



A DESPESA DA UNIÃO

A despesa orçamental é conjuntamente aprovada pelo Conselho e pelo Parlamento. O orçamento anual da União Europeia tem de respeitar os limites orçamentais acordados no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para os diversos programas e políticas, como a política de coesão, a política agrícola ou a política em matéria de relações externas. Os instrumentos de flexibilidade permitem à União Europeia fazer face às necessidades imprevistas. Em consequência da utilização dos instrumentos financeiros, as despesas da União Europeia exercem um efeito de alavanca.

BASE JURÍDICA

- Artigos 310.º-325.º e 352.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e artigos 106.º-A, 171.º-182.º e 203.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica;
- Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002^[1];
- Regulamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 do Conselho, de 2 de dezembro de 2013, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020^[2];
- Acordo Interinstitucional, de 2 de dezembro de 2013, entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira^[3].

OBJETIVO

Financiar as políticas da União Europeia dentro dos limites da disciplina orçamental, em conformidade com as regras e os procedimentos em vigor.

PRINCÍPIOS DE BASE

O orçamento comunitário obedece aos nove princípios gerais de unicidade, verdade orçamental, anualidade, equilíbrio, unidade de conta (o euro), universalidade, especificação (cada dotação é afetada a um tipo de despesa específico), boa gestão financeira e transparência, em conformidade com os artigos 6.º a 35.º do Regulamento relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União.

[1]JO L 298 de 26.10.2012, p. 1.

[2]JO L 347 de 20.12.2013, p. 884.

[3]JO C 373 de 20.12.2013, p. 1.

A regra da anualidade tem de ser conciliada com a necessidade de gerir ações plurianuais, cuja importância orçamental tem vindo a crescer. Em consequência, o orçamento inclui dotações diferenciadas, que consistem em:

- dotações para autorizações, que cobrem o custo total, durante o exercício financeiro em curso, das obrigações jurídicas contraídas relativamente a atividades que duram vários anos;
- dotações para pagamentos, que cobrem as despesas relacionadas com o cumprimento de compromissos assumidos no exercício financeiro em curso ou em exercícios anteriores.

A regra da unicidade também não é plenamente observada, nomeadamente devido ao facto de as dotações do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) (ver ficha [5.3.1.](#)) não estarem incluídas no orçamento. Contudo, por insistência do Parlamento, o Acordo Interinstitucional, de dezembro de 2013, sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira estipula que a Comissão deve preparar um relatório anual que forneça uma visão global das consequências financeiras e orçamentais das atividades da União, financiadas quer pelo orçamento da UE, quer fora do seu âmbito. Este relatório contém informações sobre o FED, as várias operações de contração e concessão de empréstimos — incluindo o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) e o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (ver ficha [2.6.8.](#)) — e os fundos fiduciários da UE para as ações externas, cuja importância tem vindo a crescer devido à situação atual no que diz respeito à migração.

ESTRUTURA ORÇAMENTAL BASEADA NAS CARACTERÍSTICAS DAS DOTAÇÕES

1. Despesas de funcionamento/despesas administrativas/orçamentos por atividades individuais

O orçamento geral está dividido em dez secções, uma para cada instituição. Enquanto as secções das demais instituições consistem, essencialmente, em despesas administrativas, a secção da Comissão (Secção III) consiste em despesas operacionais, destinadas a financiar ações e programas, e nos custos administrativos da sua execução (assistência técnica, agências, recursos humanos). Em 2018, as despesas administrativas globais correspondem a 6,04 % do orçamento total de 160 113,5 milhões de EUR.

A Comissão utiliza uma nomenclatura orçamental que apresenta os recursos por domínio político e atividades, facilitando assim a avaliação do custo e da eficácia de cada política da UE («Orçamentação por Atividades»).

2. Quadro Financeiro Plurianual (QFP) (ver ficha [1.4.3.](#))

Desde 1988, as despesas da Comunidade/União Europeia estão integradas num quadro plurianual que divide o orçamento em rubricas, correspondentes a domínios políticos amplos e com limites máximos de despesas que refletem as principais prioridades orçamentais para o período abrangido. O primeiro período de programação abrangeu cinco anos e os períodos subsequentes e o atual abrangem sete anos. Os orçamentos anuais devem respeitar os limites estabelecidos no quadro plurianual.

A política agrícola e rural continua a ser a mais importante em termos de dotação orçamental, seguida da política regional. O quadro abaixo apresenta a repartição do orçamento de 2018 pelos domínios políticos, tal como definidos no Quadro Financeiro Plurianual em vigor para 2014-2020.

Orçamento aprovado para 2018: repartição das dotações para autorizações por categoria do QFP

Rubrica do QFP	Milhões de EUR	%
Competitividade para o crescimento e o emprego	22 001,5	13,7 %
Coessão económica, social e territorial	55 532,2	34,7 %
Crescimento sustentável: recursos naturais	59 285,3	37,0 %
Segurança e cidadania	3 493,2	2,2 %
Europa Global	9 568,8	6,0 %
Administração	9 665,5	6,0 %
Outras	566,9	0,4 %
Total	160 113,5	100,0 %

3. Flexibilidade e instrumentos de emergência

Para além das despesas programadas para financiar as políticas da União no quadro dos programas plurianuais, alguns meios financeiros foram reservados no orçamento da União para responder a crises e situações imprevistas. Estes instrumentos de flexibilidade especiais podem ser utilizados em caso de crise económica (por exemplo, o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização), de catástrofe natural (por exemplo, o Fundo de Solidariedade), em situações de emergência humanitária (por exemplo, a Reserva para Ajudas de Emergência) ou quando surgem outras necessidades imprevistas (por exemplo, o Instrumento de Flexibilidade) no território da União, nos países candidatos ou fora da União. Estes fundos permitem cobrir as necessidades financeiras excepcionais, geralmente para além dos limites máximos do QFP.

OPERAÇÕES DE CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS E INSTRUMENTOS FINANCEIROS

Foram incorporados instrumentos financeiros sob a forma de capital social ou de risco, garantias e outros mecanismos de partilha de riscos num conjunto de programas da União, a fim de aumentar o efeito de alavanca da assistência financeira da União.

Como parte integrante de um pacote de medidas acordadas pelo Conselho, em 9 de maio de 2010, para Estados-Membros afetados ou ameaçados por dificuldades graves, foi criado o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, para prestar assistência financeira sob a forma de empréstimos ou de linhas de crédito com a garantia do orçamento da União. O mecanismo de apoio às balanças de pagamentos permite prestar assistência financeira a Estados-Membros cuja moeda não seja o euro (ver ficha [2.6.8.](#)). Além disso, é possível conceder assistência macrofinanceira, sob a forma de empréstimos ou de subvenções, para apoiar países terceiros.

O leque de operações e de instrumentos aumentou consideravelmente desde 1978 e, nestes últimos anos, foi ainda mais ampliado, em particular através do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

Antes da adoção do Tratado de Lisboa, as despesas orçamentais eram classificadas como obrigatórias (se relacionadas com obrigações decorrentes dos Tratados ou de atos adotados por força dos Tratados), ou não obrigatórias. Enquanto o Parlamento tinha a última palavra sobre as despesas não-obrigatórias, o Conselho tinha a última palavra sobre as despesas obrigatórias. O Parlamento opôs-se a esta distinção por se tratar de uma restrição aos seus poderes. O

Tratado de Lisboa eliminou a distinção entre despesas obrigatórias e não obrigatórias e concede ao Parlamento competências orçamentais conjuntas com o Conselho sobre a totalidade do orçamento (ver ficha [1.2.5.](#)).

O Parlamento insistiu numa maior transparência orçamental e num controlo adequado de todas as operações e instrumentos e solicitou que todas as despesas e receitas resultantes de decisões tomadas pelas instituições da União, ou em nome destas, incluindo as operações de contração, de concessão e de garantia de empréstimos, sejam resumidas num documento anexado anualmente ao projeto de orçamento, com vista a fornecer uma visão global das consequências financeiras e orçamentais das atividades da União.

A Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento reúne-se anualmente com o BEI (ver ficha [1.3.15.](#)) para examinar as suas atividades financeiras e elabora um relatório anual de avaliação do seu desempenho passado e dos seus resultados. A Comissão dos Orçamentos e a Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários do Parlamento decidiram elaborar um relatório anual de avaliação das ações presentes e futuras do BEI. Estas duas comissões assumem alternadamente a função de comissão competente. Embora considere que os instrumentos financeiros podem constituir elementos valiosos na multiplicação do impacto dos fundos da União, o Parlamento sublinhou que os instrumentos financeiros devem ser aplicados sob condições estritas, a fim de evitar riscos orçamentais. Para tal, foram incluídas no Regulamento Financeiro regras pormenorizadas relativas à utilização de instrumentos financeiros.

Vera Milićević
10/2018