

# A História do Orçamento da UE

## Assuntos Orçamentais



© Parlamento Europeu

Departamento Temático dos Assuntos Orçamentais

Direção-Geral das Políticas Internas da União  
PE 636.475 - maio de 2019

PT



**DIREÇÃO-GERAL DAS POLÍTICAS INTERNAS**  
**DEPARTAMENTO TEMÁTICO D: ASSUNTOS ORÇAMENTAIS**

## **A História do Orçamento da UE**

### **ANÁLISE APROFUNDADA**

#### **Resumo**

O orçamento da União Europeia tem três pilares: a sua despesa, o seu financiamento e a sua auditoria. O presente documento analisa as origens do orçamento, o seu desenvolvimento através de um planeamento plurianual e a elaboração anual do orçamento. Esta análise é feita no meio da alteração dos poderes do Parlamento Europeu em relação ao orçamento e da evolução do seu financiamento e do processo de auditoria. Desde a primeira Comunidade Europeia, em 1952, existe uma tensão sobre a elaboração do orçamento entre as instituições europeias e os Estados-Membros, e uma relação estreita entre as reformas da despesa e as do financiamento.

O presente documento foi solicitado pela Comissão dos Orçamentos do Parlamento Europeu.

## **AUTOR**

Giacomo Benedetto, Cátedra Jean Monnet em Política da União Europeia, Royal Holloway, University of London

## **ADMINISTRADOR RESPONSÁVEL**

Niels Fischer  
Departamento Temático dos Assuntos Orçamentais  
Parlamento Europeu  
B-1047 Bruxelas  
Correio eletrónico: [poldep-budg@europarl.europa.eu](mailto:poldep-budg@europarl.europa.eu)

## **VERSÕES LINGUÍSTICAS**

Original: EN  
Tradução: BG, CS, DA, DE, EL, ES, ET, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV

## **SOBRE O EDITOR**

Para contactar o Departamento Temático ou assinar o respetivo boletim informativo, queira escrever para:

[poldep-budg@europarl.europa.eu](mailto:poldep-budg@europarl.europa.eu)

Manuscrito concluído em maio de 2019.  
Brussels, © European Union, 2019.

O presente documento está disponível na Internet em:  
<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

## **DISCLAIMER**

As opiniões expressas no presente documento são da exclusiva responsabilidade do autor e não representam necessariamente a posição oficial do Parlamento Europeu.

A reprodução e a tradução para fins não comerciais estão autorizadas, mediante menção da fonte e aviso prévio ao editor, a quem deve ser enviada uma cópia.

## ÍNDICE

ÍNDICE	3
LISTA DE QUADROS	4
LISTA DE FIGURAS	4
SUMÁRIO EXECUTIVO	5
1. AS ORIGENS DO ORÇAMENTO	6
1.1 A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, 1952	6
1.2 A Comunidade Europeia da Energia Atómica e a Comunidade Económica Europeia, 1958	6
1.3 O Tratado de Fusão, 1967	7
1.4 Os Tratados do Luxemburgo (1970) e de Bruxelas (1975)	8
2. DO MERCADO COMUM AO MERCADO INTERNO	11
2.1 Perspetivas financeiras e quadros financeiros plurianuais desde 1988	11
2.2 O orçamento anual e o Tratado de Lisboa desde 2009	13
3. RECURSOS PRÓPRIOS DESDE 1970	15
3.1 Recursos próprios na década de 1970	15
3.2 A correção a favor do Reino Unido em Fontainebleau, 1984	20
3.3 Recursos próprios e o mercado interno	20
4. AUDITORIA DO ORÇAMENTO	23
5. CONCEITOS ADICIONAIS	25
5.1 Autorizações, pagamentos e RAL	25
5.2 Dotações diferenciadas e não diferenciadas	25
5.3 Pré-afetação e não pré-afetação	25
5.4 O Acordo de Cavalheiros	25
5.5 «Nenhuma rubrica orçamental sem uma base jurídica»	26
REFERÊNCIAS	27
ANEXOS	30

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Contribuições dos Estados-Membros em percentagem e poder de voto, 1958-1974	15
Quadro 2: Alterações dos recursos próprios desde 1970	17

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: O processo orçamental de 1975	10
Figura 2: Repartição da despesa desde 1988 (base: autorizações em 1,28 % do PIB em 1993-1999)	12
Figura 3: O processo orçamental após 2009	14
Figura 4: Evolução dos recursos próprios desde 1958	21

## **LISTA DE ANEXOS**

ANEXO I	
Cronologia do orçamento da UE	30
ANEXO II	
Ciclo de vida do orçamento anual e respetiva quitação, exemplo do orçamento de 2019	32
ANEXO III	
Autorizações de despesas plurianuais desde 1988	33

## SUMÁRIO EXECUTIVO

Em 1952, foi estabelecida a primeira comunidade política do carvão e do aço da Europa com instituições centrais independentes que dispunham de poder tributário nos setores do carvão e do aço. Esta estava fora do controlo direto dos Estados-Membros. Se a política no domínio do orçamento da União Europeia é hoje caracterizada pela reticência das autoridades nacionais em permitir à União exercer uma atividade orçamental, estamos perante uma tensão que dura há quase 70 anos. Depois da década de 1960, o papel da Comunidade do Carvão e do Aço foi reduzido. A Comunidade Europeia da Energia Atómica e a Comunidade Económica Europeia, bem como a União Europeia, que lhes sucedeu, não permitiram que as suas instituições centrais exercessem poderes tributários diretos.

O presente documento analisa os poderes de elaboração orçamental das três Comunidades Europeias que foram fundadas na década de 1950. Explica o modo de funcionamento dos seus orçamentos, bem como as alterações que ocorreram durante a década de 1960, com a fusão das Comunidades e o aumento da despesa em novos domínios de intervenção, nomeadamente com o Fundo Social Europeu e na agricultura. Este aumento da despesa criou tensão entre Estados-Membros com diferentes prioridades, tensão essa que foi resolvida pelo Tratado do Luxemburgo, de 1970. As soluções passaram por uma base de financiamento permanente do orçamento e por um aumento dos poderes do Parlamento Europeu em matéria de alteração e controlo do orçamento.

Verificou-se um novo aumento da despesa durante as décadas de 1970 e 1980, com a introdução e a posterior expansão da política de coesão. A partir de 1979, o Parlamento Europeu foi reforçado pela sua eleição direta – antes era nomeado pelos parlamentos nacionais – e esteve em desacordo orçamental com o Conselho, que representa os Estados-Membros. Com o lançamento do programa do mercado interno em 1987, seriam necessários mais investimentos e, por conseguinte, um orçamento mais elevado. O planeamento financeiro plurianual (ou perspectivas) eliminou alguma da tensão dos processos anuais.

Em seguida, aborda-se o financiamento histórico do orçamento. Este começa com o acordo sobre o financiamento permanente do orçamento, celebrado ao mesmo tempo que o Tratado do Luxemburgo, em 1970. Com o aumento das despesas nas décadas de 1970 e 1980, aumentou a tensão em relação ao financiamento, dada a insatisfação do Reino Unido com o seu desequilíbrio orçamental. Em 1984, foi atribuída uma «correção» permanente a favor do Reino Unido. Mais tarde, isto levou ao desenvolvimento de «correções» em menor escala a favor de outros Estados-Membros. Em 1988, o futuro orçamento do mercado interno, de muito maior dimensão, exigiu um aumento do seu financiamento, que foi assegurado através da utilização de um novo recurso baseado no produto nacional bruto de cada Estado-Membro. Desde então, o financiamento tem vindo a flutuar sem grandes alterações para além de uma redução da utilização do imposto sobre o valor acrescentado e de um aumento concomitante dos recursos retirados da riqueza nacional.

Relativamente às auditorias, são abordados os papéis das instituições de auditoria nas primeiras Comunidades. Em 1975, foi criado um Tribunal de Contas como instituição independente. Este elabora um relatório anual sobre as contas da União e emite uma «declaração de fiabilidade» se as contas estiverem em ordem. Desde 1979, o Parlamento Europeu possui uma comissão especializada em auditoria, que analisa as contas anuais e os relatórios do Tribunal de Contas. Em seguida, elabora a decisão do Parlamento sobre a eventual ratificação das contas anuais em questão, concedendo uma «quitação».

A secção final define alguns termos técnicos na linguagem do orçamento. São referidas as definições de «autorizações», «pagamentos» e «RAL», «dotações diferenciadas» e «dotações não diferenciadas», «pré-afetação» e «não pré-afetação» e a importância do «Acordo de Cavalheiros» e do conceito «nenhuma rubrica orçamental sem uma base jurídica».

O anexo I, no final do documento, contém uma cronologia da história do orçamento.

## **1. AS ORIGENS DO ORÇAMENTO**

- O funcionamento dos orçamentos das primeiras Comunidades
- As repercussões da fusão das Comunidades
- O crescimento da despesa das Comunidades
- Os tratados orçamentais da década de 1970 e o aumento dos poderes do Parlamento Europeu no que se refere aos orçamentos anuais

### **1.1 A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, 1952**

A primeira Comunidade política da Europa, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), foi criada em 1952. Tinha por função regular as indústrias do carvão e do aço nos seis Estados-Membros fundadores (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) e criar um mercado único para estes produtos. A CECA era gerida por quatro instituições centrais integradas:

- A Alta Autoridade, um órgão executivo, precursor da atual Comissão Europeia;
- Um Conselho que representava os Estados-Membros, presidido rotativamente por períodos de três meses por um dos Estados-Membros;
- Uma Assembleia constituída por delegados dos parlamentos nacionais, precursora do atual Parlamento Europeu;
- Um Tribunal para dirimir litígios.

A Alta Autoridade exercia poderes significativos nos domínios do carvão e do aço, incluindo a gestão independente das finanças da CECA. Ao contrário das Comunidades Europeias posteriores, a CECA não funcionava com base num orçamento anual. Era financiada através de uma imposição máxima de 1 % do volume de negócios das indústrias do carvão e do aço, de direitos sobre as importações de carvão e de aço e de multas no valor máximo de 5 % do volume de negócios das empresas afetadas. A Alta Autoridade definia a imposição dentro desses limites, que só poderia ser bloqueada por uma maioria de quatro dos seis Estados-Membros no Conselho.

As receitas obtidas através deste verdadeiro imposto europeu, a imposição, podiam ser utilizadas para despesas administrativas pelas instituições da CECA (artigo 78.º do Tratado CECA) ou em investigação técnica e económica relacionada com o carvão e o aço (artigo 55.º do Tratado CECA). Para a readaptação dos setores do carvão e do aço (artigo 56.º do Tratado CECA), a CECA podia emprestar dinheiro, angariado através de empréstimos nos mercados financeiros (artigo 51.º, n.º 1, do Tratado CECA), incorrendo em dívida, o que veio a ser proibido pelos tratados europeus posteriores. A despesa administrativa era autorizada por unanimidade por uma «Comissão dos Quatro Presidentes», composta pelos presidentes das quatro instituições e presidida pelo presidente do Tribunal de Justiça.

### **1.2 A Comunidade Europeia da Energia Atómica e a Comunidade Económica Europeia, 1958**



A Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom) e a Comunidade Económica Europeia (CEE) foram criadas em 1958. Eram lideradas por instituições que ainda existem: a Comissão executiva, a Assembleia (atual Parlamento Europeu), o Conselho, que representa os governos dos Estados-Membros, e o Tribunal de Justiça.

O orçamento da Euratom estava dividido em rubricas de funcionamento (administrativas) e de investigação e investimento. Os orçamentos da Euratom e da CEE tinham de ser equilibrados – ao contrário do da CECA – e os seus processos são a base do processo orçamental que existe atualmente: a Comissão propunha um orçamento anual, a Assembleia era consultada e o Conselho decidia (artigo 171.º do Tratado Euratom; artigo 199.º do Tratado CEE).

A partir de 1958, todos os anos, durante a primeira parte do ano, cada instituição e cada agência enviava uma previsão das suas necessidades financeiras futuras. A Comissão propunha o orçamento do ano seguinte em setembro. O Conselho deliberava, em outubro, por maioria qualificada<sup>1</sup> dos seus membros. A Assembleia tinha um mês para propor alterações. O Conselho adotava, então, uma decisão final através de votação por maioria qualificada (VMQ) ou por unanimidade, dependendo do domínio de intervenção.

Se não se chegasse a acordo quanto a um orçamento antes do início do novo ano, entravam em vigor orçamentos provisórios mensais, ou «duodécimos provisórios» (artigo 204.º do Tratado CEE), uma prática que ainda se mantém (artigo 315.º do TFUE).

Uma vez aprovado, o orçamento é executado pela Comissão. O artigo 179.º do Tratado Euratom e o artigo 209.º do Tratado CEE, à semelhança dos tratados sucessores, previam a aprovação de um Regulamento Financeiro, que é um ato legislativo ordinário que estabelece as regras relativas à administração do orçamento além do especificado nos Tratados.

Por último, o artigo 180.º do Tratado Euratom e o artigo 206.º do Tratado CEE estabeleceram um procedimento de auditoria e uma comissão de contas (ver secção 4 do presente documento de informação).

### **1.3 O Tratado de Fusão, 1967**

Em 1967, entrou em vigor um tratado de fusão entre as diferentes Comunidades Europeias. Este integrou a Alta Autoridade na Comissão Europeia e criou uma estrutura única, prevendo um Parlamento Europeu (PE), um Conselho, um Tribunal de Justiça e uma Comissão de Contas. A imposição CECA sobreviveu até 2002 e era decidida pela Comissão Europeia, enquanto o direito do PE de ser consultado sobre os orçamentos da Euratom e da CEE foi alargado ao da CECA (De Feo 2015a: 23). O revisor de contas específico da CECA manteve-se até 1977. As despesas administrativas da CECA foram assumidas pelo orçamento da Comunidade Europeia e a «Comissão dos Quatro Presidentes» foi abolida. Em 2002, o Tratado CECA caducou e as disposições financeiras relativas ao carvão e ao aço foram totalmente integradas no orçamento da União Europeia (UE).

---

<sup>1</sup> Cada Estado-Membro tinha um determinado número de votos, em função da sua dimensão. Entre 1958 e 2009, o limiar para a maioria qualificada, nos casos em que a unanimidade não se aplica, variou entre 67 % e 74 % dos votos. O limiar alterado pelo Tratado de Lisboa é de 55 % dos Estados-Membros, representando pelo menos 65 % da população da UE. Os votos por Estado-Membro na década de 1960 estão ilustrados no quadro 1.

A pressão para alterar os Tratados no que se refere ao orçamento acompanhou o desenvolvimento das políticas de despesas europeias. A CECA e a Euratom tiveram orçamentos de investimento desde o início. Em 1958, foi lançada a primeira política de despesa da CEE, o Fundo Social Europeu (FSE), que investiu na formação profissional e na reinserção dos desempregados no mercado de trabalho.

A política agrícola comum emergiu como um domínio de despesas em 1962 (De Feo 2015b: 30), para acompanhar os subsídios agrícolas noutras economias, como a dos Estados Unidos da América. A ênfase era colocada na produção, tendo as preocupações ambientais e a orientação dos mercados surgido apenas anos mais tarde. Previa-se que a despesa agrícola seria financiada através de direitos, que só foram aprovados em 1970. Até essa altura, aplicavam-se contribuições fixas de cada Estado-Membro. O primeiro período de financiamento foi plurianual, de 1962 a 1965, altura em que foi renovado por mais três anos. Cresceu a pressão para um novo tratado que fosse capaz de garantir um financiamento a longo prazo para a agricultura (uma exigência de França), em troca de um maior controlo do orçamento por parte do PE e da abertura das Comunidades à entrada do Reino Unido, que França concedeu aos restantes membros.

#### **1.4 Os Tratados do Luxemburgo (1970) e de Bruxelas (1975)**

Até 1970, o PE tinha exercido apenas o direito de ser consultado sobre o orçamento, mas exigia o direito de impor alterações. Os Tratados do Luxemburgo e de Bruxelas também coincidiram com o primeiro alargamento da Comunidade à Dinamarca, à Irlanda e ao Reino Unido, com a decisão de criar recursos próprios ou um financiamento permanente do orçamento, através de direitos e do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) (ver secção 3), e com a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, para responder às necessidades de desenvolvimento das regiões da Irlanda, da Itália e do Reino Unido.

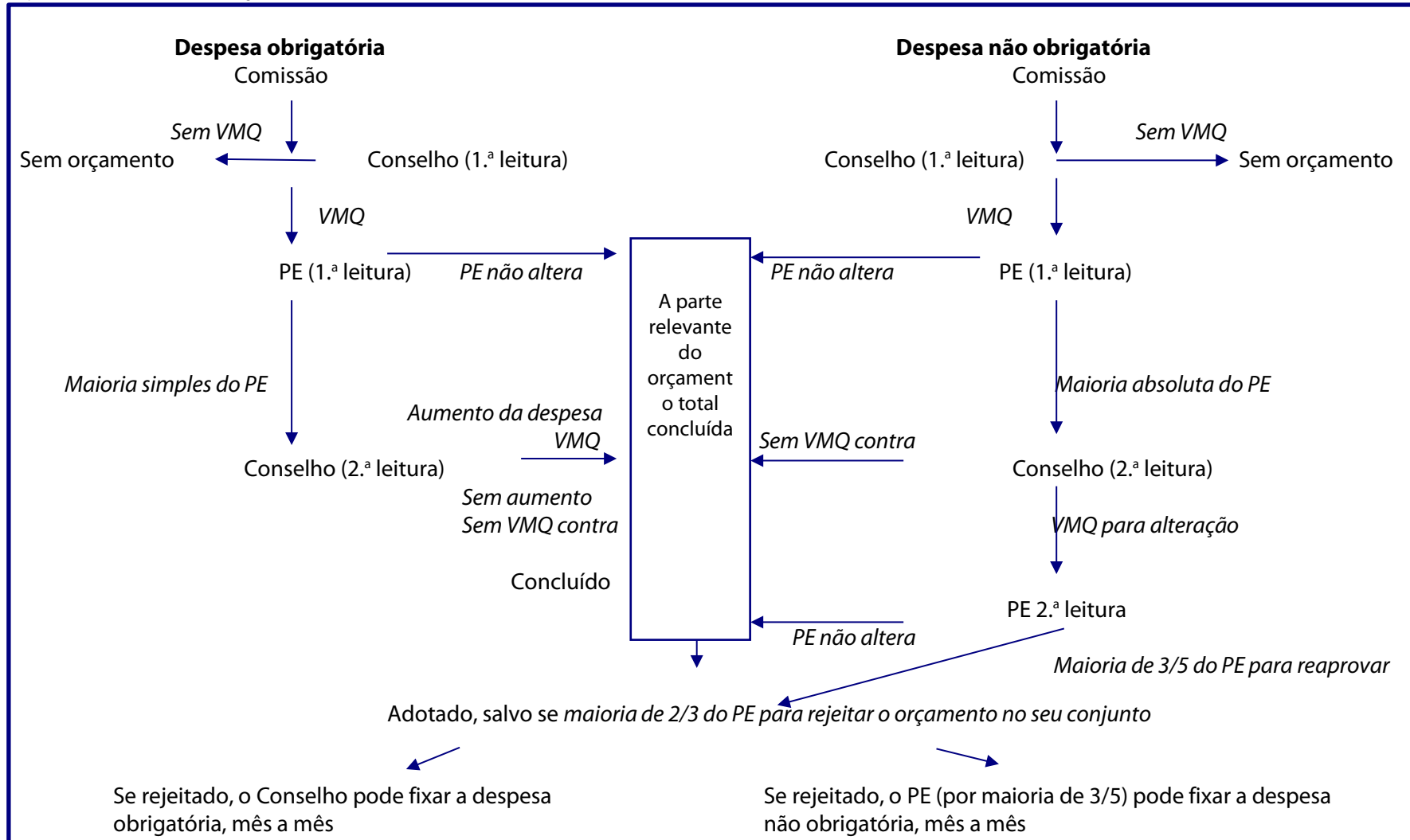
O Tratado de 1970 dividiu a despesa em dois tipos: a despesa obrigatória (DO), que a Comunidade tinha a obrigação contratual de cobrir, devido à sua definição vaga como «despesas que decorrem obrigatoriamente do Tratado ou dos atos adotados por força deste» (artigo 272.º, n.º 4, do Tratado CE), e todas as restantes, consideradas como despesa não obrigatória (DNO). A classificação da despesa como DO ou DNO foi objeto de conflitos, uma vez que cada tipo de despesa conferia poderes diferentes ao Conselho ou ao PE. O Tribunal Europeu devolveu a questão da definição ao PE e ao Conselho, para decisão dos mesmos (Parlamento Europeu, Conselho e Comissão 1982). As subvenções diretas nos domínios da agricultura e das pescas e as despesas relacionadas com acordos internacionais eram consideradas parte das DO, sendo praticamente todas as restantes consideradas DNO, uma distinção que se manteve até ao Tratado de Lisboa, em 2009 (Benedetto and Høyland 2007).

No âmbito do procedimento de 1975 (ver figura 1), o Conselho deliberaria por maioria qualificada. Em caso de desacordo entre o Conselho e o PE, o Conselho poderia impor a sua preferência ao PE em matéria de DO, ao passo que este último poderia fazer o mesmo ao Conselho em relação às DNO. Em 1975, o PE adquiriu o poder de rejeitar definitivamente o orçamento.

Os tratados de 1970 e de 1975 também transformaram os poderes de auditoria do Conselho e do PE e, em 1977, transformaram a Comissão de Contas numa instituição comunitária, red denominada Tribunal de Contas (ver secção 4).

Por último, o Tratado de 1970 permitiu que as contribuições fixas dos Estados-Membros fossem substituídas por recursos próprios a nível comunitário, que exigiram a aprovação de um novo ato jurídico, denominado Decisão sobre os Recursos Próprios (para mais informações, ver a secção 3).

**Figura 1: O processo orçamental de 1975**



Fonte: Adaptado de Benedetto and Høyland (2007).

## 2. DO MERCADO COMUM AO MERCADO INTERNO

- O Parlamento eleito e o conflito orçamental
- Transição para um mercado interno
- Planeamento financeiro plurianual
- Orçamentos anuais e o Tratado de Lisboa

Em 1979, foram realizadas as primeiras eleições diretas para o PE. O orçamento era agora mais elevado, abrangendo as políticas agrícola, social e de desenvolvimento regional, e apoiado por um financiamento mais sólido através dos recursos próprios (ver secção 3).

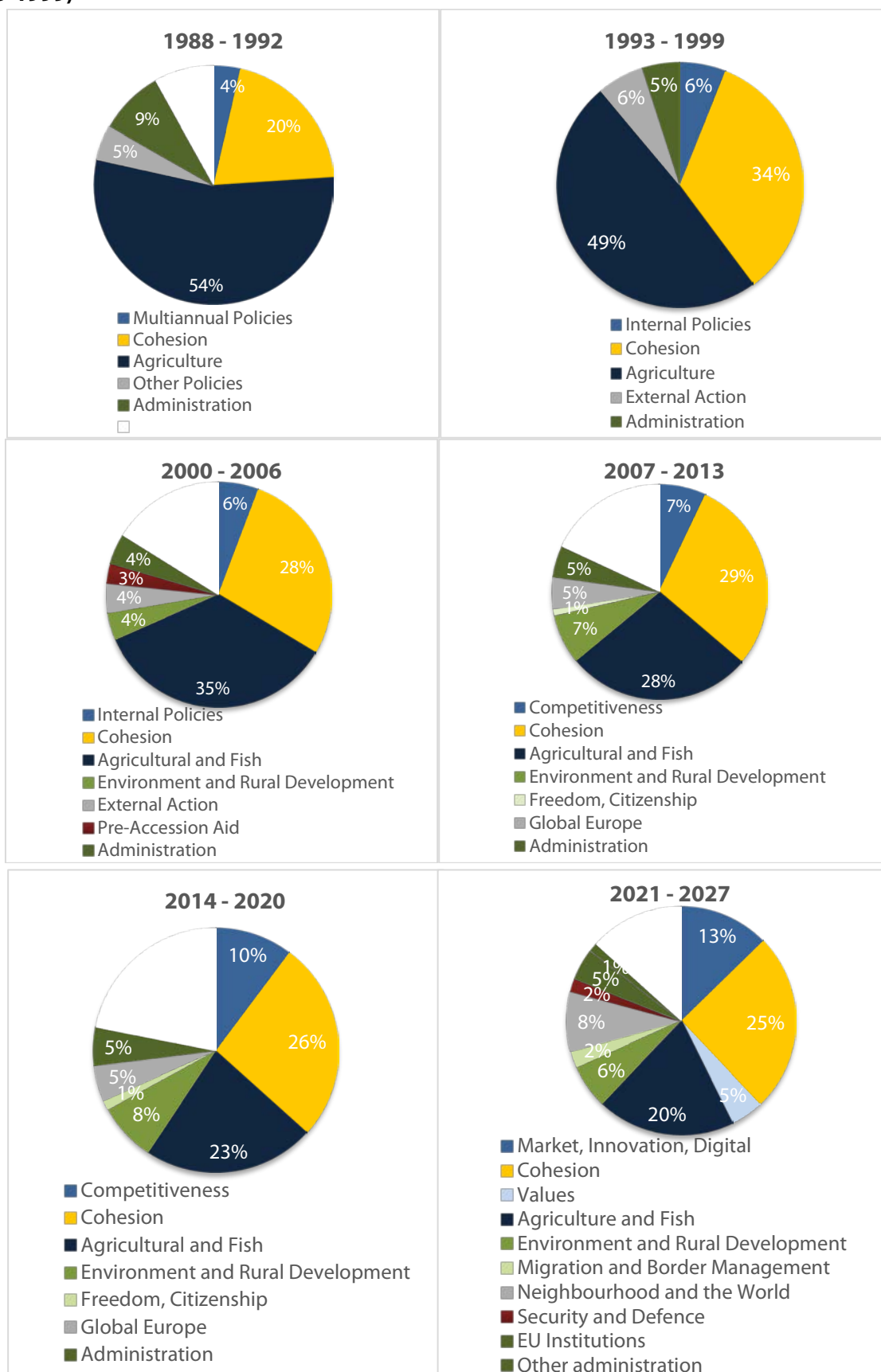
No decorrer das décadas de 1970 e 1980, o acordo inicial de 1970 começou a quebrar. O PE eleito exigia mais influência – começou por rejeitar os orçamentos de 1980, 1985, 1986 e 1988 (De Feo 2017: 47). Após a ausência de acordo e o recurso a orçamentos provisórios mensais, o orçamento anual de 1980 foi aprovado com sete meses de atraso. O orçamento de 1982 foi aprovado pelo PE sem acordo do Conselho relativamente às DNO, levando a um acórdão do Tribunal de Justiça que obrigou o PE e o Conselho a negociarem uma definição para a categorização de DO e DNO (De Feo 2017: 49).

Após a ratificação do Ato Único Europeu em 1987, que criou o mercado interno, a Comissão apresentou planos para um novo acordo entre a Comissão, o Conselho e o PE (conhecido como Acordo Interinstitucional) relativo a um orçamento a mais longo prazo, ou perspectivas financeiras (Comissão Europeia 1987). A consequência foi um aumento da dimensão do orçamento, sobretudo para a coesão regional na Grécia, em Portugal e em Espanha, tendo em vista a preparação para o mercado interno. Introduziu o planeamento a longo prazo e tornou o orçamento mais estável ao longo de períodos de vários anos, com o intuito de acabar com o conflito orçamental da década de 1980 entre o PE e o Conselho. O pacote durou de 1988 a 1992 (figura 2 e anexo III).

### 2.1 Perspetivas financeiras e quadros financeiros plurianuais desde 1988

As primeiras perspetivas financeiras a longo prazo tiveram início em 1988. Em 2009, as perspetivas financeiras foram redominadas quadros financeiros plurianuais (QFP) pelo Tratado de Lisboa, quando o conceito de QFP foi incluído nos tratados pelo artigo 312.º do TFUE. Estes pacotes definiram níveis máximos de despesa, ou limites máximos. A verdadeira despesa é efetuada nos programas de despesa, como o FSE, sendo as verbas desembolsadas nos orçamentos anuais. Em termos processuais, a Comissão propõe as perspetivas ou QFP. Este tem de ser acordado entre o PE e um Conselho unânime. Antes de 2009, também tinha de ser ratificado pelos parlamentos nacionais, embora atualmente tal não seja necessário. Na ausência de um acordo relativamente a um novo programa plurianual de despesa, quando se aproxima o termo do anterior, os níveis preexistentes de despesa são renovados, mesmo que os programas de despesa tenham expirado. No entanto, antes de 2009, a Comissão, o Conselho ou o PE tinham o poder de votar para acabar com a programação plurianual e regressar à situação da orçamentação anual, como acontecia antes de 1988. O Tratado de Lisboa eliminou, a partir de 2009, este poder de sabotagem. A ausência de acordo quanto a um novo QFP implica a renovação do anterior.

**Figura 2: Repartição da despesa desde 1988 (base: autorizações em 1,28 % do PIB em 1993-1999)**



Fonte: Anexo II

Quanto se gastou desde 1988? Como demonstrado no anexo III, as autorizações, que são despesas projetadas, cresceram em termos reais de 1,00 % da riqueza coletiva da CEE – produto nacional bruto (PNB) – para 1,20 % em 1988 devido à decisão de investir no programa do mercado interno, sobretudo na coesão nas regiões menos desenvolvidas. Em 1993, este valor aumentou para 1,28 %, para permitir um maior investimento na Coesão durante a preparação para a entrada em vigor do euro no final da década de 1990, bem como em políticas internas que incluíam a investigação e inovação (I&I). Preparando os antigos Estados-Membros para o alargamento da União Europeia (UE) em 2004, o período de planeamento seguinte, que começou em 2000, registou uma redução em termos reais do orçamento para 1,08 % do PNB. Os montantes destinados a políticas internas, como a I&I, bem como à assistência de pré-adesão, foram aumentados, ao passo que a despesa agrícola foi reduzida. Após o alargamento de 2004 da UE, verificou-se uma outra redução da despesa em 2007, com um pequeno aumento para a «competitividade», uma vez que a maior parte das políticas internas foram renomeadas. A despesa total no conjunto da agricultura e do desenvolvimento rural foi reduzida, e foi introduzida uma nova rubrica, escassamente financiada, relativa à cidadania, à liberdade, à segurança e à justiça. Em 2014, a despesa em termos reais foi novamente reduzida para 1,00 % do rendimento nacional bruto (RNB)<sup>2</sup>, com um aumento do financiamento da competitividade, em especial da I&I, e uma redução do financiamento da agricultura.

Os valores propostos para o período de financiamento que começa em 2021 preveem um aumento para 1,11 % do RNB, para ter em conta o efeito da saída do Reino Unido da UE. A competitividade é redenominada como uma rubrica do mercado único, mas perde o programa Erasmus+ para uma nova sub-rubrica denominada Valores. Devido à reafetação do Erasmus+, o resto do que era o agregado Competitividade regista um aumento significativo na proposta. A coesão e a agricultura são significativamente reduzidas. À luz das crises da segurança e da migração, as antigas rubricas «Cidadania» e «Europa global» (política externa) são reconfiguradas, com um aumento significativo da despesa no âmbito de novas rubricas «Migração e gestão das fronteiras», «Vizinhança [da Europa] e resto do mundo» e «Segurança e defesa». Os valores aqui apresentados são os da proposta da Comissão, estando ainda, em maio de 2019, sujeitos a alteração e dependentes do acordo do Conselho e do PE.

A figura 2 ilustra a evolução do peso da despesa com cada tipo de política em percentagem desde 1988. Utiliza o elevado nível de autorizações (projeções de despesa) de 1,28 % do PNB no período de 1993-1999 como base. Um orçamento total inferior a 1,28 % do PNB é uma escolha, o que significa que os montantes economizados num domínio de intervenção não estão a ser reinvestidos noutra domínio pela UE. Para os outros períodos, a percentagem de despesa por política é proporcional aos níveis de 1993-1999, com o «não orçamento» a surgir a branco nos gráficos.

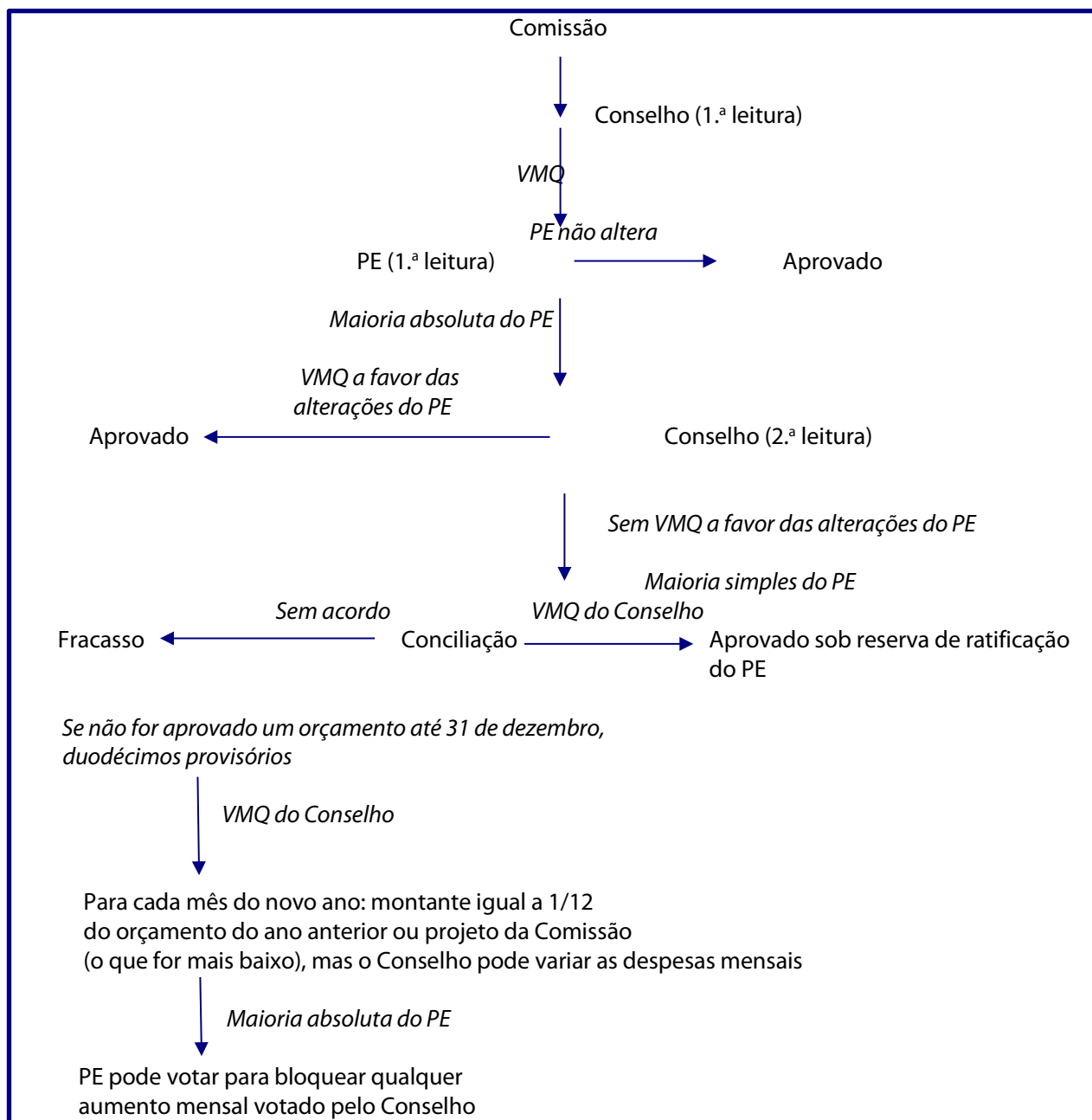
## 2.2 O orçamento anual e o Tratado de Lisboa desde 2009

Desde 2009, o processo orçamental anual mudou significativamente em relação ao de 1975, ilustrado na figura 1. O novo processo (artigos 314.º-315.º do TFUE) está ilustrado na figura 3. É semelhante ao processo legislativo ordinário, no qual o Conselho e o PE decidem em conjunto sobre a maior parte da legislação da UE, embora com diferenças importantes. O ciclo de vida de um orçamento anual é ilustrado no anexo II.

<sup>2</sup> O RNB é um conceito das contas nacionais muito semelhante ao produto interno bruto e ao PNB, mas com algumas correções de modo a refletir melhor a riqueza relativa. O RNB substituiu o PNB como definição contabilística para a dimensão do orçamento em 2007.

A Comissão propõe, o Conselho decide ou altera deliberando por maioria qualificada e o PE pode alterar por maioria absoluta dos seus membros. Se o Conselho e o PE discordarem, um Comité de Conciliação composto por membros de ambas as instituições procura chegar a um compromisso. Se o Comité de Conciliação não chegar a um acordo no prazo de três semanas, o orçamento é rejeitado e a Comissão pode apresentar uma nova proposta. Se o Comité de Conciliação chegar a um acordo, a sua decisão tem de ser aprovada pelo PE e pelo Conselho. Existem alguns outros casos pouco realistas que são explicados noutra lugar (Benedetto 2013: 359).

**Figura 3: O processo orçamental após 2009**



**Fonte:** Adaptado de Benedetto and Høyland (2007)

Na ausência de acordo sobre o novo orçamento até 31 de dezembro, entram em vigor os duodécimos provisórios no novo ano. Estes são orçamentos mensais no valor de um duodécimo da despesa do ano



anterior ou da despesa proposta pela Comissão (a que for mais baixa). O Conselho pode variar estas despesas. No entanto, o PE pode apenas bloquear os eventuais aumentos, o que torna mais provável que os orçamentos anuais no futuro sejam mais baixos (Benedetto 2013). São possíveis exceções, quando o PE pode utilizar um acordo sobre um novo QFP para obter concessões do Conselho. Foi o que aconteceu em 2013, com a negociação do financiamento plurianual para 2014-2020. Em contrapartida da sua aprovação do QFP, o PE assegurou uma despesa ligeiramente superior para os anos de 2013 e 2014, uma concessão relativa a uma maior flexibilidade no QFP e uma revisão dos recursos próprios do orçamento (Benedetto 2019).

### 3. RECURSOS PRÓPRIOS DESDE 1970

- Como é financiado o orçamento
- Financiamento permanente acordado em 1970
- A «correção» a favor do Reino Unido e outras correções
- O regresso às contribuições nacionais através do rendimento nacional bruto

#### 3.1 Recursos próprios na década de 1970

Os recursos próprios são o lado do financiamento ou das receitas do orçamento, e a sua reforma tem frequentemente acompanhado a da despesa. A CECA foi, de 1952 a 2002, financiada por uma imposição sobre o volume de negócios das indústrias do carvão e do aço. A Euratom e a CEE eram inicialmente financiadas de acordo com fórmulas estabelecidas nos seus tratados (artigo 172.º do Tratado Euratom; artigo 200.º do Tratado CEE), ilustradas no quadro 1. As contribuições para o FSE e os programas de investigação da Euratom eram inferiores para a Itália e os Países Baixos, refletindo níveis inferiores de riqueza, do que para o financiamento de outras políticas. O artigo 200.º do Tratado CEE permitiu que estas taxas provisórias fossem substituídas por verdadeiros recursos próprios, que foram acordados em 1970 com uma alteração do Tratado, à qual se seguiu a primeira Decisão sobre os Recursos Próprios (Conselho 1970). O teor do acordo de 1970 e dos seus sucessores está ilustrado no quadro 2. A quota-parte de cada recurso próprio no financiamento da Comunidade e, posteriormente, da UE é indicada na figura 4.

**Quadro 1: Contribuições dos Estados-Membros em percentagem e poder de voto, 1958-1974**

	BE	DE	FR	IT	LU	NL
<b>CONTRIBUIÇÕES</b>						
Administrativas para CEE, Euratom 1958-1970	7,9	28,0	28,0	28,0	0,2	7,9
Contribuições da CEE para o Fundo Social Europeu 1958-1970	8,8	32,0	32,0	20,0	0,2	7,0
Contribuições para a investigação da Euratom, 1958-1970	9,9	30,0	30,0	23,0	0,2	6,9
Transitórias, com introdução dos recursos próprios, 1971-1974	6,8	32,9	32,6	20,2	0,2	7,3
<b>PODER DE VOTO</b>						
Votos por país para uma maioria qualificada de 12/17 até 1972	2	4	4	4	1	2
Votos por país para decisões sobre o FSE, 67/100, até 1972	8	32	32	20	1	7

**Fontes:** (Artigos 148.º, 200.º e 203.º do Tratado CEE; artigo 176.º do Tratado Euratom; Conselho 1970)

O orçamento era fixado em 1 % do PNB. Deveria ser financiado através de direitos niveladores agrícolas e quotizações sobre o açúcar, bem como pela pauta aduaneira externa. Se estes recursos não fossem suficientes, o restante seria proveniente de uma mobilização do IVA nos Estados-Membros. Como a União Aduaneira da CEE tinha entrado em vigor em 1967, já existia uma pauta aduaneira, mas era «propriedade» do Estado-Membro responsável pela cobrança. Agora, iria ser transferida para o nível europeu, mas 10 % do valor dos direitos seriam retidos por esse Estado-Membro. O acordo foi posto em prática entre 1971 e 1974, sendo o défice de financiamento até então financiado pelos países nas proporções indicadas no quadro 1. A partir de 1975, seria disponibilizado 1,0 % das receitas totais do IVA, uma medida que foi posta em prática até 1977.

**Quadro 2: Alterações dos recursos próprios desde 1970**

1970	1985	1988	1994
Direitos aduaneiros, direitos niveladores agrícolas e quotizações sobre o açúcar	Direitos aduaneiros, direitos niveladores agrícolas e quotizações sobre o açúcar	Direitos aduaneiros, direitos niveladores agrícolas e quotizações sobre o açúcar	Direitos aduaneiros, direitos niveladores agrícolas e quotizações sobre o açúcar
Despesa de 10 % retida pelo Estado-Membro responsável pela cobrança Introdução incremental 1971-1974	Despesa de 10 % retida pelo Estado-Membro responsável pela cobrança	Despesa de 10 % retida pelo Estado-Membro responsável pela cobrança	Despesa de 10 % retida pelo Estado-Membro responsável pela cobrança
Taxa de mobilização do IVA de 1,0 % a partir de 1978, incremental 1975-1977	Taxa de mobilização do IVA de 1,0 % para 1,4 % em 1986, poder unânime de aumentar para 1,6 % a partir de 1988	Taxa de mobilização do IVA mantém-se em 1,4 %	Taxa de mobilização do IVA de 1,4 % para 1,0 %, incremental 1995-1999
		Taxa de mobilização do IVA com limite máximo quando a despesa de consumo excede 55 % do PNB de um país	Taxa de mobilização do IVA com limite máximo de 50 % do PNB para GR, ES, IE e PT a partir de 1995, e incremental para todos os outros 1995-1999
	Correção a favor do Reino Unido com 66 % da contribuição líquida do Reino Unido financiada pela contribuição IVA dos outros membros	Correção a favor do Reino Unido com 66 % da contribuição líquida do Reino Unido financiada pela contribuição PNB dos outros membros	Correção a favor do Reino Unido com 66 % da contribuição líquida do Reino Unido financiada pela contribuição PNB dos outros membros
	Abatimento relativo à correção de 33 % para DE Montante global de mil milhões de ECU pago ao Reino Unido em 1985 a partir da contribuição IVA dos outros membros	Abatimento relativo à correção de 33 % para DE	Abatimento relativo à correção de 67 % para DE
		Recurso PNB cobre a diferença	Recurso PNB cobre a diferença

		Limite máximo das autorizações de 1,30 % do PNB Limite máximo dos pagamentos de 1,15 % do PNB em 1988, aumentando para 1,20 % em 1992	Limite máximo das autorizações de 1,335 % do PNB Limite máximo dos pagamentos de 1,21 % do PNB em 1995, aumentando para 1,27 % do PNB até 1999
--	--	--	---

**Fontes:** Conselho (1970; 1985; 1988; 1994; 2000; 2007; 2014) e Comissão Europeia (2018a).

## Quadro 2: Alterações dos recursos próprios desde 1970

2000	2007	2014	Proposta para o período pós-2020
Direitos aduaneiros, direitos niveladores agrícolas e quotizações sobre o açúcar Despesa de 25 % (até então 10 %) retida pelo Estado-Membro responsável pela cobrança	Direitos aduaneiros e direitos niveladores e quotizações Despesa de 25 % retida pelo Estado-Membro responsável pela cobrança	Direitos aduaneiros e direitos niveladores e quotizações Despesa de 20 % (até então 25 %) retida pelo Estado-Membro responsável pela cobrança	Direitos aduaneiros e direitos niveladores e quotizações Despesa de 10 % (até aí 20 %) retida pelo Estado-Membro responsável pela cobrança
Taxa de mobilização do IVA de 1,0 % em 2000-2001, de 0,75 % em 2002-2003 e de 0,5 % a partir de 2004 Taxa de mobilização do IVA com limite máximo quando a despesa de consumo excede 50 % do PNB de um país	Taxa de mobilização do IVA reduzida de 0,5 % para 0,3 %, mas reduzida para 0,225 % para AT, 0,15 % para DE e 0,1 % para NL e SE Taxa de mobilização do IVA com limite máximo quando a despesa de consumo excede 50 % do RNB de um país	Taxa de mobilização do IVA de 0,3 %, mas reduzida para 0,15 % para DE, NL e SE Taxa de mobilização do IVA com limite máximo quando a despesa de consumo excede 50 % do RNB de um país	Taxa de mobilização do IVA de 0,3 %, aumentada para DE, NL e SE com base no recurso IVA real
Correção a favor do Reino Unido com 66 % da contribuição líquida do Reino Unido financiada pela contribuição PNB dos outros membros, excluindo o efeito da	Correção a favor do Reino Unido com 66 % da contribuição líquida do Reino Unido financiada pela contribuição RNB dos outros membros, excluindo o	Correção a favor do Reino Unido com 66 % da contribuição líquida do Reino Unido financiada pela contribuição RNB dos outros membros, exceto no que diz respeito à despesa não	Correção a favor do Reino Unido abolida pelo Brexit. Reduções de montante global para AT, DE, DK, NL, SE eliminadas gradualmente em 2021-2025

despesa de pré-adesão nos Estados-Membros pós-2004 Abatimento relativo à correção de 75 % para DE, AT, NL, SE	efeito da despesa de pré-adesão nos Estados-Membros pós-2004 Abatimento relativo à correção de 75 % para DE, AT, NL, SE Reduções anuais de montante global para NL no valor de 605 M EUR e para SE de 150 M EUR, financiadas pela contribuição RNB de todos os Estados-Membros	agrícola nos Estados-Membros pós-2004 Abatimento relativo à correção de 75 % para DE, AT, NL, SE Reduções anuais de montante global para DK no valor de 130 M EUR, para NL de 695 M EUR e para SE de 185 M EUR. Para AT, um montante global de 60 M EUR, financiado pela contribuição RNB de todos os Estados-Membros	Taxa de mobilização de 3 % da matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades 20 % da receita do regime de comércio de licenças de emissão da UE Imposição de 0,80 EUR por quilo de embalagens de plástico não recicladas
Recurso PNB cobre a diferença	Recurso RNB cobre a diferença	Recurso RNB cobre a diferença	Recurso RNB cobre a diferença
Limite máximo das autorizações de 1,335 % do PNB Limite máximo dos pagamentos de 1,27 % do PNB	Limite máximo das autorizações de 1,31 % do RNB Limite máximo dos pagamentos de 1,24 % do RNB	Limite máximo das autorizações de 1,29 % do RNB Limite máximo dos pagamentos de 1,23 % do RNB	Limite máximo das autorizações de 1,35 % do RNB Limite máximo dos pagamentos de 1,29 % do RNB

A Comissão e o PE tinham proposto que o PE tivesse um poder real para influenciar a introdução dos recursos próprios e as alterações aos mesmos em 1970 e 1975, que o PE pudesse dar a sua aprovação à imposição CECA e que a CEE tivesse o poder de emitir dívida (Benedetto 2017: 619), mas o Conselho não aceitou as propostas. O PE tem tentado influenciar os recursos próprios desde então, mas sem resultados, a menos que conseguisse ligar a reforma a outras questões (Benedetto 2019; Lindner 2006). Os recursos próprios continuam a ser aprovados ou modificados apenas com o acordo unânime do Conselho, seguido de uma consulta do PE e da ratificação por todos os parlamentos nacionais (artigo 311.º do TFUE).

### **3.2 A correção a favor do Reino Unido em Fontainebleau, 1984**

Em 1984, a Comunidade recorria aos direitos aduaneiros e ao IVA até à taxa máxima de mobilização de 1,0 %. No entanto, o orçamento era insuficiente para cobrir as autorizações anteriores. O Reino Unido exigiu que o seu desequilíbrio orçamental fosse corrigido e estava em condições de bloquear qualquer decisão que exigisse acordo por unanimidade, incluindo o aumento da taxa de mobilização do IVA ou a aceitação do alargamento da Comunidade a Portugal e Espanha.

Foi acordado um pacote em Fontainebleau, em 1984 (Conselho 1985), no qual o Reino Unido fez e recebeu concessões. O Reino Unido obteve uma «correção» correspondente a dois terços do valor da sua contribuição líquida, e um pagamento único de mil milhões de ECU em 1986. Este foi financiado pelos outros Estados-Membros através das suas contribuições IVA até 1987, embora a contribuição da Alemanha Ocidental para o Reino Unido tenha beneficiado de um desconto de um terço<sup>3</sup>. Em troca, o Reino Unido aceitou um aumento da taxa de mobilização do IVA de 1,0 % para 1,4 % a partir de 1986, bem como o alargamento da Comunidade a Portugal e Espanha (Benedetto 2017: 623).

### **3.3 Recursos próprios e o mercado interno**

O acordo sobre o Ato Único Europeu levou às perspetivas financeiras a longo prazo em matéria de despesa. Relativamente ao lado das receitas, foi adotada uma nova decisão quatro anos após Fontainebleau para financiar o aumento das despesas (Conselho 1988).

Pela primeira vez, chegou-se a acordo quanto a um limite máximo para os recursos próprios e para a despesa, a fim de conter este orçamento mais elevado. Os recursos próprios absolutos disponíveis para todas as obrigações da UE não poderiam ser superiores a 1,30 % do PNB, permitindo dispor de meios líquidos (pagamentos) ao nível de 1,15 % do PNB em 1988, que aumentavam para 1,20 % em 1992. A receita do IVA também foi sujeita a um limite máximo para os países cuja despesa de consumo representava mais de 55 % do seu PNB. Durante o mesmo período, o limite máximo plurianual das autorizações de despesa era de 1,20 % do PNB e o dos pagamentos de 1,15 %.

O aumento do orçamento em 1988 e a redução efetiva do recurso do IVA implicaram um défice. O acordo de 1988 é muito importante para a introdução do recurso RNB. Uma vez esgotadas as receitas dos direitos aduaneiros, dos direitos niveladores e das imposições e do IVA, a diferença «residual» ou restante era composta por partes iguais do PNB de cada Estado-Membro.

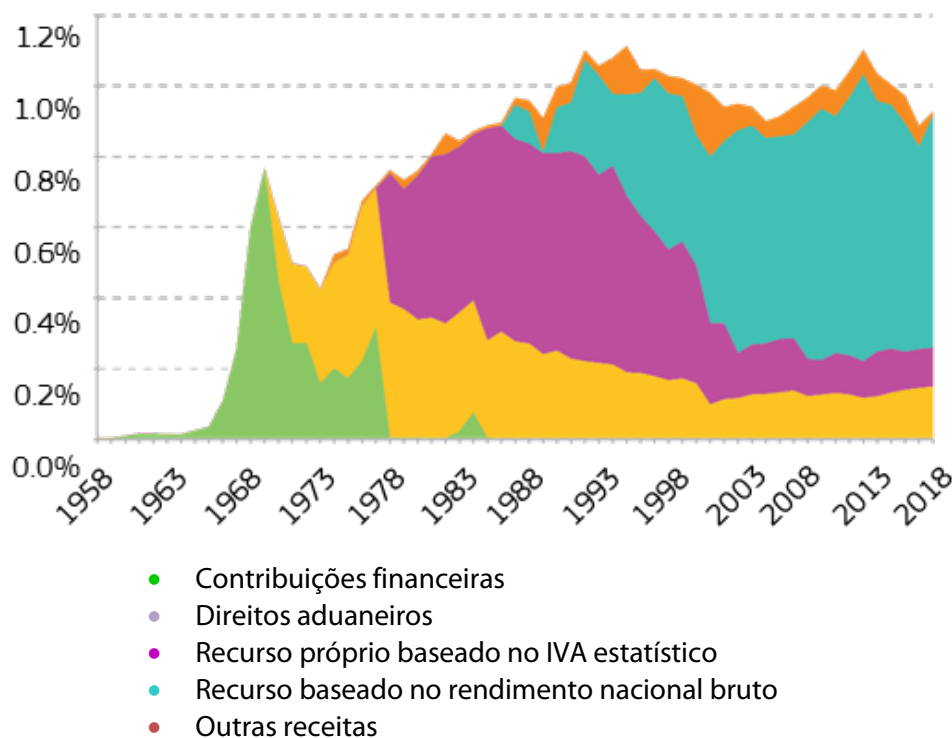
---

<sup>3</sup> Desde 1985, a «correção» a favor do Reino Unido evoluiu conforme ilustrado no quadro 2. O Reino Unido não beneficia da dimensão da despesa não agrícola da UE nos Estados-Membros que aderiram após 2004.

No início das perspetivas financeiras seguintes, chegou-se a uma nova Decisão sobre os Recursos Próprios (Conselho 1994). Para apoiar as maiores despesas no mercado interno e a preparação para o euro, os limites máximos das despesas projetadas (autorizações) aumentaram de 1,30 % para 1,335 % do PNB, ao passo que os dos pagamentos aumentaram de 1,20 % para 1,27 %, de forma faseada até 1999. A parte do IVA sofreu uma redução significativa, sujeita a um limite máximo nos países em que as despesas de consumo eram superiores a 50 % do PNB, no caso da Grécia, de Espanha, da Irlanda e de Portugal a partir de 1995 e, para os outros países, a partir de 1999. A taxa de mobilização do IVA também foi reduzida, de forma faseada, de 1,4 % para 1,0 %, até 1999. Tendo em conta o orçamento mais elevado e a queda do IVA, a fonte dos fundos para «cobrir a diferença» foi o PNB de cada Estado-Membro. O abatimento da Alemanha na correção a favor do Reino Unido aumentou de um terço para dois terços.

A Decisão relativa aos Recursos Próprios que foi adotada para ter em conta o alargamento a leste e a programação financeira de 2000 (Conselho 2000) manteve os limites máximos relativos aos recursos e a «correção» a favor do Reino Unido. Uma vez que o Reino Unido tinha crescido economicamente, os Estados-Membros mais ricos exigiram a abolição da «correção» ou o direito a beneficiarem eles próprios de correções. Uma «correção» dissimulada a favor dos Países Baixos, que alberga o maior porto comercial da Europa, consistiu na decisão de aumentar o «custo» retido pelos países a título da cobrança dos direitos da pauta aduaneira de 10 % para 25 %. A «correção» a favor do Reino Unido permaneceu inalterada, exceto o facto de o Reino Unido não beneficiar, após o alargamento de 2004, do equivalente à assistência de pré-adesão concedida aos novos Estados-Membros. Em termos de financiamento da «correção» a favor do Reino Unido, o desconto da Alemanha aumentou de 67 % para 75 %, sendo também alargado à Áustria, aos Países Baixos e à Suécia. Por último, a taxa de mobilização do IVA também foi reduzida para metade, de 1,00 % para 0,75 % em 2002 e depois para 0,50 % a partir de 2004. Tendo em conta que o máximo de recursos próprios permaneceu inalterado, estas reduções do financiamento levaram a um aumento do montante proveniente do PNB de cada Estado-Membro (figura 4, ver também o quadro 2).

**Figura 4: Evolução dos recursos próprios desde 1958**



**Fonte:** Comissão Europeia (2018a).

Após o alargamento da UE e os limites máximos de despesa mais baixos acordados nas perspetivas financeiras de 2007-2013, a Decisão relativa aos Recursos Próprios de 2007 (Conselho 2007) reduziu os limites máximos de recursos próprios das receitas projetadas de 1,335 % para 1,31 % do RNB e os dos pagamentos reais de 1,27 % para 1,24 % do RNB<sup>4</sup>. A taxa de mobilização do IVA foi reduzida de 0,5 % para 0,3 %, embora tenha sido mais reduzida para a Áustria, para 0,225 %, para a Alemanha para 0,15 % e para os Países Baixos e a Suécia para 0,10 %, no âmbito de uma «correção» a favor destes países. Além disso, foram pagas «correções» anuais de montante global no valor de 605 milhões de euros aos Países Baixos e de 150 milhões de euros à Suécia, financiadas por todos os Estados-Membros a partir do respetivo RNB. A redução do recurso IVA levou a um aumento da parte proveniente do rendimento nacional bruto de cada Estado-Membro (figura 4).

Uma redução das despesas no QFP de 2014-2020 levou a uma descida dos limites máximos dos recursos próprios na Decisão de 2014 (Conselho 2014). Estes foram reduzidos, para os recursos projetados (autorizações), de 1,31 % para 1,29 % do RNB e, para os pagamentos, de 1,24 % para 1,23 % do RNB. As «despesas» de cobrança retidas a título da cobrança dos direitos aduaneiros foram reduzidas de 25 % para 20 %. A taxa de mobilização do IVA permaneceu nos 0,3 %, aumentando, no caso da Áustria, de 0,225 % para aquele valor. Para os Países Baixos e a Suécia, aumentou de 0,10 % para 0,15 %, um aumento que se aplicou também à Alemanha. Foram pagos montantes globais anuais aos Países Baixos, no valor de 695 milhões de euros, à Suécia, no valor de 185 milhões de euros, e, pela primeira vez, à Dinamarca, no valor de 130 milhões de euros. A Áustria recebeu, antes, apenas um montante de 60 milhões de euros em 2016. Estes montantes foram pagos por todos os Estados-Membros.

A «correção» a favor do Reino Unido manteve a sua fórmula, mas com a exclusão do valor da despesa não agrícola nos Estados-Membros que tinham aderido a partir de 2004. A Áustria, a Alemanha, os Países Baixos e a Suécia continuaram a beneficiar de uma redução das suas contribuições para a «correção» a favor do Reino Unido.

Depois de 2020 e da abolição da «correção» a favor do Reino Unido através do Brexit, a Comissão Europeia (2018a) propôs uma redução das despesas de cobrança dos direitos aduaneiros para 10 %, uma taxa de mobilização do IVA de 0,3 % para todos os Estados-Membros e reduções de montante global temporárias para a Áustria, a Dinamarca, a Alemanha, os Países Baixos e a Suécia, que serão gradualmente eliminadas até 2025. Além disso, propôs três novos recursos próprios com base no relatório do Grupo de Alto Nível sobre os Recursos Próprios (Monti *et al.* 2017): uma taxa de mobilização de 3 % com base na matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades, uma parcela de 20 % das receitas geradas pelo regime de comércio de licenças de emissão da UE e uma imposição de 0,80 euros por quilograma de resíduos de embalagens de plástico não reciclados. Prevê-se que estes três novos recursos próprios angariem cerca de 10 % do financiamento necessário para o orçamento da UE. Esta proposta terá de ser aprovada pelo Conselho por unanimidade e, depois, pelos parlamentos nacionais dos Estados-Membros.

---

<sup>4</sup> O orçamento e os recursos próprios passaram a ser calculados em termos de RNB, e não de PNB, a partir de 2007.



## 4. AUDITORIA DO ORÇAMENTO

- O revisor de contas da CECA e a Comissão de Contas da Euratom e da CEE
- O Tribunal de Contas, o relatório anual e a declaração de fiabilidade
- A Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu
- Quitação

Existe um procedimento de auditoria para a Comunidade e os orçamentos da UE desde o Tratado CECA, em 1952. O Conselho nomeava um revisor de contas para um mandato de três anos (artigo 78.º, n.º 6, do Tratado CECA), que respondia perante a «Comissão dos Quatro Presidentes», composta pelos presidentes de cada uma das quatro instituições da CECA. A Alta Autoridade apresentava anualmente as suas contas ao Conselho.

A partir de 1958, a Euratom e a CEE passaram a ter uma Comissão de Contas. O Conselho decidia por unanimidade quanto ao número de revisores de contas e à sua nomeação para um mandato de cinco anos, incluindo o do presidente. A Comissão de Contas inspecionava as contas e elaborava um relatório sobre os orçamentos relativos a cada exercício. Depois, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, dava «quitação», para aprovar a despesa desse ano a posteriori e após a inspeção das contas (artigo 180.º do Tratado Euratom; artigo 206.º do Tratado CEE).

O Tratado do Luxemburgo, de 1970, conferiu algum poder de auditoria ao PE, concedendo ao PE e ao Conselho o poder conjunto de quitação do orçamento (artigos 3.º, 6.º e 9.º, Tratado 1970).

O Tratado de Bruxelas, de 1975, reduziu a influência do Conselho, passando apenas a «recomendar» a quitação, que depois o PE decide (artigos 9.º, 17.º e 25.º, Tratado 1975). Mais importante, transformou a Comissão de Contas e o revisor de contas da CECA numa nova instituição independente, o Tribunal de Contas Europeu. Este teria nove membros, o mesmo número que o de Estados-Membros, que foi aumentando à medida que mais países aderiram à UE. O Tratado de Nice, de 2003, especificou que haveria um juiz por Estado-Membro. Estes eram nomeados por unanimidade – ou, a partir de 2003, por votação por maioria qualificada – para um mandato de seis anos, após consulta do PE, e puderam, a partir de 1977, eleger o seu próprio presidente.

Em 1979, o PE passou a ser diretamente eleito. Para as questões de auditoria, o PE criou uma Comissão do Controlo Orçamental separada da sua Comissão dos Orçamentos. A nova comissão tomou a iniciativa de organizar votações separadas de quitação relativas a cada uma das instituições e agências da Comunidade, o que vai contra a opinião do Conselho de que deve haver apenas uma quitação (Benedetto *et al.* 2017).

O Tribunal de Contas elabora um relatório anual sobre o orçamento de cada ano depois de receber as contas da Comissão Europeia. Pode examinar o ativo, a receita e o passivo da UE, tendo poder para auditar as despesas da UE a nível nacional. Desde 1993, o Tribunal também tem poder para emitir uma «declaração de fiabilidade» que atesta que as contas da UE são fiáveis (artigos 45.º-C e 188.º-C do TUE). Desde 2003, «[e]ssa declaração pode ser completada por apreciações específicas sobre cada domínio importante da atividade comunitária» (artigos 45.º-C, 160.º-C e 248.º-C do TUE). Desde 1999, a competência do Tribunal vai além da verificação da solidez das contas, alargando-se à notificação de casos de irregularidades (artigos 45.º-C, 160.º-C e 188.º-C do TUE). Desde 1993, além da conformidade financeira, o Tribunal também elabora relatórios especiais sobre a qualidade das políticas de despesa.

O ciclo de vida de um orçamento anual, passando pelas fases de negociação e auditoria, é ilustrado no anexo II.

## 5. CONCEITOS ADICIONAIS

- Autorizações, pagamentos e RAL
- Dotações diferenciadas e não diferenciadas
- Pré-afetação e não pré-afetação
- O Acordo de Cavalheiros
- Nenhuma rubrica orçamental sem uma base jurídica

A presente secção explica alguns dos termos técnicos na terminologia do orçamento da UE. Está disponível um glossário completo destes termos no seguinte endereço: [https://ec.europa.eu/info/files/glossary\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/glossary_en)

### 5.1 Autorizações, pagamentos e RAL

O conceito de autorizações e pagamentos surge pela primeira vez no Tratado Euratom, artigo 176.º. Estes tornam-se realidade nas perspetivas financeiras e na Decisão sobre os Recursos Próprios a partir de 1988, e constituem uma forma de dupla orçamentação. As regras são definidas no Regulamento Financeiro (artigos 7.º e 12.º, Parlamento Europeu e Conselho 2018). A UE compromete-se a investir ao longo de vários anos. As autorizações completas são inscritas no orçamento no ano em que são efetuadas. À medida que os projetos vão sendo lançados, alguns pagamentos são efetuados de imediato e outros nos anos seguintes, à medida que as condições são preenchidas e o cofinanciamento local é utilizado. Os pagamentos podem seguir-se dois a três anos mais tarde, um conceito conhecido como  $n+2$  ou  $n+3$ . As condições raramente são preenchidas na íntegra, pelo que os pagamentos são quase sempre inferiores ao nível das autorizações. A diferença acumulada entre os montantes das autorizações e dos pagamentos é designada por **remanescente a liquidar (RAL)**.

### 5.2 Dotações diferenciadas e não diferenciadas

Excetuando os pagamentos diretos aos agricultores e a administração da UE, as despesas da UE são, na sua maioria, diferenciadas. Isto significa que normalmente é concedido cofinanciamento local ou nacional para completar as autorizações financeiras aprovadas pela UE ao longo de vários anos. No caso da agricultura e da administração, que não são diferenciadas, não existe cofinanciamento local, pagando a UE o montante total. Neste caso, os pagamentos seguem de perto as autorizações.

### 5.3 Pré-afetação e não pré-afetação

No contexto do QFP e dos atos jurídicos adotados a par deste, são pré-afetados a cada Estado-Membro montantes para a agricultura e a coesão. A maior parte das restantes despesas não são pré-afetadas, o que significa que os possíveis beneficiários terão de competir para se qualificarem para os fundos. O maior domínio de despesa não pré-afetado insere-se na rubrica Competitividade.

### 5.4 O Acordo de Cavalheiros

Trata-se de um acordo político entre o PE e o Conselho em que estes se comprometem a, no orçamento anual, não interferir com o orçamento administrativo um do outro. Data de 1970 e foi contestado recentemente, por dois motivos. O primeiro é o facto de as competências não legislativas do Conselho terem crescido, de este ser também um órgão executivo e poder atuar no domínio da política externa da UE, ao passo que o PE é meramente uma instituição legislativa. Justifica-se, assim, que o PE exerça um

poder de alteração sobre o orçamento do Conselho, mas que o Conselho não deva interferir no orçamento interno do PE. O segundo é o facto de o Conselho ter resistido ao pleno escrutínio da sua despesa pela Comissão do Controlo Orçamental do PE. Esta tema foi objeto de um briefing e de um inquérito da Comissão do Controlo Orçamental (Benedetto *et al.* 2017).

O Conselho anexou a seguinte resolução ao Tratado de 1970:

«O Conselho compromete-se a não modificar a previsão das despesas do Parlamento Europeu. Este compromisso só é válido se a previsão não contrariar as disposições comunitárias, nomeadamente no que diz respeito ao Estatuto dos funcionários e ao Regime aplicável aos outros agentes, bem como à sede das Instituições» (Ato Único Europeu 1987: 1091).

Em resposta a uma pergunta parlamentar do deputado ao Parlamento Europeu Hans-Peter Martin em 2010, o Conselho esclareceu que: «Esta resolução foi sempre interpretada e aplicada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho na aceção de que cada uma das instituições se absteria de pôr em causa o orçamento administrativo da outra instituição» (Parlamento Europeu 2010).

### **5.5 «Nenhuma rubrica orçamental sem uma base jurídica»**

Durante a década de 1970, foi discutida a capacidade do PE ou do Conselho para criar novas rubricas de despesas no orçamento, sem um ato de acompanhamento ou um artigo específico dos tratados. O PE assumiu a posição de que tudo o que fosse aprovado no orçamento anual constituía automaticamente uma base jurídica, criando, assim, 15 novas rubricas no orçamento de 1978 (De Feo 2015b: 71). O Conselho e a Comissão também criaram novas rubricas. Um acórdão do Tribunal de Justiça anulou as rubricas que tinham sido acordadas sem uma base jurídica (Tribunal Europeu 1998). O litígio foi resolvido através de um acordo sobre as bases jurídicas e a execução do orçamento, que foi incluído no Regulamento Financeiro da UE, cuja versão mais recente data de 2018 (Parlamento Europeu e Conselho 2018: artigo 59.º). Sem um ato jurídico separado, são previstos três tipos de rubricas no orçamento. Em primeiro lugar, projetos-piloto destinados a testar a viabilidade de algo que possa vir a ser desenvolvido, limitados a dois anos, com um máximo de 50 milhões de euros por ano. O programa Erasmus nasceu na década de 1980 como um projeto-piloto. Em segundo lugar, ações preparatórias, que visam preparar futuras iniciativas, e que podem durar três anos, embora no terceiro ano seja necessário um ato jurídico. Em terceiro lugar, ações autónomas, que dizem respeito às administrações das instituições.

## REFERÊNCIAS

- Benedetto, G. (2013) 'The EU budget after Lisbon: rigidity and reduced spending?' *Journal of Public Policy* 33(3): 345-369. Benedetto, G. (2017) 'Institutions and the route to reform of the European Union's budget revenue, 1970-2017', *Emprica* 44(4): 615-633.
- Benedetto, G., Rinaldi, D. and Aden, H. (2017) *Democratic accountability of the Council's budget: Council executive powers*, PE 572.723, Brussels: European Parliament.
- Benedetto, G. (2019) 'The European Parliament as a Budgetary Extractor since the Lisbon Treaty', *Journal of European Integration* 41(3): 329-345.
- Benedetto, G. and Høyland, B. (2007) 'The EU Annual Budgetary Procedure: The Existing Rules and Proposed Reforms of the Convention and Intergovernmental Conference, 2002-04', *Journal of Common Market Studies* 45(3): 565-587.
- Council (1970) Council Decision of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources, (70/243/ECSC, EEC, Euratom), *Official Journal* L 094/19, 28/04/1970: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31970D0243&from=EN>
- Council (1985) Council Decision of 7 May 1985 on the Communities' system of own resources, (85/257/EEC, Euratom), *Official Journal* L 128/15, 14/05/1985: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31985D0257&from=EN>
- Council (1988) Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities' own resources (88/376/EEC, Euratom), *Official Journal* L 185/24, 15.7.1988: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988D0376:EN:HTML>
- Council (1994) Council Decision of 31 October 1994 on the system of the European Communities' own resources (94/728/EC, Euratom), *Official Journal* L 293/9, 12.11.1994: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994D0728&from=EN>
- Council (2000) Council Decision of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources (2000/597/EC, Euratom), *Official Journal* L 253/42, 07/10/2000: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000D0597&from=EN>
- Council (2007) Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources (2007/436/EC, Euratom), *Official Journal* L 163/17, 23.6.2007: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0436&from=EN>
- Council (2013) Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, *Official Journal* L 347/884: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1311>
- Council (2014) Council Decision of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union (2014/335/EU, Euratom), *Official Journal* L 168/105, 7.6.2014: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0335&from=EN>
- De Feo, A. (2015a) 'History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament, Part I: European Coal and Steel Community', European Union Study Series, European Parliamentary Research Service, PE 538.883.

- 
- De Feo, A. (2015b) 'History of Budgetary Powers and Politics in the EU: The Role of the European Parliament, Part II: The non-elected Parliament, 1957-1978', European Union Study Series, European Parliamentary Research Service, PE 563.508.
- De Feo, A. (2017) 'The European Budget: Motor or Brake of European Integration? A Walk through 40 Years of Budgetary Decisions', in Becker, S., Bauer, M. and De Feo, A. (eds.) *The New Politics of the European Union Budget*, Baden-Baden: Nomos.
- European Commission (1987) Making a success of the Single Act: a new frontier for Europe, COM (87) 100 final. Brussels: 15.02.1987.
- European Commission (2018a) Proposal for a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union, COM(2018) 325 final, 2018/0135 CNS, Brussels , 2.5. 2018: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/system-own-resources-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/system-own-resources-may2018_en.pdf)
- European Commission (2018b) A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027, COM(2018) final, Brussels, 2.5.2018: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018_en.pdf)
- European Court (1998) Judgment of the Court of 12 May 1998 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Commission of the European Communities Community action programme to combat social exclusion - Funding - Legal basis, Case C-106/96: [http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/EU%20social%20law/EU%20case-law/Judgments/20120410-010848\\_JC\\_106\\_96enpdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/EU%20social%20law/EU%20case-law/Judgments/20120410-010848_JC_106_96enpdf.pdf)
- European Parliament (2010) Council reply to parliamentary question E-6478/2009, 10 March 2010: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-6478&language=EN#ref1>
- European Parliament and Council (2018) Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012, *Official Journal* L 193/1, 30.7.2018: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1046&from=EN>
- European Parliament, Council and Commission (1982) Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission of 30 June 1982 on various measures to improve the budgetary procedure, *Official Journal* C 194, 28.07.1982.
- European Parliament, Council and Commission (1988) Interinstitutional Agreement of 29 June 1988 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, *Official Journal* L 185/33, 15.07.1988.
- European Parliament, Council and Commission (1993) Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, *Official Journal* C 331/1, 7.12.1993.

- European Parliament, Council and Commission Council (1999) Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, *Official Journal C 172/1*, 18.6.1999.
- European Parliament, Council and Commission (2006) Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management, *Official Journal C 139/1*, 14.6.2006.
- Lindner, J. (2006) *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, Abingdon: Routledge.
- Monti M., Daianu D., Fuest C., Georgieva K., Kalfin I., Lamassoure A., Moscovici P., Simonyte I., Timmermans F. and Verhofstadt G. (2017) *Future financing of the EU: final report and recommendation of the High Level Group on own resources*. Brussels: European Commission: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/future-financing-hlgor-final-report\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/future-financing-hlgor-final-report_2016_en.pdf)
- Single European Act (1987) Single European Act, Treaties establishing the European Communities, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Traité (1970) Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés Européennes et du Traité instituant un Conseil unique et une Commission des Communautés Européennes, *Journal Officiel L 2/1*, 2.1.1971.
- Treaty (1975) Treaty amending certain financial provisions of the Treaties establishing the European Economic Communities and of the Treaty establishing a single Council and a single Commission of the European Communities, *Official Journal. L 359/1*, 31.12.1977

## ANEXOS

### **Anexo I: Cronologia do orçamento da UE**

1952: Fundação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Financiada por uma imposição sobre o volume de negócios das indústrias do carvão e do aço.

1958: Fundação da Comunidade Europeia da Energia Atómica e da Comunidade Económica Europeia. Orçamentação anual, com papéis específicos para a Comissão, o Conselho, o Parlamento e a Comissão de Contas. Financiadas por contribuições nacionais. Lançamento do Fundo Social Europeu. O Conselho pode aprovar contas concedendo quitação ao orçamento.

1962: Início do financiamento da agricultura.

1967: As Comunidades fundem-se, com um único processo orçamental.

1970: O Parlamento conquista o poder de decisão final sobre a despesa não obrigatória no orçamento. São criados os recursos próprios para financiar o orçamento através dos direitos aduaneiros e do imposto sobre o valor acrescentado (IVA). O Conselho e o Parlamento concedem, conjuntamente, quitação ao orçamento. Acordo de Cavalheiros entre o Conselho e o Parlamento pelo qual se comprometem a não interferir nos orçamentos internos um do outro.

1975: Criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

1977: O Parlamento adquire o poder de rejeitar o orçamento. A concessão conjunta de quitação pelo Conselho e pelo Parlamento é substituída pela concessão de quitação unicamente pelo Parlamento. O Tribunal de Contas Europeu substitui a Comissão de Contas e o revisor de contas da CECA.

1978: O princípio «nenhuma rubrica orçamental sem uma base jurídica» é resultante de um litígio, dirimido no Tribunal em 1998 e resolvido pelo Regulamento Financeiro.

1979: Primeiras eleições diretas para o Parlamento Europeu. O Parlamento rejeita o orçamento de 1980, cria a Comissão do Controlo Orçamental e concede uma quitação para cada instituição e agência, ao invés de conceder uma única quitação para todo o orçamento.

1984: O Conselho, reunido em Fontainebleau, aprova a «correção» a favor do Reino Unido e o aumento da taxa de mobilização do IVA.

1988: Acordo Interinstitucional sobre as perspetivas financeiras a longo prazo, incluindo o aumento para o desenvolvimento regional/coesão. Decisão sobre os Recursos Próprios que reduz a dependência em relação ao IVA e introduz as contribuições baseadas no produto nacional bruto.

1993: O Tribunal de Contas adquire o novo poder de conceder ou recusar uma declaração de fiabilidade, para confirmar que as contas anuais da UE estão em ordem.

1998: A recusa do Tribunal de Contas de conceder uma declaração de fiabilidade para as contas de 1996 leva a que o Parlamento Europeu se recuse a dar quitação e, em março de 1999, à demissão da Comissão.

2006: O Parlamento Europeu rejeita as novas perspetivas financeiras, para garantir as suas preferências políticas antes da aprovação.



2009: O Tratado de Lisboa entra em vigor com as alterações mais significativas às regras relativas ao orçamento desde 1977. O processo de conciliação do orçamento anual leva à aprovação tardia dos orçamentos de 2011, 2013, 2015 e 2019.

## **Anexo II: Ciclo de vida do orçamento anual e respetiva quitação, exemplo do orçamento de 2019**

Janeiro-março de 2018: A Comissão dos Orçamentos do Parlamento elabora orientações relativas ao orçamento de 2019

Abril de 2018: A Comissão recebe as previsões das necessidades de despesa de 2019 dos seus próprios serviços e de todas as outras instituições e agências.

Junho de 2018: A comissão propõe o orçamento de 2019 antes do prazo legal de 1 de setembro.

Julho de 2018: A Comissão dos Orçamentos do Parlamento prepara o mandato para o orçamento de 2019

Setembro de 2018: O Conselho adota a sua posição comum sobre o orçamento para 2019.

Setembro-outubro de 2018: A Comissão dos Orçamentos do Parlamento e o plenário adotam alterações.

Outubro-novembro de 2018: O Comité de Conciliação reúne-se durante três semanas, sem chegar a um acordo. O orçamento não é aprovado.

Dezembro de 2018: A Comissão apresenta rapidamente uma nova proposta de um orçamento para 2019, que é adotado pelo Conselho e pelo Parlamento.

Ano de 2019: Orçamento executado. Orçamentos retificativos aprovados à medida que as circunstâncias evoluem.

Maio de 2020: A Comissão apresenta as contas de 2019.

Maio-outubro de 2020: O Tribunal de Contas examina as contas de 2019.

Novembro de 2020: O Tribunal de Contas publica o relatório anual relativo a 2019 e concede (ou não) a declaração de fiabilidade.

Novembro de 2020-janeiro de 2021: A Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento realiza audições com os comissários e avalia o relatório anual do Tribunal de Contas e a declaração de fiabilidade relativa a 2019.

Janeiro-fevereiro de 2021: O Conselho delibera por maioria qualificada sobre a recomendação de quitação.

Fevereiro de 2021: A Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento elabora a resolução de quitação.

Março de 2021: O Parlamento decide sobre a quitação relativa a 2019, nomeadamente 1) conceder ou 2) recusar ou 3) adiar a decisão durante seis meses enquanto reúne mais informações.

Outubro de 2021: Se adiou a decisão, o Parlamento deve decidir se concede ou recusa a quitação relativa a 2019.

**Anexo III: Autorizações de despesas plurianuais desde 1988**

1988-1992 (preços de 1988)	Total (em milhões de ECU)	Média anual (em milhões de ECU)	% despesa	Linha de base % de 1,28 % PNB	1993-1999 (preços de 1992)	Total (em milhões de ECU)	Média anual (em milhões de ECU)	% despesa	% base de 1,28 % PNB
Políticas plurianuais	9310	1862	3,8	3,6	Políticas internas	31 587	4512	6,0	6,0
Coesão	53 140	10 628	21,7	20,4	Coesão	176 398	25 200	33,3	33,3
Agricultura	142 200	28 440	58,1	54,5	Agricultura	255 570	36 510	48,2	48,2
Outras políticas	12 488	2497,6	5,1	4,8	Ação externa	32 400	4629	6,1	6,1
Administração	22 700	4540	9,3	8,7	Administração	25 480	3640	4,8	4,8
Autorizações	244 578	48 916			Autorizações	529 885	75 698		
Pagamentos	234 679	46 936			Pagamentos	505 238	72 177		
Autorizações %PNB	1,20				<b>Autorizações %PNB</b>	<b>1,28</b>			
Pagamentos %PNB	1,15				Pagamentos %PNB	1,22			
«Não orçamento» devido a autorizações abaixo de 1,28 % do PNB	16 305			6,3	«Não orçamento» devido a autorizações abaixo de 1,28 % do PNB	0			0
Autorizações se a 1,28 % do PNB	260 883				Autorizações se a 1,28 % do PNB	529 885			

**Fontes:** Parlamento Europeu, Conselho e Comissão (1988: 1993; 1999; 2006), Conselho (2013), Comissão Europeia (2018b)

2000-2006 (preços de 1999)	Total (em milhões de €)	Média anual (em milhões de €)	% despe sa	% base de 1,28 % PNB	2007-2013 (preços de 2004)	Total (em milhões de €)	Média anual (em milhões de €)	% despesa	% base de 1,28 % RNB
Políticas internas	43 830	6261	6,8	5,7	Competitividade	74 098	10 585	8,6	7,0
Coesão	213 010	30 430	33,0	27,8	Coesão	308 041	44 006	35,6	29,2
Agricultura e pescas	267 370	38 196	41,4	34,9	Agricultura e pescas	293 105	41 872	33,9	27,8
Ambiente e desenvolvimento rural	30 370	4339	4,7	4,0	Ambiente e desenvolvimento rural	78 239	11 177	9,0	7,4
Assistência de pré-adesão	21 840	3120	3,4	2,9	Liberdade, cidadania	10 770	1539	1,2	1,0
Ação externa	32 060	4580	5,0	4,2	Europa Global	49 463	7066	5,7	4,7
Administração	33 660	4809	5,2	4,4	Administração	49 800	7114	5,8	4,7
Autorizações	646 190	92 313			Autorizações	864 316	123 474		
Pagamentos	641 500	91 643			Pagamentos	820 780	117 254		
Autorizações %PNB	1,08				Autorizações %RNB	1,05			
Pagamentos %PNB	1,07				Pagamentos %RNB	1			
«Não orçamento» devido a autorizações a menos de 1,28 % do PNB	119 665			15,6	«Não orçamento» devido a autorizações a menos de 1,28 % do RNB	189 326			18,0
Autorizações se a 1,28 % do PNB	765 855				Autorizações se a 1,28 % do RNB	1 053 642			

2014-2020 (preços de 2011)	Total (em milhões de €)	Média anual (em milhões de €)	% despesa	% base de 1,28 % RNB	2021-2027 (preços de 2018)	Total (em milhões de €)	Média anual (em milhões de €)	% despesa	% base de 1,28 % RNB
Competitividade	125 614	17 945	13,1	10,2	Mercado, inovação, digital	166 303	23 758	14,7	12,7
Coesão	325 149	46 450	33,9	26,5	Coesão	330 642	47 235	29,1	25,3
					Valores	61 332	8762	5,4	4,7
Agricultura e pescas	277 851	39 693	28,9	22,6	Agricultura e pescas	254 247	36 321	22,4	19,4
Ambiente e desenvolvimento rural	95 328	13 618	9,9	7,8	Ambiente e desenvolvimento rural	82 379	11 768	7,3	6,3
Liberdade, cidadania	15 686	2241	1,6	1,3	Migração e gestão das fronteiras	30 829	4404	2,7	2,4
Europa Global	58 704	8386	6,1	4,8	Vizinhança e resto do mundo	108 929	15 561	9,6	8,3
					Segurança e defesa	24 323	3475	2,1	1,9
Administração	61 629	8804	6,4	5,0	Instituições da UE	58 547	8364	5,2	4,5
					Outras administrações	17 055	2436	1,5	1,3
Autorizações	959 988	137 141			Autorizações	1 134 583	162 083		
Pagamentos	908 400	129 771			Pagamentos	1 104 803	157 829		
Autorizações %RNB	1				Autorizações %RNB	1,11			
Pagamentos %RNB	0,95				Pagamentos %RNB	1,08			
«Não orçamento» devido a autorizações a menos de 1,28 % do RNB	268 797			21,9	«Não orçamento» devido a autorizações a menos de 1,28 % do RNB	173 765			13,3
Autorizações se a 1,28 % do RNB	1 228 785				Autorizações se a 1,28 % do RNB	1 308 348			





---

O orçamento da União Europeia tem três pilares: a sua despesa, o seu financiamento e a sua auditoria. O presente documento analisa as origens do orçamento, o seu desenvolvimento através de um planeamento plurianual e a elaboração anual do orçamento. Esta análise é feita no meio da alteração dos poderes do Parlamento Europeu em relação ao orçamento e da evolução do seu financiamento e do processo de auditoria. Desde a primeira Comunidade Europeia, em 1952, existe uma tensão sobre a elaboração do orçamento entre as instituições europeias e os Estados-Membros, e uma relação estreita entre as reformas da despesa e as do financiamento.

---

#### **DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

O presente documento é dirigido aos deputados e ao pessoal do Parlamento Europeu, a fim de os ajudar no seu trabalho parlamentar. O conteúdo do documento é da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es) e não representa a posição oficial do Parlamento Europeu.