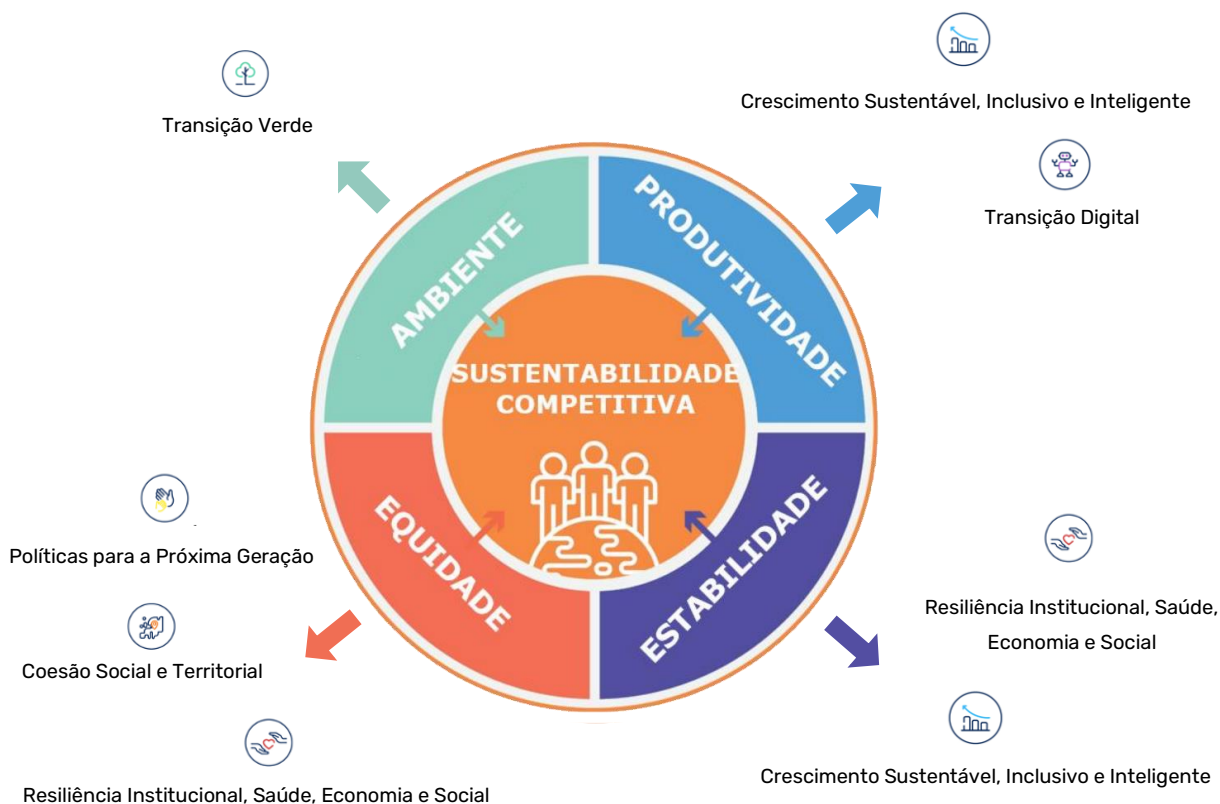
Cada ano o PNR compreende o enunciado das medidas preconizadas pelos diferentes Estados-membros, a nível nacional, alinhadas com os objetivos estabelecidos pela UE, enunciado esse que deve ser traduzido em termos de despesa e programação orçamental para o exercício seguinte por cada um daqueles Estados.

Em 2011, o intento foi que esse instrumento agregasse um conjunto de reformas estruturais indutoras de crescimento económico e promotoras de emprego, conforme pretendido na Estratégia Europa 2020. Esta estratégia procurava, em particular, criar condições para o florescimento da economia, tendo ainda fixado objetivos em termos de emprego, educação, inclusão social, inovação e clima e energia, de modo a garantir que o crescimento económico na UE fosse mais inteligente, mais sustentável e mais inclusivo.

Este panorama é inseparável da ênfase nos objetivos de ordem orçamental, definidos como pedra de toque da estabilidade macroeconómica. Estes condicionaram as opções políticas e influenciaram a elaboração do PNR. Esta situação tem vindo a alterar-se paulatinamente, ganhando relevância os desafios estruturais relacionados com a sustentabilidade ambiental, a transição digital e a dimensão das políticas sociais, com expressão, nomeadamente, no [Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#)³ e no Plano de Ação correspondente.

³ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pt | Ver também: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/pt/index.html>

Figura 2 – A sustentabilidade competitiva e os pilares de política da UE



Fonte: adaptado de Comissão Europeia - [Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável 2020](#)

O conceito de “sustentabilidade competitiva” (na **Figura 2**) em grande medida traduz para o plano das políticas europeias o conjunto dos princípios inscritos nos objetivos de desenvolvimento sustentável propostos pela ONU (Agenda 2030), concretizando a reponderação das prioridades dos pilares de política da UE. É, por isso, um elemento de referência fundamental do PNR, orientando ações e investimentos.

Descrição breve dos Programas Nacionais de Reformas de Portugal

Entre 2011 e 2014, o Governo português elaborou e apresentou os PNR durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira, subscrito pelo Estado e uma troika composta pela Comissão Europeia, pelo Banco Central Europeu e pelo Fundo Monetário Internacional, período em que a decisão e a execução das medidas de política económica (principalmente metas orçamentais) e social (reformas estruturais) foram o *quid pro quo* do resgate financeiro do país. Significa isto que, além da participação do Governo nacional no processo do Semestre Europeu ter sido condicionada, a redação do PNR foi feita num quadro de opções políticas muito limitado.

Findo o Programa de Assistência Económica e Financeira ao Estado português, Portugal teve uma autonomia maior para elaborar o PNR. A edição de 2015 deste programa, edição de transição, foi focada sobretudo no reporte relativo à implementação das REP e à evolução observada em termos das metas nacionais da Estratégia Europa 2020.

Entre 2016 e 2019, o Governo português elaborou e enviou anualmente às instituições nacionais e europeias um PNR revisto e atualizado sucessivamente. Com esse [PNR](#)⁴ procurou materializar-se uma agenda política estratégica assente em seis pilares: 1) qualificar os portugueses; 2) promover a inovação na economia; 3) valorizar o território; 4) modernizar o Estado; 5) capitalizar as empresas; 6) reforçar a coesão e a igualdade social. As prioridades contidas nessa agenda foram alinhadas com os programas Europa 2020 e Portugal 2020, programas que, por sua vez, formaram a base do discurso e da ação do Governo nacional. O PNR, como instrumento de planeamento, visou também responder às REP.

Refira-se ainda que o processo de elaboração destas várias edições foi participado, envolvendo, por consulta ou pedido de parecer, os Governos das regiões autónomas, as autarquias locais, o Conselho Económico e Social e entidades da sociedade civil.

Os anos de 2020 e 2021 foram marcados pela crise pandémica de COVID-19. Por causa disso o processo do [Semestre Europeu foi adaptado](#)⁵, tendo decorrido em regime de ciclo extraordinário. Os PNR nacionais para esses anos foram elaborados considerando as REP emitidas pela Comissão Europeia dirigidas a Portugal em 2019 e 2020, conferindo prioridade óbvia à resposta aos problemas surgidos na conjuntura económica e social. Depois da negociação política e da aprovação pelos Estados-membros e pelos órgãos da UE, em julho de 2020, das linhas estratégicas e do valor do plano europeu de estímulo económico extraordinário – *Next Generation EU* –, o Governo português elaborou e submeteu à

⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2019-european-semester-national-reform-programme-portugal_pt_0.pdf

⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/european-semester-2021-exceptional-cycle_pt

Comissão Europeia o [Plano de Recuperação e Resiliência](#)⁶ (PRR) nacional, tendo este sido aprovado em 2021. Nesta sequência, a dotação de fundos europeus disponível prevista no PRR para os próximos anos, até 2026, permitiu a definição de uma agenda política, vertida no PNR de 2021, baseada nas três dimensões constitutivas daquele plano: 1) resiliência; 2) transição climática; e 3) transição digital. Não obstante isto, convém notar que a estratégia subjacente ao PNR de 2021 não assentou em exclusivo no estabelecido no PRR. Para além desse instrumento, na redação daquele programa foi considerado o programa Portugal 2030, condensando assim, de modo articulado, um conjunto diverso de orientações, medidas e programas de financiamento.

Em 2022, o PlanAPP assumiu a atribuição de coordenar a elaboração do PNR português e, após estudo e trabalhos de preparação, promover tarefas de articulação e reflexão com as entidades que prestarão contributos para a redação do documento. Esta edição do PNR obedecerá a uma estruturação diferente – assente na Estratégia Portugal 2030 –, mas continua a procurar responder aos desafios identificados atualmente nas áreas económica, social e ambiental, com uma referência particular ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU. Continua de igual modo a prestar o reporte relativo à execução do PRR, assim como ao cumprimento das REP.

⁶ https://www.gpeari.gov.pt/documents/35086/43170/PNR+2021_20210430_final.pdf/60f16236-47a6-60f0-1bbe-19427073ffc5?t=1620037328145

Entidades envolvidas no Semestre Europeu e no PNR

- **Comissão Europeia** – poder executivo e direito de proposta e iniciativa legislativa
- **Conselho da União Europeia** – poder de decisão e legislativo
- **Parlamento Europeu** – colegislador e debate
- **Conselho Europeu** – orientações políticas estratégicas
- **Banco Central Europeu** – ator de política monetária
- **Governo Nacional** – ator de política orçamental e reformas económico-sociais
- **Assembleia da República**
- **Conselho Económico e Social**

Documentação e sítios eletrónicos de referência

- Tratado da UE; TFUE.
- SGP 1997.
- Semestre Europeu (*six pact, two pact*) 2011.
- Decisões do BCE.
- Annual Growth Survey – Pacote Outono.
- Conclusões do Conselho Europeu e do Conselho da UE (Eurogrupo).
- Recomendações de política do euro.
- Relatórios País – maio.
- Recomendações específicas por país.