

CONV 341/02

WG IX 7

NOTA

de:	Secretariado
para:	Grupo de Trabalho (IX) sobre a Simplificação
Assunto:	Nota de síntese da reunião de 2 de Outubro de 2002

1. Processo de co-decisão – A experiência das Instituições

O Grupo ouviu a este propósito Giorgos Dimitrakopoulos, Vice-Presidente do Parlamento Europeu encarregado do processo de conciliação, e Jean-Paul Jacqué, Director da Unidade de Co-Decisão do Secretariado-Geral do Conselho.

O Vice-Presidente Dimitrakopoulos começou por sublinhar, na sua intervenção, que o processo de co-decisão, conforme aplicado actualmente, funciona bem: dos 400 processos de co-decisão realizados desde a entrada em vigor do Tratado de Maastricht até ao passado mês de Julho só 1% falhou, o que não implica necessariamente que nada deva mudar, já que é sempre possível introduzir melhoramentos.

G. Dimitrakopoulos chamou a atenção para a inexistência de ligação entre a duração de um processo e a sua complexidade, dado que há processos que podem ser longos, mas simples, e outros curtos, mas complexos.

G. Dimitrakopoulos apontou os seguintes aspectos do processo de co-decisão que podem ser melhorados:

- a) A transparência: o Vice-Presidente considerou que há que aumentar a transparência dos trabalhos sujeitos a processo de co-decisão.
- b) A participação nas reuniões do Comité de Conciliação de Ministros que não exercem a Presidência do Conselho: G. Dimitrakopoulos considerou também desejável a presença do Conselho nas reuniões das comissões parlamentares, o que, em sua opinião, facilitaria a compreensão das posições das duas Instituições.
- c) A redução do número de declarações referidas nos textos aprovados em co-decisão: segundo o Vice-Presidente, essas declarações são contrárias ao Acordo Interinstitucional sobre a Qualidade de Redacção da Legislação Comunitária.

G. Dimitrakopoulos considerou que os prazos praticados actualmente no processo de co-decisão se justificam e que a existência do processo de conciliação não prolonga esses prazos. O Vice-Presidente considera que a única fase do processo que poderá ser eventualmente encurtada é a da primeira leitura, fase para a qual se poderiam fixar prazos indicativos.

G. Dimitrakopoulos pronunciou-se também a favor da substituição da regra da unanimidade pela da maioria qualificada relativamente às quatro bases jurídicas que prevêm o processo de co-decisão juntamente com a unanimidade.

No que toca ao impacto do alargamento no processo de co-decisão, G. Dimitrakopoulos considerou que a questão-chave passa pela correcta identificação dos negociadores que têm de representar cada Instituição.

O Director da Unidade de Co-Decisão, Jean-Paul Jacqué, começou por afirmar, na sua intervenção, que o processo de co-decisão não é complexo, mas sim mal compreendido. Considera que é difícil simplificar as fases do processo, uma vez que é necessário dispor de um certo tempo para confrontar posições, pelo que os prazos praticados actualmente se justificam. Na última leitura, esses prazos constituem uma pressão que facilita a obtenção de acordo. J. -P. Jacqué pronunciou-se contra a introdução de prazos em primeira leitura.

Quanto aos encontros entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão realizados no âmbito do processo de co-decisão, J. –P. Jacqué considera que, embora seja desejável prever no Tratado esse tipo de encontros, há que evitar estrangulá-los através da sua formalização.

J. –P. Jacqué referiu-se ainda à importância da Comissão no processo de co-decisão enquanto elemento terceiro neutro, exterior aos dois co-legisladores.

No que toca à transparência, J. –P. Jacqué lembrou que, de acordo com as disposições actuais, todos os documentos preparatórios de um acto sujeito a co-decisão, bem como a deliberação final do Conselho, são automaticamente facultadas ao público.

Referindo-se ao impacto do alargamento no processo de co-decisão, J. –P. Jacqué considerou que aquele exigirá uma racionalização de processos dentro de cada Instituição, mas não a alteração dos próprios processos.

Estas intervenções, juntamente com as dos membros do Grupo durante a discussão que se lhes seguiu, suscitam as seguintes pistas de reflexão:

- 1) Se, e em que medida, será necessário proceder a uma simplificação do processo de co-decisão: através da fixação de prazos indicativos para a primeira leitura? Da diminuição do número de participantes no Comité de Conciliação? Da generalização da regra da maioria qualificada? De outras medidas?
- 2) Necessidade de aprofundar o papel da Comissão enquanto elemento terceiro neutro no processo de co-decisão;
- 3) Será que são possíveis melhoramentos que aumentem a transparência dos trabalhos no âmbito do processo de co-decisão?

2. Processo orçamental: como simplificá-lo?

A terminar a sua intervenção, J. –P. Jacqué referiu também a extrema complexidade do processo orçamental e o facto de este não utilizar os artigos relevantes do Tratado, que a prática tornou obsoletos. Na verdade, são os acordos sobre as perspectivas financeiras que estão na base do

funcionamento daquele processo. Surgiu a questão de uma eventual integração das perspectivas financeiras nos Tratados: a ser assim, o orçamento passaria a ser a tradução anual das perspectivas plurianuais. Referindo-se à simplificação do processo orçamental, J. –P. Jacqué considerou que se poderia prever um processo inspirado na co-decisão, mas sujeito a prazos mais restritivos: é imperativo dispor de um orçamento anual, pelo que seria indispensável chegar a acordo.

O Grupo ouviu em seguida as exposições do Presidente da Comissão dos Orçamentos do Parlamento Europeu, Terence Wynn, e do Director-Geral do Orçamento da Comissão, Luis Romero Requena.

Terence Wynn frisou que a classificação das despesas como obrigatórias e não obrigatórias esteve na origem de inúmeras crises orçamentais, pelo que defendeu a sua supressão, apesar de o Acordo Interinstitucional de 1999 ter reduzido o risco de conflitos. Se se suprimir essa distinção, resta saber a quem caberá decidir, em última instância, da totalidade das despesas – se ao Parlamento se ao Conselho. Em sua opinião, a co-decisão não pode aplicar-se *ipsis verbis* ao orçamento, visto que há que afastar o risco de insucesso no momento da conciliação. É necessário um processo que garanta que, no seu termo, é tomada uma decisão. T. Wynn enunciou as várias hipóteses possíveis para adaptar a co-decisão ao orçamento, tendo recordado que o processo actual confere ao Parlamento um papel de grande influência na tomada de decisão e que esta Instituição ainda não adoptou uma posição nesta matéria. Em resposta a perguntas formuladas pelos membros do Grupo, pronunciou-se a favor de um processo simples, com uma única leitura em cada uma das Instituições – Conselho e Parlamento.

T. Wynn recordou que a extrema complexidade e opacidade dos procedimentos orçamentais se prende também, e sobretudo, com a vertente das receitas, de que o Parlamento Europeu se encontra excluído. Evocando o princípio de que "não há tributação sem representação", sublinhou que a União é um caso anómalo de "representação sem tributação". De acordo com a sua experiência, verificou-se uma franca melhoria na coerência entre o orçamento e a legislação, excepto no que respeita à categoria 4 das despesas (acção externa). Face às perguntas dos membros do Grupo, defendeu a unidade do orçamento e, por conseguinte, a integração do Fundo Europeu de Desenvolvimento.

Luis Romero defendeu a integração das perspectivas financeiras (que são actualmente aprovadas por decisão do Conselho Europeu e por um acordo interinstitucional) nos Tratados. Recordou que as regras do Tratado deixaram de se aplicar a partir de Fevereiro de 1988 ¹ e que algumas dessas regras nunca chegaram, aliás, a ser aplicadas (por exemplo, o calendário previsto no Tratado revelou-se de imediato inadequado). Salientou ainda que as perspectivas trouxeram a paz orçamental depois das crises dos anos 80, marcadas pelos excessos das despesas obrigatórias (agrícolas) e pelos pedidos financeiros dos novos Estados-Membros (Espanha e Portugal), e que permitiram igualmente a programação e o desenvolvimento de determinadas políticas. Propôs, assim, que se aplique o processo de co-decisão à aprovação das perspectivas financeiras, uma vez que têm uma duração plurianual e que a margem para se chegar a acordo é maior do que no orçamento anual.

Em contrapartida, L. Romero não se mostrou favorável à utilização deste processo no âmbito da aprovação do orçamento anual, que, tal como assinalado por T. Wynn, carece da garantia de uma decisão final. O processo actual baseia-se na procura de um consenso através de mecanismos informais (os chamados "trílogos"). Com efeito, não existem muitos pontos de conflito. Luis Romero defendeu um processo mais simples do que a co-decisão, que implicaria uma leitura do Conselho e duas leituras do Parlamento, a quem caberia a última palavra. Um processo anual deste tipo só se justificaria caso as perspectivas financeiras fossem integradas no Tratado.

Luis Romero apoiou a supressão da distinção entre despesas obrigatórias e não obrigatórias, conforme é hoje entendida, no pressuposto de que deve logicamente manter-se o conceito de despesa juridicamente vinculativa. Mostrou-se ainda favorável a que também as receitas (cujo regime de cobrança se tornou cada vez mais incompreensível, mesmo para os técnicos) sejam aprovadas por decisão da autoridade orçamental, incluindo o Parlamento.

As intervenções dos convidados e dos membros do Grupo evidenciaram uma série de pistas de reflexão.

¹ Data do Conselho Europeu de Bruxelas, que aprovou as primeiras perspectivas financeiras: o Pacote Delors I.

Caso se decida simplificar o processo orçamental, são várias as vias possíveis:

- É possível simplificar o processo, limitando-nos a actualizar o Tratado mediante a inserção dos elementos já desenvolvidos na prática – instrumentos de negociação e procedimentos. Neste caso, que adaptações concretas prever?
- Se a classificação das despesas for abolida, que procedimento prever para todo o orçamento, o das despesas obrigatórias (última palavra do Conselho) ou o das despesas não obrigatórias (última palavra do Parlamento)? Será necessário prever um novo procedimento? Baseado numa co-decisão amplificada? Segundo que modalidades específicas?
- Estabelece-se frequentemente um paralelismo entre a integração das perspectivas financeiras nos Tratados e a alteração do processo orçamental anual: segundo algumas opiniões, será possível dar a última palavra ao Parlamento no que toca ao orçamento anual se a sua acção for enquadrada por perspectivas financeiras juridicamente obrigatórias. A integração das perspectivas financeiras nos Tratados terá um papel a desempenhar na simplificação do processo orçamental anual?
- Foram avançadas várias propostas relativas ao processo orçamental anual, sempre com base numa co-decisão simplificada e adaptada, a fim de garantir uma tomada de decisão no final do processo; sem pretendermos ser exaustivos:
 - com base numa proposta da Comissão, uma primeira leitura do Parlamento, seguida do parecer do Conselho e de uma segunda leitura do Parlamento, a quem caberia a última palavra;
 - com base numa proposta da Comissão, um parecer do Conselho, seguido da decisão do Parlamento, a quem caberia a última palavra;
 - uma co-decisão negativa: em caso de desacordo entre o Parlamento e o Conselho, considerar-se-ia aprovada a proposta da Comissão;
 - uma co-decisão simplificada, com prazos restritos, a fim de garantir a aprovação do orçamento no final do ano.
- Foram feitas propostas para que, no processo orçamental anual, seja o Conselho a ter a última palavra no que toca à fixação do montante anual das receitas, e o Parlamento no que toca à vertente das despesas. Será de prever um procedimento deste tipo para as receitas?

- No que respeita à ligação entre a legislação e o orçamento, haverá que consagrar no Tratado os princípios enunciados no Acordo Interinstitucional de 1999?
-