



O PROCESSO ORÇAMENTAL

O papel do Parlamento Europeu no processo orçamental tem vindo a ser progressivamente reforçado desde os tratados de 1970 e 1975. O Tratado de Lisboa conferiu ao Parlamento e ao Conselho igualdade de poderes no que respeita à globalidade do orçamento da UE.

BASE JURÍDICA

- Artigo 314.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e artigo 106.º-A do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica.
- Artigo 36.º ao artigo 52.º das Disposições Financeiras (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]);
- Acordo Interinstitucional (AII) entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, aprovado pelo Parlamento em 19 de novembro de 2013 e pelo Conselho em 2 de dezembro de 2013^[2], na sequência do acordo político alcançado entre os Presidentes do Parlamento, do Conselho e da Comissão, em 27 de junho de 2013.

OBJETIVOS

O exercício dos poderes orçamentais consiste em determinar tanto o montante global e a repartição das despesas anuais da UE, como as receitas necessárias para as cobrir, e em exercer controlo sobre a execução do orçamento. O processo orçamental propriamente dito inclui a preparação e a aprovação do orçamento. (Ver fichas [1.4.1.](#) para informações sobre as receitas da UE, [1.4.2.](#) para informações sobre as despesas, [1.4.3.](#) para informações sobre o QFP, [1.4.4.](#) para informações sobre a execução e [1.4.5.](#) para informações sobre o controlo orçamental.).

DESCRIÇÃO

A. Antecedentes

O Parlamento Europeu e o Conselho constituem conjuntamente a autoridade orçamental. Antes de 1970, o poder orçamental era da exclusiva competência do Conselho e o Parlamento Europeu tinha um papel meramente consultivo. Os tratados de 22 de abril de 1970 e de 22 de julho de 1975 aumentaram os poderes orçamentais do Parlamento Europeu:

- o Tratado de 1970, embora mantendo o direito do Conselho à última palavra sobre as «despesas obrigatórias» resultantes de obrigações decorrentes do Tratado ou de atos

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

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

adotados por força do Tratado, deu ao Parlamento a última palavra sobre as «despesas não obrigatórias», que inicialmente representavam 8 % do orçamento;

- o Tratado de 1975 concedeu ao Parlamento o direito de rejeitar o orçamento no seu conjunto.

Antes de o Tratado de Lisboa entrar em vigor, o Conselho e o Parlamento Europeu procediam, cada um, a duas leituras durante o processo orçamental, no final do qual o Parlamento podia ou aprovar o orçamento ou rejeitá-lo no seu conjunto.

Não foram introduzidas alterações substanciais pelos Tratados subsequentes até às importantes mudanças que o Tratado de Lisboa instituiu. O Tratado de Lisboa estabeleceu um processo orçamental mais simples e mais transparente (codecisão orçamental). As alterações decorrem sobretudo da supressão da distinção entre despesas obrigatórias e despesas não obrigatórias, o que permite tratar de igual forma todas as despesas no âmbito do mesmo processo. Além disso, o processo foi objeto de uma simplificação suplementar, passando a ter uma única leitura em cada instituição, com base no projeto de orçamento apresentado pela Comissão.

B. As fases do processo

O artigo 314.º do TFUE define as fases e os prazos a respeitar durante o processo orçamental. No entanto, as instituições estabelecem de comum acordo um calendário «pragmático» todos os anos, em tempo oportuno, antes do início do processo orçamental, com base na prática atual.

1. Primeira fase: estabelecimento do projeto de orçamento pela Comissão

O Parlamento e o Conselho definem orientações sobre as prioridades para o orçamento. A Comissão elabora o projeto de orçamento e transmite-o ao Conselho e ao Parlamento, o mais tardar até 1 de setembro (nos termos do artigo 314.º, n.º 2, do TFUE, embora possa fazê-lo até ao final de abril ou início de maio, de acordo com o calendário pragmático). A Comissão pode alterar o projeto de orçamento posteriormente para ter em conta novos desenvolvimentos, mas só até ao momento em que o Comité de Conciliação (ver infra) é convocado.

2. Segunda fase: estabelecimento da posição do Conselho sobre o projeto de orçamento

O Conselho adota a sua posição sobre o projeto de orçamento e transmite-a ao Parlamento o mais tardar até 1 de outubro (nos termos do artigo 314.º, n.º 3, do TFUE, embora possa fazê-lo até ao final de julho, de acordo com o calendário pragmático). O Conselho tem de informar plenamente o Parlamento das razões que o levaram a adotar a sua posição.

3. Terceira fase: leitura do Parlamento

O Parlamento Europeu dispõe de 42 dias para reagir. Dentro desse prazo, pode aprovar a posição do Conselho ou não deliberar, sendo o orçamento considerado como definitivamente aprovado em ambos os casos, ou pode alternativamente aprovar alterações por maioria dos membros que o compõem, caso em que o projeto assim alterado é transmitido ao Conselho e à Comissão. Neste caso, o Presidente do Parlamento Europeu, de comum acordo com o Presidente do Conselho, tem de convocar, sem demora, uma reunião do Comité de Conciliação.

4. Quarta fase: reunião do Comité de Conciliação e aprovação do orçamento

A partir do dia em que é convocado, o Comité de Conciliação (composto pelos representantes dos membros do Conselho e por igual número de representantes do Parlamento) tem 21 dias para chegar a acordo sobre um projeto comum. Para tal, tem de aprovar a sua decisão por maioria qualificada dos membros do Conselho ou dos seus representantes e por maioria dos representantes do Parlamento. A Comissão participa nos trabalhos do Comité de Conciliação

e toma todas as iniciativas necessárias para promover uma aproximação das posições do Parlamento e do Conselho.

Se o Comité de Conciliação não chegar a acordo sobre um projeto comum no supracitado prazo de 21 dias, a Comissão tem de apresentar um novo projeto de orçamento. Se o Comité de Conciliação chegar a acordo sobre um projeto comum dentro do prazo, o Parlamento e o Conselho têm 14 dias a contar da data desse acordo para aprovar o projeto comum. O quadro seguinte resume os resultados possíveis no final desse prazo de 14 dias.

Processo de aprovação do projeto comum de conciliação

	Parlamento	Conselho	Resultado
Posições sobre o projeto comum + = adotado - = rejeitado Inexistente = não deliberou	+	+	Projeto comum adotado
		-	Possível regresso à posição do PE ^[3]
		Inexistente	Projeto comum adotado
	Inexistente	+	Projeto comum adotado
		-	A Comissão apresenta um novo projeto de orçamento
		Inexistente	Projeto comum adotado
	-	+	A Comissão apresenta um novo projeto de orçamento
		-	A Comissão apresenta um novo projeto de orçamento
		Inexistente	A Comissão apresenta um novo projeto de orçamento

Caso o processo seja concluído com êxito, o Presidente do Parlamento declara que o orçamento foi definitivamente aprovado. Se, no início de um exercício orçamental, continuar a não existir acordo, aplica-se um sistema de duodécimos provisórios até que seja alcançado um acordo. Neste caso, as despesas podem ser efetuadas mensalmente, por capítulo, até ao limite de um duodécimo das dotações inscritas no capítulo em questão do orçamento do exercício anterior. Essa soma, no entanto, não pode ultrapassar o duodécimo das dotações previstas no mesmo capítulo no projeto de orçamento. Porém, nos termos do artigo 315.º do TFUE, o Conselho pode, sob proposta da Comissão, autorizar despesas que ultrapassem o referido duodécimo (nos termos do artigo 16.º das Disposições Financeiras), a menos que o Parlamento decida, no prazo de 30 dias, reduzir as despesas autorizadas pelo Conselho.

5. Orçamentos suplementares e retificativos

No caso de circunstâncias inevitáveis, excepcionais ou imprevistas (nos termos do artigo 41.º das Disposições Financeiras), a Comissão pode propor projetos de orçamentos retificativos que alterem o orçamento aprovado para o exercício em curso. Estes orçamentos retificativos estão sujeitos às mesmas regras aplicáveis ao orçamento geral.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

A. Poderes conferidos pelo artigo 314.º do TFUE

Em 1970, o Parlamento adquiriu o direito de última palavra sobre as despesas não obrigatórias. A percentagem de despesas não obrigatórias aumentou de 8 % do orçamento, em 1970, para

[3] Sucede no caso de o Parlamento confirmar todas ou algumas das suas alterações anteriores, deliberando por maioria dos membros que o compõem e três quintos dos votos expressos. Caso o Parlamento não atinja a maioria exigida, a posição acordada no projeto comum é aprovada.

mais de 60 % no orçamento de 2010, o último ano em que a distinção existiu. Com a abolição da distinção entre despesas obrigatórias e despesas não obrigatórias (TFUE), o Parlamento tem agora poderes conjuntos com o Conselho sobre todas as despesas orçamentais. A posição do Parlamento pode inclusivamente ser considerada mais forte do que a do Conselho, uma vez que este último nunca pode impor um orçamento contra a vontade do Parlamento, ao passo que o Parlamento pode, em certas circunstâncias, ter a última palavra e impor um orçamento contra a vontade do Conselho (ver supra B.4). No entanto, essa situação é um tanto improvável e seria mais adequado considerar que o novo processo orçamental assenta, na sua maioria, numa verdadeira codecisão (embora específica) entre o Parlamento e o Conselho, em pé de igualdade, que abrange todas as despesas da União. O Parlamento Europeu rejeitou o orçamento no seu conjunto em duas ocasiões (em dezembro de 1979 e em dezembro de 1984) desde que adquiriu esse poder em 1975. No quadro das novas regras previstas no Tratado de Lisboa, o Comité de Conciliação não chegou a acordo por três vezes (orçamentos de 2011, 2013 e 2015). Nestes três casos, o novo projeto de orçamento apresentado pela Comissão, que refletiu o quase-compromisso obtido em sede de conciliação, foi finalmente adotado.

Em relação ao orçamento de 2018, as três instituições chegaram a acordo no Comité de Conciliação, realizado em 18 de novembro de 2017, tendo-se seguido a adoção da posição do Conselho sobre o novo projeto de orçamento, em 30 de Novembro, e a votação em sessão plenária no Parlamento no mesmo dia. Os negociadores chegaram a acordo sobre um pacote de compromisso de 160,1 mil milhões de EUR em dotações de autorização e 144,7 mil milhões de EUR em dotações de pagamento. O orçamento para 2018 centra-se no estímulo do crescimento, dos investimentos e da criação de emprego, no apoio ao emprego dos jovens e na resolução dos desafios da migração e da segurança.

B. Os Acordos Interinstitucionais sobre a disciplina orçamental (AII) e os Quadros Financeiros Plurianuais (QFP) (ver ficha [1.4.3.](#))

Na sequência de conflitos recorrentes sobre a base jurídica para a execução do orçamento, as instituições adotaram uma declaração conjunta, em 1982, que também estabeleceu medidas destinadas a assegurar uma conclusão mais serena do processo orçamental. Seguiu-se uma série de Acordos Interinstitucionais que abrangem os seguintes períodos: 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006 e 2007-2013. Estes sucessivos acordos forneceram um quadro de referência interinstitucional para o processo orçamental anual e melhoraram significativamente o funcionamento do processo orçamental.

O atual AII entrou em vigor em 23 de dezembro de 2013^[4], tendo por fim facilitar o processo orçamental anual e complementar as disposições do Regulamento QFP (que se tornou um regulamento vinculativo, com limites máximos vinculativos), nomeadamente em relação aos instrumentos especiais fora do QFP. Estas disposições dizem respeito aos seguintes instrumentos especiais: a Reserva para Ajudas de Emergência, o Fundo de Solidariedade da União Europeia, o Instrumento de Flexibilidade, o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização e a Margem para Imprevistos.

Embora os QFP não substituam o processo orçamental anual, os Acordos Interinstitucionais introduziram uma forma de processo de codecisão orçamental, que permite ao Parlamento afirmar o seu papel como ramo de pleno direito da autoridade orçamental, consolidar a sua credibilidade como instituição e dirigir o orçamento para as suas prioridades políticas. O Tratado de Lisboa e as Disposições Financeiras estipulam também que o orçamento anual tem de

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

observar os limites máximos definidos no QFP, que tem de respeitar, ele próprio, os limites máximos estabelecidos na decisão relativa aos recursos próprios.

C. O Semestre Europeu

Em 7 de setembro de 2010, o Conselho «Assuntos Económicos e Financeiros» aprovou a introdução do «Semestre Europeu», um ciclo de coordenação das políticas económicas a nível da UE com o objetivo de atingir as metas da Estratégia Europa 2020. O Semestre Europeu consiste num período de seis meses em cada ano durante o qual as políticas orçamentais e estruturais dos Estados-Membros são avaliadas, a fim de identificar eventuais incoerências e desequilíbrios emergentes. Com base numa avaliação económica analítica, a Comissão dirige aos Estados-Membros orientações sobre políticas específicas (recomendações) que englobam reformas orçamentais, macroeconómicas e estruturais. O objetivo do Semestre Europeu é reforçar a coordenação enquanto as decisões orçamentais importantes ainda estão a ser preparadas a nível nacional. Para além da coordenação entre os orçamentos nacionais, o Parlamento Europeu tenciona igualmente aproveitar sinergias e reforçar a coordenação entre os orçamentos nacionais e o orçamento da UE.

Rita Calatozzolo
10/2018