

EFUE

AULA 5

2023



1

Economia e Finanças da UE Aula 5

• O financiamento da UE

- Evolução histórica do Orçamento Geral da UE (OGUE)
- Processo Orçamental da UE
- Instituições; procedimentos; prazos legais; normas
- Princípios e regras orçamentais
- Evolução histórica de Receitas e Despesas

EFUE - ISEG 2

Bibliografia

- Baldwin, R. and C. Wyplosz (2019), The Economics of European Integration, 6th Edition, McGraw-Hill.
 - Section 2.7: The budget, pp. 63-70.
- Senior Nello, S. (2012), The European Union: Economics, Policies and History, 3rd edition, McGraw-Hill, Maidenhead.
 - Chapter 12: The EU Budget
- European Commission (2014), *European Union Public Finances*, 5th edition.
- OGUE 2020
- Materiais disponíveis no site da Comissão Europeia (Orçamento):
 - https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget_en

EFUE - ISEG 3

3

Sistema Orçamental Comunitário.

Grandes Fases

- 1º Fase (1951-75): A constituição de um sistema orçamental autónomo com recursos próprios.
- 2º Fase (1975-87): As crises e as confrontações. Os "desequilíbrios" implícitos dos Orçamentos, por exaustação de recursos.
- 3ª Fase (1988-92): A reforma do "Pacote Delors I". O Mercado Único, a União Económica e Monetária e o Tratado da União Europeia.
- 4º Fase (1993-99): A consolidação da reforma orçamental com o "Pacote Delors II". A preparação para a Moeda Única.
- 5º Fase (2000-2006): A "Agenda 2000", o novo (e grande) alargamento e a insuficiência dos Recursos Próprios.
- 6ª Fase (2007-2013): Alargamento e novas políticas.
- 7º Fase (2014-2020): Crise do Euro e Estratégia Europa 2020.
- 8º Fase (2021-2027): Crise pandémica e novos desafios: dupla transição, ecológica e digital.

1º Fase (1951-75)

- Unificação dos instrumentos orcamentais
 - 1965: Merger treaty incorpora os Orçamentos Administrativos da CECA e EURATOM no Orçamento da CEE; cria um Conselho e uma Comissão unificados
 - 1970: Tratado do Luxemburgo incorpora o orçamento de investigação e investimento do EURATOM no OG
 - 2002: expira o Tratado CECA desaparece o Orç. Operacional da CECA
- Autonomia financeira da Comunidade
 - Entre 1958 e 1970: financiamento com contribuições dos EMs (Alemanha, França e Itália: 28%; Bélgica e Holanda: 7,9%; Luxemburgo: 0,2%)
 - Tratado do Luxemburgo de 1970: financiamento com recursos próprios direitos aduaneiros e agrícolas; IVA (inicialmente 1% - só começa a ser cobrado em 1979); contribuições financeiras dos EMs asseguravam o equilíbrio do OGUE (transitoriamente)

EFUE - ISEG

5

1ª Fase (1951-75) (cont.)

- Desenvolvimento de políticas comuns
 - FEOGA: Abril 1962
 - Política de Investigação (inicial/ T. Euratom; depois, noutras áreas)
 - Reforma do FSE (existente desde o T. Roma): 1971
 - FEDER: Março de 1975
- Equilíbrio entre instituições no exercício dos poderes orçamentais
 - Inicialmente: Conselho era a única autoridade orçamental (ouvido o PE)
 - Tratado do Luxemburgo de 1970: atribui ao PE poder para adoptar o OGUE, mas não o poder de decidir sobre Despesas Não Obrigatórias
 - Tratado de Bruxelas 1975: processo de Co-Decisão (Conselho; PE)
- 1º alargamento das Comunidades Europeias
 - 1 Jan. 1973: RU; Dinamarca e Irlanda
 - Contribuições destes países: faseada no tempo; integral a partir de 1978
 - RU: 1º compensação negociada em 1975.

EFUE - ISEG 6

2º Fase (1975-87)

- Na sequência da crise económica mundial e da instabilidade do sistema financeiro internacional
 - 1º choque petrolífero (1973); crise do sistema de Bretton Woods (inconvertibilidade do dólar – 1971)
- A nível europeu: a chamada "euroesclerose"
 - Clima de mal estar nas relações entre instituições (e entre os EMs), que degenerou em conflito aberto
 - Sobretudo a divisão DO (Conselho) / DNO (PE)
 - A questão dos deseguilíbrios orçamentais:
 - Compensação do Reino Unido
 - Inadequação dos recursos para cobrirem as necessidades crescentes da Comunidade
 - Diminuição dos Recursos Próprios Tradicionais (Direitos Aduaneiros)
 - Alargamentos de 1981 (Grécia) e 1986 (Portugal e Espanha)

EFUE - ISEG

7

2ª Fase (1975-87) (cont.)

- Exemplos de problemas / incidentes, entre 1980 e 88:
 - Ações e contra-acções perante o Tribunal de Justiça levadas pelo Conselho, pela Comissão e por alguns EMs
 - Atrasos na adoção do OGUE
 - Rejeição do OGUE pelo PE
 - Aplicação de soluções provisórias (adiantamentos; contribuições especiais) para financiar as despesas
 - OGUE de 1980, 1985, 1986 e 1988 não adotados a tempo (regime de duodécimos em 5 a 6 meses)
- Marco importante na resolução de alguns problemas
 - Conselho Europeu de Fontainebleu: Junho de 1984
 - Aumentou o teto do recurso IVA para 1,4%

EFUE - ISEG 8

3ª Fase (1988-92):

- Reforma profunda das finanças comunitárias, associada a:
 - 3º alargamento (Portugal e Espanha)
 - Conclusão do Ato Único Europeu (Mercado Único)
 - Coesão Económica e Social (Fundos Estruturais)
 - Programa Quadro de Investigação
- Pacote Delors I
 - Propostas: Fevereiro de 1987
 - Decisões: Junho de 1988

EFUE - ISEG

9

3ª Fase (1988-92) (cont.)

- Linhas gerais da reforma financeira da Comunidade:
 - Um novo teto de recursos próprios: 1,2% do PNB (1992)
 - Novos recursos próprios
 - Racionalização dos recursos próprios "tradicionais"
 - Recurso IVA "ajustado": limite superior da base 55% do PNBpm
 - Introdução de uma nova categoria 4º recurso baseada no PNB de cada país (mais justo), e "equilibrador" do OGUE
 - Ajustamento da correção britânica
 - Estrita disciplina orçamental
 - 1º Quadro de Perspetivas Financeiras: 1988-1992 (Acordo Interinstitucional de 29 de Junho de 1988)
 - Controlo do crescimento das despesas, sobretudo da PAC (TCA não superior a 74% da TCA do PNB da CE: descida progressiva do seu peso)

EFUE - ISEG 10

4º Fase (1993-99)

- Traduz-se no chamado Pacote Delors II, que tem os seguintes objectivos:
 - Consolidar os resultados da reforma de 1988
 - Renovar o Acordo Interinstitucional de 1988
 - Actualizar o Quadro Financeiro Plurianual
 - Reforma da PAC (iniciada em 1992: passar de garantia de preços para ajudas directas e medidas de desenvolvimento rural)
 - Continuação do reforço dos Fundos estruturais
 - Desenvolver as políticas necessárias ao bom funcionamento do mercado único e às novas responsabilidades internacionais da CE
 - Aplicar o tratado de Maastricht (UEM)
 - Reduzido impacto orçamental directo: Fundo de Coesão (financiar projectos de transportes e energia em países com um PNBpc < 90% da média comunitária)
 - Novos poderes da CE: redes trans-europeis de T e E; educação; indústria e cultura; PESC; cooperação na justiça e assuntos internos

EFUE - ISEG

11

4ª Fase (1993-99) (cont.)

- Conclusões do Conselho Europeu de Edimburgo 11 e 12 de Dezembro de 1992
 - Recursos próprios:
 - Aumento gradual do tecto, de 1,2% para 1,27% em 1999
 - Redução da taxa máxima do recurso IVA de 1,4% para 1%, entre 1995 e 1999
 - Reduzir o limite da base de incidência do IVA nos países menos prósperos de 55% para 50% do PNB (GRE; ESP; PRT; IRL)
 - Despesa
 - 2 Prioridades: operações estruturais (+ 75%) e ação externa (+55%)
 - Manter o limite da TAC das despesas agrícolas (74% da TAC do PNB comunitário)
 - · Conter as Despesas Administrativas
- 2º Acordo Interinstitucional: 29 de Outubro de 1993

EFUE - ISEG 12

5º Fase (2000-2006)

- Inicia-se com a "Agenda 2000" (Comunicação da Comissão, Julho de 1997; e propostas de 1998) para:
 - Reformar as políticas comunitárias (p/ Cresc. Econ. e Emprego)
 - Preparar o grande alargamento (aos países de Leste + CHI e MAL)
 - Renovar o Quadro Financeiro Plurianual
- Contexto de negociação difícil
 - O anterior alargamento foi + fácil (1995: AT; FL; SW)
 - Preocupação com o rigor orçamental (UEM; PEC)
 - Insistência dos EMs contribuintes líquidos
- Negociações duraram quase 2 anos, culminando no Conselho Europeu de Berlim, Março de 1999, e no 3º Acordo Interinstitucional, de 6 de Maio de 1999

EFUE - ISEG 13

13

5º Fase (2000-2006) (cont.)

- Resultados das negociações (após as propostas da Com.):
 - Estabilização da despesa (dotações de compromissos) e descida do tecto de dotações para pagamentos (1,1% em 1999; 0,97% em 2006)
 - Revisão do título sobre Despesas Agrícolas, separando PAC e Desenvolvimento Rural, contendo o valor destas despesas
 - Operações estruturais: valor inferior ao proposto pela Comissão, mas respeitando as propostas sobre Concentração, Critérios de distribuição e Simplificação
 - Abaixamento dos tetos para Outras Políticas, exceto para as ajudas de Préadesão
 - Abaixamento da taxa do Recurso IVA para 0,75% em 2002 e 0,50% em 2004
 - Aumento da % de custos de recolha de R. P. Tradicionais de 10% para 25%
 - Pequenos ajustamentos à compensação UK; diminuição da parte paga pelos contribuintes líquidos nesta compensação (em 1/4): AL; HO; AU; SU

6º Fase (2007-2013)

- Corresponde à fase de programação do financiamento da UE que se seguiu ao grande alargamento:
 - 2004 (10 países): Chipre; Rep. Checa; Estónia; Hungria; Letónia; Lituânia;
 Malta; Polónia; Eslováquia e Eslovénia
 - 2007 (2 países): Bulgária e Roménia
- Para além da integração destes países, são prioridades:
 - O Crescimento e o Emprego: evitar o declínio económico
 - Cidadania; liberdade, justiça e segurança
 - Reforço da Europa como parceiro global PESC
- Negociações feitas num contexto político de grande incerteza
 - Constituição para a Europa (chumbada em referendos na França e na Holanda em 2005); mais tarde substituída pelo Tratado de Lisboa (2009)

EFUE - ISEG 15

15

6ª Fase (2007-2013) (cont.)

- Dificuldades das negociações (3 anos e meio):
 - Alargamento a países relativamente pobres:
 - + 5% de PNB; + 30% de população
 - + 4 milhões de agricultores (aumento de 50%)
 - Duplicação das disparidades de rendimento
 - Carta dos 6 (Alem.; Fra.; Hol.; Aus.; Sue.; RU)
 - Exigiu despesa da UE limitada a 1% do RNB
- Marcos de Decisão Política:
 - Conselho Europeu de Bruxelas: 15-16 de Dez. de 2005
 - 4º Acordo Interinstitucional: 17 de Maio de 2006

EFUE - ISEG 16

7º Fase (2014-2020):

- Negociações para o Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 marcadas pelas dificuldades económicas e orçamentais decorrentes da grande recessão de 2008/2009 e da crise da Zona Euro (2010-2012)
 - Pela 1º vez: diminuição dos recursos financeiros da UE
- Prioridades ao nível da despesa determinadas pela necessidade de relançar o crescimento económico e de atingir as metas da Estratégia Europa 2020
- Marcos de Decisão Política:
 - Conselho Europeu de Bruxelas: 8 Fevereiro de 2013
 - 5º Acordo Interinstitucional: 2 de Dezembro de 2013

EFUE - ISEG 17

17

8ª Fase (2021-2027)

- Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e Instrumento de Recuperação (NextGenerationEU) negociados em conjunto
- Maior pacote de despesas comunitárias (1,8 biliões de euros), com uma componente de empréstimos (360 mil milhões)
- Emissão de dívida conjunta (750 m.m.), pela primeira vez na história da UE, a amortizar num período longo, até 2058
- Prioridades: combate imediato aos danos económicos e sociais provocados pela crise pandémica (2021-2023); novos desafios da dupla transição ecológica e digital, no contexto do European Green Deal (nova estratégia de crescimento da UE).
- Mais pormenores sobre recursos próprios; despesas, etc.
 - Slides seguintes e próxima aula!

EFUE - ISEG 18

O OGUE: algumas curiosidades

- As despesas da (então) CEE demoraram 20 anos (1958-1977) a atingir os 10 mil milhões (m.m.) de ECUS
- Depois, duplicaram em quatro anos (1978-81); aumentaram 50% noutros quatro (1981-85) e foram aumentando até ultrapassarem os 100 m.m. de Euros em 1999
- Desde então, o crescimento tem sido diminuto. Para 2020 a despesa inscrita no OGUE foi 169,5 m.m. de Euros (a preços correntes): 1,14% do RNB da UE
- Tem sido difícil a compatibilização jurídica entre a aplicação dos princípios (regras) de organização orçamental e o processo orçamental em si, porque a União Europeia não é um Estado

EFUE - ISEG 19

19

PROCESSO ORÇAMENTAL na União Europeia

- Todas as Instituições e Organismos da União Europeia elaboram as suas estimativas para o projecto de orçamento, de acordo com os seus procedimentos internos, antes de 1 de Julho!
- A Comissão consolida estas estimativas e estabelece o «projecto de orçamento» anual (draft), que é apresentado ao Conselho e ao Parlamento Europeu (PE) até 1 de Setembro!
 - Na prática, a Comissão esforça-se por apresentar o projecto de orçamento antes do final de Abril/princípios de Maio

PROCESSO ORÇAMENTAL na EU (cont.)

- O Conselho adopta a sua posição sobre o projecto de orçamento, incluindo eventuais alterações, e transmite-a ao PE antes de 1 de Outubro!
 - O Conselho informa igualmente o PE sobre as razões que o levaram a adoptar a sua posição
- O PE dispõe de 42 dias para adoptar o orçamento em primeira leitura, ou para apresentar as suas alterações ao Conselho. Data limite: 13/11!
- O Conselho pode aceitar as alterações num prazo de 10 dias, decidindo então adoptar o orçamento:
 Data limite para aprovação: 23/11!

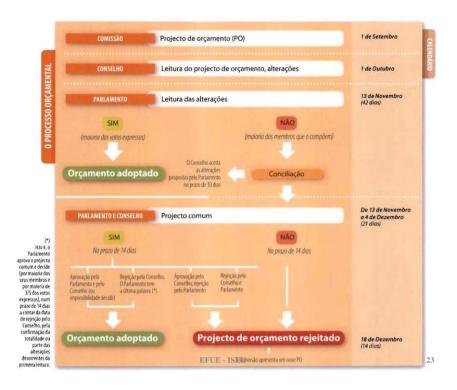
EFUE - ISEG 21

21

Comité de Conciliação

- Caso o Conselho não aceite as alterações propostas pelo PE, será instituído um Comité de Conciliação (CC), composto por membros do Conselho, ou representantes seus, e por representantes do PE, em igual número
- O CC será encarregado de propor um projecto comum (PC) no prazo de 21 dias. Data limite: 4/12!
- Se o CC chegar a acordo sobre um PC, no início de Dezembro, o Conselho e o PE dispõem de 14 dias para o aprovar ou rejeitar. O PE pode adoptar o orçamento, mesmo que o Conselho rejeite o PC. Data-limite para aprovação: 18/12!
- No caso de o Conselho e o PE rejeitarem o PC, sem que a outra instituição tome uma decisão, o orçamento é rejeitado, devendo a Comissão apresentar um novo projecto
- Se aquando do início do exercício orçamental, o orçamento não tiver ainda sido adoptado definitivamente, entra em funcionamento no regime de duodécimos

EFUE - ISEG 22



23

Regulamento Financeiro

- Determina a forma de elaboração do OGUE
- O primeiro data de 21 de Dezembro de 1977
- Desde então, teve muitas revisões (a última foi em 2018)
- Cada revisão, aprovada pelo Conselho, em processo de concertação com o PE, mereceu prévio parecer do Tribunal de Contas Europeu
 - www.europa.eu.int/eu-lex ou site do Conselho Europeu

EFUE - ISEG 24

A crise de 1986-87 foi resolvida sob a arbitragem do *Tribunal de Justiça* com o Acordo Interinstitucional (29 de Junho de 1988), centrado sobre a Disciplina Orçamental e a melhoria do processo orçamental, definindo-se, a partir daí, as *Perspetivas Financeiras de Médio Prazo* (como se viu, a primeira foi a de 1988-1992), atualmente designadas *Quadro Financeiro Plurianual* (para 7 anos).

EFUE - ISEG 25

25

Direito financeiro derivado

- O Regulamento Financeiro prejudica normas nacionais que o possam contrariar
- Fraudes lesivas das Finanças Comunitárias são julgadas pelo Tribunal de Justiça (no Luxemburgo)

OGUE: alguns aspectos essenciais

- As despesas da UE são limitadas pelos Tratados
- O Orçamento da União não pode estar em situação de défice, o que significa que as receitas têm que cobrir o custo total de todas as diferentes actividades
- Estas receitas provêm de três fontes principais:
 - Recursos Próprios Tradicionais (direitos aduaneiros, direitos agrícolas e "sugar and isoglucose duties")
 - Uma parte da base harmonizada do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) de cada Estado-Membro
 - Uma outra contribuição dos Estados-Membros com base no respectivo Rendimento Nacional Bruto (RNB)
 - Nota: analisadas, em detalhe, mais à frente

EFUE - ISEG 27

27

Princípios ou Regras de Organização Orçamental

As disposições financeiras constam de um Título próprio do Tratado de Nice [Artigos 268º-280º] e do Tratado de Lisboa [312º-325º]

- Unidade (Art.268º) [310º]
- Rigor (Art.5º do RF)
- Universalidade (Art.271º)
 [316], nela incluindo as regras da não consignação e da não compensação.
- Anualidade (nº1 do Art.272º) [313º]

- Equilíbrio (Art.268º;269º)[310º, 311º]
- Especificação (Art. 271º) [316º]
- Unidade Monetária
- Publicidade
- Recursos Próprios

Mas existem excepções ou derrogações a algumas destas regras

28

EFUE - ISEG

Unidade e Rigor

- Todas as despesas e todas as receitas da UE devem ser registadas num único documento orçamental
- Só as receitas e as despesas registadas no OGUF são autorizadas
 - Exceções: operações sobre empréstimos; Fundo Europeu de Desenvolvimento (até 2020; a partir de 2021, está incluído no OGUE); atividades financeiras do BEI

EFUE - ISEG 2

29

Universalidade

- A totalidade das receitas do orçamento deverá cobrir a totalidade das despesas
 - Não consignação:
 - impede que uma receita específica financie uma despesa específica.
 - Não compensação:
 - não poderá haver compensação entre receitas e despesas a fim de assegurar a apresentação exaustiva e completa do orçamento
 - ou seja, as receitas e as despesas serão inscritas pelo seu montante integral

EFUE - ISEG 30

Anualidade

- As despesas inscritas no orçamento serão aprovadas para um único exercício orçamental de doze meses, que começa em 1 de Janeiro e termina em 31 de Dezembro.
- Esta regra é atenuada pela manutenção da distinção entre as dotações diferenciadas e as dotações não diferenciadas.
- A necessidade de levar a bom termo acções plurianuais impõe o recurso ao conceito de dotações diferenciadas que, ao contrário das dotações não diferenciadas, dão origem a <u>dotações de autorização</u> e a <u>dotações de</u> pagamento.

EFUE - ISEG 31

31

Anualidade (cont.)

Dotações de autorização

 cobrem o custo total dos compromissos jurídicos assumidos durante o exercício em curso em relação a ações cuja realização se prolongue por mais de um exercício.

• Dotações de pagamento

 cobrem as despesas que decorrem da execução de compromissos assumidos durante o exercício em curso ou os exercícios anteriores.

EFUE - ISEG 32

Equilíbrio

- De acordo com o conteúdo deste princípio, o orçamento deverá respeitar o equilíbrio entre as receitas e as despesas, não estando a UE autorizada a recorrer a empréstimos para cobrir as suas despesas (exceção: combate à pandemia do covi19 – IRR: Instrumento de Recuperação e Resiliência).
- Esta disposição não prejudica as operações de pedido e concessão de empréstimo.

EFUE - ISEG 33

33

Especificação

- A fim de evitar qualquer confusão entre as várias classes de dotações, cada uma deve ter uma finalidade determinada e ser afectada a uma despesa específica.
- O orçamento será estruturado por secções, títulos, capítulos, artigos e números.
 - Contudo, uma vez que as instituições não prescindem de uma certa flexibilidade de gestão, o Regulamento Financeiro prevê regras relativas às transferências das dotações.
 - As transferências podem dizer respeito a um direito autónomo da instituição ou ser objecto de informação prévia ou de decisão da autoridade orçamental (o Conselho e o Parlamento).

EFUE - ISEG 34

Unidade monetária

- Em princípio, o euro será a unidade de conta aplicável à elaboração, à execução e à prestação de contas do orçamento europeu.
- Todavia, algumas operações poderão ser efectuadas nas moedas nacionais, de acordo com as condições especificadas nas normas de execução do Regulamento Financeiro.

EFUE - ISEG 35

35

Publicidade

- Trata-se de assegurar a transparência na elaboração e execução do orçamento, bem como na prestação de contas.
- A referida transparência traduz-se, designadamente, na publicação do orçamento, bem como dos orçamentos rectificativos no Jornal Oficial da UE.
- Esta publicação será efectuada no prazo de dois meses a contar da data da declaração de aprovação definitiva do orçamento pelo Parlamento Europeu.

Boa gestão financeira

- Este princípio é definido em conformidade com os princípios da economia, da eficiência e da eficácia.
- A aplicação deste princípio passa pela definição de *objectivos verificáveis*, que serão controlados por meio de *indicadores de desempenho mensuráveis*, a fim de se passar de uma gestão centrada nos meios para uma outra orientada para os resultados.
- As instituições deverão proceder a avaliações ex-ante e ex-post, em conformidade com as orientações definidas pela Comissão.

EFUE - ISEG 3

37

OGUE: outros aspectos a ter em conta

- Quando O OGUE não é aprovado antes do final do ano anterior, funciona a regra dos **Duodécimos** até ao mês em que será aprovado o Orçamento
- A responsabilidade final pela execução do OGUE é da competência da Comissão Europeia (CE), que pode propor orçamentos rectificativos (alterações, embora sem aumento geral da Despesa) ou orçamentos suplementares (alterações com aumento geral da Despesa), sendo as contas auditadas pelo Tribunal de Contas (TC), sediado no Luxemburgo
- Todos os anos, o TC elabora um relatório dirigido ao Parlamento e ao Conselho.

OGUE: supervisão e controlo

- O TC emite um parecer designado "declaração de fiabilidade" relativo:
 - À fiabilidade das contas
 - À legalidade e regularidade das transacções
- Na sequência do relatório do TC o Conselho apresenta ao PE as suas recomendações
- O PE, caso considere que a CE geriu o OGUE de forma apropriada, concede a "quitação" (décharge) à Comissão e recomenda habitualmente medidas de seguimento

EFUE - ISEG 3

39

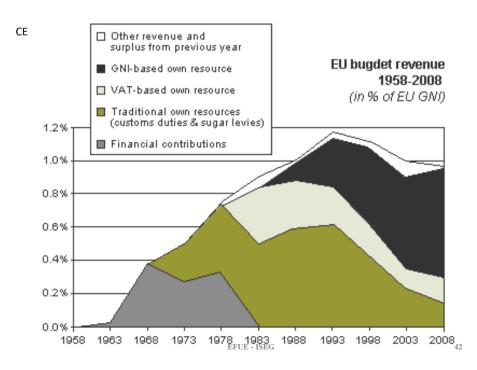
A Comissão é responsável perante o Parlamento pela utilização do Orçamento da UE

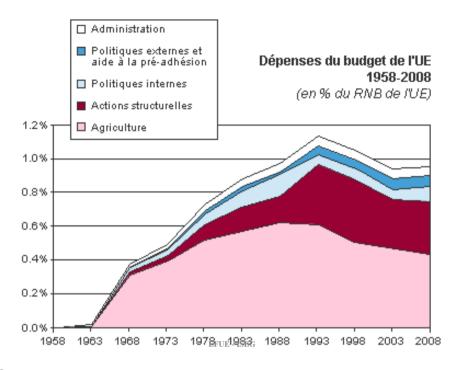
 Os relatórios anuais de actividade são apresentados aos membros da Comissão e um relatório dos mesmos é transmitido à autoridade orçamental, ou seja, ao Parlamento Europeu e ao Conselho de Ministros até 15 de Junho do ano seguinte a cada exercício orçamental.

- No âmbito do chamado "processo de quitação", a Comissão Europeia e as outras instituições da UE são responsabilizadas perante o Parlamento Europeu pela utilização efectuada dos recursos postos à sua disposição
- A Comissão é obrigada a tomar medidas de acompanhamento sobre as conclusões e recomendações efectuadas no âmbito do processo de quitação pelo Parlamento Europeu e Conselho de Ministros

EFUE - ISEG 41

41





43

Quem gere os fundos comunitários?

