

CONV 730/03

CERCLE III 7

**RELATÓRIO**

---

de: Presidente do Círculo de Discussão sobre os Recursos Próprios  
para: Membros da Convenção

---

Assunto: **Relatório final do Círculo de Discussão sobre os Recursos Próprios**

---

1. O Círculo de Discussão sobre os Recursos Próprios concluiu os seus trabalhos na reunião de 6 de Maio de 2003, na qual analisou o projecto de relatório que lhe havia sido apresentado pelo seu Presidente, Iñigo Méndez de Vigo. Nas reuniões anteriores, o Círculo examinara as questões que se prendem com o mandato que lhe confiou o Praesidium.
2. O debate no Círculo revelou que, ao abordar a questão dos recursos financeiros da União, há **três níveis** a atender: o nível constitucional, o nível do sistema dos recursos e o nível do orçamento anual.
3. O Círculo considera que há que consagrar aos recursos próprios um artigo na Parte I da Constituição, o qual deve incluir o procedimento de tomada de decisão.

4. O Círculo considera que a **denominação** "recursos próprios" poderá prestar-se a confusões. Por uma questão de transparência, alguns membros interrogam-se sobre se não se deveria falar de recursos da União ou de recursos orçamentais da União. Não obstante, deve ser salvaguardado o conceito de "recursos próprios" no sentido de recursos que pertencem por direito à União. A Constituição deve consagrar, no artigo pertinente da Parte I, a ideia do financiamento da União através dos recursos que lhe pertencem por direito.
5. Numa lógica constitucional, o Círculo considera que a questão da alínea c) do mandato prima sobre as outras:

*"c) Será que os actuais recursos próprios respondem às expectativas dos cidadãos em termos de equidade e de transparência?"*

6. O Círculo considera que a resposta a esta pergunta reside nos **princípios** que devem inspirar o sistema de financiamento e que a Constituição deve reflectir de modo adequado:

- O princípio da transparência do financiamento da União: os cidadãos deverão ter a possibilidade de conhecer o custo da União e de compreender como é financiada. O Círculo considera que este princípio, que tem carácter geral e deve inspirar a acção da União em todos os domínios, na lógica da aproximação entre a União e os cidadãos, questão-chave da declaração de Laeken, assume especial importância quando toca aos recursos.

Com o mesmo objectivo de aproximação aos cidadãos, o Círculo insistiu que, em termos de transparência, importa reforçar o controlo democrático sobre os resultados efectivos das despesas face aos objectivos previamente fixados, visto que a eficácia é também uma fonte de legitimidade.

- O princípio do consentimento do imposto <sup>1</sup>: o sistema de financiamento da União deve ser sujeito à aprovação e ao controlo da representação parlamentar dos cidadãos. Trata-se de um princípio democrático elementar do Estado de direito. A representação parlamentar dos cidadãos, quer através dos Parlamentos nacionais quer através do Parlamento Europeu, deve estar imperativa e eficazmente associada à tomada de decisão em matéria de recursos <sup>2</sup>.
- O princípio da adequação dos meios: o sistema de financiamento deve permitir à União atingir os seus objectivos. Trata-se da vertente orçamental do princípio já consagrado no n.º 4 do artigo 6.º do TUE: "A União dotar-se-á dos meios necessários para atingir os seus objectivos e realizar com êxito as suas políticas". Este princípio deve ser mantido no título da Parte I da Constituição consagrado às finanças, com uma redacção ligeiramente alterada: "A União dotar-se-á dos meios adequados para atingir os seus objectivos e realizar com êxito as suas políticas".
- O princípio da equidade entre os Estados-Membros: o sistema de financiamento da União deve ser baseado na capacidade contributiva que deriva da riqueza relativa dos Estados-Membros, expressa principalmente em termos de PNB. Alguns membros do Círculo recordaram a este respeito que, segundo o Protocolo relativo à Coesão Económica e Social, os elementos de degressividade do sistema de financiamento da União devem ser gradualmente corrigidos. Alguns membros recordaram que a equidade do sistema orçamental não repousa exclusivamente na vertente das receitas mas também no efeito redistributivo da vertente das despesas. <sup>3</sup>

7. À luz destes princípios, o Círculo analisou as questões processuais de tomada de decisão abrangidas pelas duas primeiras perguntas do mandato, tendo-as tratado conjuntamente:

- a) *No âmbito do procedimento previsto no artigo 269.º, deverá a decisão do Conselho permanecer sujeita à regra da unanimidade? Qual deverá ser o papel do Parlamento Europeu?*

<sup>1</sup> Um dos membros do grupo não está de acordo com o conteúdo deste parágrafo.

<sup>2</sup> Certos membros do Círculo insistiram na importância de fazer participar regularmente os parlamentos nacionais no debate orçamental da União.

<sup>3</sup> Alguns membros do Círculo consideram essencial que se consagre também como princípio orçamental a ligação que deve existir entre as orientações de política económica da União e as suas prioridades em matéria orçamental.

b) *No âmbito do procedimento previsto no artigo 269.º, será que se deve manter a exigência de aprovação pelos Estados-Membros de acordo com as respectivas normas constitucionais, ou dever-se-á transformar o financiamento em competência da União?*

8. O procedimento **de tomada de decisão** está previsto actualmente no segundo parágrafo do artigo 269.º do TCE:

"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 Comunidade, cuja adopção recomendará aos Estados-Membros, de acordo com as respectivas normas constitucionais."

9. Este artigo prevê a adopção por unanimidade das disposições relativas ao sistema de recursos próprios da União. Mas não se trata de disposições obrigatórias, visto o Conselho limitar-se a recomendar a sua ratificação aos Estados-Membros. Trata-se de um procedimento de decisão muito pesado. O Círculo levantou a questão de saber se este procedimento era de molde a garantir futuramente a adopção das medidas necessárias ao financiamento das políticas da União, atento nomeadamente o "efeito de número".

10. A maioria dos membros do Círculo propôs que, no artigo da Parte I da Constituição relativo ao sistema de recursos, se estabelecesse a distinção entre duas bases jurídicas, com dois procedimentos distintos:

- A respeitante à fixação do limite máximo dos recursos próprios e portanto da dimensão do Orçamento da União, bem como à criação de novos recursos, que ficaria sujeita ao procedimento mais pesado previsto na Constituição, isto é, ao procedimento actualmente previsto no artigo 269.º: aprovação pelo Conselho, por unanimidade, das disposições cuja adopção recomenda aos Estados-Membros, de acordo com as respectivas normas constitucionais<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Alguns membros do Círculo propõem que, de futuro, através deste mesmo procedimento, seja possível alterar o procedimento de tomada de decisão.

- A respeitante às modalidades concretas dos recursos da União, que ficaria sujeita a um procedimento menos pesado: adopção pelo Conselho, por maioria qualificada [ou por maioria superqualificada, se tal modalidade de votação ficar prevista na Constituição], com parecer favorável do Parlamento Europeu. A exigência de ratificação nacional desapareceria, ficando a representação parlamentar assegurada pelo Parlamento Europeu.<sup>1</sup>

11. A maioria dos membros do Círculo considera que a Parte I da Constituição deve igualmente regular a questão da **hierarquia** a ser estabelecida **entre o sistema de recursos da União**, e, em especial, o limite desses recursos, **e o quadro financeiro plurianual**.
12. Com efeito, o Círculo de Discussão sobre o Processo Orçamental recomendou que se consagassem as perspectivas financeiras na Constituição, tornando-as assim juridicamente vinculativas. Segundo este Círculo, a Constituição deve incluir o princípio por força do qual o "quadro financeiro" fixa os montantes vinculativos dos limites máximos anuais das dotações para autorizações por rubrica, dentro do limite dos recursos próprios da União, bem como o montante do limite máximo anual das dotações para pagamentos, as quais devem de qualquer forma respeitar o limite máximo dos recursos próprios. Assim, deve ser claramente estabelecido o vínculo jurídico entre estes diferentes limites máximos e os actos de direito derivado que os fixam (a lei relativa ao quadro financeiro e a relativa aos recursos próprios). O Orçamento Anual, que determina a disponibilização efectiva dos recursos, deverá por seu turno respeitar o quadro financeiro.
13. O Círculo considera que o título consagrado às finanças na Parte I da Constituição deve estabelecer claramente o princípio segundo o qual o limite máximo dos recursos próprios é vinculativo para o quadro financeiro plurianual que, por seu turno, é vinculativo para o Orçamento Anual.

---

<sup>1</sup> Alguns membros do Círculo consideram que o limite máximo e as modalidades dos recursos são indissociáveis e que, no seu conjunto, devem continuar a ficar sujeitos ao procedimento actualmente previsto no artigo 269.º do TCE.

14. No que diz respeito à terceira pergunta do seu mandato:

*"d) Será que o actual processo decisório permite alterar substancialmente esses recursos?"*

O Círculo atendeu ao facto de o próprio sistema de financiamento da União, **a natureza e as modalidades dos recursos**, ser uma questão que respeita ao direito derivado e que será objecto da lei adoptada por força da base jurídica prevista na Constituição.

15. De qualquer modo, os membros do Círculo abordaram a questão da evolução do sistema de recursos. Foram expressas posições divergentes:

- a) Alguns desejam que o sistema da União evolua para receitas de natureza fiscal. Segundo estes, a estabilidade e a transparência do sistema ficariam mais garantidas por impostos europeus, o que não deveria em caso algum traduzir-se num aumento da carga fiscal global que pesa sobre os contribuintes. Os membros do Círculo que desejam tal evolução repartem-se por seu turno entre:
  - os que consideram que cabe ao direito derivado estabelecer tal tipo de recursos e que não é necessário qualquer alteração para decidir da criação de um imposto europeu ou da participação num imposto nacional se houver vontade política para tal. Argumentam que a União dispõe já deste tipo de recursos: os recursos tradicionais têm natureza fiscal, assim como o recurso do IVA;
  - os que consideram que é preferível afastar toda e qualquer incerteza e abrir explicitamente a possibilidade de prever recursos de natureza fiscal na base jurídica da Constituição.

- b) Outros consideram que o sistema de recursos actual é suficientemente seguro e equitativo. Alguns destes desejariam que o recurso do PNB, que assegura a maior equidade visto basear-se na riqueza relativa dos Estados, assumisse ainda maior peso no sistema. Opõem-se à ideia de prever na base jurídica da Parte I da Constituição a possibilidade explícita de se criarem recursos fiscais.

16. O Círculo concluiu que, de qualquer modo, a actual base jurídica permite a criação de novos recursos, incluindo de natureza fiscal <sup>1</sup>.

---

---

<sup>1</sup> Alguns membros do Círculo consideram todavia que um procedimento de tomada de decisão tão pesado como o que está previsto não facilitará a criação de novos recursos.