

CONV 679/03

CERCLE II 6

RELATÓRIO

de:	Presidente do Círculo de Discussão sobre o Processo Orçamental
para:	Membros da Convenção
Assunto:	Relatório final do Círculo de Discussão sobre o Processo Orçamental

O Círculo de Discussão sobre o Processo Orçamental encerrou os seus trabalhos na reunião de 4 de Abril de 2003, durante a qual analisou o projecto de relatório que lhe foi apresentado pelo Presidente, Henning Christophersen.

Durante as duas reuniões precedentes, o Círculo havia analisado as questões decorrentes do mandato que lhe fora confiado pelo Praesidium, com base nos trabalhos efectuados pelo Grupo de Trabalho sobre a Simplificação. Tratava-se, concretamente, de responder às seguintes perguntas:

- a) *"Como inscrever as perspectivas financeiras na Constituição. O que implica que será necessário responder à questão de saber qual deve ser o âmbito das disposições que lhes serão consagradas e, por conseguinte, até que ponto essas disposições deverão ser pormenorizadas. O Círculo deverá ainda estudar qual o processo de aprovação das perspectivas plurianuais.*

- b) *Que regras concretas deverão reger o processo orçamental simplificado. O que implica nomeadamente a necessidade de analisar a distinção entre as despesas obrigatórias e não obrigatórias e respectivas consequências.*"¹

Na sua reflexão global sobre a simplificação no domínio do processo orçamental, o Círculo de Discussão inspirou-se em duas ideias já manifestadas pelo Grupo de Trabalho sobre a Simplificação²:

- Deve ser estabelecida uma relação entre a inclusão das perspectivas financeiras na Constituição – as quais se tornariam, deste modo, vinculativas – e a simplificação do processo orçamental, o que implicaria, nomeadamente, a supressão das diferenças processuais entre despesas obrigatórias e não obrigatórias.
- A simplificação dos procedimentos deve torná-los não só mais legíveis, mais claros e mais transparentes para os cidadãos, como também mais legítimos. Neste sentido, devem ser preservados tanto o equilíbrio institucional como a cultura de colaboração entre os dois ramos da autoridade orçamental – Parlamento Europeu e Conselho – no conjunto dos procedimentos relativos ao Orçamento³.

A. FORMALIZAÇÃO DAS PERSPECTIVAS FINANCEIRAS NA CONSTITUIÇÃO

O Círculo de Discussão iniciou os trabalhos com a análise da problemática ligada à inclusão das perspectivas financeiras na Constituição.

¹ CONV 612/03.

² CONV 424/02.

³ Vários membros assinalaram que a sua posição definitiva dependerá do equilíbrio institucional que resultar do conjunto dos procedimentos relativos ao sistema de recursos próprios, ao quadro financeiro e ao Orçamento anual.

As perspectivas financeiras, que são actualmente objecto do Acordo Interinstitucional sobre a Disciplina Orçamental e a Melhoria do Processo Orçamental, enquadram o processo orçamental anual através do estabelecimento de limites máximos anuais por rubrica para as dotações de autorização e um limite máximo anual para as dotações de pagamento, o qual é fixado respeitando o limite máximo dos recursos próprios previsto na Decisão sobre Recursos Próprios ⁴. O Acordo Interinstitucional inclui também algumas disposições sobre as particularidades das dotações inscritas nas diferentes rubricas, um instrumento de flexibilidade para poder reagir depois de o processo já estar iniciado sem necessidade de alterar os limites máximos das perspectivas, as modalidades processuais, os mecanismos de concertação interinstitucional, etc. ⁵.

A questão da denominação foi a primeira a ser abordada. Dado que a expressão "perspectivas financeiras" não reflecte com clareza o conteúdo do acto, o Círculo preferiu chamar-lhe "quadro financeiro plurianual".

O debate no Círculo pôs em destaque a existência de três níveis que devem ser tomados em conta ao abordar as modalidades concretas da inclusão do "quadro financeiro" na Constituição. Trata-se de saber quais as disposições que lhe dizem respeito que devem ser incluídas na Parte I da Constituição, quais as disposições que devem ser incluídas na Parte II e, finalmente, o que deve ser deixado para o direito derivado, sob a forma de actos jurídicos a aprovar com base na Constituição.

⁴ Decisão do Conselho, de 29 de Setembro de 2000, JO L 253, de 7.10.2000, pág. 42. Esta decisão fixa o limite máximo dos recursos próprios em 1,27% do PNB da União (1,24% segundo o novo sistema de contas).

⁵ O último acordo, de 6 de Maio de 1999, serviu para codificar diversos acordos anteriores, nomeadamente em matéria de relação entre os actos jurídicos e o Orçamento, a classificação das despesas ou ainda as modalidades processuais da colaboração interinstitucional (JO C 172, de 18.06.1999, pág. 1).

Parte I da Constituição

Enquanto aguarda o resultado dos trabalhos do Círculo, o Praesidium apresentou já à Convenção um projecto de artigo 40.º que se limita a estabelecer o carácter vinculativo das perspectivas financeiras para o Orçamento anual, mas que deixa para a Parte II da Constituição o cuidado de fixar qualquer outro elemento das perspectivas, incluindo a processo de tomada de decisão.

A maior parte dos membros do Círculo considera ser necessário um artigo próprio para o "quadro financeiro plurianual". Esse artigo, que poderá ser o 39.º-A, deve preceder o consagrado ao processo orçamental anual e conter os seguintes elementos:

- Deve especificar que o "quadro financeiro plurianual" constitui um quadro vinculativo para o Orçamento anual destinado a garantir que as despesas da União sigam uma evolução ordenada.
- Em especial, deve incluir o princípio segundo o qual os valores vinculativos dos limites máximos anuais das dotações para autorização por rubrica são fixados no quadro financeiro dentro dos limites dos recursos próprios da União.
- Deve ainda conter o fundamento jurídico que permita às Instituições aprovarem, para determinado período, o acto jurídico que contém o próprio "quadro financeiro" e, por conseguinte, o processo de decisão.

O Círculo analisou diversas questões relacionadas com o papel das Instituições e com as regras de votação no processo de aprovação do "quadro financeiro":

Em primeiro lugar, a questão de saber qual deve ser o processo a seguir no Conselho.

Actualmente, as perspectivas são decididas de comum acordo pelo Conselho Europeu, sendo posteriormente objecto de um acordo interinstitucional. A maior parte dos membros do Círculo considera que, uma vez formalizado na Constituição, compete ao Conselho ⁶ aprovar o "quadro financeiro plurianual".

Além disso, se se quiser manter o actual equilíbrio, o Conselho deverá deliberar por unanimidade. O Círculo está consciente do grave risco de paralisia que a unanimidade implica numa Europa alargada, nomeadamente numa matéria como esta, em que é necessário garantir que se tomem decisões dentro de prazos definidos para garantir o funcionamento da União e o financiamento das suas políticas. É esta a razão que leva a maior parte dos membros do Círculo a considerar que a unanimidade deve ser substituída, em geral na Constituição e em particular nesta matéria, por uma maioria superqualificada a definir pela Convenção. No caso de a Convenção não definir uma maioria superqualificada, a maior parte dos membros do Círculo considera que haverá que recorrer à maioria qualificada neste domínio.

A segunda questão que se coloca é a do papel do Parlamento. Actualmente, conforme ficou dito acima, uma vez tomada uma decisão pelos Chefes de Estado e de Governo, as perspectivas são objecto de um acordo interinstitucional e, portanto, de uma "negociação" entre as Instituições. A maior parte dos membros do Círculo considera que o actual papel do Parlamento seria salvaguardado se este interviesse no processo através de um parecer favorável. Por outro lado, será necessário prever um mecanismo de conciliação para facilitar a negociação e o acordo entre o Conselho e o Parlamento.

⁶ O Círculo analisou também a questão de saber qual a formação do Conselho que se deverá encarregar desse processo. Enquanto se aguardam as conclusões da Convenção em matéria de funções e formações do Conselho, o Círculo considera que as decisões referentes ao "quadro financeiro plurianual" devem ser aprovadas pelo Conselho ao nível político mais alto possível: quer o Conselho Europeu – caso a Constituição lhe venha a atribuir a faculdade de aprovar actos jurídicos –, quer o Conselho reunido a nível de Chefes de Estado e de Governo.

No que se refere à iniciativa legislativa, esta deveria caber à Comissão, sem que isso condicione as regras de votação no Conselho, caso se decida substituir a unanimidade por uma maioria superqualificada. Seja como for, é necessário prever uma excepção às consequências da iniciativa da Comissão em matéria de votação no Conselho ⁷.

Uma formulação possível poderia ser "Sob proposta da Comissão e após parecer favorável do Parlamento Europeu, o Conselho [reunido a nível de Chefes de Estado e de Governo / Europeu] aprova, por [maioria superqualificada / maioria qualificada], a lei do quadro financeiro plurianual".

- Além disso, o Círculo considera que o "quadro financeiro" deve ser mencionado no n.º 5 do artigo 39.º ⁸ enquanto quadro de referência para a disciplina orçamental, juntamente com o limite máximo dos recursos próprios.

Parte II da Constituição

O Círculo de Discussão identificou diversos elementos que poderiam ser incluídos no articulado do "quadro financeiro", na Parte II da Constituição.

⁷ Actualmente prevista no artigo 250.º do TCE.

⁸ CONV 602/03.

1. Os artigos devem referir, de forma mais pormenorizada do que na Parte I, que o "quadro financeiro" fixa:

- o valor dos limites máximos anuais das dotações para autorização para um número limitado de rubricas;
- e
- o valor do limite máximo anual das dotações para pagamento, que devem sempre respeitar o limite máximo dos recursos próprios.

A evolução ordenada e as relações entre estes conceitos – limites máximos das dotações para autorização, limites máximos das dotações para pagamento, respeitando o limite máximo dos recursos próprios – devem ser definidas no próprio "quadro financeiro".

O Círculo considera que as rubricas de despesas não devem ser precisadas na Constituição, mas que esta deve, no entanto, prever que apenas um número limitado de rubricas possa ser objecto de limites máximos vinculativos, sob pena de se esvaziar de conteúdo o Orçamento anual.

2. As disposições da Parte II devem também prever o princípio de um instrumento de flexibilidade, cuja finalidade seria permitir cobrir, após o início do processo, as necessidades não previstas no "quadro financeiro". Desde que este princípio seja incluído na Constituição, as modalidades de implementação deste instrumento de flexibilidade podem ser deixadas para o "quadro financeiro".

A título de exemplo e conforme acontece no Acordo Interinstitucional vigente, este instrumento de flexibilidade poderia consistir numa verba limitada destinada a financiar despesas concretas que não pudessem ser financiadas dentro dos limites máximos disponíveis de uma rubrica. Poderia também consistir na criação de uma ou mais reservas.

3. A Constituição deve fixar explicitamente a duração do período abrangido pelo "quadro financeiro", a qual deve ser de 5 anos, pelo menos.

O Círculo analisou a hipótese de ligar a duração do período de vigência do "quadro financeiro" às eleições europeias e ao mandato da Comissão, tendo concluído que essa ligação

não deve ser estabelecida na Constituição, o que não condiciona à partida a prática que venha a instalar-se seguidamente, caso as Instituições assim o decidam ⁹.

4. Torna-se indispensável prever um mecanismo para fazer frente ao eventual fracasso do processo de aprovação do "quadro financeiro plurianual", uma vez que este deverá ser o quadro vinculativo do processo orçamental anual. Esse mecanismo seria descrito nas disposições da Parte II da Constituição. O Círculo sugere que tal mecanismo consista na prorrogação do último ano do "quadro financeiro" anterior.
5. Na Parte II, um artigo deve estabelecer o princípio geral segundo o qual o "quadro financeiro" pode conter qualquer outra disposição que seja útil para o bom desenrolar do processo orçamental anual. São apenas visadas as disposições intimamente ligadas à aplicação do "quadro financeiro".
6. As disposições da Parte II devem prever também que a autoridade orçamental e a Comissão velem pela disponibilidade dos meios financeiros necessários às despesas que permitam à União cumprir as suas obrigações jurídicas para com terceiros. Este princípio decorre da personalidade jurídica da União e da sua capacidade para assumir obrigações jurídicas. Trata-se, em definitivo, de reconhecer explicitamente o facto de determinadas despesas serem juridicamente obrigatórias.

⁹ Alguns membros do Círculo defenderam a ideia de um "quadro" que seja a tradução financeira, para vários anos, de uma política. A prática confirma esta abordagem, uma vez que, até à data, as perspectivas financeiras se fizeram sempre acompanhar de um conjunto de medidas legislativas relativas às políticas da União com implicações orçamentais importantes. No entanto, seria técnica e juridicamente impraticável prever na Constituição reformas legislativas regulares ligadas à aprovação do "quadro financeiro plurianual", mas isso não condiciona o que possa vir a ser a prática posterior.

7. Uma disposição da Parte II deverá permitir que, depois de iniciado o processo, o quadro financeiro plurianual seja alterado, se necessário, em caso de circunstâncias imprevistas. Essa alteração ficaria sujeita ao mesmo processo que o previsto para a aprovação do quadro financeiro plurianual e nos limites dos recursos próprios da União.

O acto jurídico relativo ao "quadro financeiro plurianual"

De acordo com os projectos de artigos 24.º e seguintes apresentados pelo Praesidium, o acto jurídico seria uma lei ¹⁰, que constituiria uma excepção à regra geral, uma vez que não faria parte do processo legislativo, e à qual se deveriam aplicar as disposições previstas em matéria de transparência e de subsidiariedade.

Essa lei poria em prática as disposições das Partes I e II da Constituição acima indicadas.

A. PROCESSO ORÇAMENTAL ANUAL

O Círculo analisou as modalidades do processo orçamental anual à luz dos seus próprios trabalhos sobre o "quadro financeiro plurianual", tendo em conta o facto de a sua formalização na Constituição o tornar juridicamente vinculativo para as Instituições – Parlamento Europeu, Conselho e Comissão –, quando estas exerçam os respectivos poderes em matéria orçamental.

¹⁰ Alguns dos membros do Círculo defenderam a ideia de que o "quadro financeiro plurianual" seja tratado numa lei orgânica, instrumento que, para já, não está previsto no catálogo do projecto de artigo 24.º que está a ser debatido pela Convenção.

Na sua forma actual, a primeira fase do processo orçamental consiste na apresentação de um anteprojecto de Orçamento pela Comissão. Ao Conselho compete elaborar o projecto de Orçamento. O Círculo considera que se deve reconhecer à Comissão a faculdade de apresentar o projecto de Orçamento, o que implica, nomeadamente, que a Comissão possa alterar a sua proposta até à fase de conciliação ¹¹. Além disso, se forem reduzidos os prazos do processo, as necessidades de adaptação do projecto inicial serão menores.

Em contrapartida, a atribuição da iniciativa à Comissão não deve, na opinião do Círculo, condicionar, à partida, as regras de votação no Conselho. Aqui, como no caso do "quadro financeiro plurianual", há que prever uma excepção às consequências, em termos de maiorias exigidas no Conselho, da iniciativa da Comissão ¹².

O Círculo considerou que se devia suprimir a distinção entre despesas obrigatórias e não obrigatórias. Tornada obsoleta, desprovida de critérios claros e em grande parte responsável pela complexidade do processo orçamental, a distinção entre despesas obrigatórias e não obrigatórias deixou, no entender dos membros do Círculo, de se justificar.

A supressão da distinção fica subordinada ao reforço da disciplina orçamental através da formalização do "quadro financeiro" na Constituição e, em especial, à inclusão do princípio, já referido, segundo o qual a autoridade orçamental e a Comissão velam pela disponibilidade dos meios financeiros necessários para permitir à União cumprir as suas obrigações jurídicas para com terceiros. Trata-se, em definitivo, de redefinir as despesas juridicamente obrigatórias.

¹¹ Para as modalidades do processo, ver a seguir.

¹² Actualmente prevista no artigo 250.º do TCE.

No entanto, há que referir que alguns membros do Círculo, embora aceitem a abolição da distinção processual entre despesas obrigatórias e não obrigatórias, subordinaram o seu acordo ao reconhecimento do princípio segundo o qual devem ser inscritas no Orçamento as dotações necessárias à cobertura das obrigações financeiras decorrentes dos acordos internacionais e dos actos legislativos, e ainda à manutenção dos actuais processos de decisão em certas políticas da União e à manutenção do equilíbrio institucional.

Alguns membros do Círculo propuseram que se prevejam modalidades processuais específicas em matéria de Política Externa e de Segurança Comum.

As Instituições desenvolveram práticas de negociação e concertação que, em parte codificadas pelo último Acordo Interinstitucional de 1999, são hoje elementos importantes do processo orçamental. O Círculo considera que este tipo de práticas deve ser formalizado no novo processo orçamental, a fim de preservar a cultura de colaboração que se estabeleceu entre as Instituições durante os últimos dez anos.

Pondo de parte o Comité de Conciliação, de que se falará mais tarde, o mecanismo do trólogo, que reúne os representantes das três Instituições – Parlamento, Conselho e Comissão – deveria ser formalizado, nomeadamente na fase de preparação do Orçamento, enquanto instrumento de concertação sobre os objectivos orçamentais do exercício em preparação.

Modalidades do processo orçamental anual

A aprovação do Orçamento resulta hoje da colaboração entre os dois ramos da autoridade orçamental (Parlamento Europeu e Conselho), cada um dos quais procede a duas leituras. O Conselho tem a última palavra no que se refere às despesas obrigatórias e o Parlamento no que se refere às despesas não obrigatórias, com base num jogo cruzado de maiorias reforçadas quando não estão de acordo entre si.

A supressão da distinção entre despesas obrigatórias e não obrigatórias, bem como a inclusão do "quadro financeiro plurianual" na Constituição podem permitir a simplificação do processo de aprovação do Orçamento anual, incluindo a redução da sua duração, bem como a consolidação das modalidades impostas pela prática extra-Tratado.

O debate no Círculo permitiu identificar os elementos fundamentais de um processo orçamental mais simples e mais curto:

O processo orçamental seria encetado formalmente em 1 de Setembro com a apresentação da proposta da Comissão dirigida ao Conselho e ao Parlamento. A proposta teria em conta as previsões de despesa definidas por cada Instituição e o resultado de um "trílogo", realizado no final do mês de Julho, sobre as prioridades do Orçamento.

Os membros do Círculo consideraram que basta uma leitura da proposta da Comissão por cada Instituição. Verificaram-se divergências de opinião quanto à ordem dessas leituras. Alguns membros prefeririam que fosse o Conselho o primeiro a definir, por maioria qualificada, a sua posição, que transmitiria ao Parlamento. Seguir-se-lhe-ia a primeira leitura do Parlamento, que deliberaria por maioria dos deputados que o compõem. Abrir-se-iam então três possibilidades:

- O Parlamento não se pronuncia: considera-se aprovado o Orçamento;
- O Parlamento aceita a posição do Conselho: considera-se aprovado o Orçamento;
- O Parlamento apresenta alterações à posição do Conselho: é convocado o Comité de Conciliação.

Outros prefeririam que a primeira leitura do Parlamento precedesse a do Conselho, e assim consecutivamente, segundo as modalidades processuais acima indicadas.

O Comité de Conciliação seria composto segundo o modelo do actual processo de co-decisão: todos os membros do Conselho e um número igual de representantes do Parlamento. O Comité poderia:

- a. aprovar um projecto comum;
- b. não ser capaz de aprovar um projecto comum.

Se o Comité de Conciliação conseguisse aprovar um projecto comum, esse projecto seria submetido em bloco às duas Instituições para ser aprovado ou recusado dentro de um certo prazo (por maioria qualificada e por maioria de deputados, respectivamente). Se fosse aprovado pelas duas Instituições, considerar-se-ia aprovado o Orçamento.

Os membros do Círculo estão divididos entre duas posições divergentes no que se refere ao mecanismo destinado a resolver o caso em que uma das Instituições recuse o projecto comum e o caso em que o Comité não consiga aprovar um projecto comum:

- Alguns propõem um mecanismo inspirado no procedimento actualmente previsto para as despesas não obrigatórias: o Parlamento pronunciar-se-ia sobre as alterações do Conselho para cada rubrica orçamental que não fosse objecto de acordo. Tal como no procedimento actual relativo às despesas não obrigatórias, só poderia recusar as alterações do Conselho se reunisse, pelo menos, uma maioria de deputados e três quintos dos votos expressos ¹³. Se não se verificasse essa maioria, considerar-se-ia aprovada a alteração do Conselho. O Parlamento procederia a uma votação final por maioria dos deputados que o compõem.

¹³ Os membros do Círculo que apoiam esta opção consideram que a maioria necessária para recusar as alterações do Conselho não deve em caso algum ser inferior à maioria actualmente exigida no caso das despesas não obrigatórias: maioria dos deputados do Parlamento que represente três quintos dos votos expressos.

- Outros prefeririam um sistema em que o Parlamento aprovasse um Orçamento que previsse, para cada rubrica orçamental que não fosse objecto de acordo, o valor mais baixo proposto pelo Conselho ou pelo Parlamento, ou então o do ano anterior, caso fosse mais alto.¹⁴ Neste caso, não se procederia a uma votação final no Parlamento.

O processo orçamental seria concluído em meados de Dezembro, com a assinatura do Presidente do Parlamento.

Gestão financeira

No Círculo de Discussão foi levantada outra questão que se situa à margem do mandato que lhe foi conferido, uma vez que diz respeito à gestão financeira. Os membros do Círculo recomendam ao Praesidium e à Convenção que reforcem o princípio de uma gestão financeira sã. Além disso, consideram que se deveria aumentar o controlo democrático dos resultados efectivos das despesas face aos objectivos previamente fixados. Assim, a Comissão poderia redigir um relatório sobre este assunto e apresentá-lo ao Parlamento Europeu no momento da quitação quanto à execução do Orçamento. Além disso, essa avaliação seria muito útil à autoridade orçamental no momento da elaboração do Orçamento anual¹⁵.

¹⁴ Alguns membros propuseram que fosse inscrita a verba do Orçamento do ano anterior. Outros observaram que esta última opção está em contradição com o princípio segundo o qual o Orçamento dever prever os meios financeiros necessários para permitir à União cumprir as suas obrigações jurídicas para com terceiros.

¹⁵ Ver o documento CONV 653 e o documento de trabalho 23 do Grupo de Trabalho sobre a Simplificação.