

**NOTA**

---

de: Praesidium

para: Convenção

---

Assunto: **Finanças da União: projecto de artigos 38.º a 40.º**

---

**Título VII: Finanças da União**

Os projectos de artigos 38.º e 39.º assentam directamente nas conclusões do Grupo de Trabalho IX.

Quanto ao processo orçamental anual, cujos elementos essenciais deverão ser abrangidos pelo artigo 40.º, forçoso é constatar que as propostas do Grupo não congregaram o apoio da Convenção. Todavia, o debate nem por isso indicou pistas alternativas. Por conseguinte, deveria ser efectuada uma reflexão posterior na instância adequada – talvez um círculo de reflexão restrito –, a fim de permitir que o Praesidium e a Convenção apresentem propostas circunstanciadas para a Parte II do Tratado no que respeita à simplificação do processo anual e à possibilidade de incluir as perspectivas financeiras na Constituição.

De momento, o artigo 40.º contém um esquema de processo que reflecte o menor denominador comum das opiniões expressas pelos membros da Convenção. Recorde-se, a este respeito, que a inclusão das perspectivas financeiras na Constituição e, em especial, do mecanismo de limites máximos plurianuais de despesa, de carácter obrigatório, parece constituir, para vários membros, condição *sine qua non* para toda e qualquer simplificação do processo anual.

## **AS FINANÇAS DA UNIÃO**

### **ARTIGOS 38.º A 40.º**

#### **Artigo 38.º: Recursos da União**

O Orçamento da União é integralmente financiado por recursos próprios, sem prejuízo de outras receitas.

O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta ao Parlamento Europeu, aprova as disposições relativas ao sistema de recursos próprios da União, cuja adopção recomendará aos Estados-Membros, de acordo com as respectivas normas constitucionais.

#### **Observações**

*Este artigo reproduz o actual artigo 269.º do TCE:*

*"O orçamento é integralmente financiado por recursos próprios, sem prejuízo de outras receitas.*

*O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, aprova as disposições relativas ao sistema de recursos próprios da União, cuja adopção recomendará aos Estados-Membros, de acordo com as respectivas normas constitucionais."*

*No seu relatório, o Grupo de Trabalho sobre a Simplificação havia claramente reconhecido o papel preponderante do Conselho no que toca à definição do sistema de recursos da União, a aprovar depois pelos Estados-Membros. Esta abordagem não foi contestada por parte da Convenção.*

*Fiel às conclusões do Grupo de Trabalho, o Praesidium apresenta sem alterações o artigo 269.º do TCE. No entanto, gostaria de chamar a atenção da Convenção para a complexa problemática subjacente a esta disposição.*

*Na sua versão actual, o artigo 269.º prevê a aprovação por unanimidade das disposições relativas ao sistema de recursos próprios da União. Mas não se trata de disposições obrigatórias, limitando-se o Conselho a recomendar aos Estados-Membros a sua ratificação. Nesta conformidade, o Praesidium interrogou-se sobre se, tendo em conta o factor "número", este procedimento teria capacidade para garantir, de futuro, a aprovação das medidas necessárias ao financiamento das políticas da União. Trata-se de dar resposta à questão de saber se, numa União alargada, ainda será possível assegurar o financiamento através de uma decisão que deve ser aprovada por unanimidade e ratificada por todos os Estados-Membros.*

*Poderíamos também interrogar-nos sobre se o procedimento actual permitirá que a União constitua "verdadeiros" recursos próprios.*

*Os recursos próprios são as receitas que financiam o Orçamento da União e que lhe cabem de pleno direito, no âmbito de um limite máximo anual fixado, em termos de percentagem do Produto Nacional Bruto da União, pelas perspectivas financeiras. Presentemente, os recursos próprios são quatro:*

- os direitos niveladores agrícolas*
- os direitos da pauta aduaneira comum*
- uma percentagem do montante resultante da aplicação de uma taxa uniforme à matéria colectável do IVA, determinada de acordo com normas comunitárias*
- um montante resultante da aplicação de uma taxa a fixar, no âmbito do processo orçamental anual, a uma matéria colectável que representa a soma dos produtos nacionais brutos (calculados de modo uniforme de acordo com normas comunitárias).*

*Se, por um lado, os dois primeiros recursos têm um peso relativo cada vez mais diminuto, alguns dos Convencionais consideram, por outro lado, que os dois últimos não são verdadeiramente recursos próprios, mas antes contribuições nacionais. Estes Convencionais <sup>1</sup> gostariam que a União dispusesse de recursos autónomos sob a forma de um imposto europeu ou da participação em impostos nacionais, sem que tal se traduzisse num aumento da pressão fiscal sobre os cidadãos. Tratar-se-ia sobretudo de um imperativo de transparência: os cidadãos europeus deveriam saber como e em que medida contribuem para o financiamento da União.*

*Será que o procedimento previsto actualmente no artigo 269.º do TCE permitirá este tipo de evolução?*

*Assinale-se que, para todos os efeitos, qualquer alteração processual no sentido de suprimir a necessidade de ratificações nacionais implicaria a criação de uma nova competência da União que teria de ser consignada no Título III da Constituição.*

*O Praesidium gostaria de chamar a atenção da Convenção para esta problemática e espera que o debate em sessão plenária lhe forneça indicações mais precisas sobre a orientação a seguir. Entretanto, o Praesidium decidiu apresentar o artigo 269.º do TCE na sua actual versão antes de sugerir eventuais alterações.*

### **Artigo 39.º: Princípios orçamentais e financeiros**

1. Todas as receitas e despesas da União devem ser objecto de previsões para cada exercício orçamental e ser inscritas no Orçamento, em conformidade com as disposições da Parte II da Constituição.
2. O Orçamento deve respeitar o equilíbrio entre as receitas e as despesas.
3. As despesas inscritas no Orçamento são autorizadas para o período do exercício orçamental anual, em conformidade com a lei referida no artigo B (*Parte II, ex-artigo 279.º: Regulamento Financeiro*).

---

<sup>1</sup> Foram apresentados vários contributos nesta matéria.

4. A execução de despesas inscritas no Orçamento requer a aprovação prévia de um acto juridicamente obrigatório que confira fundamento jurídico à acção da União e à execução da despesa, em conformidade com a lei referida no artigo B (*Parte II, ex-artigo 279.º: Regulamento Financeiro*). O acto em questão deve assumir a forma de lei europeia, de lei-quadro europeia, de regulamento europeu ou de decisão europeia.
5. Para assegurar a manutenção da disciplina orçamental, a Comissão não apresentará propostas de actos da União, não alterará as suas propostas nem adoptará medidas de execução susceptíveis de ter uma incidência sensível no orçamento sem dar a garantia de que essas propostas ou medidas podem ser financiadas nos limites dos recursos próprios da União.
6. O Orçamento da União é executado de acordo com os princípios da boa gestão financeira. Os Estados-Membros cooperarão com a União a fim de assegurar que as dotações inscritas no Orçamento sejam utilizadas de acordo com os princípios da boa gestão financeira.
7. A União e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras actividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, em conformidade com o disposto no artigo Z (*Parte II, ex-artigo 280.º do TCE*).

### Observações

*Este artigo incorpora os princípios que regem as finanças da União, tal como enumerados no relatório do Grupo de Trabalho IX<sup>1</sup>:*

- *O n.º 1 reproduz o princípio da unicidade do orçamento, constante do artigo 268.º do TCE: "Todas as receitas e despesas da Comunidade, incluindo as relativas ao Fundo Social Europeu, devem ser objecto de previsões para cada exercício orçamental e ser inscritas no orçamento."*

---

<sup>1</sup> *O princípio da suficiência de meios mencionado no relatório do Grupo não foi aqui incluído, uma vez que é contemplado no projecto de texto do n.º 5 do artigo 3.º (doc. CONV 528/03).*

*É suprimida a referência ao Fundo Social Europeu, que se tornou obsoleta. A referência às disposições da Parte II da Constituição responde à necessidade de tomar em consideração o regime especial de financiamento de determinadas políticas, aguardando-se que a Convenção se pronuncie a este respeito. Trata-se, em particular, da Política Externa e de Segurança Comum e da cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos, actualmente abrangidos pelo segundo parágrafo do artigo 268.º e pelos artigos 28.º e 41.º do TUE, e do Fundo Europeu de Desenvolvimento.*

- *O n.º 2 retoma o princípio do equilíbrio orçamental, actualmente consignado no terceiro parágrafo do artigo 268.º: "As receitas e despesas previstas no orçamento devem estar equilibradas."*
- *O n.º 3 reproduz o princípio da anualidade do orçamento, actualmente consignado no primeiro parágrafo do artigo 271.º do TCE: "Salvo disposição em contrário da regulamentação adoptada por força do artigo 279.º, as despesas inscritas no orçamento são autorizadas para o período de um ano financeiro". Foi especificada a duração do exercício orçamental.*

*A "regulamentação adoptada por força do artigo 279.º" é o regulamento financeiro, que, entre outros elementos, prevê uma possibilidade limitada de transição de dotações de um exercício orçamental para outro. Segundo o projecto de artigo 24.º, o regulamento financeiro deverá tornar-se lei.*

- *Os n.ºs 4 e 5 representam as duas faces do mesmo princípio: se, por um lado, a inscrição de dotações no orçamento está ligada à existência de um acto juridicamente obrigatório, a Comissão, por outro lado, deve ter em conta a incidência, no orçamento, dos actos que propõe.*

*O n.º 4 retoma a proposta do Grupo IX, que, por seu turno, se baseia no ponto 36 do Acordo Interinstitucional, de 9 de Maio de 1999, sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental: "Segundo o sistema do Tratado, a execução das dotações inscritas no orçamento para qualquer acção comunitária requer a adopção prévia de um acto de base. Um "acto de base" é um acto legislativo de direito derivado que cria o fundamento jurídico para a acção comunitária e a execução da despesa correspondente inscrita no orçamento. Esse acto deve revestir-se da forma de regulamento, de directiva ou de decisão (Entscheidung ou Beschluß). As recomendações e os pareceres, bem como as resoluções e as declarações, não constituem actos de base."*

*O Acordo Interinstitucional prevê um número muito limitado de excepções a esta regra. Quando o princípio geral ficar consignado na Constituição, as referidas excepções deverão ser objecto do regulamento financeiro referido no artigo 279.º do TCE.*

*O n.º 5 reproduz o teor do artigo 270.º do TCE: "Para assegurar a manutenção da disciplina orçamental, a Comissão não apresentará propostas de actos comunitários, não alterará as suas propostas nem adoptará medidas de execução susceptíveis de ter uma incidência sensível no orçamento, sem dar a garantia de que essas propostas ou medidas podem ser financiadas nos limites dos recursos próprios da Comunidade decorrentes das disposições estabelecidas pelo Conselho por força do artigo 269.º."*

- *O n.º 6 diz respeito à execução do orçamento e incorpora o princípio da boa gestão financeira, mencionado no artigo 274.º do TCE, num contexto mais vasto. Assim, a referência que neste artigo é feita à Comissão foi substituída pela referência à União. Efectivamente, não é só a Comissão que deve ser abrangida por esse princípio. Todas as Instituições têm responsabilidades parciais na gestão das finanças da União. O Parlamento Europeu, por exemplo, deve tê-lo em conta ao dar quitação à Comissão. No segundo parágrafo do artigo 274.º do TCE, esta abordagem é parcialmente confirmada no que se refere à execução, pelas outras Instituições, das respectivas secções do orçamento.*

*Por outro lado, o n.º 6 não prejudica a responsabilidade da Comissão na execução do orçamento. As responsabilidades respectivas das Instituições e dos Estados-Membros em matéria de gestão do orçamento serão abordadas nas disposições da Parte II da Constituição.*

*Este princípio aplica-se aos Estados-Membros, na medida em que também intervêm na execução do orçamento.*

*O actual artigo 274.º do TCE prevê o seguinte: "A Comissão executa o orçamento nos termos da regulamentação adoptada em execução do artigo 279.º, sob sua própria responsabilidade e até ao limite das dotações concedidas, de acordo com os princípios da boa gestão financeira. Os Estados-Membros cooperarão com a Comissão a fim de assegurar que as dotações sejam utilizadas de acordo com os princípios da boa gestão financeira. A regulamentação deve prever normas específicas segundo as quais cada instituição participa na execução das suas despesas próprias."*

- *O n.º 7 retoma a primeira parte do n.º 1 do artigo 280.º: "A Comunidade e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras actividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da Comunidade, por meio de medidas a tomar ao abrigo do presente artigo, que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma protecção efectiva nos Estados-Membros."*

#### **Artigo 40.º: Processo orçamental da União**

O Orçamento anual da União é aprovado conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, sob proposta da Comissão <sup>1</sup>, de acordo com as regras previstas no artigo W (*ex-artigo 272.º do TCE, Parte II da Constituição*).

O Orçamento da União é elaborado no respeito das perspectivas financeiras plurianuais referidas no artigo Y (*Parte II da Constituição*).

#### **Observações**

*No debate de 5 e 6 de Dezembro de 2002, a Convenção não confirmou as propostas do Grupo IX no que respeita às regras pormenorizadas do processo orçamental anual. No entanto, foi alcançado um certo grau de consenso quanto ao princípio da aprovação conjunta do orçamento pelos dois ramos da autoridade orçamental – Parlamento Europeu e Conselho –, com base num processo de co-decisão adaptado. Haverá seguidamente que determinar os elementos de pormenor a introduzir na Parte II da Constituição para simplificar o actual artigo 272.º.*

*Assinale-se que, em comparação com a descrição do "processo legislativo" constante do projecto de artigo 25.º, a redacção proposta para o artigo 40.º não inclui o abandono do processo em caso de desacordo. Efectivamente, no domínio orçamental, o processo não pode ser "abandonado", uma vez que a União necessita imperiosamente de um orçamento. A dificuldade do processo pormenorizado consiste precisamente em encontrar resposta para a pergunta "Que fazer em caso de desacordo entre o Parlamento e o Conselho?".*

---

<sup>1</sup> Esta formulação – "sob proposta da Comissão" – não afecta as regras de votação no Conselho, às quais se aplicarão as "regras previstas no artigo W". Não se trata aqui de alargar ao processo orçamental as consequências associadas à iniciativa da Comissão.



*A Convenção também acolheu com interesse a proposta de constitucionalização das perspectivas financeiras, que actualmente são objecto de um acordo interinstitucional. Muitos Convencionais reconheceram o modo como as perspectivas têm contribuído desde a sua criação, em 1988, para a estabilidade e o respeito da disciplina orçamental. Cabe de facto recordar que o relatório do Grupo IX associa a simplificação do processo orçamental anual à inscrição das perspectivas na Constituição, o que as tornará juridicamente obrigatórias.*

*Caso este princípio fique consignado na Parte I, a Convenção deverá em seguida decidir da inscrição, na Parte II da Constituição, de uma base jurídica e dos elementos das perspectivas que deverão ser directamente consagrados na Constituição. Também o processo de adopção da lei das perspectivas financeiras deverá ser estabelecido através da base jurídica da Parte II.*

*Em conclusão, o artigo 40.º prevê um tipo de procedimento que reflecte o menor denominador comum dos pareceres expressos pelos membros da Convenção. Uma vez que o debate em sessão plenária não deu pistas alternativas, dever-se-ia proceder a nova reflexão no âmbito de um círculo de discussão restrito, consagrado ao processo orçamental anual e à inscrição, na Parte II da Constituição, de uma base jurídica para a aprovação das perspectivas financeiras, bem como à sua amplitude.*

---