2023

Relatórios Anuais

- **sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2023**
- **sobre as atividades financiadas pelos nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2023**

TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

PT

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Informações: eca.europa.eu/pt/contact
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

Encontram-se mais informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (http://europa.eu).
Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2024

N.B.: Devido aos arredondamentos, alguns totais dos valores constantes do presente documento podem não ser iguais à soma das diferentes parcelas.

Nos termos do artigo 287º, nºs 1 e 4, do TFUE, do artigo 258º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, UE nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014 e (UE) nº 283/2014, e a Decisão nº 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) nº 966/2012, do artigo 43º do Regulamento (UE) 2018/1877 do Conselho, de 26 de novembro de 2018, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11º Fundo Europeu de Desenvolvimento e que revoga o Regulamento (UE) 2015/323, e do artigo 92º, nº 4, do Regulamento (UE) nº 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução e que altera o Regulamento (UE) nº 1093/2010,

o Tribunal de Contas da União Europeia, nas suas reuniões de 4 e 11 de julho de 2024, adotou os seus

RELATÓRIOS ANUAIS
relativos ao exercício de 2023

Os relatórios, acompanhados das respostas das instituições às observações do Tribunal, foram enviados às autoridades responsáveis pela quitação e às outras instituições.

À data de adoção dos presentes relatórios, os Membros do Tribunal de Contas Europeu eram:

Tony Murphy (Presidente), Nikolaos Milionis, Klaus-Heiner Lehne, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Annemie Turtelboom, Viorel Ştefan, Ivana Maletić, François-Roger Cazala, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opioła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikienė, Keit Pentus-Rosimannus, Katarína Kaszasová, João Leão, Alejandro Blanco Fernández, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Petri Sarvamaa e Hans Lindblad

Índice

Página

Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2023 5

Respostas das instituições ao Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2023 435

Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2023 539

Respostas da Comissão Europeia ao Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2023 578

Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2023

Índice

		Página
Introdução geral		7
Capítulo 1	Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio	10
Capítulo 2	Gestão orçamental e financeira	58
Capítulo 3	Orçamento da UE: obter resultados	110
Capítulo 4	Receitas	205
Capítulo 5	Mercado único, inovação e digital	234
Capítulo 6	Coesão, resiliência e valores	256
Capítulo 7	Recursos naturais e ambiente	306
Capítulo 8	Migração e gestão das fronteiras Segurança e defesa	330
Capítulo 9	Vizinhança e mundo	349
Capítulo 10	Administração pública europeia	371
Capítulo 11	Mecanismo de Recuperação e Resiliência	384
Apêndice		429
Respostas das instituições		435

Introdução geral

0.1. O Tribunal de Contas Europeu (TCE) é uma instituição da União Europeia (UE), sendo o auditor externo das finanças da UE. Nesta qualidade, atua como guardião independente dos interesses financeiros de todos os cidadãos da UE, nomeadamente ajudando a melhorar a gestão financeira da União.

0.2. Em conformidade com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)[1], o relatório anual do Tribunal sobre a execução do orçamento da UE abrange tanto as receitas como as despesas. Apresenta a *declaração de fiabilidade*, que indica se as contas da UE são fiáveis e se o orçamento da UE foi utilizado em conformidade com a legislação e regulamentação aplicáveis. Essa declaração é completada por apreciações específicas sobre os domínios importantes das despesas do orçamento da União. Um relatório anual separado incide sobre os Fundos Europeus de Desenvolvimento.

0.3. O orçamento geral da UE é adotado anualmente pelo Conselho da União Europeia e pelo Parlamento Europeu. Em maio de 2020, o Conselho da União Europeia adotou o Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE), um instrumento temporário criado em resposta ao impacto socioeconómico da pandemia de COVID-19 e financiado através da emissão de obrigações. O IRUE financia o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)[2], que representa cerca de 90% do total financiado por este instrumento, além de complementar programas existentes do QFP para 2021-2027, que devem ser utilizados em conformidade com regras setoriais específicas. O Tribunal apresenta uma opinião separada sobre a legalidade e regularidade das despesas do MRR.

0.4. Tanto o orçamento geral da UE como o financiamento do IRUE estão sujeitos ao *procedimento de quitação*, através do qual o Parlamento, deliberando sob recomendação do Conselho, decide se a Comissão Europeia exerceu satisfatoriamente as suas atribuições orçamentais. O Relatório Anual, juntamente com outras realizações do Tribunal, constitui uma base para o procedimento de quitação. Quando publicado, o Tribunal envia o Relatório Anual aos Parlamentos nacionais dos Estados-Membros, ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

---

[1] Artigos 285º a 287º do TFUE.

[2] Regulamento (UE) 2021/241 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

0.5. O presente relatório anual está estruturado da seguinte forma:

— o ***capítulo 1*** apresenta a Declaração de Fiabilidade, um resumo dos resultados da auditoria do Tribunal à fiabilidade das contas e à legalidade e regularidade[3] das operações de receitas e despesas subjacentes às contas, incluindo as informações da Comissão sobre a regularidade, bem como uma síntese do método da auditoria do Tribunal;

— o ***capítulo 2*** apresenta a análise do Tribunal sobre a gestão orçamental e financeira da UE;

— o ***capítulo 3*** apresenta aspetos de desempenho (ou seja, *economia*, *eficiência* e *eficácia*) da execução do orçamento, incidindo na análise e síntese, por parte do Tribunal, de informações fundamentais sobre o desempenho provenientes dos relatórios especiais adotados em 2023; o desempenho dos programas de despesas no âmbito da rubrica 4 do QFP; e o seguimento das recomendações formuladas no relatório sobre o desempenho do orçamento da UE relativo a 2020 e nos relatórios especiais publicados em 2020;

— o ***capítulo 4*** apresenta os resultados dos testes do Tribunal à regularidade das operações de receitas da UE e o exame de elementos dos sistemas de controlo interno destinados à gestão das receitas, bem como a análise dos *relatórios anuais de atividades* da Comissão;

— os ***capítulos 5 a 10*** apresentam, relativamente às diferentes rubricas do *quadro financeiro plurianual (QFP)* para 2021-2027, os resultados dos testes do Tribunal à regularidade das operações e a análise dos relatórios anuais de atividades da Comissão, de elementos dos seus sistemas de controlo interno e de outras disposições em matéria de governação;

— o ***capítulo 11*** apresenta a avaliação do Tribunal ao cumprimento das condições de pagamento estabelecidas no MRR, bem como a análise dos relatórios anuais de atividades da Comissão, o exame de sistemas de supervisão e de controlo selecionados e o método da auditoria ao MRR;

— o ***apêndice 1*** apresenta informações sobre os eventuais passivos contingentes resultantes do desempenho, por parte da Comissão e do Conselho, das suas funções ao abrigo do Regulamento relativo ao Mecanismo Único de Resolução.

---

[3] Em seguida, neste relatório anual, o Tribunal utiliza o termo "regularidade" com o mesmo significado que "legalidade e regularidade".

0.6. O Tribunal procura apresentar as suas constatações de forma clara e concisa. Nem sempre é possível evitar termos específicos da UE, das suas políticas e orçamento ou da contabilidade e auditoria. No sítio Web do Tribunal foi publicado um glossário com explicações destes termos específicos. Os termos definidos no glossário surgem em *itálico* quando ocorrem pela primeira vez em cada capítulo.

0.7. As respostas da Comissão às constatações do Tribunal (e, quando for caso disso, as respostas de outras instituições e organismos da UE) acompanham o presente relatório.

Capítulo 1

Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio

Índice

	Pontos
Declaração de Fiabilidade do Tribunal enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório do auditor independente	I.-XLI.
Introdução	1.1.-1.4.
Constatações de auditoria relativas ao exercício de 2023	1.5.-1.35.
Fiabilidade das contas	1.5.-1.8.
As contas não estavam afetadas por distorções materiais	1.5.-1.7.
Principais questões de auditoria relativas às demonstrações financeiras de 2023	1.8.
Regularidade das operações	1.9.-1.28.
A opinião do Tribunal abrange as operações de receitas e despesas orçamentais	1.10.-1.13.
Os erros continuam presentes em vários tipos de despesas	1.14.-1.15.
O risco de erro é mais elevado nos pagamentos baseados em reembolsos do que nos baseados em direitos	1.16.-1.17.
As despesas de risco elevado representam uma proporção substancial da população de auditoria do Tribunal e estão afetadas por erros materiais	1.18.-1.23.
Os erros de elegibilidade continuam a ser os que mais contribuem para o nível de erro estimado nas despesas de risco elevado	1.24.-1.27.
Nível de erro inferior ao limiar de materialidade nas despesas de risco reduzido	1.28.
Informações da Comissão sobre regularidade	1.29.-1.35.
A estimativa de erro da Comissão é significativamente inferior ao intervalo de confiança estimado pelo Tribunal	1.31.-1.33.
É provável que a avaliação dos riscos realizada pela Comissão subestime o nível de risco	1.34.-1.35.
O Tribunal comunica os casos de suspeita de fraude à Procuradoria Europeia e ao OLAF	1.36.-1.43.

Conclusões **1.44.-1.48.**

Resultados da auditoria **1.45.-1.48.**

Anexos

Anexo 1.1 – Abordagem e metodologia da auditoria

Declaração de Fiabilidade do Tribunal enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório do auditor independente

Opinião

I. A auditoria do Tribunal incidiu sobre:

a) as contas consolidadas da União Europeia, que são constituídas pelas demonstrações financeiras consolidadas[1] e pelos relatórios de execução orçamental[2], relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2023, aprovadas pela Comissão em 25 de junho de 2024;

b) a legalidade e regularidade das *operações* subjacentes, como exige o artigo 287º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

II. Na opinião do Tribunal, as contas consolidadas da União Europeia (UE) relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2023 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira nessa data, os *resultados* das suas operações, os fluxos de caixa, bem como a variação da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro e as regras contabilísticas baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

---

[1] Artigo 243º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (UE, Euratom) nº 966/2012 do Conselho (JO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

[2] Ibid., artigo 244º.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

Receitas

Opinião sobre a legalidade e regularidade das receitas

III. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2023 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Despesas

IV. Em relação a 2023, o Tribunal continua a emitir duas opiniões separadas sobre a legalidade e regularidade das despesas, devido ao facto de o *Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)* ser um instrumento temporário executado e financiado de um modo fundamentalmente diferente das despesas orçamentais ao abrigo do quadro financeiro plurianual (QFP).

Opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas orçamentais

V. Na opinião do Tribunal, devido à importância da questão descrita no ponto referente aos elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas orçamentais, as despesas orçamentais aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2023 estão materialmente afetadas por erros.

Opinião com reservas sobre a legalidade e regularidade das despesas do MRR

VI. Na opinião do Tribunal, com exceção da incidência das questões descritas no ponto referente aos elementos em que se baseia a opinião com reservas sobre a legalidade e regularidade das despesas do MRR, as despesas do MRR aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2023 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Elementos em que se baseia a opinião

VII. O Tribunal efetuou a sua auditoria em conformidade com as Normas Internacionais de Auditoria e os códigos deontológicos da Federação Internacional de Contabilistas (IFAC) e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI. As responsabilidades do Tribunal no âmbito dessas normas e códigos estão descritas com maior pormenor na secção "Responsabilidades do auditor" do presente relatório. Nessa secção, são também dadas mais informações acerca dos elementos em que se baseia a opinião do Tribunal sobre as receitas (ver ponto ***XXXVI***) e sobre as despesas do MRR (ver ponto ***XXXVIII***).
O Tribunal também cumpriu os requisitos de independência e as suas demais responsabilidades deontológicas em conformidade com o código deontológico do

IESBA (*International Ethics Standards Board for Accountants* – Conselho internacional para as normas éticas de revisores/auditores). O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião.

Elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas orçamentais

VIII. O nível global de erro estimado pelo Tribunal para as despesas orçamentais aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2023 é de 5,6%. Uma proporção substancial destas despesas está materialmente afetada por erros. Trata-se de despesas sujeitas a regras complexas, maioritariamente baseadas em reembolsos, que apresentam um nível de erro estimado de 7,9%. Este tipo de despesas ascendeu a 103,8 mil milhões de euros em 2023, o que representa 64,4% da população de auditoria do Tribunal[3]. Por conseguinte, os efeitos dos erros detetados pelo Tribunal são materiais e generalizados nas despesas aceites neste exercício.

Elementos em que se baseia a opinião com reservas sobre a legalidade e regularidade das despesas do MRR

IX. O Tribunal constatou os seguintes elementos qualitativos e quantitativos:

- insuficiências na conceção de medidas e casos de marcos e metas definidos de forma vaga, contribuindo para que a avaliação do seu cumprimento satisfatório fosse discricionária;
- insuficiências persistentes nos sistemas de comunicação de informações e de controlo dos Estados-Membros;
- problemas na fiabilidade das informações que os Estados-Membros incluíram nas suas declarações de gestão;
- dos 23 pagamentos do MRR aos Estados-Membros (e apuramentos de pré-financiamentos conexos), sete estavam afetados por constatações com expressão quantitativa. Seis destes pagamentos estavam afetados por erros materiais.

X. Com base nestes elementos, o Tribunal considera que os efeitos globais das constatações são materiais, mas não generalizados nas despesas do MRR aceites relativas ao exercício.

[3] São dadas mais informações nos pontos ***1.18*** a ***1.23*** do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2023.

Principais questões de auditoria

O Tribunal avaliou o passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal

XI. O balanço da UE inclui um passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal no montante de 90,8 mil milhões de euros no final de 2023 (2022: 80,6 mil milhões de euros).

XII. A maior parte do passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal está relacionada com o Regime de Pensões dos Funcionários e outros Agentes da União Europeia, no montante de 82,7 mil milhões de euros (2022: 73,1 mil milhões de euros). O passivo registado nas contas é uma estimativa do valor atual dos pagamentos futuros esperados que a UE terá de efetuar para liquidar as suas obrigações em matéria de pensões.

XIII. O pagamento das prestações previstas no regime de pensões constitui um encargo do orçamento da UE. Embora esta não tenha criado um fundo de pensões específico para cobrir os custos das futuras obrigações em matéria de pensões, os Estados-Membros garantem coletivamente o pagamento das prestações e os funcionários contribuem para o financiamento da terça parte do regime. O Eurostat calcula este passivo anualmente em nome do contabilista da Comissão, utilizando parâmetros como o perfil etário e a esperança de vida dos funcionários da UE, bem como pressupostos sobre as condições económicas futuras. Estes parâmetros e pressupostos são igualmente avaliados pelos consultores atuariais da Comissão.

XIV. O aumento do passivo relativo às pensões em 2023 deve-se principalmente à diminuição da taxa de desconto e à atualização da tábua de mortalidade dos funcionários. A taxa de desconto foi influenciada sobretudo pela evolução das taxas de juro e da inflação futura esperada[4].

XV. O segundo elemento mais significativo do passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal é o passivo estimado que a UE assume perante o Regime Comum de Seguro de Doença, que se elevava a 6,3 mil milhões de euros no final de 2023 (2022: 5,7 mil milhões de euros). Este passivo diz respeito aos custos dos cuidados de saúde do pessoal da UE, a pagar durante os períodos pós-atividade dos funcionários (após dedução das suas contribuições).

[4] Contas anuais consolidadas da UE do exercício de 2023 [em inglês], nota 2.9.

XVI. No âmbito da sua auditoria, o Tribunal avalia os pressupostos atuariais utilizados para estes regimes e a valorização daí resultante. Baseia esta avaliação nos trabalhos realizados por peritos atuariais externos independentes. Verifica os dados de base subjacentes aos cálculos, os parâmetros atuariais e o cálculo do passivo, bem como a apresentação do passivo no balanço consolidado e as notas às demonstrações financeiras consolidadas.

XVII. O Tribunal conclui que as contas anuais consolidadas refletem fielmente a estimativa do montante global do passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal.

O Tribunal avaliou as estimativas significativas do final do exercício apresentadas nas contas

XVIII. No final de 2023, o valor estimado das despesas elegíveis efetuadas e devidas aos beneficiários, mas ainda não declaradas, ascendia a 155,2 mil milhões de euros (2022: 148,7 mil milhões de euros). Estes montantes foram registados como despesas acrescidas[5].

XIX. O aumento da estimativa em todos os programas é causado sobretudo pelo facto de o período de programação anterior estar em vias de encerramento e de a absorção dos fundos do QFP para 2021-2027 estar a ser mais lenta que o previsto. Esta situação significa que, em relação ao esperado, o valor dos pedidos realmente apresentados foi mais baixo e a proporção que teve de ser estimada no final do exercício foi mais elevada. Os acréscimos registados em relação ao MRR, que se baseiam numa previsão dos pagamentos futuros, diminuíram para 7,4 mil milhões de euros (2022: 22,6 mil milhões de euros).

XX. Para avaliar estas estimativas do final do exercício, o Tribunal examinou o sistema instituído pela Comissão para os cálculos relativos ao corte de operações para verificar se estavam corretos e completos nas direções-gerais que efetuaram a maioria das despesas. Durante os trabalhos de auditoria relativos à amostra de faturas e pré-financiamentos, o Tribunal examinou os cálculos pertinentes relativos ao corte de operações para fazer face ao risco de a contabilização dos acréscimos conter distorções.

XXI. O Tribunal conclui que a estimativa do montante global dos encargos acrescidos e outros adiantamentos pagos aos Estados-Membros é corretamente apresentada nas contas anuais consolidadas.

---

[5] Incluem encargos acrescidos do lado do passivo do balanço no valor de 76,2 mil milhões de euros e, do lado do ativo, 79,0 mil milhões de euros que reduzem o valor dos pré-financiamentos.

O Tribunal analisou os ativos gerados pelo processo de saída do Reino Unido

XXII. Em 1 de fevereiro de 2020, o Reino Unido deixou de ser um Estado-Membro da UE. Nos termos do acordo de saída, o Reino Unido comprometeu-se a honrar todas as obrigações financeiras no âmbito dos anteriores QFP decorrentes da sua adesão à UE.

XXIII. Após o termo do período de transição em 31 de dezembro de 2020, novas obrigações mútuas por parte da UE e do Reino Unido dão origem a determinados passivos e créditos para a UE. Estas obrigações devem ser refletidas nas contas anuais da União. A Comissão estimou que, à data do balanço, as contas da UE apresentavam um crédito líquido devido pelo Reino Unido de 15,5 mil milhões de euros (2022: 23,9 mil milhões de euros), dos quais se estima que 2,4 mil milhões de euros serão pagos nos 12 meses seguintes à data de relato.

XXIV. No âmbito dos seus procedimentos normais de auditoria, o Tribunal debateu com a Comissão o calendário, a exatidão e a exaustividade do ativo reconhecido e dos pagamentos realizados. Calculou de novo os montantes em causa, conciliando-os com os registos subjacentes, e verificou a adequação de quaisquer pressupostos utilizados.

XXV. O Tribunal conclui que a estimativa do ativo total reconhecido em relação ao processo de saída do Reino Unido é corretamente apresentada nas contas anuais consolidadas.

O Tribunal avaliou o impacto nas contas da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia

XXVI. Em 24 de fevereiro de 2022, a Rússia invadiu a Ucrânia. Uma vez que a UE presta assistência à Ucrânia sob a forma de empréstimos e subvenções, o Tribunal avaliou os cálculos da Comissão relativos à exposição financeira associada da União e a sua base subjacente, a fim de assegurar que as consequências reais e potenciais foram devidamente refletidas nas contas da UE. A avaliação teve por base os cálculos do próprio Tribunal e outros dados pertinentes.

XXVII. O Tribunal conclui que o tratamento do impacto da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia foi corretamente apresentado nas contas anuais consolidadas.

O Tribunal avaliou o impacto do IRUE nas contas

XXVIII. Com o Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE), a União mobilizou recursos substanciais para atenuar o impacto socioeconómico da pandemia. Para financiar o IRUE, a Comissão Europeia contrai dívida nos mercados de capitais. Estes fundos estão a ser disponibilizados aos Estados-Membros sob a

forma de subvenções não reembolsáveis ou empréstimos, até um montante previamente acordado. Estas atividades têm um efeito significativo nas demonstrações financeiras. O elemento mais importante do IRUE é o MRR.

XXIX. No âmbito dos seus procedimentos normais de auditoria, o Tribunal auditou os ativos, os passivos, as receitas e as despesas, incluindo aqueles relacionados com o IRUE, tendo concluído que são corretamente apresentados nas contas anuais consolidadas.

Outras questões

XXX. A Comissão é responsável pela prestação de "outras informações", um termo que abrange os "Destaques financeiros do ano", mas não as contas consolidadas ou o relatório do Tribunal sobre as mesmas. A opinião do Tribunal sobre as contas consolidadas não incide sobre estas outras informações nem é formulado qualquer tipo de conclusão em matéria de garantia sobre elas. No âmbito da auditoria das contas consolidadas, compete ao Tribunal tomar conhecimento das outras informações e examinar se existem incoerências significativas com as contas consolidadas ou com os conhecimentos obtidos na auditoria ou se parecem, de alguma forma, conter distorções materiais. Se concluir que existe uma distorção material dessas outras informações, é obrigado a comunicar o facto em conformidade. O Tribunal nada tem a comunicar neste aspeto.

Responsabilidades da gestão

XXXI. Nos termos dos artigos 310º a 325º do TFUE e do Regulamento Financeiro, a Comissão é responsável pela elaboração e apresentação das contas consolidadas da União Europeia, baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público, e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes. Compete-lhe também conceber, executar e manter um controlo interno relativo à elaboração e apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a *fraudes* ou erros. É responsável por garantir que as atividades, as operações financeiras e as informações refletidas nas demonstrações financeiras estão em conformidade com as disposições legislativas e regulamentares (leis, regulamentos, princípios, regras e normas) aplicáveis. Cabe-lhe em última instância a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas da União Europeia (artigo 317º do TFUE).

XXXII. Na elaboração das contas consolidadas, a Comissão é responsável por avaliar a capacidade da UE de prosseguir as suas atividades, divulgando quaisquer questões pertinentes e utilizando o princípio contabilístico da continuidade, a menos que pretenda liquidar a entidade ou cessar as suas atividades, ou não tenha outra alternativa realista senão fazê-lo.

XXXIII. A Comissão é responsável pela supervisão do processo de relato financeiro da UE.

XXXIV. Nos termos do Regulamento Financeiro (Título XIII), o contabilista da Comissão tem de apresentar as contas consolidadas da UE para efeitos de auditoria, primeiro como contas provisórias até 31 de março do exercício seguinte e depois como contas definitivas até 31 de julho. As contas provisórias devem já apresentar uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira da UE. Por esse motivo, é imperativo que todos os elementos das contas provisórias sejam apresentados como cálculos finais para permitir que o Tribunal exerça a sua função de acordo com o disposto no Título XIII do Regulamento Financeiro e nos prazos estabelecidos. Por norma, qualquer alteração entre as contas provisórias e as contas definitivas deveria resultar apenas das observações do Tribunal.

Responsabilidades do auditor na auditoria das contas consolidadas e operações subjacentes

XXXV. O Tribunal tem como objetivos obter uma garantia razoável de que as contas consolidadas da UE estão isentas de distorções materiais e de que as operações subjacentes são legais e regulares, e, com base na sua auditoria, fornecer ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes. Uma garantia razoável é um elevado nível de garantia, mas não assegura que a auditoria tenha necessariamente detetado todos os eventuais casos de distorções materiais ou incumprimentos. Estes podem resultar de fraudes ou de erros e são considerados materiais se, individualmente ou agregados, for razoável esperar que influenciem as decisões económicas tomadas com base nestas contas consolidadas.

XXXVI. No que se refere às receitas, a auditoria do Tribunal relativa aos recursos próprios baseados no Rendimento Nacional Bruto, no imposto sobre o valor acrescentado e nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados parte das estatísticas e dados em que assenta o seu cálculo e avalia os sistemas que a Comissão utiliza para os processar até ao recebimento das contribuições dos Estados-Membros e ao seu registo nas contas consolidadas. Em relação aos recursos próprios tradicionais, o Tribunal examina a contabilidade das autoridades aduaneiras e analisa os fluxos de direitos até ao recebimento dos montantes pela Comissão e ao seu registo nas contas. Existe o risco de os direitos aduaneiros não serem declarados ou serem declarados incorretamente às autoridades aduaneiras nacionais pelos importadores. Por conseguinte, os direitos de importação realmente cobrados ficam aquém do montante que, em teoria, deveria ser cobrado. Esta diferença é conhecida como "lacuna em termos de direitos aduaneiros". A opinião de auditoria do Tribunal relativa às receitas não tem em

conta estes montantes objeto de evasão, que não são inscritos nos sistemas contabilísticos dos recursos próprios tradicionais dos Estados-Membros.

XXXVII. No que se refere às despesas, o Tribunal examina as operações de pagamento quando as despesas foram efetuadas, registadas e aceites. Este exame abrange todas as categorias de pagamentos no momento em que são efetuados, salvo os adiantamentos. O Tribunal examina os adiantamentos quando o destinatário dos fundos apresenta provas da sua devida utilização e a instituição ou organismo aceita essas provas, procedendo ao apuramento do adiantamento, o que poderá acontecer apenas num exercício posterior.

XXXVIII. No caso das despesas do MRR, ao contrário das outras despesas orçamentais, a principal condição de pagamento é o cumprimento satisfatório de marcos e metas predefinidos. É necessário também que as medidas relacionadas com marcos e metas anteriormente cumpridos não tenham sido revertidas e não se viole a proibição do duplo financiamento. As condições de elegibilidade estabelecidas no Regulamento incluem o respeito do período de elegibilidade e do princípio de "não prejudicar significativamente", bem como a não substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes. Por conseguinte, a auditoria do Tribunal centra-se em verificar se estas condições de pagamento e de elegibilidade foram cumpridas. Tendo em conta que a conformidade das despesas efetuadas pelos destinatários finais com as regras da UE e nacionais não é uma condição para receber pagamentos do MRR, a opinião de auditoria do Tribunal não abrange a regularidade das despesas realizadas pelos mesmos. O Regulamento MRR não estabelece critérios suplementares para a interpretação da palavra "satisfatório", deixando, portanto, uma ampla margem de apreciação à Comissão para avaliar o cumprimento satisfatório dos marcos e metas. A avaliação das realizações quantitativas exige várias apreciações, que podem conduzir a diferentes interpretações. Este risco está especialmente presente nos casos em que os marcos ou as metas estão concebidos de forma vaga.

XXXIX. O Tribunal exerce juízo profissional e mantém ceticismo profissional durante a auditoria. Além disso:

a) assinala e avalia os riscos de distorções materiais das contas consolidadas e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico da UE, devidas a fraude ou erro, concebe e realiza procedimentos de auditoria em resposta a esses riscos, e obtém provas de auditoria suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião. Os casos de distorções materiais ou incumprimentos de origem fraudulenta são mais difíceis de detetar do que os casos resultantes de erros, uma vez que a fraude pode envolver colusão, falsificação, omissão intencional, deturpação ou desvio do controlo interno. Existe, assim, um maior risco de esses casos não serem detetados;

b) obtém conhecimento do controlo interno pertinente para a auditoria, tendo em vista conceber procedimentos de auditoria adequados, mas não para formular uma opinião sobre a eficácia do controlo interno;

c) avalia a adequação das políticas contabilísticas utilizadas e a razoabilidade das estimativas contabilísticas e das informações relacionadas divulgadas pela gestão;

d) conclui se a utilização, pela gestão, do princípio contabilístico da continuidade foi adequada e, com base nas provas de auditoria obtidas, se existe uma incerteza material devido a acontecimentos ou condições que possam lançar dúvidas significativas sobre a capacidade da entidade para prosseguir as suas atividades. Se o Tribunal concluir que existe uma incerteza material desse tipo, deve chamar a atenção no seu relatório para as respetivas informações divulgadas nas contas consolidadas ou, se essas informações não forem adequadas, deve modificar a sua opinião. As conclusões do Tribunal baseiam-se nas provas de auditoria obtidas até à data do seu relatório. No entanto, acontecimentos ou condições que se possam verificar no futuro podem fazer com que a entidade não prossiga as suas atividades;

e) avalia a apresentação, estrutura e conteúdo global das contas consolidadas, incluindo todas as informações divulgadas, e se as contas consolidadas representam as operações subjacentes e os acontecimentos de uma forma apropriada;

f) obtém provas de auditoria suficientes e apropriadas sobre as informações financeiras das entidades abrangidas pelo âmbito de consolidação da UE para expressar uma opinião sobre as contas consolidadas e as operações que lhes estão subjacentes. Compete-lhe a condução, supervisão e execução da auditoria, sendo o responsável exclusivo pela sua opinião de auditoria.

XL. O Tribunal comunica com a Comissão e outras entidades auditadas sobre, entre outros aspetos, o âmbito e o calendário previstos da auditoria, bem como sobre observações de auditoria importantes, incluindo quaisquer deficiências significativas no controlo interno.

XLI. Das questões debatidas com a Comissão e outras entidades auditadas, o Tribunal determina as que se revestem de maior importância na auditoria das contas consolidadas e que são, por isso, as principais questões de auditoria do período corrente. Descreve-as no seu relatório, salvo se a legislação ou regulamentação se opuser à sua divulgação pública ou se, em circunstâncias extremamente raras, o Tribunal determinar que uma questão não deve ser comunicada no seu relatório porque seria razoável esperar que as consequências negativas de o fazer seriam superiores a quaisquer benefícios em termos de interesse público.

11 de julho de 2024

Tony Murphy
Presidente

Tribunal de Contas Europeu
12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

Introdução

1.1. No presente capítulo do Relatório Anual, o Tribunal:

a) estabelece o contexto da sua *Declaração de Fiabilidade* e apresenta uma síntese das constatações e das conclusões sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das *operações* subjacentes, incluindo as informações sobre a regularidade comunicadas pela Comissão;

b) fornece informações sobre os casos de suspeita de fraude que comunica à Procuradoria Europeia e ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), bem como sobre as suas auditorias relativas à ação da UE para combater a fraude;

c) resume o seu método de auditoria (ver ***anexo 1.1***).

1.2. Tendo em conta que o *Mecanismo de Recuperação e Resiliência* (MRR)[6] é um instrumento temporário executado e financiado de um modo fundamentalmente diferente das despesas orçamentais ao abrigo dos *quadros financeiros plurianuais* (QFP), os resultados do trabalho do Tribunal sobre os pagamentos do MRR são apresentados num capítulo específico (***capítulo 11***), constituindo a base de uma opinião separada sobre a regularidade das despesas deste mecanismo.

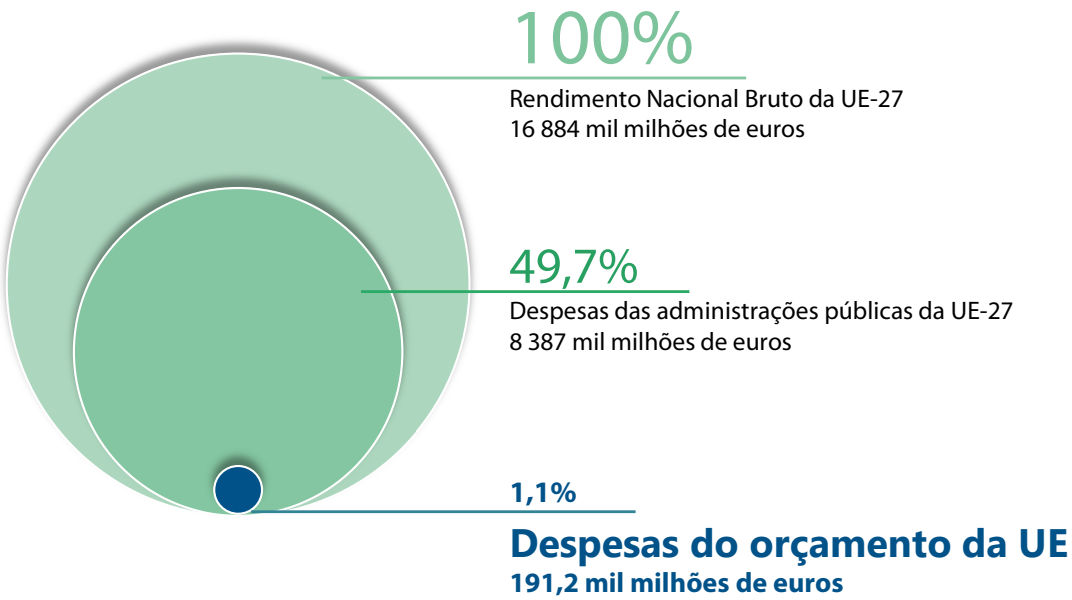
1.3. As despesas da UE são um instrumento importante, embora não o único, para a concretização dos objetivos das políticas. Outras medidas igualmente importantes incluem quadros legislativos, estratégias de política e a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas na UE. Em 2023, o total das despesas das administrações públicas dos Estados-Membros (8 387 mil milhões de euros) representou 49,7% do seu *Rendimento Nacional Bruto (RNB)* (16 884 mil milhões de euros). As despesas do orçamento da UE ascenderam a 191,2 mil milhões de euros, representando 2,3% do total das despesas das administrações públicas dos Estados-Membros da UE e 1,1% do seu RNB (ver ***figura 1.1***). Tendo em conta os pagamentos adicionais de *receitas afetadas* para subvenções no âmbito do MRR, no valor de 48,0 mil milhões de euros (ver ponto ***2.24***) financiados por dívida da UE, os pagamentos totalizaram 239,2 mil milhões de euros em 2023[7].

---

[6] Regulamento (UE) 2021/241 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

[7] Contas anuais consolidadas da UE de 2023, relatórios de execução orçamental e notas explicativas, secção 6.3 QFP: Execução das *dotações de pagamento*.

Figura 1.1 – Despesas do orçamento da UE e despesas das administrações públicas em percentagem do RNB, 2023

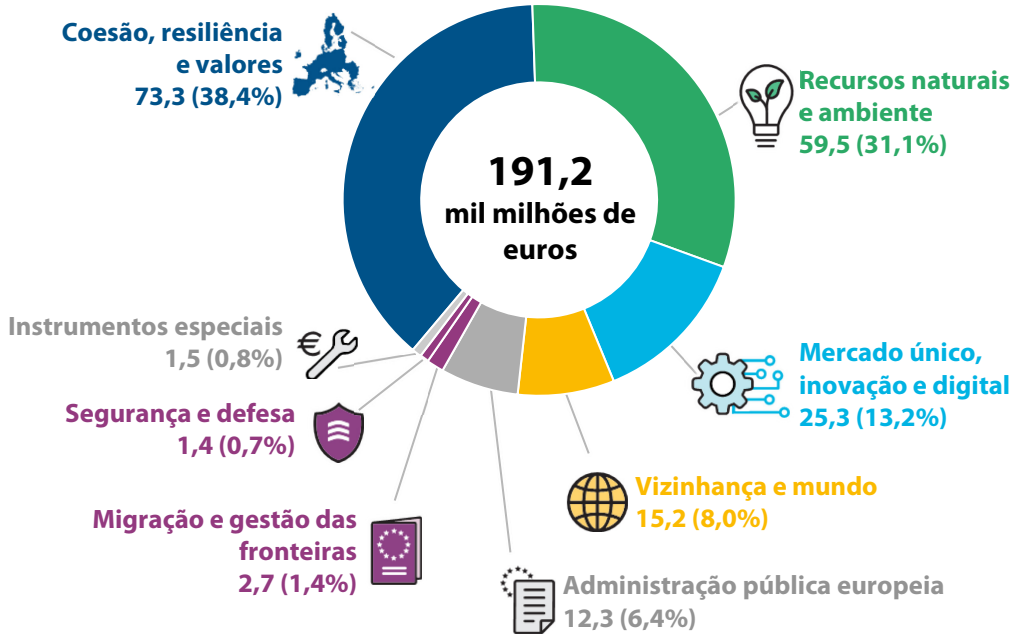


Fonte: TCE, com base nos dados sobre o RNB da UE-27: Comissão Europeia, contas anuais consolidadas da UE do exercício de 2023, anexo A – Receitas; despesas das administrações públicas da UE 27: base de dados do Eurostat – *Government revenue, expenditure and main aggregates* (dados extraídos em 22.4.2024); despesas do orçamento da UE: Comissão Europeia, Contas anuais consolidadas da UE do exercício de 2023.

1.4. Os fundos da UE são pagos aos beneficiários quer através de pagamentos únicos/frações anuais, quer de uma série de pagamentos no âmbito de regimes de despesas plurianuais. Em 2023, os pagamentos realizados a partir do orçamento da UE eram compostos por 50,3 mil milhões de euros de pré-financiamentos e 140,9 mil milhões de euros de outros pagamentos. Como indica a ***figura 1.2***, a maior percentagem do orçamento da UE destinou-se aos domínios "Coesão, resiliência e valores" e "Recursos naturais e ambiente", seguidos pelo domínio "Mercado único, inovação e digital".

Figura 1.2 – Despesas do orçamento da UE por rubrica do QFP, 2023

(mil milhões de euros)



Rubrica 1 do QFP (capítulo 5)	Mercado único, inovação e digital
Rubrica 2 do QFP (capítulo 6)	Coesão, resiliência e valores
Rubrica 3 do QFP (capítulo 7)	Recursos naturais e ambiente
Rubrica 4 do QFP (capítulo 8)	Migração e gestão das fronteiras
Rubrica 5 do QFP (capítulo 8)	Segurança e defesa
Rubrica 6 do QFP (capítulo 9)	Vizinhança e mundo
Rubrica 7 do QFP (capítulo 10)	Administração pública europeia
Instrumentos especiais	(fora do QFP)

Fonte: TCE.

Constatações de auditoria relativas ao exercício de 2023

Fiabilidade das contas

As contas não estavam afetadas por distorções materiais

1.5. As constatações do Tribunal incidem sobre as *contas consolidadas* da UE[8] (as "contas") relativas ao exercício de 2023. O Tribunal recebeu-as, juntamente com a declaração do contabilista, em 28 de junho de 2024, antes do prazo final de apresentação permitido nos termos do *Regulamento Financeiro*. As contas são acompanhadas de uma secção designada por "Destaques financeiros do ano"[9], que não está abrangida pela opinião de auditoria do Tribunal. No entanto, em conformidade com as normas de auditoria, o Tribunal avaliou a sua coerência com as informações constantes das contas.

1.6. As contas publicadas pela Comissão indicam que, em 31 de dezembro de 2023, o passivo total ascendia a 679,9 mil milhões de euros e o ativo total a 467,7 mil milhões de euros. A diferença de 212,2 mil milhões de euros representava o ativo líquido (negativo), que incluía as reservas e a parte das despesas já efetuadas pela UE até 31 de dezembro e que terá de ser financiada pelos orçamentos futuros. O *resultado económico* (negativo) de 2023 foi de 71,4 mil milhões de euros. Os montantes despendidos com o *Instrumento de Recuperação da União Europeia* (IRUE) contribuíram significativamente para os valores negativos mencionados.

1.7. A auditoria do Tribunal permitiu constatar que as contas não estavam afetadas por distorções materiais. Os resultados dos trabalhos do Tribunal sobre a gestão financeira e orçamental dos fundos da UE são apresentados no ***capítulo 2***.

---

[8] Artigo 241º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046.

[9] *Recommended Practice Guideline 2 (RPG 2) – Financial Statement Discussion and Analysis* do Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (CNICSP).

Principais questões de auditoria relativas às demonstrações financeiras de 2023

1.8. As principais questões de auditoria são aquelas que, segundo o juízo profissional do Tribunal, se revestiram de maior importância na sua auditoria das demonstrações financeiras do período corrente. Estas questões foram consideradas pelo Tribunal no âmbito da auditoria das demonstrações financeiras como um todo, bem como na formulação da sua opinião nesta matéria, mas não é apresentada uma opinião específica sobre as mesmas. O Tribunal divulga informações sobre as principais questões de auditoria na sua Declaração de Fiabilidade.

Regularidade das operações

1.9. O Tribunal examinou as receitas e despesas da UE para avaliar se os seus recursos foram cobrados e gastos em conformidade com a legislação e regulamentação aplicáveis[10]. Os resultados da auditoria são sintetizados abaixo e apresentados em pormenor no ***capítulo 4*** no respeitante às receitas e nos ***capítulos 5 a 10*** no respeitante às despesas. A síntese que se segue não inclui os resultados do trabalho de auditoria sobre as despesas do MRR, que são apresentados no ***capítulo 11***.

A opinião do Tribunal abrange as operações de receitas e despesas orçamentais

1.10. No que se refere às receitas, o Tribunal obteve garantias razoáveis para a opinião de auditoria mediante uma avaliação de alguns dos principais sistemas, complementada por testes das operações. A amostra de 65 operações examinadas foi concebida para ser representativa de todas as fontes de receitas do orçamento da UE, que incluem receitas provenientes de recursos próprios (direitos aduaneiros e recursos baseados no imposto sobre o valor acrescentado (IVA), nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados e no RNB) e receitas provenientes de outras fontes. A amostra do Tribunal incluiu também as receitas afetadas externas utilizadas para financiar a componente não reembolsável (subvenções) do MRR, que inclui os montantes dos empréstimos contraídos pela Comissão para prestar apoio financeiro não reembolsável aos Estados-Membros ao abrigo do IRUE. A UE terá de reembolsar estes montantes no futuro (ver pontos ***4.2 a 4.4***).

[10] Incluindo operações do QFP para 2014-2020 e anteriores.

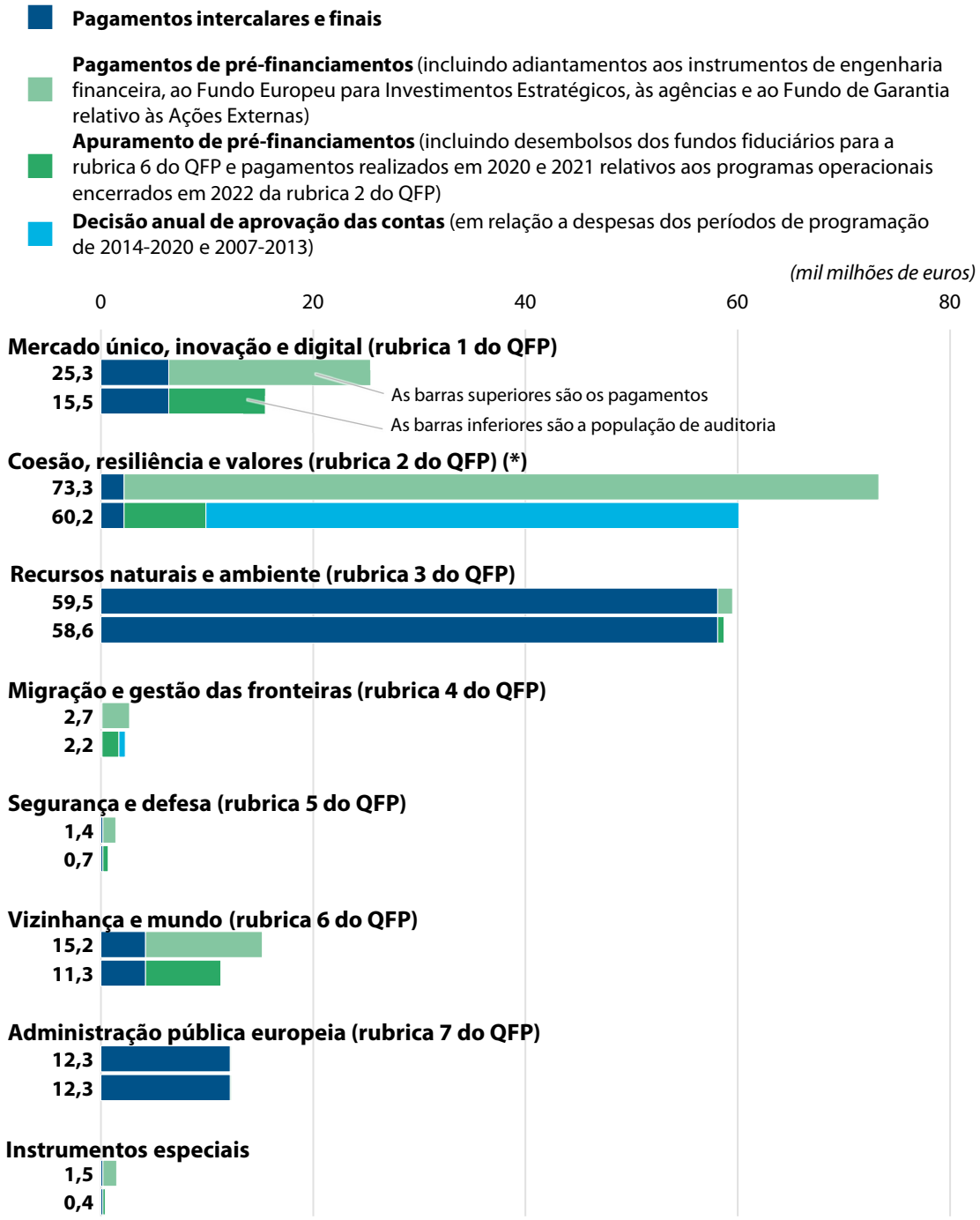
1.11. Relativamente às despesas, o Tribunal selecionou uma amostra representativa de 748 operações, que incluem transferências de fundos do orçamento da UE para os *destinatários finais* das despesas. Os testes realizados pelo Tribunal a estas operações contribuem para a sua Declaração de Fiabilidade e a sua estimativa da proporção de operações irregulares no conjunto da população de auditoria, nas despesas de risco elevado e de risco reduzido (ver ponto ***1.16***) e em cada rubrica do QFP para a qual apresenta uma apreciação específica (rubricas 1, 2, 3 e 7). As operações examinadas e os exemplos ilustrativos apresentados neste relatório não constituem uma base para retirar conclusões quanto aos Estados-Membros, estados ou regiões beneficiários em questão (ver ponto ***(22)*** do ***anexo 1.1***).

1.12. Em 2023, a população de auditoria do Tribunal relativamente às receitas ascendeu a 248,4 mil milhões de euros (ver ***figura 4.1***). No caso das despesas, foi de 161,2 mil milhões de euros, incluindo os complementos do IRUE destinados aos programas do QFP para 2021-2027 existentes, que têm de ser gastos em conformidade com as regras setoriais específicas. Estes montantes incluem tanto as contribuições do Reino Unido como os pagamentos que lhe foram efetuados, em conformidade com as condições estabelecidas no Acordo de Saída[11].

1.13. A ***figura 1.3*** apresenta a população de auditoria quanto às despesas (repartida por pagamentos intercalares e finais, *apuramentos* de pré-financiamentos e decisões anuais de aceitação das contas) em comparação com as despesas da UE por rubrica do QFP (ver ponto ***(19)*** do ***anexo 1.1***).

[11] Artigos 136º e 138º do Acordo sobre a Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica.

Figura 1.3 – Comparação da população de auditoria do Tribunal (161,2 mil milhões de euros) com as despesas do orçamento da UE (191,2 mil milhões de euros) por rubrica do QFP em 2023



(*) Os pontos ***6.8*** e ***6.9*** apresentam informações sobre a população de auditoria do Tribunal (60,2 mil milhões de euros) para a rubrica "Coesão, resiliência e valores".

Fonte: TCE.

Os erros continuam presentes em vários tipos de despesas

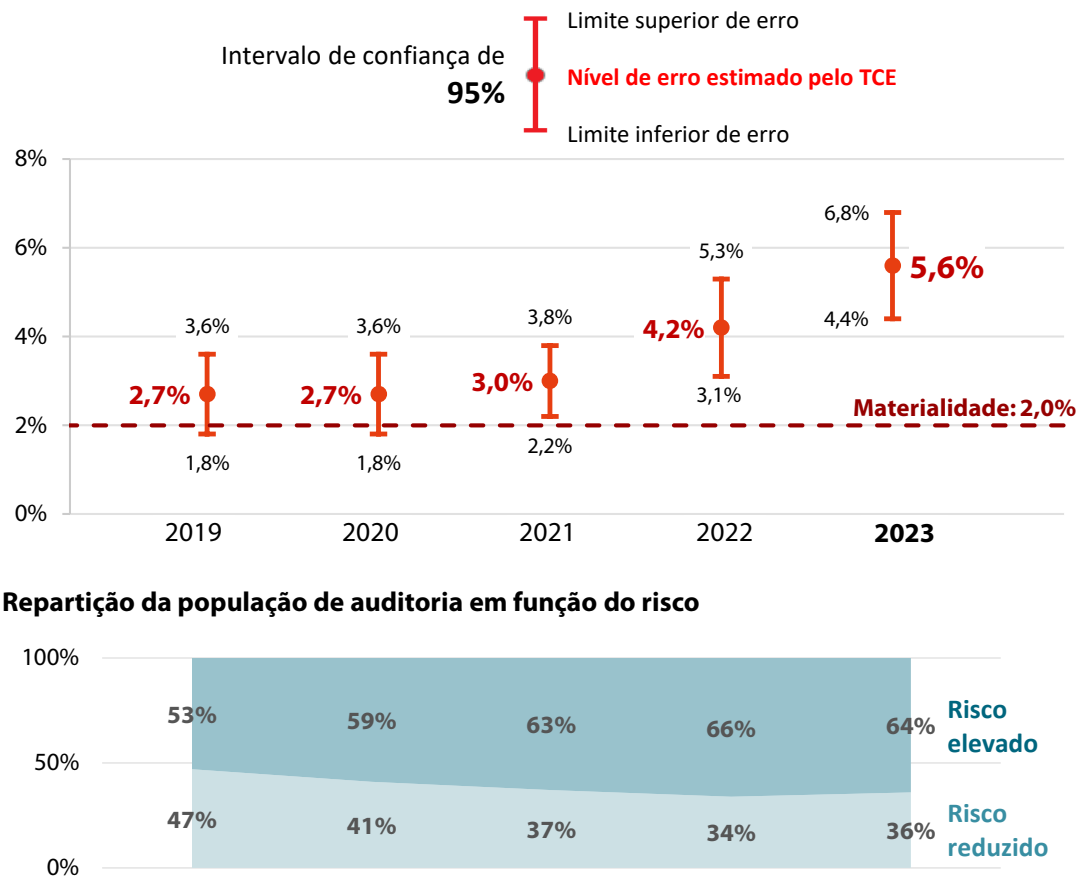
1.14. No que respeita à regularidade das receitas e despesas da UE, apresentam-se em seguida as principais conclusões do Tribunal.

a) **Receitas:** globalmente, as provas de auditoria indicam que o nível de erro nas operações de receitas não é significativo. Os sistemas de gestão das receitas examinados pelo Tribunal eram geralmente eficazes. Porém, a eficácia era parcial no respeitante a alguns elementos dos sistemas da Comissão para a gestão das reservas relativas ao RNB e ao IVA; aos pontos em aberto relativos aos recursos próprios tradicionais (RPT); aos principais controlos internos dos RPT avaliados pelo Tribunal em determinados Estados-Membros; e aos sistemas para assegurar a fiabilidade e a comparabilidade dos dados utilizados para o cálculo das contribuições dos Estados-Membros para o novo recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico. O Tribunal constatou igualmente que algumas ações do Plano de Ação Aduaneira da Comissão registam atrasos, em especial as relacionadas com a execução da reforma aduaneira da UE. No entanto, estas insuficiências não afetam a opinião de auditoria do Tribunal sobre a regularidade das receitas, uma vez que não dizem respeito às operações subjacentes às contas (ver ***capítulo 4***).

b) **Despesas:** as provas de auditoria indicam que o nível global de erro[12] foi significativo, situando-se em 5,6%. O Tribunal calcula, com um grau de confiança de 95%, que o *nível de erro estimado* na população se situe entre 4,4% e 6,8% (limites inferior e superior de erro, respetivamente) – ver ***figura 1.4***. O nível de erro foi impulsionado sobretudo pelo domínio "Coesão, resiliência e valores", que foi o que mais contribuiu para esta taxa (3,5 pontos percentuais), seguido pelos domínios "Recursos naturais e ambiente" (0,8 pontos percentuais), "Vizinhança e mundo" (0,8 pontos percentuais) e "Mercado único, inovação e digital" (0,3 pontos percentuais). Continuam a existir erros materiais nas despesas de risco elevado, que se baseiam, principalmente, em reembolsos (ver pontos ***1.16*** a ***1.18***). Em 2023, essas despesas representavam 64,4% da população de auditoria do Tribunal.

[12] O ponto ***(25)*** do ***anexo 1.1*** apresenta a definição de "erro".

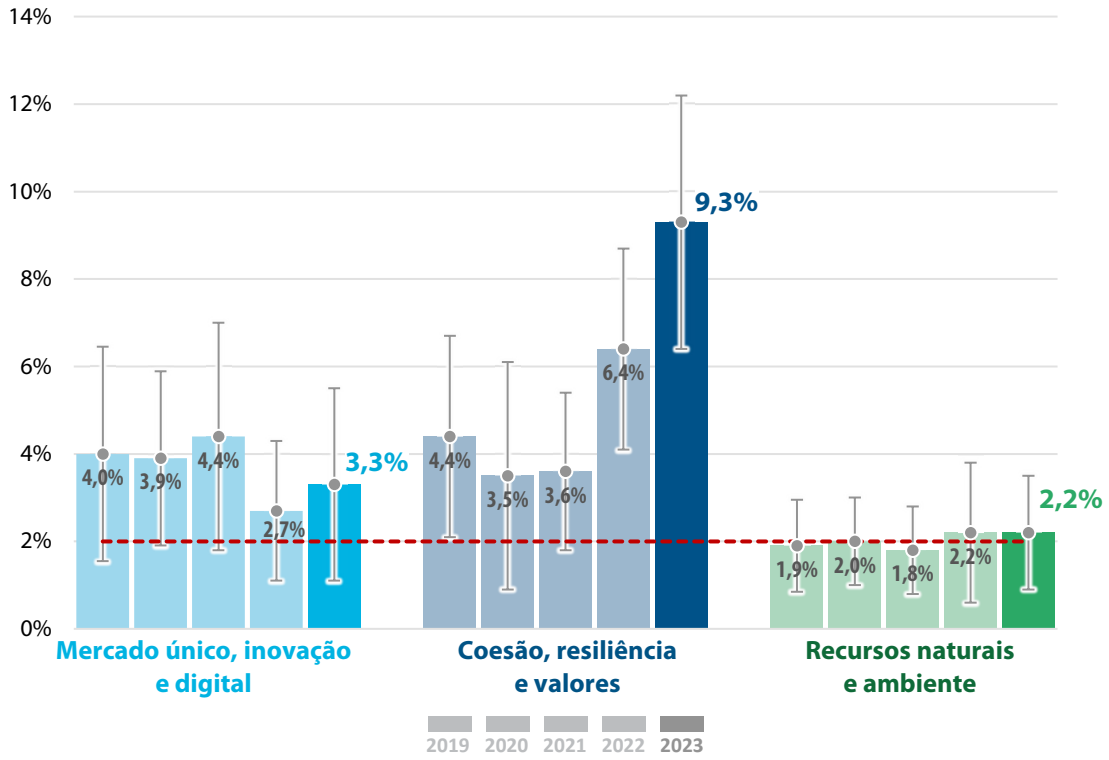
Figura 1.4 – Nível de erro estimado e população de auditoria (2019-2023)



Fonte: TCE.

1.15. A ***figura 1.5*** apresenta uma comparação dos níveis de erro estimados pelo Tribunal para os domínios "Mercado único, inovação e digital", "Coesão, resiliência e valores" e "Recursos naturais e ambiente" entre 2019 e 2023. Os pontos ***1.20*** a ***1.22*** e os ***capítulos 5 a 7*** fornecem informações adicionais.

Figura 1.5 – Níveis de erro estimados nas rubricas 1, 2 e 3 do QFP (2019-2023)



Fonte: TCE.

O risco de erro é mais elevado nos pagamentos baseados em reembolsos do que nos baseados em direitos

1.16. Na sequência da sua análise dos riscos, baseada na forma de desembolso dos fundos, nos resultados de auditorias que realizou anteriormente e na sua avaliação dos sistemas de gestão e de controlo, o Tribunal dividiu a população de auditoria das operações subjacentes em despesas de risco elevado e reduzido a fim de selecionar a sua amostra representativa. O Tribunal considera que:

— o risco de erro é menos elevado nas despesas associadas a **pagamentos baseados em direitos**, em que os beneficiários devem satisfazer determinadas condições, bem como em parte das despesas administrativas (vencimentos e pensões do pessoal da UE);

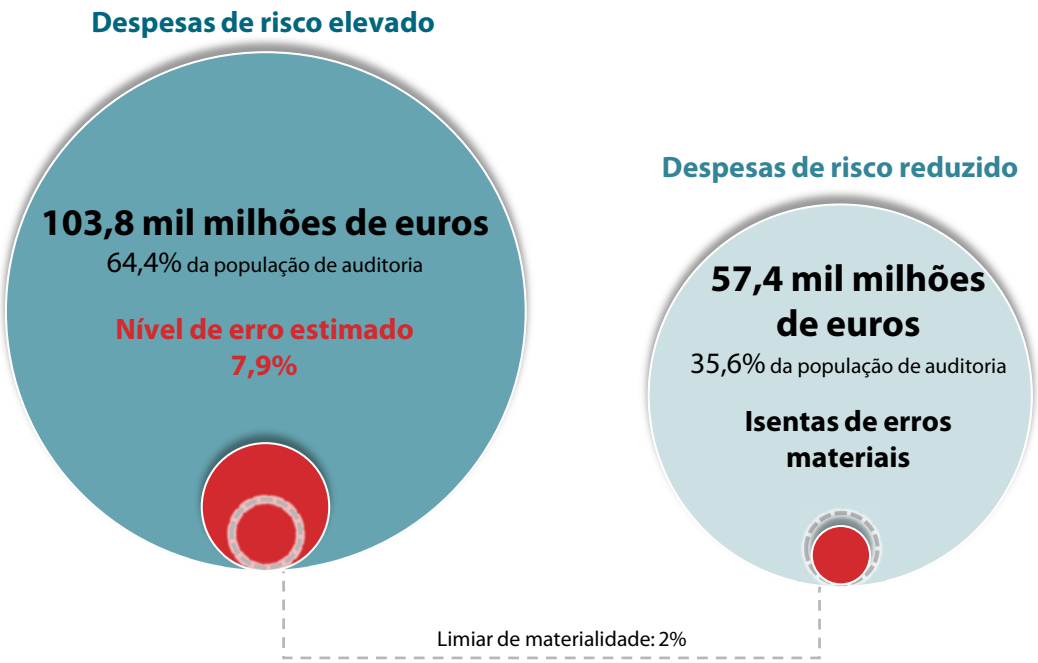
— o risco de erro é elevado nas despesas sujeitas a regras complexas, como é o caso, principalmente, dos **pagamentos baseados em reembolsos**, em que os beneficiários devem apresentar pedidos para os custos elegíveis que efetuaram. Para este fim e para comprovarem que exercem uma atividade elegível para apoio, devem apresentar provas dos custos reembolsáveis que realizaram. Ao fazê-lo, devem muitas vezes seguir regras complexas relativamente ao que podem declarar (elegibilidade) e à forma como devem efetuar os custos (regras relativas à contratação pública ou aos *auxílios estatais*).

1.17. Em 2023, o Tribunal continuou a constatar que as despesas de risco elevado estavam afetadas por erros materiais, mas que o mesmo não sucedia nas despesas de risco reduzido. Por conseguinte, os resultados da auditoria relativamente a 2023 reiteram a avaliação do Tribunal, conforme refletido na sua avaliação e classificação dos riscos, de que a forma como os fundos são desembolsados tem impacto no risco de erro.

As despesas de risco elevado representam uma proporção substancial da população de auditoria do Tribunal e estão afetadas por erros materiais

1.18. A ***figura 1.6*** mostra que as despesas de risco elevado representam 64,4% da população de auditoria do Tribunal (2022: 66,0%). Tendo em conta os resultados dos testes em todas as rubricas do QFP, o Tribunal estima que o nível de erro nas despesas de risco elevado se situe em 7,9% (2022: 6,0%).

Figura 1.6 – Repartição da população de auditoria de 2023 entre despesas de risco elevado e reduzido

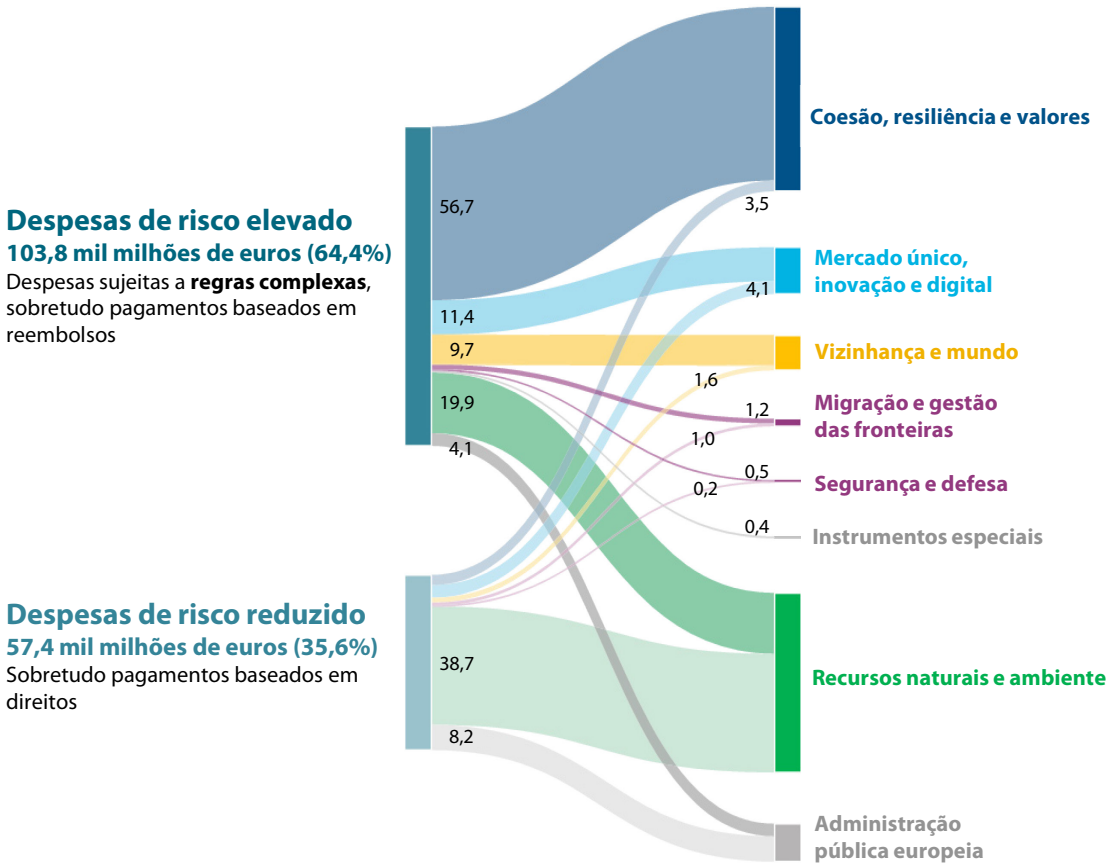


Fonte: TCE.

1.19. Como mostra a ***figura 1.7***, o domínio "Coesão, resiliência e valores" é o que mais contribui para a população de risco elevado (56,7 mil milhões de euros), seguida pelos domínios "Recursos naturais e ambiente" (19,9 mil milhões de euros), "Mercado único, inovação e digital" (11,4 mil milhões de euros) e "Vizinhança e mundo" (9,7 mil milhões de euros). Os pontos ***1.20*** a ***1.23*** apresentam uma síntese das constatações do Tribunal em relação a cada uma destas rubricas.

Figura 1.7 – Repartição das despesas de risco elevado e reduzido por rubrica do QFP

(mil milhões de euros)



Fonte: TCE.

1.20. "Mercado único, inovação e digital" (***capítulo 5***): tal como em anos anteriores neste domínio, as despesas de investigação e inovação (sobretudo do Horizonte 2020), que representam a maioria dos pagamentos ao abrigo desta rubrica, continuam a ser de risco elevado e constituem a principal fonte de erros. Os erros neste domínio incluem várias categorias de custos inelegíveis (em especial, montantes inelegíveis relativos a custos diretos com pessoal, outros *custos diretos* e a falta de documentos comprovativos essenciais). O Tribunal detetou igualmente irregularidades em relação aos projetos do Mecanismo Interligar a Europa, um dos quais dizia respeito a uma violação grave das regras de contratação pública da UE.

1.21. "Coesão, resiliência e valores" (***capítulo 6***): as despesas neste domínio são executadas principalmente através do *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional* (FEDER), do *Fundo de Coesão* (FC) e do *Fundo Social Europeu Mais* (FSE+). São compostas sobretudo por pagamentos baseados em reembolsos, que o Tribunal considera serem de risco elevado. Este ano, tanto a taxa de erro estimada como o

número de erros detetados pelo Tribunal em relação a esta rubrica voltaram a ser significativamente superiores aos anos anteriores. O Tribunal observa que várias circunstâncias exerceram uma pressão adicional sobre as administrações dos Estados-Membros e aumentaram o risco sobre a sua capacidade de assegurar a regularidade das despesas e a sua conformidade com os princípios da *boa gestão financeira*. Estas circunstâncias incluem a disponibilização de recursos adicionais significativos da REACT-EU e o fim, a 31 de dezembro de 2023, do período de elegibilidade da coesão de 2014-2020, o qual, nos últimos anos, se sobrepõe ao período de elegibilidade do MRR (ver ponto ***6.17***). Os principais tipos de erros quantificados foram projetos e custos inelegíveis, o incumprimento das regras em matéria de contratação pública ou de auxílios estatais e a falta de documentos essenciais.

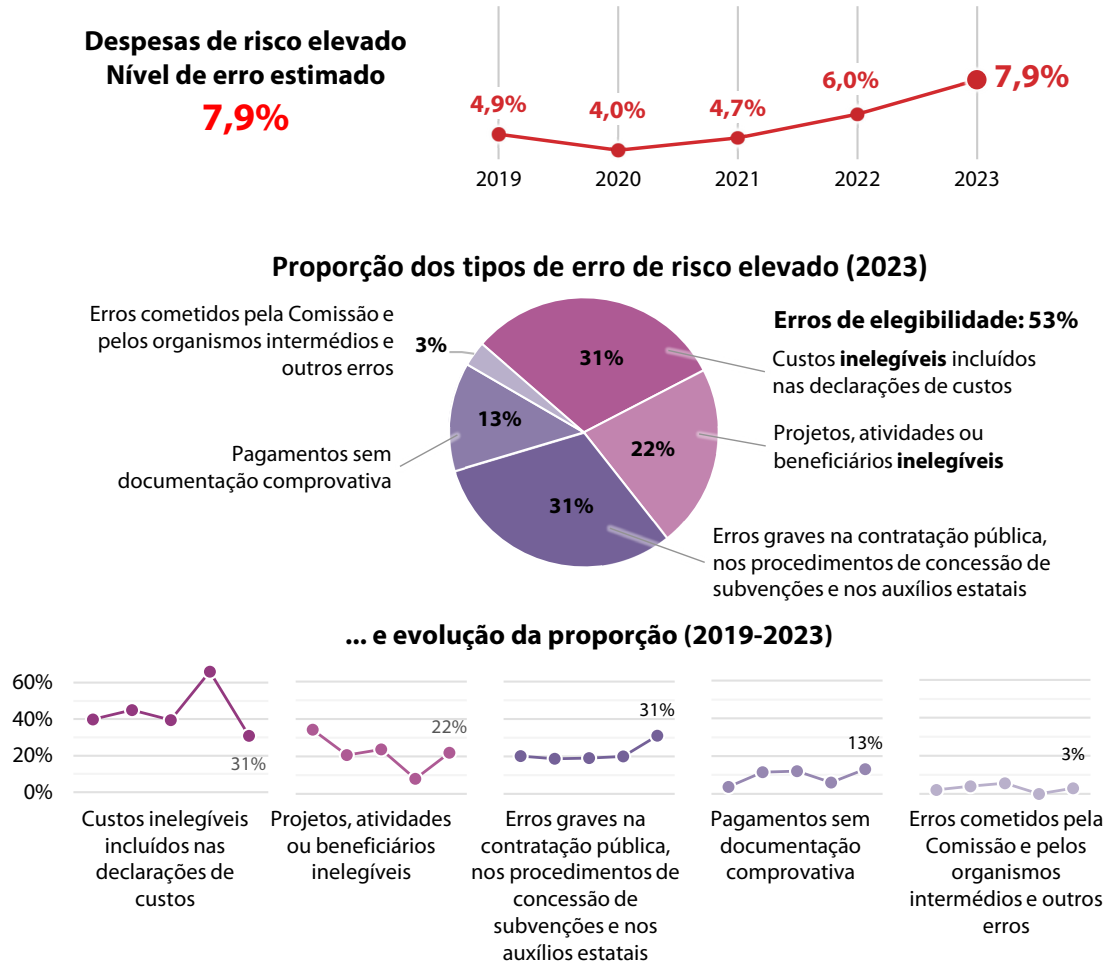
1.22. "Recursos naturais e ambiente" (***capítulo 7***): os resultados indicam que o nível de erro foi significativo nos domínios de despesas que o Tribunal considera serem de risco elevado (desenvolvimento rural, medidas de mercado e nos restantes domínios de intervenção da rubrica 3 do QFP que não se inserem na *Política Agrícola Comum – PAC)*. Estes representam cerca de 34% das despesas desta rubrica e assumem sobretudo a forma de reembolsos. As despesas inelegíveis e o incumprimento dos compromissos agroambientais são os erros mais comuns nestes domínios.

1.23. "Vizinhança e mundo" (***capítulo 9***): as despesas neste domínio baseiam-se principalmente em reembolsos e abrangem *ações externas* financiadas pelo orçamento da UE. O Tribunal considera que todos os tipos de despesas desta rubrica são de risco elevado, exceto os pagamentos de *apoio orçamental* e as despesas administrativas, que representam cerca de 20%. A maior parte dos erros constatados nas despesas de risco elevado deste domínio diziam respeito a despesas não realizadas, custos inelegíveis e incumprimento das regras de contratação pública.

Os erros de elegibilidade continuam a ser os que mais contribuem para o nível de erro estimado nas despesas de risco elevado

1.24. Tal como fez nos últimos anos, em seguida o Tribunal descreve em mais pormenor os tipos de erros detetados nas despesas de risco elevado, dado que é nestas que persistem os erros materiais. A ***figura 1.8*** mostra a contribuição de cada tipo de erro para o nível de erro estimado nas despesas de risco elevado em 2023, a par das estimativas de 2019 a 2023.

Figura 1.8 – Contribuição, por tipo de erro, para o nível de erro estimado para 2023 nas despesas de risco elevado



Fonte: TCE.

1.25. Em 2023, o Tribunal continuou a constatar que os erros de elegibilidade, sobretudo nos domínios "Coesão, resiliência e valores", "Recursos naturais e ambiente", "Vizinhança e mundo" e "Mercado único, inovação e digital", foram os que mais contribuíram para o nível de erro estimado nas despesas de risco elevado, com 53% (2022: 74%). Destes erros, os custos inelegíveis incluídos nas declarações de custos contribuíram com 31% e os projetos, atividades ou beneficiários inelegíveis com 22%.

1.26. Em 2023, os erros relacionados com infrações às regras de contratação pública nos domínios "Coesão, resiliência e valores", "Vizinhança e mundo", "Mercado único, inovação e digital" e "Administração pública europeia", bem como às regras em matéria de auxílios estatais no domínio "Coesão, resiliência e valores" contribuíram com 31% (2022: 20%) para o nível de erro estimado nas despesas de risco elevado.

1.27. Acresce que, mais do que em anos anteriores, o nível de erro nas despesas de risco elevado foi significativamente afetado por pagamentos para os quais não foram apresentados documentos comprovativos essenciais, sobretudo nos domínios "Coesão, resiliência e valores" e "Vizinhança e mundo". Estes erros contribuíram com 13% (2022: 6%) para o nível de erro estimado nas despesas de risco elevado. A falta de informações comprovativas é particularmente preocupante, dado que prejudica a prestação de contas.

Nível de erro inferior ao limiar de materialidade nas despesas de risco reduzido

1.28. Relativamente às despesas de risco reduzido, que representaram 35,6% da população de auditoria, o Tribunal conclui que o nível de erro estimado se situa abaixo do limiar de materialidade de 2,0%, tal como em 2021 e 2022. As despesas de risco reduzido incluem principalmente pagamentos baseados em direitos, parte das despesas administrativas (vencimentos e pensões dos funcionários da UE – ver ***capítulo 10***) e o apoio orçamental a países terceiros ("Vizinhança e Mundo" – ver ***capítulo 9***) (ver ***figura 1.7***). Os pagamentos baseados em direitos incluem *pagamentos diretos* aos agricultores ("Recursos naturais e ambiente" – ver ***capítulo 7***) e ações dirigidas aos estudantes e outras ações de mobilidade no âmbito do programa *Erasmus+* ("Coesão, resiliência e valores" – ver ***capítulo 6***).

Informações da Comissão sobre regularidade

1.29. A Comissão é responsável em última instância pela execução do orçamento da UE, independentemente da modalidade de gestão (direta, indireta ou partilhada). Presta contas da sua ação em cinco documentos, incluídos no "pacote integrado de relatórios financeiros e de prestação de contas":

a) *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução* (RAGE);

b) Contas Anuais Consolidadas da União Europeia;

c) relatório sobre o seguimento da *quitação* do exercício anterior;

d) relatório dirigido à autoridade de quitação relativo às auditorias internas efetuadas no exercício anterior;

e) previsão a longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída do orçamento da UE.

1.30. O RAGE resume as principais informações sobre o controlo interno e a gestão financeira referidas nos *relatórios anuais de atividades* (RAA) das várias direções-gerais da Comissão. A responsabilidade por estes relatórios segue a repartição de competências estabelecida nos mecanismos de governação da Comissão. Os diretores-gerais são responsáveis pela fiabilidade das informações fornecidas nos respetivos RAA, ao passo que o Colégio de Comissários adota o RAGE, detendo, por conseguinte, em última análise, a propriedade da elaboração do relatório e das informações nele apresentadas.

A estimativa de erro da Comissão é significativamente inferior ao intervalo de confiança estimado pelo Tribunal

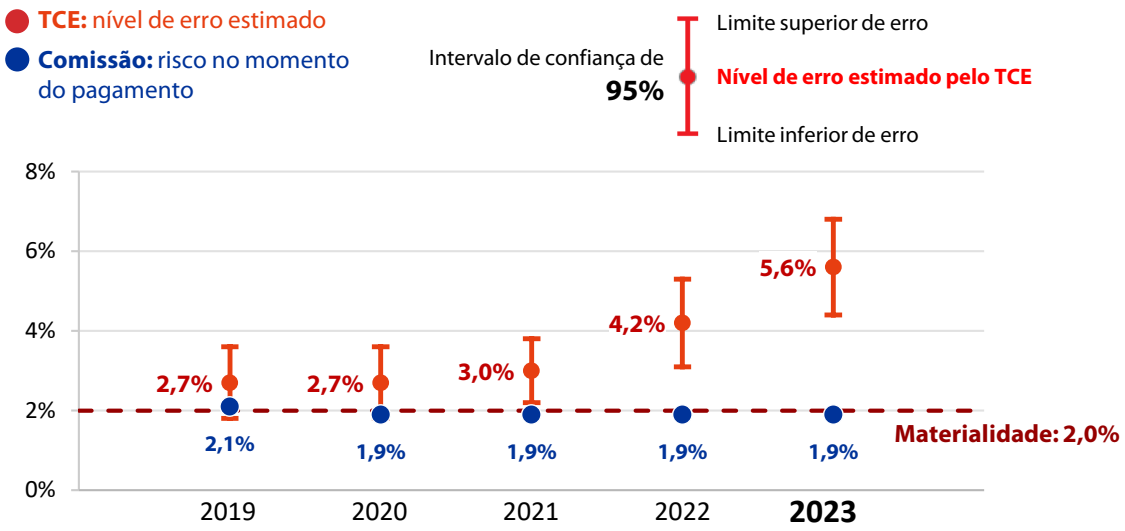
1.31. No RAGE, a Comissão apresenta uma estimativa do risco no momento do pagamento[13] para as operações subjacentes às contas de 2023. Este conceito representa a estimativa da Comissão do montante que, no momento do pagamento, foi desembolsado sem respeitar as regras aplicáveis e é o que mais se aproxima da estimativa do nível de erro pelo Tribunal.

1.32. A ***figura 1.9*** mostra os valores apresentados pela Comissão para o risco no momento do pagamento, bem como o intervalo de confiança de 95% calculado pelo Tribunal[14] para o nível de erro estimado. A Comissão estima o risco no momento do pagamento em 2023 em 1,9%, percentagem significativamente inferior ao nível de erro estimado pelo Tribunal de 5,6% (2022: 4,2%), e inferior ao intervalo de confiança calculado, que se situa entre 4,4% e 6,8% (ver ponto ***1.14***, alínea ***(b)***).

[13] O artigo 247º, nº 1, alínea b), subalínea i), do Regulamento Financeiro exige que o RAGE inclua uma estimativa do nível de erro nas despesas da UE.

[14] Para uma explicação do intervalo de confiança de 95%, ver ponto ***(27)*** do ***anexo 1.1***.

Figura 1.9 – Estimativa da Comissão para o risco no momento do pagamento em comparação com o nível de erro estimado pelo Tribunal



Fonte: TCE.

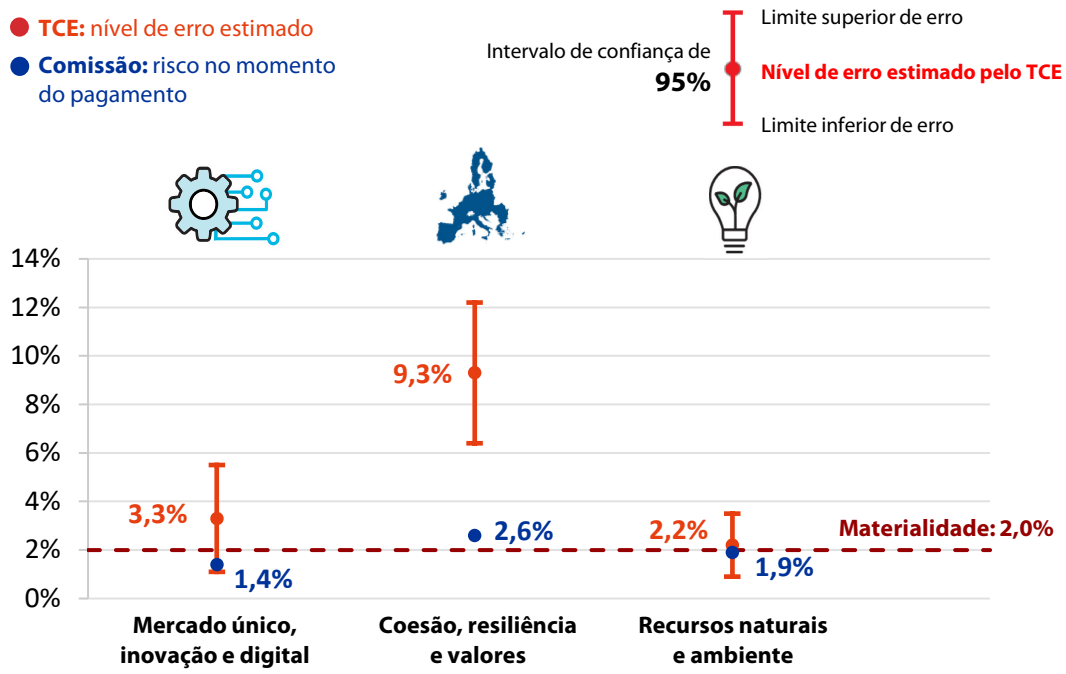
1.33. O risco no momento do pagamento é divulgado individualmente para cada direção-geral, nos seus RAA, e como valores agregados para cada domínio de intervenção e para a Comissão no seu conjunto, no RAGE. A ***figura 1.10*** mostra uma comparação entre o nível de erro estimado pelo Tribunal e as estimativas da Comissão para as três maiores rubricas do QFP relativamente às quais o TCE apresenta uma apreciação específica. A comparação revela que os valores da Comissão são inferiores às estimativas do Tribunal em três domínios de intervenção. O Tribunal constatou que:

— na rubrica 1, "**Mercado único, inovação e digital**", a estimativa feita pela Comissão do risco no momento do pagamento, de 1,4%, situa-se na metade inferior do intervalo de confiança calculado pelo Tribunal, abaixo do nível de erro estimado por este (ver pontos ***5.7*** e ***5.42***);

— na rubrica 2, "**Coesão, resiliência e valores**", a estimativa da Comissão era de 2,6%, significativamente inferior ao intervalo de confiança do nível de erro estimado pelo Tribunal (ver pontos ***6.15*** e ***6.74***);

— na rubrica 3, "**Recursos naturais e ambiente**", a estimativa feita pela Comissão do risco no momento do pagamento, de 1,9%, situa-se na metade inferior do intervalo de confiança calculado pelo Tribunal, abaixo do nível de erro estimado por este (ver pontos ***7.16*** e ***7.38***).

Figura 1.10 – Estimativa do nível de erro de 2023 pelo Tribunal em comparação com a estimativa feita pela Comissão do risco no momento do pagamento para as rubricas 1, 2 e 3 do QFP



Fonte: TCE.

É provável que a avaliação dos riscos realizada pela Comissão subestime o nível de risco

1.34. No RAGE, a Comissão apresenta a sua avaliação global do risco nas despesas anuais de 2023, de modo a definir ações e centrá-las nos domínios de risco elevado. Divide estas despesas anuais (as "despesas totais pertinentes") em domínios em que o risco no momento do pagamento é estimado como reduzido (inferior a 2,0%), médio (entre 2,0% e 2,5%) e elevado (superior a 2,5%). Esta divisão é alcançada mediante uma estimativa do risco no momento do pagamento em cada um dos programas e outros segmentos pertinentes de despesas. Para os domínios "Recursos naturais e ambiente" e "Coesão, resiliência e valores", estima o risco global no momento do pagamento relativo a cada organismo pagador e programa operacional nos Estados-Membros e insere-o na categoria de risco adequada (reduzido, médio ou elevado). Com base nesta metodologia, a Comissão estima que o risco no momento do pagamento é reduzido para 67% das despesas (2022: 63%), médio para 9% (2022: 12%) e elevado para 24% (2022: 25%).

1.35. Não obstante, o trabalho do Tribunal revelou as seguintes limitações nos controlos *ex post* efetuados pela Comissão que, em conjunto, afetam a solidez da avaliação dos riscos realizada pela Comissão:

- a rubrica 1, **"Mercado único, inovação e digital"**, do QFP (total das despesas pertinentes da Comissão: 19 mil milhões de euros) integra sobretudo despesas que a Comissão classifica como de risco reduzido (67% das despesas totais desta rubrica). Contudo, o Tribunal comunicou anteriormente insuficiências nas auditorias *ex post* da Comissão nesta matéria[15], que a levam a subestimar o risco no momento do pagamento nos programas em causa. Em relação a 2023, o Tribunal estimou um nível de erro de 3,3% na rubrica 1 do QFP, o que indica que estas insuficiências ainda subsistem. Na sua opinião, apesar das medidas já tomadas pela Comissão, esta continua a subestimar o risco no momento do pagamento (ver pontos ***5.41*** e ***5.42***);

- a rubrica 2, "**Coesão, resiliência e valores**", do QFP (total das despesas pertinentes da Comissão: 67 mil milhões de euros) integra programas operacionais que a Comissão classifica sobretudo como de risco reduzido ou médio (67% das despesas totais desta rubrica), consoante as suas taxas de erro confirmadas. Em relação a 2023, o Tribunal estimou um nível de erro de 9,3% na rubrica 2 do QFP (ver ponto ***6.15***). Tendo em conta os resultados das próprias auditorias da Comissão e os 49 erros não detetados resultantes da auditoria do Tribunal, bem como numerosas insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria, o Tribunal conclui que, no final do período de elegibilidade (31 de dezembro de 2023), os sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros continuaram a não ser sempre eficazes a impedir ou detetar irregularidades nas despesas declaradas pelos beneficiários. Por conseguinte, também a fiabilidade das taxas de erro da Comissão é afetada, uma vez que estas dependem de sistemas nacionais que não funcionam eficazmente (ver pontos ***6.59*** e ***6.72***).
  O Tribunal constatou que a Comissão continua a detetar irregularidades através das suas auditorias de conformidade, mas que as análises documentais têm limitações inerentes relativas à confirmação da *taxa de erro residual total*[16]. As constatações de auditoria do Tribunal demonstram que as taxas de erro calculadas pela Comissão estão subestimadas (ver ponto ***6.74***) e que, por conseguinte, alguns programas poderão ter sido erradamente classificados como de risco reduzido ou médio;

---

[15] Relatório Anual relativo a 2020, ponto 1.37, e Relatório Anual relativo a 2019, caixa 1.11.

[16] Relatório Especial 26/2021, *Regularidade das despesas na política de coesão da UE: a Comissão divulga anualmente um nível de erro estimado mínimo que não é definitivo*.

- a rubrica 6, **"Vizinhança e mundo"**, do QFP (total das despesas pertinentes da Comissão: 14 milhões de euros), a Comissão considera que 100% das despesas são de risco reduzido. As taxas de erro comunicadas no estudo sobre a taxa de erro residual (TER) contribuem significativamente para o risco no momento do pagamento no âmbito desta rubrica. O Tribunal constatou nos últimos anos[17] que as limitações nos estudos sobre a TER relativos a 2021 e 2022 podem contribuir para uma subestimativa do risco no momento do pagamento nesta rubrica, o que, por sua vez, afeta a sua classificação do risco. Além disso, o Tribunal continua a constatar a existência de um número elevado de erros quantificáveis nas despesas do domínio "Vizinhança e mundo", e os resultados da sua auditoria indicam que o risco de erro nesta rubrica é elevado (ver pontos ***9.9*** e ***9.26***).

[17] Relatório Anual relativo a 2022, ponto 9.21, e Relatório Anual relativo a 2021, ponto 8.22.

O Tribunal comunica os casos de suspeita de fraude à Procuradoria Europeia e ao OLAF

1.36. Entende-se por *fraude* qualquer ato ou omissão intencionais relativos à utilização ou apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, à não comunicação de uma informação exigida e à utilização indevida dos fundos da UE[18]. A fraude tem o efeito de lesar ou poder lesar os interesses financeiros da UE.

1.37. A responsabilidade principal pela prevenção e deteção da fraude cabe tanto à gestão como aos responsáveis pela governação de uma entidade. O artigo 325º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) exige que a UE e os seus Estados-Membros combatam a fraude e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União.

1.38. Enquanto auditor externo da UE, o Tribunal não tem um mandato para investigar casos de suspeita de fraude lesiva dos interesses financeiros da União. Porém, é obrigado a comunicar esses casos às autoridades competentes, no âmbito da sua obrigação prevista no artigo 287º, nº 2, do TFUE de assinalar "quaisquer irregularidades" que detetar ao examinar a legalidade, regularidade e boa gestão financeira de todas as receitas e despesas da UE. Tem em conta o risco de fraude antes de iniciar as auditorias (ver pontos ***(32)*** a ***(34)*** do ***anexo 1.1***) e revê regularmente os seus procedimentos.

1.39. O Tribunal comunica à Procuradoria Europeia quaisquer suspeitas de infrações penais da competência desta e que envolvam Estados-Membros participantes e envia ao OLAF quaisquer suspeitas de fraude, corrupção ou outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União. Essas suspeitas podem resultar do trabalho de auditoria do Tribunal (incluindo as auditorias de resultados) ou de informações que lhe foram comunicadas diretamente por terceiros. A Procuradoria Europeia e o OLAF dão então seguimento a estes casos, decidem se devem dar início a um inquérito penal (no caso da Procuradoria Europeia) ou administrativo (no caso do OLAF) e cooperam com as autoridades dos Estados-Membros, conforme necessário. Desde março de 2022, o Tribunal transmitiu casos de suspeita de fraude

[18] Artigo 3º da Diretiva (UE) 2017/1371 relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (conhecida por Diretiva PIF).

simultaneamente à Procuradoria Europeia e ao OLAF, nos casos em que a questão é da competência de ambos os organismos.

1.40. Em 2023, o Tribunal comunicou ao OLAF 20 casos (2022: 14 casos) de suspeita de fraude detetados durante os trabalhos de auditoria às despesas, 19 em relação a 2022 e um a 2021. Com base nesta comunicação, o OLAF já deu início a quatro inquéritos. Em paralelo, comunicou 17 destes casos à Procuradoria Europeia, a partir dos quais esta deu início a nove investigações. Durante a auditoria às despesas de 2023, o Tribunal detetou já 12 casos de suspeita de fraude.

1.41. Os motivos mais frequentes para suspeitar de fraude foram:

- a utilização ou apresentação intencionais de declarações ou documentos falsos, inexatos ou incompletos e/ou a não divulgação de informações em violação de uma obrigação específica, resultando na apropriação ou retenção indevida de fundos da UE;
- a criação artificial das condições necessárias para o financiamento da União;
- a utilização de subvenções para fins não autorizados.

De acordo com o OLAF, este recomendou a recuperação de um total de 544 milhões de euros relativos a inquéritos encerrados com base em informações resultantes dos trabalhos de auditoria do Tribunal entre 2010 e 2023.

1.42. Além de transmitir os casos à Procuradoria Europeia e ao OLAF, no presente Relatório Anual o Tribunal informa sobre de que modo a Comissão e os Estados-Membros aplicaram as suas políticas relativas ao risco de fraude. No ***capítulo 6***, o Tribunal informa que detetou insuficiências no planeamento e na preparação do trabalho das autoridades de auditoria, por exemplo, listas de verificação de auditoria que não incluíam questões específicas sobre fraude ou conflitos de interesses (ver ponto ***6.51***). Comunica igualmente que a Comissão executou apenas em alguns aspetos a recomendação do Relatório Anual relativo a 2022 sobre o reforço da sensibilização para o risco de fraude com vista a assegurar uma comunicação mais eficaz sobre suspeitas de fraude (ver anexo **6.2**).

1.43. Além disso, o Tribunal trata da fraude em auditorias separadas. Terminou a sua auditoria sobre a conceção do sistema de controlo da Comissão relativo ao MRR, na qual se debruçou sobre riscos específicos relacionados com a fraude. Concluiu que os controlos da Comissão poderiam apoiar a sua avaliação dos sistemas dos Estados-Membros, mas que a comunicação de informações sobre fraudes e as orientações relativas à correção de insuficiências nos sistemas dos Estados-Membros não estavam completamente desenvolvidas[19]. Publicou igualmente um relatório especial sobre a recuperação de despesas irregulares da UE[20], no qual concluiu que os sistemas da Comissão para gerir e acompanhar as despesas irregulares efetuadas pelos beneficiários de fundos da UE eram parcialmente eficazes. Está também a realizar uma auditoria sobre a fraude ao IVA nas importações e outra sobre a deteção de fraudes no âmbito do MRR nos Estados-Membros.

[19] Relatório Especial 07/2023, *Conceção do sistema de controlo da Comissão para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Novo modelo de aplicação mantém uma lacuna de garantia e prestação de contas a nível da UE, apesar dos amplos trabalhos previstos*.

[20] Relatório Especial 07/2024, *Sistemas da Comissão para recuperar as despesas irregulares da UE – É possível acelerar e aumentar a recuperação*.

Conclusões

1.44. O presente capítulo apoia a opinião de auditoria constante da Declaração de Fiabilidade. Os resultados de auditoria correspondentes são apresentados nos pontos ***1.45*** e ***1.46***.

Resultados da auditoria

1.45. O Tribunal conclui que as contas não estavam afetadas por distorções materiais.

1.46. No que se refere à regularidade das operações, conclui que as operações de receitas estavam isentas de erros materiais. Quanto às despesas, os resultados da auditoria revelam que, em relação ao ano passado, o nível de erro estimado subiu de 4,2% para 5,6%, devido sobretudo ao aumento na rubrica 2, "Coesão, resiliência e valores", do QFP. O Tribunal conclui que as despesas de risco elevado (principalmente baseadas em reembolsos) estavam afetadas por um nível significativo de erros. Este ano, a proporção deste tipo de despesas na população de auditoria do Tribunal foi de 64,4%, continuando a representar uma parte substancial da mesma.

1.47. A estimativa de erro da Comissão (risco no momento do pagamento), conforme apresentada no RAGE relativo a 2023, é de 1,9%, sendo significativamente inferior ao intervalo do nível de erro estimado pelo Tribunal.

1.48. As limitações nos controlos *ex post* da Comissão e dos Estados-Membros em relação às rubricas 1, 2 e 6 do QFP afetam o risco no momento do pagamento apresentado no RAGE e, desta forma, a avaliação dos riscos realizada pela Comissão.

Anexos

Anexo 1.1 – Abordagem e metodologia da auditoria

1) Este anexo descreve a abordagem e a metodologia da auditoria do Tribunal à fiabilidade das contas e à regularidade das operações subjacentes às receitas e às despesas (despesas orçamentais) no âmbito dos quadros financeiros plurianuais (QFP). A abordagem da auditoria às despesas no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), que é diferente e temporário, é apresentada no ***capítulo 11***.

2) Este anexo refere igualmente as principais diferenças entre a abordagem da auditoria do Tribunal e a forma como a Comissão estima e comunica o nível de irregularidades no exercício das suas funções enquanto gestora do orçamento da UE. Para o efeito, o Tribunal explica de que modo:

   — estrutura o trabalho de auditoria em torno das rubricas do QFP e extrapola os erros detetados (pontos ***(10)*** e ***(27)***);

   — aplica as regras nacionais e da UE (ponto ***(17)***);

   — quantifica os erros em matéria de contratação (ponto ***(29)***).

3) O método de auditoria do Tribunal foi concebido com a finalidade de proporcionar uma garantia razoável aos destinatários previstos. A metodologia de auditoria do Tribunal está em conformidade com as normas internacionais de auditoria emitidas pela Federação Internacional de Contabilistas (IFAC) e pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo (INTOSAI), assegurando que as conclusões de auditoria assentam em provas de auditoria suficientes e adequadas.

4) O Tribunal formula uma opinião de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações subjacentes (a Declaração de Fiabilidade), complementada por apreciações específicas sobre os domínios importantes da atividade da UE. Estas apreciações facultam em pormenor resultados e conclusões de auditoria sobre as operações subjacentes e os sistemas nesses domínios.

PARTE 1 – Abordagem da auditoria no que respeita à fiabilidade das contas

5) O Tribunal examina as contas consolidadas da UE com vista à determinação da sua fiabilidade. Estas são compostas:

   a) pelas demonstrações financeiras consolidadas;

   b) pelos relatórios de execução orçamental.

6) As contas consolidadas devem apresentar, de forma adequada, em todos os aspetos materialmente relevantes:

   a) a situação financeira da União Europeia no final do exercício;

   b) os resultados das suas operações e fluxos de caixa;

   c) a variação da situação líquida no exercício encerrado.

7) Na sua auditoria, o Tribunal:

   a) avalia o ambiente de controlo contabilístico;

   b) verifica o funcionamento dos principais procedimentos contabilísticos e do processo de encerramento no final do exercício;

   c) analisa os principais dados contabilísticos em termos de coerência e razoabilidade;

   d) analisa e reconcilia as contas e/ou os saldos;

   e) realiza testes substantivos a autorizações, pagamentos e elementos específicos do balanço com base em amostras representativas;

   f) utiliza os trabalhos de outros auditores, sempre que possível e em conformidade com as normas internacionais de auditoria, nomeadamente em matéria de auditoria das atividades de contração e concessão de empréstimos geridas pela Comissão relativamente às quais estejam disponíveis certificados de auditoria externa.

PARTE 2 – Abordagem da auditoria no que respeita à regularidade das operações

8) As operações subjacentes designam as transferências de fundos desde o orçamento da UE até chegarem aos destinatários finais, bem como as transferências de receitas dos Estados-Membros e de outras fontes para o orçamento da União.

9) A abordagem do Tribunal para avaliar se as operações de despesas subjacentes às contas estão em conformidade com as regras e a regulamentação da UE consiste em basear-se principalmente em testes diretos de conformidade para uma amostra aleatória e representativa de operações, o que pode ser complementado por um exame de sistemas de gestão e de controlo selecionados.

10) O Tribunal organiza os seus trabalhos de auditoria em torno das várias rubricas do QFP e informa sobre os resultados obtidos, em conformidade com a estrutura do orçamento decidida pelo legislador.

Exame dos sistemas de gestão e de controlo

11) A Comissão, os outros organismos e instituições da UE, as autoridades dos Estados-Membros e os países e regiões beneficiários estabelecem sistemas de controlo para gerir os riscos a que está exposto o orçamento, incluindo a supervisão e garantia da regularidade das operações. Todos os anos, o Tribunal examina sistemas de gestão e de controlo selecionados e apresenta os resultados do trabalho realizado sobre os sistemas, acompanhados de recomendações de melhorias, nos ***capítulos 4 a 10***.

Seleção e testes das operações

12) O Tribunal começa por determinar a dimensão global da amostra de operações relativa a todas as despesas da UE, baseando-se na sua classificação da população de auditoria em despesas de risco reduzido (principalmente baseadas em direitos) e de risco elevado (principalmente baseadas em reembolsos), bem como em pressupostos sobre o nível de erro estimado e o desvio-padrão. Visa-se assim reforçar a eficácia do trabalho de auditoria, centrando-o mais nos domínios de risco elevado, e obter uma base suficiente para concluir se os erros materiais detetados através desse trabalho são generalizados (ver pontos ***(36)*** e ***(37)***).

13) O Tribunal considera que partes da população são de risco reduzido quando tem provas suficientes de que o nível de erro estimado é inferior ao limiar de materialidade, com base nos testes substantivos realizados em anos anteriores e, quando disponível, na garantia que pode obter da existência e do funcionamento dos sistemas de controlo. Considera que as despesas são de risco elevado quando os resultados do seu trabalho em anos anteriores indicam que o nível de erro estimado é superior ao limiar de materialidade e/ou as provas recolhidas até à data não lhe permitem chegar a outra conclusão.

14) Para determinar a dimensão da amostra relativa a cada rubrica do QFP, o Tribunal tem em consideração o montante de despesas aceites, a sua divisão da população em risco elevado e reduzido e o facto de apresentar ou não uma apreciação específica. Para o efeito, utiliza um modelo de garantia que se baseia na sua avaliação combinada do risco inerente e do risco de controlo e tem em conta a garantia que pode obter dos sistemas de gestão e de controlo. No âmbito de cada rubrica do QFP objeto de uma apreciação específica (***capítulos 5 a 7*** e ***10***), testa uma amostra representativa de operações que lhe permite apresentar um nível de erro estimado para a rubrica.

15) O Tribunal utiliza igualmente uma avaliação combinada dos riscos para determinar a dimensão da amostra relativa às operações de receitas.

16) O Tribunal utiliza o método de *amostragem por unidade monetária* estratificada para selecionar as declarações ou pagamentos e, a um nível inferior, os elementos individuais dentro de uma operação. Para cada operação selecionada, examina a forma como o pedido ou o montante de pagamento foi calculado. Este procedimento implica seguir o percurso da operação desde as contas orçamentais até ao destinatário final (por exemplo, um agricultor, o organizador de uma ação de formação ou o promotor de um projeto de ajuda ao desenvolvimento) e testar, em cada nível, a conformidade com as condições aplicáveis.

17) O Tribunal determina se a declaração ou o pagamento foram efetuados para os efeitos aprovados no orçamento e previstos na legislação e se cumpriam a legislação e regulamentação da UE aplicáveis, nomeadamente as regras financeiras (TFUE, Regulamento Financeiro), a legislação de base que cria a política, o programa ou a atividade em causa, eventuais regras ou regulamentos estabelecidos em conformidade com essa legislação de base e o quadro contratual. Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, muitas das regras são estabelecidas a nível nacional, incluindo não só a transposição de diretivas da UE para o direito nacional (por exemplo, diretivas relativas à contratação pública), mas também os critérios de elegibilidade aplicáveis em muitos regimes de gestão partilhada. A apreciação do Tribunal tem devidamente em conta a interpretação da legislação nacional e da UE produzida pelos tribunais judiciais nacionais ou por organismos nacionais independentes com autoridade na matéria e pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.

18) Para o teste das operações de receitas (***capítulo 4***), o exame realizado pelo Tribunal relativo aos recursos próprios baseados no Rendimento Nacional Bruto, no imposto sobre o valor acrescentado e nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados parte das estatísticas e dados em que assenta o seu cálculo. Em relação aos recursos próprios tradicionais, examina os extratos contabilísticos das autoridades aduaneiras e os fluxos de direitos aduaneiros, novamente até ao seu recebimento e registo pela Comissão.

19) O Tribunal examina as despesas no momento em que foram efetuadas pelos destinatários finais dos fundos da UE na realização de atividades e no momento em que foram posteriormente aceites pela Comissão ("*despesas aceites*"), fazendo-o para todas as categorias de pagamentos. Na prática, portanto, a população de operações cobre os pagamentos intercalares e finais. O Tribunal não examina os pré-financiamentos (adiantamentos) no momento em que foram efetuados, mas sim quando:

    a) o destinatário final dos fundos da UE (por exemplo, um agricultor, um instituto de investigação, uma empresa que executa obras ou fornece serviços ao abrigo de um concurso público) apresenta um justificativo da sua devida utilização, ou seja, quando se registaram progressos nas atividades financiadas e/ou se suportaram custos;

    b) a Comissão (ou outra instituição ou organismo gestor de fundos da UE) aceita a utilização final dos fundos (os progressos registados e/ou os custos conexos), procedendo ao apuramento do adiantamento.

20) As alterações introduzidas na legislação relativa à "Coesão" no âmbito do QFP para 2014-2020 influenciaram o que a Comissão considera como "despesas aceites" neste domínio. Desde 2017, a população de auditoria do Tribunal para esta rubrica do QFP é constituída por despesas incluídas nas contas aceites anualmente pela Comissão. Assim sendo, o Tribunal testa operações relativamente às quais, nos termos da legislação, os Estados-Membros devem ter aplicado todas as medidas corretivas pertinentes para corrigir os erros que eles próprios detetaram. O objetivo dos testes das operações no domínio da "Coesão" é, além de contribuir para a Declaração de Fiabilidade, examinar o trabalho das autoridades de auditoria e chegar a uma conclusão sobre a fiabilidade do indicador-chave da Comissão relativo à regularidade neste domínio – a taxa de erro residual.

21) A amostra de auditoria do Tribunal destina-se a proporcionar uma estimativa do nível de erro das despesas no seu conjunto, e não de operações individuais (por exemplo, um projeto específico). As taxas de erro registadas para elementos de custo selecionados não devem ser entendidas como uma conclusão sobre as suas operações, mas contribuem diretamente para o nível global de erro das despesas da UE.

22) O Tribunal não examina operações em cada Estado-Membro, Estado e região beneficiários num determinado ano. O facto de serem designados determinados Estados-Membros, Estados e/ou regiões beneficiários não significa, porém, que exemplos semelhantes não ocorram noutros locais. Os exemplos ilustrativos apresentados neste relatório não constituem uma base para retirar conclusões quanto aos Estados-Membros, estados e/ou regiões beneficiários em questão.

23) O Tribunal analisa se pode utilizar de forma eficiente os controlos de regularidade já realizados por outros auditores. Caso queira utilizar os resultados desses controlos nos seus trabalhos, em conformidade com as normas internacionais de auditoria, avalia a independência e a competência dos outros auditores, bem como o âmbito e a adequação do seu trabalho.

24) No que diz respeito à parte da população de auditoria relativa às agências e empresas comuns da UE, o Tribunal utiliza os resultados do trabalho de auditoria realizado para os relatórios anuais específicos sobre essas agências[21] e empresas comuns[22].

Avaliação dos resultados dos testes das operações

25) Entende-se por "erro" um montante que não deveria ter sido pago a partir do orçamento da União. Ocorre quando os fundos não são utilizados em conformidade com a legislação aplicável da UE ou as regras nacionais específicas.

26) Um erro pode dizer respeito à totalidade ou a parte do montante envolvido numa operação individual. O Tribunal analisa se os erros são quantificáveis ou não quantificáveis, ou seja, se é possível aferir a parte do montante examinado afetada por erros.

[21] Relatório Anual sobre as agências da UE relativo ao exercício de 2022.

[22] Relatório Anual sobre as empresas comuns da UE relativo ao exercício de 2022.

27) O Tribunal determina o impacto global dos erros considerando aspetos qualitativos e quantitativos. A avaliação qualitativa tem em conta a importância das regras violadas, a gravidade dos factos e as consequências reais ou potenciais. A avaliação quantitativa baseia-se em erros quantificáveis detetados através do teste a uma amostra de operações, que o Tribunal extrapola para apresentar uma estimativa estatística – o nível de erro estimado. Além disso, o Tribunal calcula um intervalo de confiança de 95% para o nível de erro na população de auditoria, o que significa que tem 95% de confiança de que o nível de erro se situa naquele intervalo.

28) Os erros detetados e corrigidos antes e independentemente dos controlos efetuados pelo Tribunal são excluídos do cálculo dos erros, já que a sua deteção e correção demonstram que os sistemas de gestão e de controlo funcionaram com eficácia.

29) Os critérios utilizados pelo Tribunal para quantificar os erros na contratação pública podem divergir dos da Comissão ou dos Estados-Membros. O Tribunal quantifica apenas as infrações graves das regras aplicáveis à contratação e considera erro de contratação de 100% apenas as infrações que impediram a melhor proposta de vencer o concurso, tornando assim inelegíveis as despesas ao abrigo do contrato. Não aplica taxas fixas para os vários tipos de infrações das regras aplicáveis à contratação, ao contrário da Comissão[23]. Baseia a sua quantificação dos erros na contratação pública nos montantes de despesas inelegíveis nas operações examinadas.

30) Para as rubricas do QFP relativamente às quais apresenta uma apreciação específica, bem como para as receitas e o orçamento da UE no seu conjunto, o Tribunal apresenta um nível de erro estimado que tem em conta apenas os erros quantificáveis e é expresso em percentagem. São exemplos de erros quantificáveis custos e projetos inelegíveis, violação das condições contratuais ou de subvenção, incumprimento das regras em matéria de contratação pública ou auxílios estatais e falta de documentos comprovativos essenciais. O Tribunal estima igualmente os limites inferior e superior de erro.

[23] Decisão C(2019)3452 da Comissão [em inglês], que inclui um anexo que estabelece as orientações para determinar as correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União devido ao incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratação pública.

31) A abordagem do Tribunal não foi concebida para recolher dados sobre a frequência de erros na população total. Por conseguinte, os valores apresentados sobre o número de erros detetados numa rubrica do QFP, em despesas geridas por uma direção-geral ou em despesas de um determinado Estado-Membro, não constituem uma indicação da frequência de erros em operações financiadas pela UE ou nos diferentes Estados-Membros.

PARTE 3 – Procedimentos de auditoria relativos à fraude

32) O Tribunal assinala e avalia os riscos de distorções materiais das contas consolidadas e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico da UE, devidas a fraude ou erro.

33) O Tribunal concebe e realiza procedimentos de auditoria em resposta a esses riscos e obtém provas de auditoria suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião. Os casos de distorções materiais ou incumprimentos de origem fraudulenta são mais difíceis de detetar do que os casos resultantes de erros, uma vez que a fraude pode envolver colusão, falsificação, omissão intencional, deturpação ou desvio do controlo interno. Existe, assim, um maior risco de esses casos não serem detetados;

34) Se o Tribunal tiver motivos para suspeitar da existência de uma atividade fraudulenta, informa a Procuradoria Europeia e o OLAF, em função das respetivas esferas de competências.

PARTE 4 – Declaração de Fiabilidade: formação da opinião de auditoria

35) O Tribunal baseia a sua opinião em provas de auditoria suficientes, pertinentes e fiáveis que obtém através de um exame dos sistemas de gestão e de controlo, bem como de testes das operações.

36) Os trabalhos realizados permitem que o Tribunal formule uma opinião fundamentada que indica se os erros existentes na população excedem ou não o limiar de materialidade. Na sua opinião, o Tribunal aplica um limiar de materialidade de 2,0%. Tem também em consideração a natureza, o montante e o contexto dos erros, bem como outras informações disponíveis (ver ponto ***(27)***).

37) Quando encontra um nível significativo de erros e determina o seu impacto na opinião de auditoria, o Tribunal deve decidir se os erros se encontram de forma generalizada[24] na população de auditoria. Quando os erros são materiais e generalizados, formula uma opinião adversa.

38) Os erros e/ou a ausência de provas de auditoria são "generalizados" se, no juízo profissional do auditor, não estão confinados a elementos, contas ou rubricas específicos das demonstrações financeiras (isto é, estão disseminados pelas contas ou operações testadas). Mesmo que estejam confinados a estes elementos, contas ou rubricas, continuam a ser generalizados se representam ou podem representar uma parte substancial das demonstrações financeiras, ou se se referem a informações divulgadas que são fundamentais para a compreensão das demonstrações financeiras pelos utilizadores.

PARTE 5 – Ligação entre as opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações

39) As normas internacionais de auditoria[25] estabelecem que, quando os auditores formulam opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações subjacentes a essas contas, uma opinião modificada sobre a regularidade das operações não conduz, por si mesma, a uma opinião modificada sobre a fiabilidade das contas.

[24] Norma Internacional de Auditoria (ISA) 705 (revista) – Modificações à Opinião no Relatório do Auditor Independente [em inglês].

[25] ISSAI 4000, ponto 16.

Capítulo 2

Gestão orçamental e financeira

Índice

	Pontos
Introdução	2.1.
Gestão orçamental e financeira em 2023	2.2.-2.30.
A execução orçamental foi elevada nas autorizações, mas reduzida nos pagamentos	2.2.-2.20.
Em 2023, foram utilizadas quase todas as dotações de autorização do orçamento anual da UE	2.5.-2.8.
Os pagamentos foram inferiores ao inicialmente previsto e ficaram abaixo do limite máximo do QFP	2.9.-2.10.
A absorção dos FEEI de 2014-2020 abrandou em 2023, mas o prazo para os pedidos de pagamento e os documentos de encerramento foi prorrogado por um ano	2.11.-2.14.
Os pagamentos dos fundos de 2021-2027 em regime de gestão partilhada abrangidos pelo RDC mantiveram-se baixos	2.15.-2.19.
Os pagamentos do FEADER no âmbito da nova PAC começaram lentamente em 2023	2.20.
Os pagamentos dos programas complementares do MRR e do IRUE foram inferiores ao previsto em 2023	2.21.-2.26.
O total das autorizações por liquidar atingiu 543 mil milhões de euros em 2023, mas prevê-se que diminua nos próximos anos	2.27.-2.30.
Riscos e desafios	2.31.-2.69.
A revisão do QFP introduziu medidas para fazer face aos riscos relacionados com os custos adicionais do financiamento do IRUE e atrasos nos pagamentos	2.31.-2.32.
Risco de anulação de autorizações nos fundos da política de coesão do QFP para 2021-2027	2.33.-2.34.
A dívida da UE decorrente da contração de empréstimos aumentou em 2023	2.35.-2.64.
A estratégia de financiamento diversificada da UE tornou-se o método geral de contração de empréstimos da União	2.36.-2.37.

Os empréstimos contraídos em curso da UE aumentaram mais de 30% em 2023 **2.38.-2.39.**

A contração de empréstimos no âmbito do IRUE pode mais do que duplicar até 2026, sendo a maior parte do reembolso diferida para futuros QFP **2.40.-2.45.**

As receitas afetadas externas provenientes da dívida associada ao IRUE têm um impacto significativo nos resultados económicos **2.46.-2.47.**

Os custos de financiamento da contração de empréstimos no âmbito do IRUE poderão quase duplicar a estimativa inicial de 15 mil milhões de euros efetuada em 2020 para o atual QFP **2.48.-2.50.**

A exposição do orçamento da UE aumentou em 2023 e prevê-se que continue a aumentar **2.51.-2.58.**

A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia continua a aumentar os riscos financeiros para os futuros orçamentos da UE **2.59.-2.61.**

O desempenho do fundo comum de provisionamento foi positivo em 2023, mas cumulativamente continua a ser negativo **2.62.-2.64.**

A inflação elevada em 2022 e 2023 continua a afetar o orçamento da UE **2.65.-2.69.**

Conclusões e recomendações **2.70.-2.78.**

Conclusões **2.70.-2.78.**

Recomendação

Introdução

2.1. Este capítulo apresenta as principais questões orçamentais e de gestão financeira relativas ao orçamento da UE para 2023 e ao seu financiamento adicional. O Tribunal comunica aqui igualmente informações sobre os riscos e desafios orçamentais e financeiros que a UE poderá vir a enfrentar nos próximos anos.

O capítulo baseia-se na análise do Tribunal à execução do orçamento da UE e no exame de documentos publicados pela Comissão e por outras partes interessadas. Tem igualmente em conta o trabalho apresentado nos relatórios especiais e pareceres.

Gestão orçamental e financeira em 2023

A execução orçamental foi elevada nas autorizações, mas reduzida nos pagamentos

2.2. Nesta secção, o Tribunal analisa a forma como o orçamento da UE foi executado em 2023, o terceiro ano de aplicação do *quadro financeiro plurianual* (QFP) para 2021-2027 e do *Instrumento de Recuperação da União Europeia* (IRUE).

2.3. O *Regulamento Financeiro* classifica as *dotações de autorização* e de *pagamento* por ano de origem e fonte de financiamento. Até 2022, o Tribunal centrou a sua análise nas *dotações orçamentais anuais* e, em 2021[1] e 2022[2], também nas *receitas afetadas* do IRUE. Relativamente a 2023, tendo em conta os montantes mais elevados de outros tipos de receitas afetadas (por exemplo, provenientes do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão (CELE) e das contribuições em numerário dos Estados-Membros para a garantia *InvestEU*), o Tribunal inclui na sua análise todos os tipos de dotações. Os empréstimos do *Mecanismo de Recuperação e Resiliência* (MRR) são rubricas extraorçamentais, pelo que estão fora do âmbito dos trabalhos

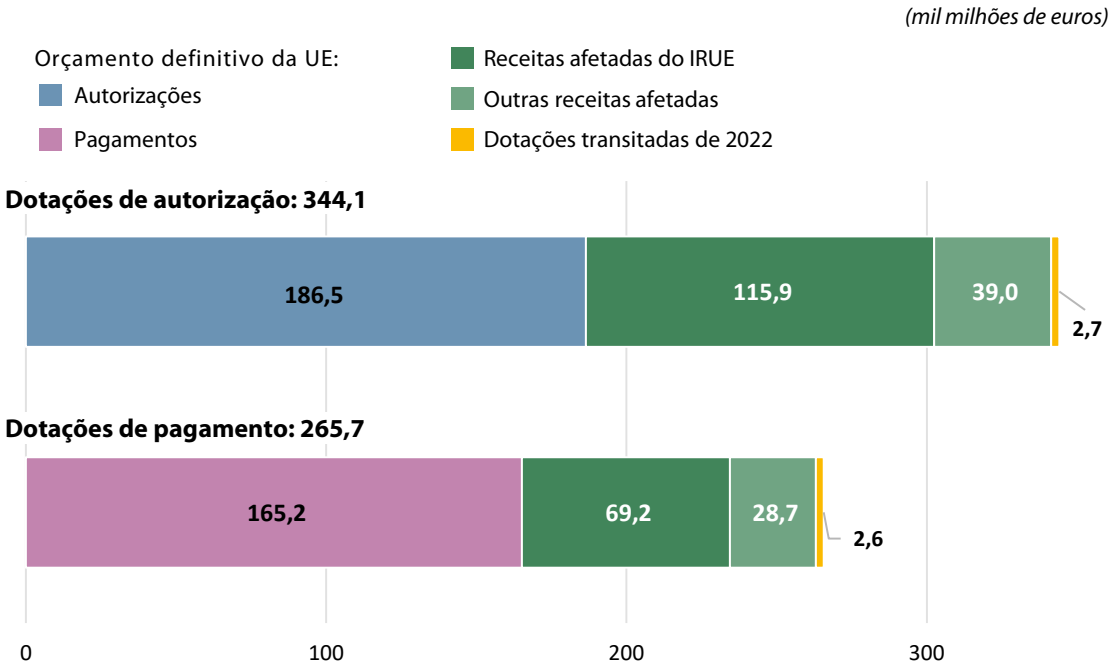
2.4. A ***figura 2.1*** mostra o orçamento total da UE para 2023 disponível relativamente às dotações de autorização e de pagamento. O orçamento anual da União e as receitas afetadas do IRUE representam 87,9% do orçamento total disponível nas dotações de autorização e 88,2% do orçamento total disponível nas dotações de pagamento; as outras receitas afetadas e as *dotações transitadas* de 2022 constituem a parte restante.

---

[1] Relatório Anual relativo a 2021, ponto 2.2.

[2] Relatório Anual relativo a 2022, ponto 2.3.

Figura 2.1 – Total das dotações disponíveis no orçamento da UE para 2023, incluindo as subvenções do IRUE



Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2023.

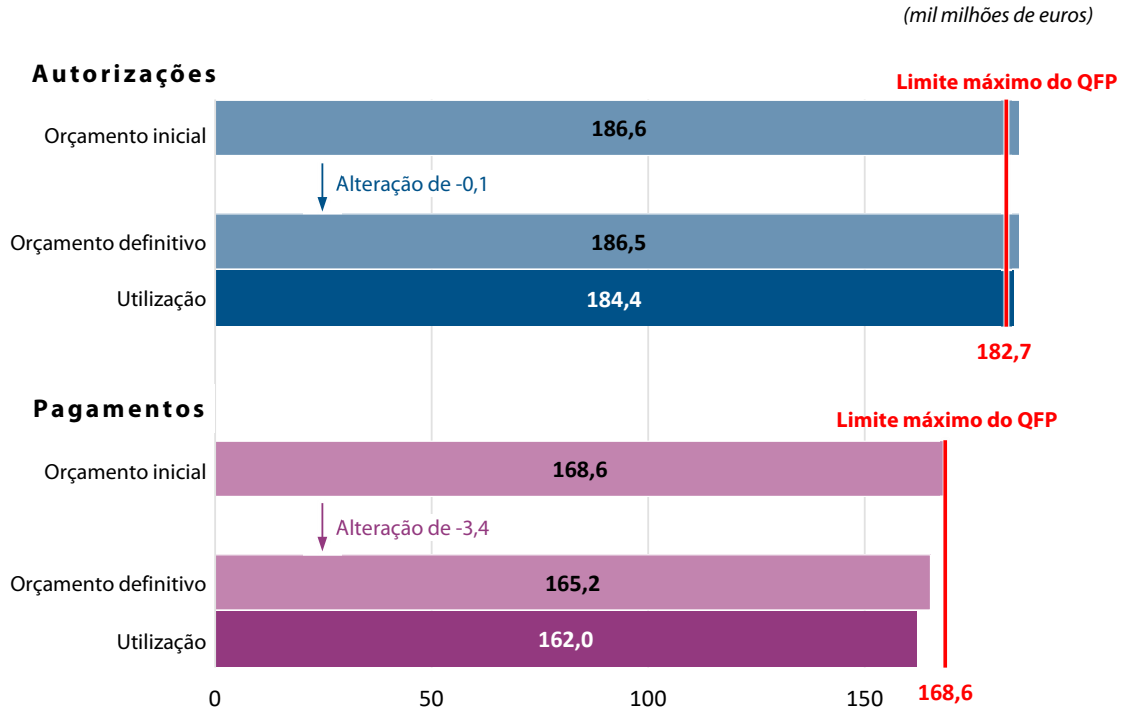
Em 2023, foram utilizadas quase todas as dotações de autorização do orçamento anual da UE

2.5. A autoridade orçamental aprovou um orçamento inicial da UE para 2023 de 186,6 mil milhões de euros em dotações de autorização. No decurso de 2023, foram adotados quatro orçamentos retificativos, cujo efeito líquido global foi uma redução de 0,1 mil milhões de euros das dotações de autorização.

2.6. O orçamento definitivo das dotações de autorização, 186,5 mil milhões de euros, estava acima do limite máximo do QFP de 182,7 mil milhões de euros (ver ***figura 2.2***), graças à utilização de *instrumentos especiais* do QFP, como a *Reserva de Ajustamento ao Brexit*, o *Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização a favor dos Trabalhadores Despedidos* e a *Reserva para a Solidariedade e as Ajudas de Emergência*. Estes instrumentos disponibilizam fundos adicionais para além dos limites máximos do QFP e destinam-se a acontecimentos novos ou imprevistos.

2.7. O total das autorizações concedidas no âmbito do orçamento para 2023 elevou-se a 184,4 mil milhões de euros, ou seja, 98,9% do montante disponível. As dotações de autorização não utilizadas, no valor de 2,1 mil milhões de euros, provieram principalmente do *Fundo de Solidariedade da União Europeia* (0,4 mil milhões de euros), do *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional* – FEDER (0,8 mil milhões de euros), do *Fundo de Coesão* – FC (0,2 mil milhões de euros) e do *Fundo Europeu Agrícola de Garantia* (0,3 mil milhões de euros). Destas, um total de 0,8 mil milhões de euros transitou para 2024, sobretudo relativos ao Fundo Europeu Agrícola de Garantia (0,3 mil milhões de euros) e à assistência do Fundo de Solidariedade da União Europeia à Turquia na sequência dos sismos de fevereiro de 2023 (0,4 mil milhões de euros). As restantes dotações não utilizadas, no valor de 1,3 mil milhões de euros, caducaram.

Figura 2.2 – Execução orçamental em 2023



Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2023.

2.8. Além disso, as autorizações de 2023 concedidas a partir de dotações transitadas do exercício anterior ascenderam a 2,7 mil milhões de euros e as de receitas afetadas a 145,2 mil milhões de euros, dos quais 115,6 mil milhões de euros eram fundos do IRUE.

Os pagamentos foram inferiores ao inicialmente previsto e ficaram abaixo do limite máximo do QFP

2.9. O orçamento inicial adotado para as dotações de pagamento de 2023 foi de 168,6 mil milhões de euros. O efeito líquido global dos orçamentos retificativos foi uma redução de 3,4 mil milhões de euros das dotações de pagamento. O orçamento definitivo total foi de 165,2 mil milhões de euros, abaixo do limite máximo do QFP de 168,6 mil milhões de euros.

2.10. O total dos pagamentos efetuados a partir do orçamento definitivo ascendeu a 162,0 mil milhões de euros, ou seja, 98,1% do montante disponível. Tendo em conta os pagamentos adicionais de 74,7 mil milhões de euros de receitas afetadas (principalmente *subvenções* do IRUE, incluindo complementos aos *programas* de financiamento do QFP) e 2,4 mil milhões de euros de dotações transitadas de 2022, os pagamentos totalizaram 239,2 mil milhões de euros em 2023. Assim, foram utilizadas 90,0% de todas as dotações de pagamento (265,7 mil milhões de euros).

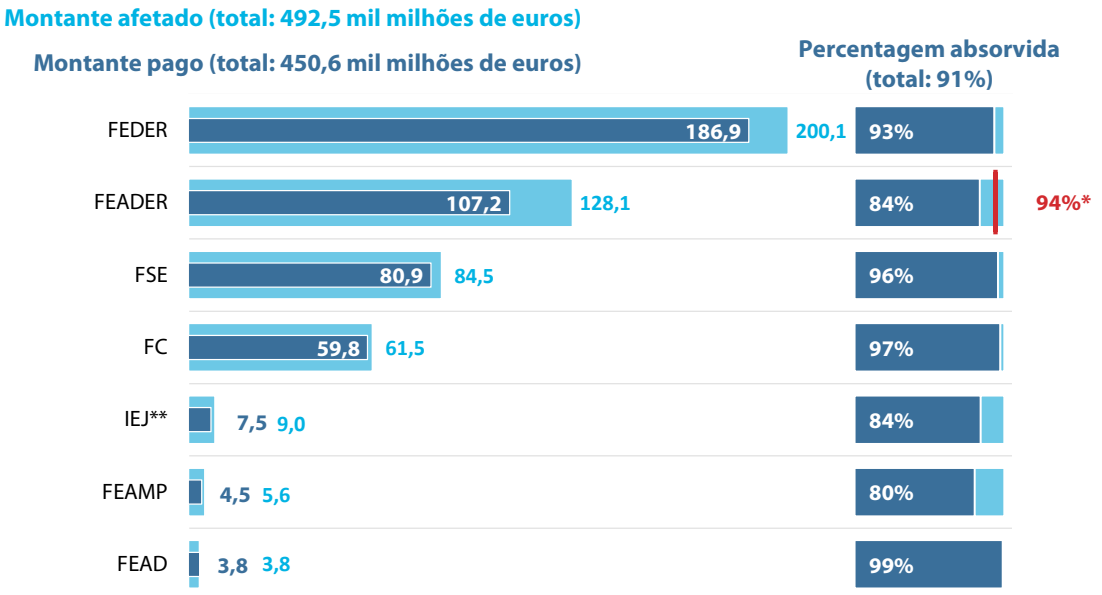
A absorção dos FEEI de 2014-2020 abrandou em 2023, mas o prazo para os pedidos de pagamento e os documentos de encerramento foi prorrogado por um ano

2.11. Os *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento* (FEEI) são geridos conjuntamente pela Comissão e pelos Estados-Membros. Os pagamentos dos FEEI em 2023, excluindo os recursos do IRUE, ascenderam a 54,7 mil milhões de euros, um valor inferior ao dos três anos anteriores (64,7 mil milhões de euros em 2022, 75,1 mil milhões de euros em 2021 e 72 mil milhões de euros em 2020). No final de 2023, os pagamentos totais para os FEEI de 2014-2020 ascendiam a 450,6 mil milhões de euros de um total de dotações de 492,6 mil milhões de euros, o que corresponde a uma taxa de *absorção* de 91,5%.

2.12. Na ***figura 2.3***, o Tribunal apresenta as taxas de absorção cumulativas para cada FEEI, excluindo os recursos do IRUE, até ao final de 2023. A taxa de absorção exprime, em percentagem, os pagamentos de *pré-financiamento* e os *pagamentos intercalares* efetuados aos Estados-Membros a partir do orçamento da UE relativos às despesas elegíveis declaradas, em comparação com os montantes totais afetados num determinado período. Os pagamentos intercalares aos Estados-Membros são efetuados depois de estes apresentarem os pedidos de pagamento à Comissão. Por conseguinte, as taxas de absorção que o Tribunal apresenta não mostram necessariamente todos os progressos da execução dos projetos nem o montante total que os *beneficiários* já receberam dos Estados-Membros.

Figura 2.3 – Absorção dos FEEI de 2014-2020 (excluindo o IRUE), final de 2023

(mil milhões de euros)



FEDER:	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEADER:	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FSE:	Fundo Social Europeu
FC:	Fundo de Coesão
IEJ:	Iniciativa para o Emprego dos Jovens
FEAMP:	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEAD:	Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas

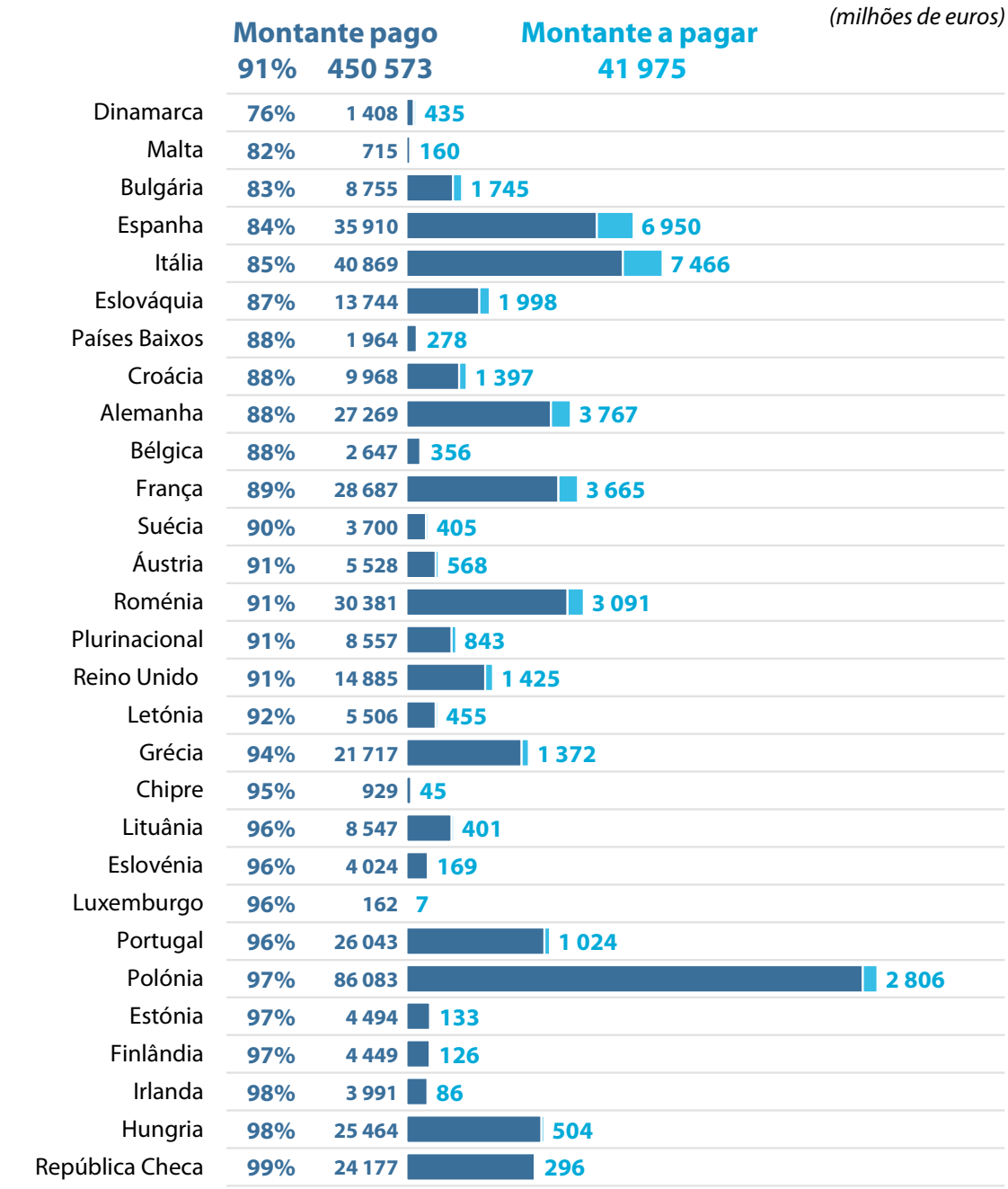
* A linha vermelha reflete a taxa de absorção se fossem excluídas as dotações adicionais de 2021 e 2022 do FEADER relativas ao QFP para 2021-2027, no valor de 28,1 mil milhões de euros. O Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) recebeu estas dotações adicionais devido a um período transitório de dois anos, após o qual ficou totalmente abrangido pelos planos estratégicos da Política Agrícola Comum para 2023-2027.

** A IEJ inclui uma dotação específica do FSE.

Fonte: TCE, com base na plataforma de dados abertos da Comissão (consultada em 8 de janeiro de 2024) e noutros dados da Comissão.

2.13. Embora as diferenças na forma como os Estados-Membros absorveram os FEEI tenham sido menos significativas em comparação com 2022, as taxas de absorção de quatro Estados-Membros continuavam abaixo de 85% no final de 2023 (ver ***figura 2.4***).

Figura 2.4 – Taxas de absorção dos FEEI de 2014-2020 (excluindo o IRUE), final de 2023



Fonte: TCE, com base na plataforma de dados abertos da Comissão (consultada em 8 de janeiro de 2024) e noutros dados da Comissão.

2.14. Em 29 de fevereiro de 2024, o Parlamento Europeu e o Conselho decidiram[3] prorrogar por um ano, até 31 de julho de 2025, os prazos para os Estados-Membros apresentarem os pedidos finais dos pagamentos intercalares de todos os FEEI (exceto o FEADER). O período de elegibilidade não foi alterado. Além disso, a decisão também aumentou a taxa máxima de cofinanciamento da UE possível para 100% no caso do FEDER, do Fundo Social Europeu (FSE) e do FC no último exercício contabilístico, com início em 1 de julho de 2023 e termo em 30 de junho de 2024. Esta alteração deverá possibilitar uma maior execução e permitir aos Estados-Membros darem resposta a uma pressão orçamental contínua.

Os pagamentos dos fundos de 2021-2027 em regime de gestão partilhada abrangidos pelo RDC mantiveram-se baixos

2.15. Desde 2023, uma plataforma de dados abertos fornece informações financeiras sobre a execução dos fundos de 2021-2027 em regime de *gestão partilhada* abrangidos pelo *Regulamento Disposições Comuns* (RDC)[4]. Trata-se do FEDER, do FC, do Fundo Social Europeu Mais (FSE+), do *Fundo para uma Transição Justa* (FTJ), do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA), do *Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração* (FAMI), do *Fundo para a Segurança Interna* (FSI) e do *Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos* (IGFV).

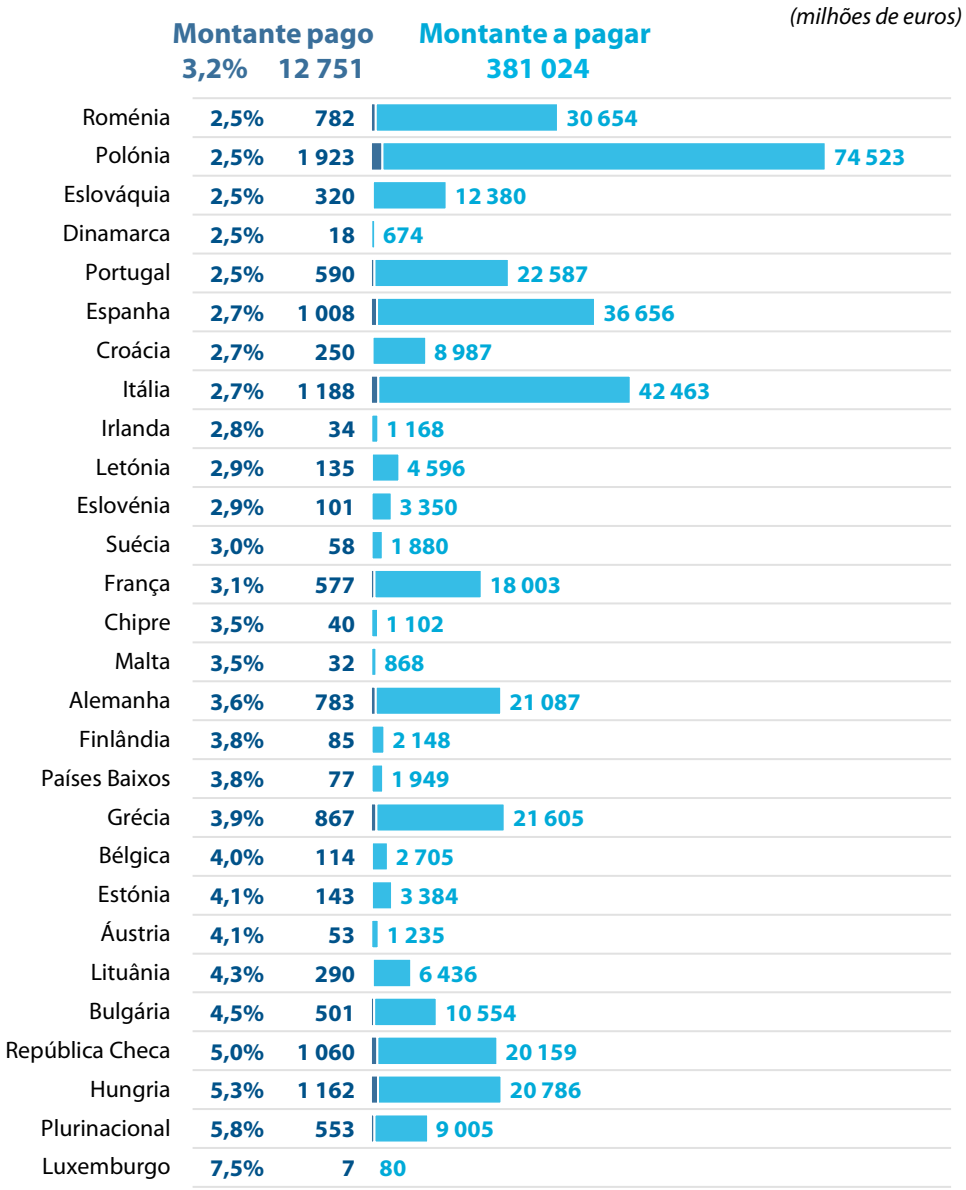
2.16. Em 2023, os pagamentos anuais dos fundos em regime de gestão partilhada abrangidos pelo RDC (6,3 mil milhões de euros) foram compostos por 4,1 mil milhões de euros de pré-financiamentos e 2,2 mil milhões de euros de pagamentos intercalares. No mesmo ano, 11 Estados-Membros não solicitaram pagamentos intercalares relativos a nenhum dos fundos abrangidos pelo RDC. No final de 2023, o total dos pagamentos ascendia a 12,8 mil milhões de euros, o que representa apenas 3,2% do montante total do QFP para 2021-2027. A ***figura 2.5*** mostra a taxa de absorção por Estado-Membro.

---

[3] Artigos 14º e 15º do Regulamento (UE) 2024/795.

[4] Regulamento (UE) 2021/1060.

Figura 2.5 – Taxas de absorção dos fundos de 2021-2027 em regime de gestão partilhada abrangidos pelo RDC, final de 2023



Fonte: TCE, com base na plataforma de dados abertos da Comissão (consultada em 8 de janeiro de 2024) e noutros dados da Comissão.

2.17. No seu Relatório Anual relativo a 2022[5], o Tribunal descreveu as alterações entre os FEEI de 2014-2020 e os fundos de 2021-2027 em regime de gestão partilhada abrangidos pelo RDC. O Tribunal compara as taxas de absorção do FEDER, do FC e do FSE+ no final de 2023 com as registadas no final de 2016, que foi também o terceiro ano do QFP anterior. Nestes três fundos da política de coesão, que representam 90,9% do montante total da UE afetado aos fundos em regime de gestão partilhada abrangidos pelo RDC para 2021-2027, a taxa de absorção global era de apenas 3,0% no final de 2023 (ver ***figura 2.6***), em comparação com 8,0% no final de 2016. Em 2023, os Estados-Membros deram prioridade aos esforços para absorver os fundos da política de coesão de 2014-2020 e acelerar a execução do IRUE. Em comparação com o *período de programação* anterior, a acumulação de atrasos representa um desfasamento de um ano na execução dos fundos da política de coesão[6].

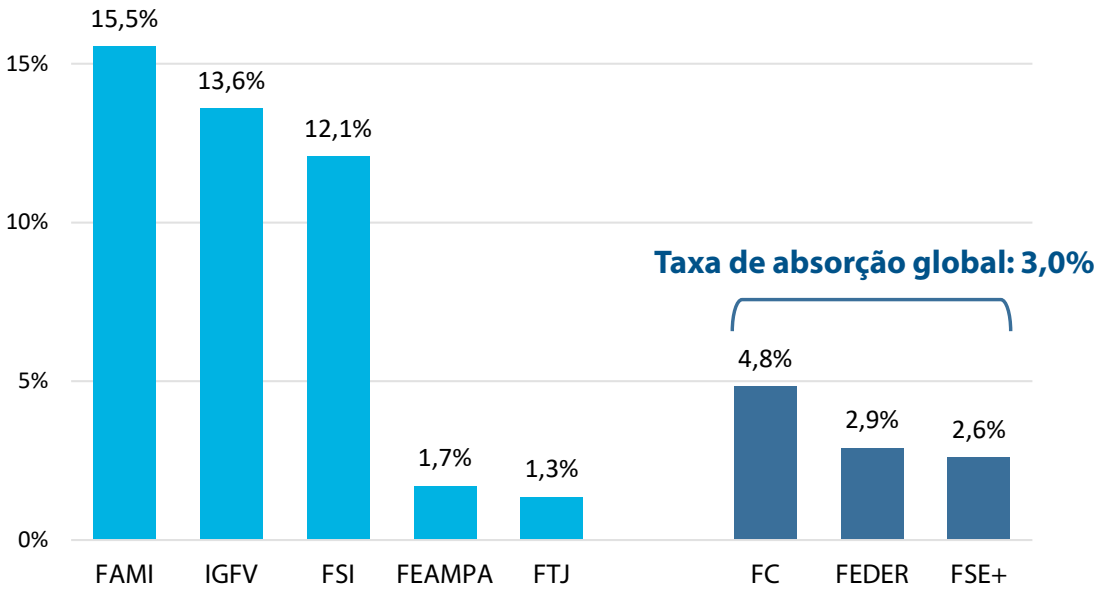
2.18. A absorção dos fundos relacionados com a migração e a segurança (FAMI, FSI e IGFV) foi mais elevada (ver ***figura 2.6***). Os regulamentos destes fundos preveem taxas de pré-financiamento mais altas, que variam entre 3% e 5%, e podem chegar a 95% no FAMI em caso de ajuda de emergência, em comparação com 0,5% nos outros fundos abrangidos pelo RDC. Em 2023, os pagamentos de pré-financiamento realmente efetuados elevaram-se a 79,0% dos pagamentos relativos a estes três fundos.

---

[5] Relatório Anual relativo a 2022, ponto 2.10.

[6] COM(2023) 390, p. 4.

Figura 2.6 – Absorção dos fundos de 2021-2027 em regime de gestão partilhada abrangidos pelo RDC, final de 2023



FAMI:	Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração
IGFV:	Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos
FSI:	Fundo para a Segurança Interna
FEAMPA:	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura
FTJ:	Fundo para uma Transição Justa
FC:	Fundo de Coesão
FEDER:	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE+:	Fundo Social Europeu Mais

Fonte: TCE, com base na plataforma de dados abertos da Comissão (consultada em 8 de janeiro de 2024) e noutros dados da Comissão.

2.19. O novo regulamento que cria a *Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa* (STEP)[7] aumenta a taxa máxima de cofinanciamento da União para 100% no caso dos investimentos do FSE+, do FEDER, do FC e do FTJ que apoiam os objetivos da STEP. Prevê igualmente conceder um montante adicional de pré-financiamento excecional[8] para as dotações do FSE+, do FEDER e do FC que apoiam esses objetivos. No caso do FTJ, dada a necessidade de acelerar a sua execução, o pré-financiamento adicional excecional introduzido pelo Regulamento STEP aplica-se à totalidade da dotação.

[7] Regulamento (UE) 2024/795, considerando 23.

[8] Ibid.

Os pagamentos do FEADER no âmbito da nova PAC começaram lentamente em 2023

2.20. Desde 2023, o FEADER é abrangido pelos novos regulamentos da *Política Agrícola Comum* (PAC)[9]. A absorção do financiamento do FEADER para 2023-2027 teve início em 2023, após o período transitório de 2021-2022 para os fundos da política agrícola[10]. No final de 2023, os pagamentos do FEADER ascendiam a 0,7 mil milhões de euros, com uma taxa de absorção de apenas 1%. Segundo a Comissão[11], a execução foi inferior ao previsto porque os Estados-Membros estavam a tentar evitar *anulações de autorizações* do FEADER de 2014-2022 e também porque davam prioridade à execução dos projetos apoiados pelo IRUE.

Os pagamentos dos programas complementares do MRR e do IRUE foram inferiores ao previsto em 2023

2.21. Em fevereiro de 2023, o Parlamento Europeu e o Conselho alteraram o Regulamento MRR[12] de modo a incluir um capítulo *REPowerEU* nos planos dos Estados-Membros para o MRR, a fim de eliminar progressivamente a dependência da União das importações de combustíveis fósseis russos e combater as alterações climáticas. Até ao final de 2023, todos os Estados-Membros (com exceção da Bulgária, da Alemanha, da Irlanda e do Luxemburgo) tinham incluído um capítulo REPowerEU nos seus planos revistos. Para financiar os 23 capítulos aprovados, a Comissão utilizará as receitas do CELE até um máximo de 17,3 mil milhões de euros, acrescidos das dotações da Reserva de Ajustamento ao Brexit[13] até um máximo de 1,6 mil milhões de euros. Assim, o IRUE deixou de ser a única fonte de financiamento das subvenções do MRR. Devido ao financiamento adicional do CELE e da Reserva de Ajustamento ao Brexit, o montante total das subvenções do MRR, incluindo o REPowerEU, poderá atingir 356,8 mil milhões de euros, um valor que é 6% superior ao das dotações iniciais das subvenções do MRR (338,0 mil milhões de euros).

---

9 Regulamento (UE) 2021/2115 e Regulamento (UE) 2021/2116.

10 Regulamento (UE) 2020/2220.

11 COM(2023) 530, p. 4.

12 Regulamento (UE) 2023/435.

13 Ibid., artigo 21º.

2.22. De acordo com as recomendações específicas por país de 2023[14] e a avaliação intercalar do MRR[15] publicada pela Comissão, vários fatores afetaram negativamente a execução do MRR, como a inflação elevada, o aumento dos preços da energia, os problemas nas cadeias de abastecimento mundiais, a escassez de mão de obra ou a capacidade administrativa insuficiente.

2.23. Até ao final de 2023, a Comissão tinha concedido todas as autorizações do MRR financiadas pelo IRUE relativas a subvenções (337,9 mil milhões de euros). As autorizações referentes aos capítulos REPowerEU ascenderam a 18,5 mil milhões de euros (17,3 mil milhões de euros provenientes do CELE e 1,2 mil milhões de euros da Reserva de Ajustamento ao Brexit), ficando os restantes 0,4 mil milhões de euros da Reserva de Ajustamento ao Brexit pendentes de autorização posterior.

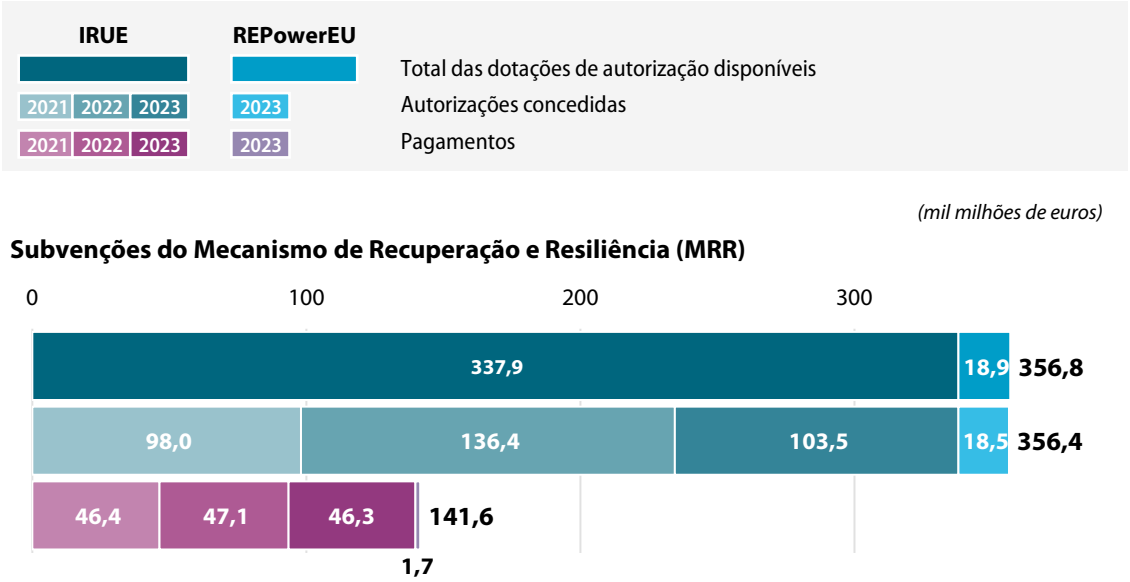
2.24. Os pagamentos anuais de subvenções do MRR totalizaram 48 mil milhões de euros em 2023, dos quais 1,7 mil milhões de euros foram pré-financiamentos do REPowerEU e 46,3 mil milhões de euros se deviam ao cumprimento dos *marcos* e das *metas*. Em contrapartida, em junho de 2022, a Comissão esperava que o total de 2023 dos pagamentos do MRR financiados pelo IRUE relacionados com marcos e metas (não incluindo o REPowerEU) ascendesse a 76,4 mil milhões de euros[16]. Tendo sido efetuados pagamentos no valor de 141,6 mil milhões de euros dos 356,4 mil milhões de euros de autorizações concedidas, continua disponível um total de 215,2 mil milhões de euros de subvenções do MRR para pagamento até ao final de 2026 (ver ***figura 2.7***).

[14] Recomendações específicas por país de 2023.

[15] Avaliação intercalar do Mecanismo de Recuperação e Resiliência [em inglês] e estudo de apoio [em inglês].

[16] COM(2022) 315, quadro 3.

Figura 2.7 – Execução das subvenções do MRR por fonte, final de 2023

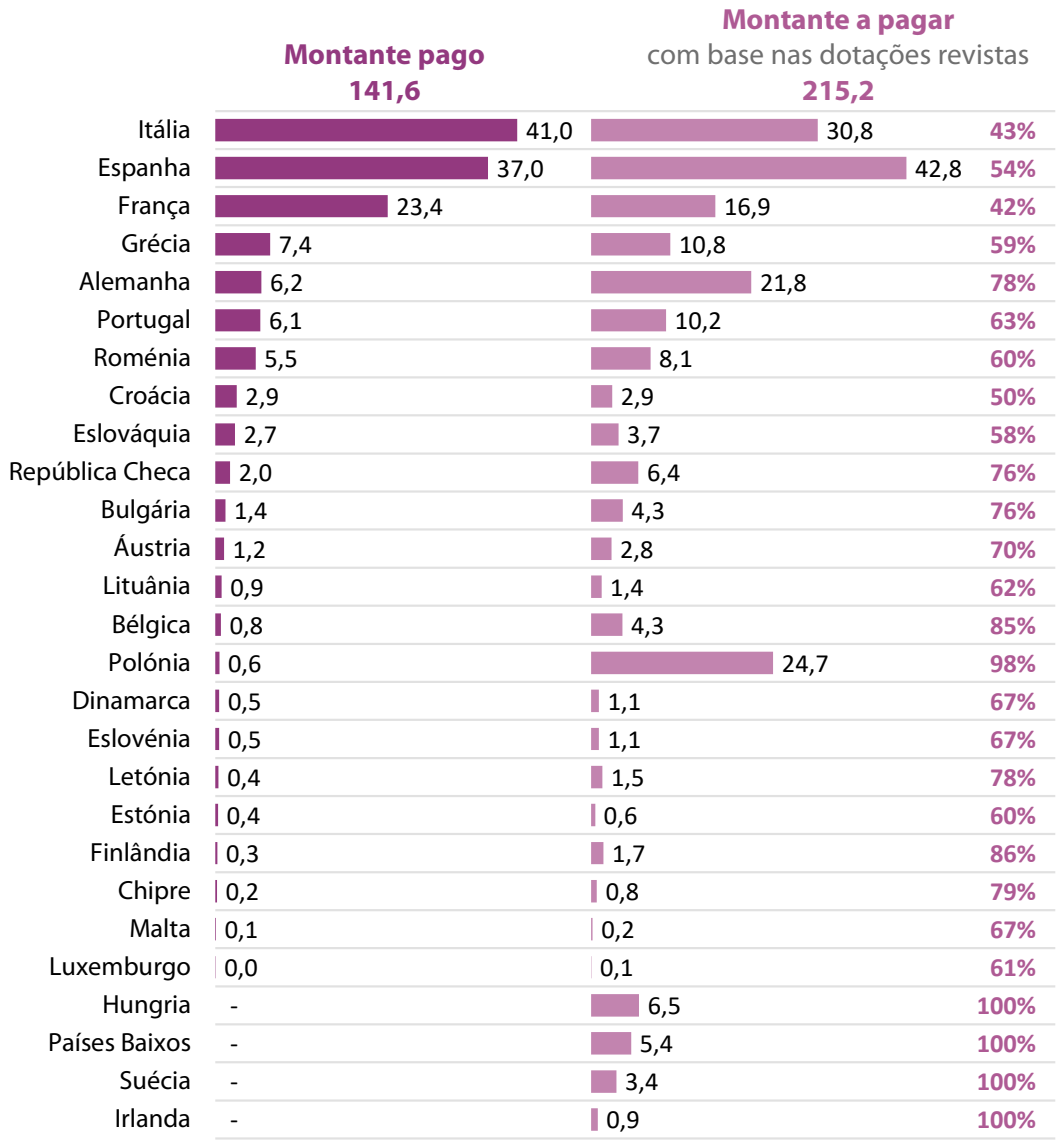


Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2023.

2.25. Existem diferenças significativas na forma de absorção dos FEEI pelos Estados-Membros (ver ***figura 2.8***). No final de 2023, quatro Estados-Membros (Irlanda, Hungria, Países Baixos e Suécia) não tinham recebido pré-financiamentos nem apresentado pedidos de pagamento, enquanto três Estados-Membros (Bélgica, Polónia e Finlândia) tinham recebido apenas pré-financiamentos.

Figura 2.8 – Subvenções do MRR pagas e montantes a pagar com base nas dotações revistas por Estado-Membro, final de 2023

(mil milhões de euros)



Notas: o gráfico inclui valores do REPowerEU.

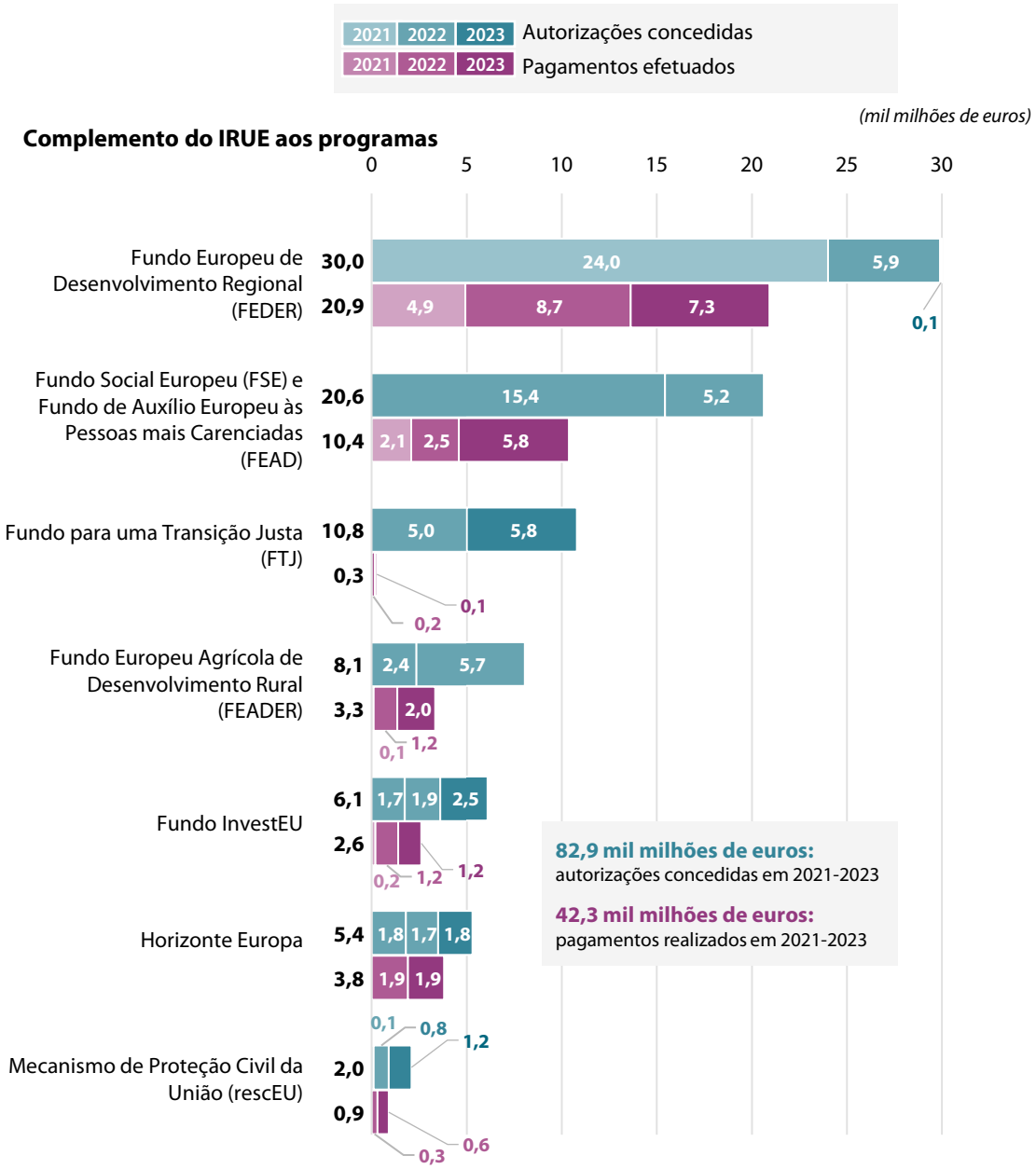
No que diz respeito à Hungria, o pré-financiamento do REPowerEU iniciado antes do final de 2023 foi pago em janeiro de 2024.

Fonte: TCE, com base na grelha de avaliação do MRR e em dados comunicados pela Comissão.

2.26. O total das autorizações dos complementos do IRUE para programas do QFP totalizou 82,9 mil milhões de euros de uma dotação inicial de 83,1 mil milhões de euros, principalmente devido a 0,1 mil milhões de euros de fundos afetados ao FTJ que não foram autorizados. Os pagamentos anuais dos complementos do IRUE aos programas do QFP existentes aumentaram de 7,2 mil milhões de euros em 2021

e 16,1 mil milhões de euros em 2022 para 19,0 mil milhões de euros em 2023. Consequentemente, podem ser efetuados pagamentos até 40,6 mil milhões de euros até ao final de 2026. Para o FTJ, o atraso na aprovação do ato jurídico e dos programas pertinentes, a juntar à execução diferida, resultaram em pagamentos totais de apenas 0,3 mil milhões de euros até ao final de 2023. A ***figura 2.9*** apresenta mais pormenores.

Figura 2.9 – Execução do IRUE no âmbito dos complementos aos programas da UE, final de 2023



Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2023 e no sistema contabilístico da Comissão.

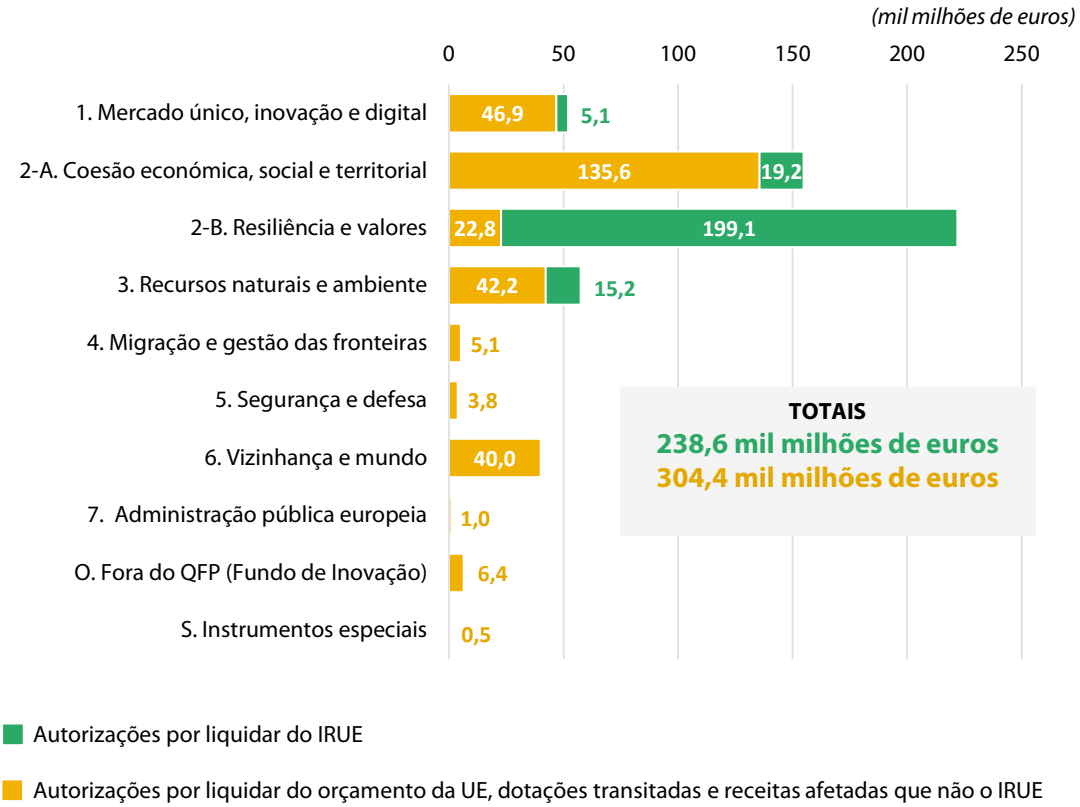
O total das autorizações por liquidar atingiu 543 mil milhões de euros em 2023, mas prevê-se que diminua nos próximos anos

2.27. As *autorizações por liquidar* são a soma das autorizações concedidas, mas que ainda não foram pagas. No final de 2023, o total das autorizações por liquidar, que terão de ser pagas nos próximos anos a menos que sejam anuladas, atingiu um nível recorde de 543 mil milhões de euros, um aumento de 90,2 mil milhões de euros em comparação com 2022 (452,8 mil milhões de euros). As autorizações por liquidar dizem principalmente respeito ao orçamento da UE e às dotações transitadas (263,6 mil milhões de euros) e ao financiamento das subvenções do IRUE (238,6 mil milhões de euros). O montante remanescente de 40,8 mil milhões de euros provém de receitas afetadas que não o IRUE. Em 2022, o Tribunal formulou uma recomendação[17] no sentido de reduzir substancialmente o nível das autorizações por liquidar.

2.28. A ***figura 2.10*** mostra o total das autorizações por liquidar por fonte e rubrica do QFP. As autorizações por liquidar do IRUE dizem respeito ao montante total do MRR de 198,0 mil milhões de euros e estão incluídas na rubrica 2.2 do QFP. Estas autorizações representam 83% do total das autorizações por liquidar do IRUE. Somando as autorizações por liquidar dos capítulos REPowerEU não financiadas pelo IRUE, o total das autorizações por liquidar do MRR ascende a 214,8 mil milhões de euros.

[17] Relatório Anual relativo a 2022, recomendação 2.1 – Reduzir substancialmente o nível das autorizações por liquidar.

Figura 2.10 – Total das autorizações por liquidar por fonte e rubrica do QFP, final de 2023

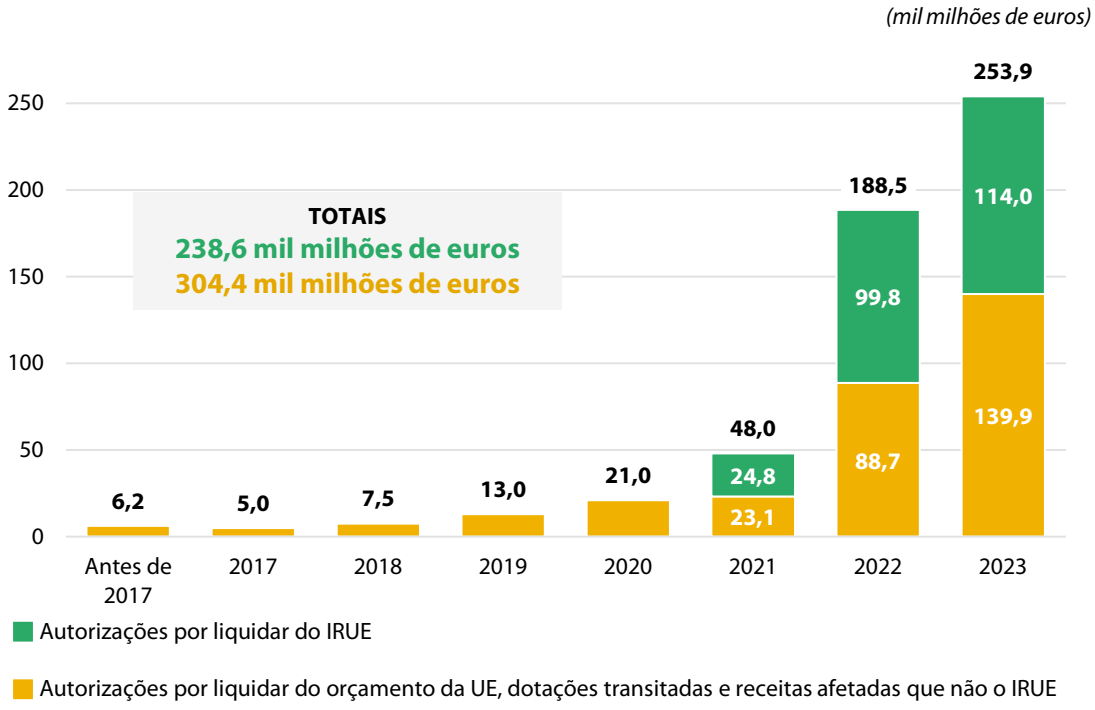


Nota: o Fundo de Inovação é financiado por receitas afetadas e está fora do QFP, mas é divulgado nas contas da UE.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2023.

2.29. A ***figura 2.11*** mostra o total das autorizações por liquidar no final de 2023, por ano de origem e tipo de financiamento. Destas autorizações, 90,3% foram concedidas depois de 2021.

Figura 2.11 – Total das autorizações por liquidar por ano de origem e tipo de financiamento, final de 2023

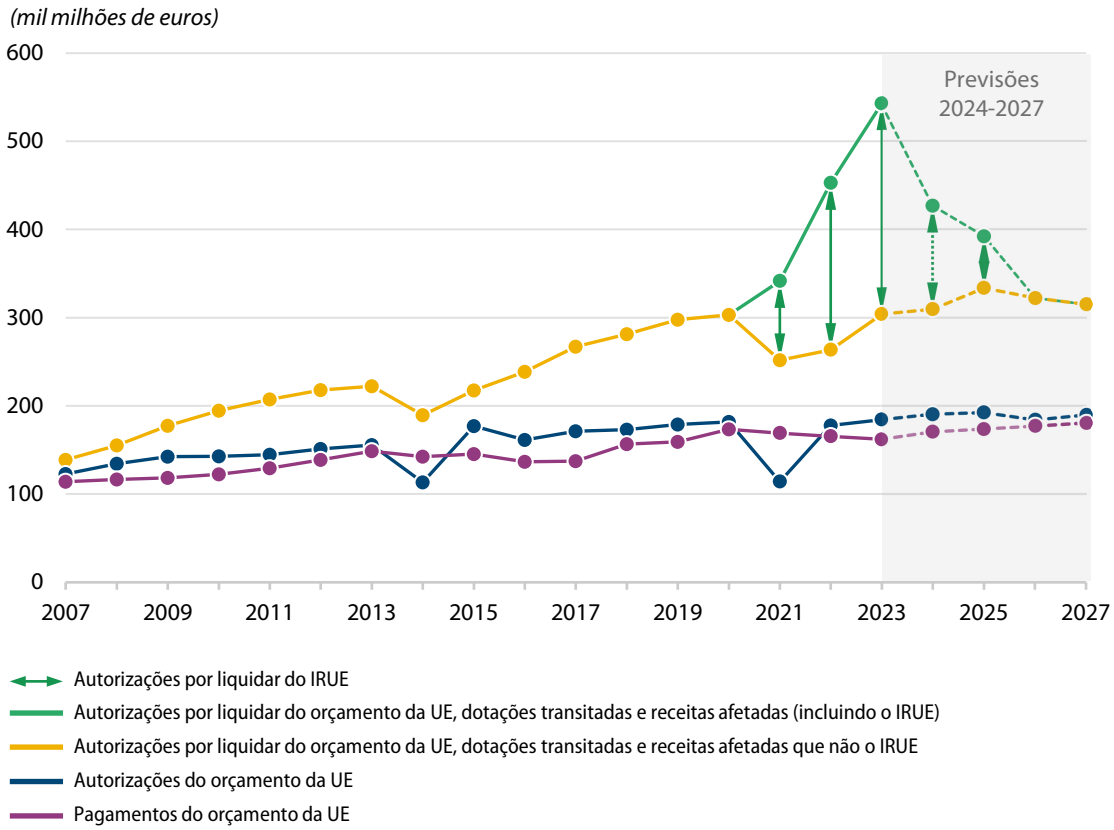


Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2023 e nos relatórios de execução orçamental do sistema contabilístico da Comissão.

2.30. A parte relativa aos QFP anteriores está a tornar-se cada vez mais pequena e continuará a diminuir à medida que se aproxima o *encerramento* dos FEEI de 2014-2020, em 2025 e 2026. Além disso, as autorizações por liquidar do IRUE diminuirão em 2024-2026, uma vez que os pagamentos terão de ser efetuados até ao final de 2026, caso contrário as autorizações serão anuladas. Em junho de 2023, a Comissão previu que as autorizações por liquidar decorrentes da execução do QFP ascenderiam a 322,9 mil milhões de euros no final de 2027[18] (ver ***figura 2.12***).

[18] COM(2023) 390, quadro 4.

Figura 2.12 – Autorizações por liquidar, autorizações e pagamentos entre 2007 e 2023 e previsões para 2024-2027



Nota: as previsões a partir de 2024 não incluem dotações transitadas ou receitas afetadas para além das do IRUE e do Mecanismo para a Ucrânia.

Fonte: TCE, com base nos dados das contas anuais consolidadas da UE para 2007-2023, no relatório da Comissão sobre as previsões de longo prazo para 2024-2028 e no Regulamento (UE, Euratom) 2024/765 do Conselho que altera o QFP para 2021-2027.

Riscos e desafios

A revisão do QFP introduziu medidas para fazer face aos riscos relacionados com os custos adicionais do financiamento do IRUE e atrasos nos pagamentos

2.31. Em fevereiro de 2024, o Conselho alterou o QFP[19] em resposta a vários desafios (por exemplo, a continuação do apoio à Ucrânia, o aumento das taxas de juro, o aumento da migração e a necessidade de promover tecnologias estratégicas).
A revisão do QFP aumenta as dotações de autorização para 2024-2027 em 21,0 mil milhões de euros, dos quais 17 mil milhões de euros se destinam a financiar o novo Mecanismo para a Ucrânia[20]. Além disso, são reafetados 10,6 mil milhões de euros de dotações existentes. A revisão do QFP destina-se também a atenuar o risco de atrasos nos pagamentos em 2026[21] anteriormente previstos pela Comissão.

2.32. O Conselho introduziu ainda um "mecanismo em cascata"[22], com o objetivo de cobrir os custos dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE que ultrapassem os montantes anuais definidos no Regulamento QFP revisto, se não for possível encontrar fundos no âmbito do orçamento da UE existente e até ao final do atual QFP[23].
Acrescendo às projeções iniciais, feitas em 2020, de 14,9 mil milhões de euros relativos aos custos dos empréstimos contraídos, em junho de 2023 a Comissão estimou que o défice agregado deste QFP se situe entre 17 mil milhões de euros e 27 mil milhões de euros[24]. O Instrumento IRUE é um instrumento especial para além do limite máximo do QFP e sem montante fixo. Pode ser mobilizado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho no âmbito do processo orçamental anual, mas apenas depois de terem procurado outras possibilidades de financiamento como a utilização da margem criada pela execução orçamental dos programas, a redefinição de prioridades (reafetação) e a utilização de instrumentos especiais não temáticos. Ao abrigo deste instrumento, se os fundos ainda não forem suficientes para financiar integralmente os custos dos

---

19 Regulamento (UE, Euratom) 2024/765.

20 Regulamento (UE) 2024/792.

21 Artigo 1º, nº 7, do Regulamento (UE, Euratom) 2024/765.

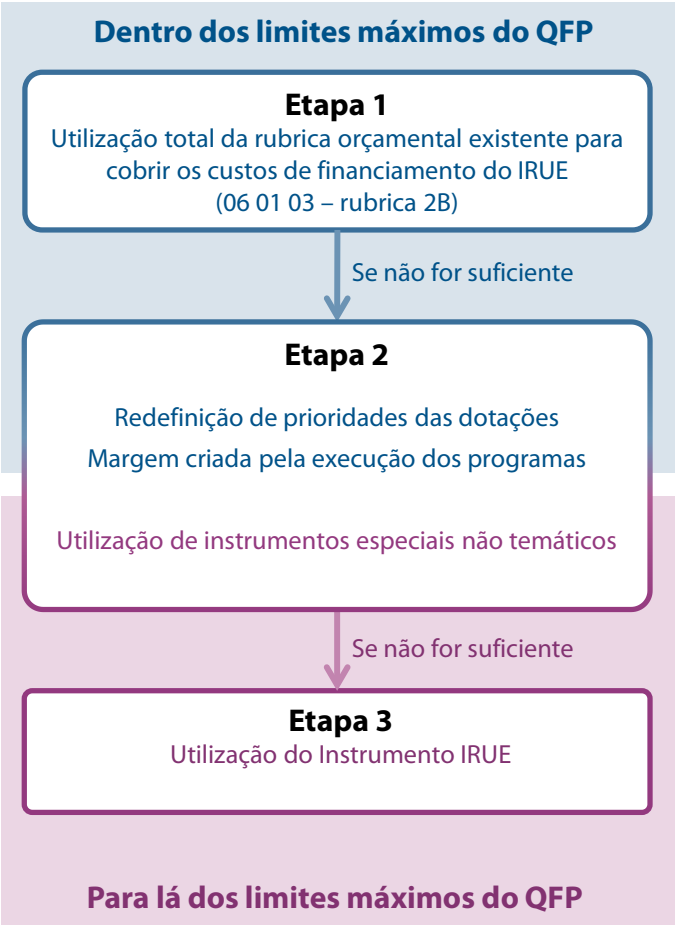
22 Ibid., artigo 1º, nº 6.

23 Ibid., artigo 1º, nº 6.

24 Mapa previsional da Comissão para o exercício de 2024 [em inglês], secção relativa à programação financeira para 2025-2027, p. 9.

empréstimos contraídos no âmbito do IRUE, o montante disponível das anulações de autorizações não transitadas é utilizado em primeiro lugar antes de mobilizar as contribuições dos Estados-Membros (ver ***figura 2.13***).

Figura 2.13 – Mecanismo em cascata para cobrir os custos em excesso dos pagamentos de juros e cupões no âmbito do IRUE até 2027



Nota: os instrumentos especiais não temáticos (*Instrumento de Flexibilidade, Instrumento de Margem Único*) permitem, em geral, fazer face a circunstâncias imprevistas ou a prioridades novas/emergentes.

Fonte: TCE, com base no Regulamento (UE, Euratom) 2024/765.

Risco de anulação de autorizações nos fundos da política de coesão do QFP para 2021-2027

2.33. No seu Relatório Anual relativo a 2022, o Tribunal sublinhou que a adoção tardia de legislação relativa aos fundos do QFP para 2021-2027 em gestão partilhada abrangidos pelo RDC e a execução paralela e com atrasos de vários instrumentos aumentaram o risco de anulação de autorizações. A absorção do FEDER, do FSE+, do FC e do FTJ no QFP para 2021-2027 continuou a ser baixa em 2023 (ver ***figura 2.6***), pelo que a autoridade orçamental reduziu as dotações de pagamento de 2023 relativas ao

FEDER (-1,1 mil milhões de euros) e ao FSE+ (-0,7 mil milhões de euros)[25]. O risco de anulação de autorizações poderá concretizar-se já no final de 2025 no caso das autorizações concedidas em 2022 abrangidas pelo RDC para 2021-2027.

2.34. Em 2023, a Comissão previu anulações de autorizações para 2024-2027 no valor de 8,1 mil milhões de euros (previsões de 2022: 7,6 mil milhões de euros para 2023-2027). No caso dos fundos da política de coesão (FC, FEDER e FSE+), a Comissão previu um total de 2,2 mil milhões de euros[26] de anulações de autorizações para 2024-2027, mais do que cinco vezes superior à sua previsão de 2022, de 0,4 mil milhões de euros[27]. No caso do FTJ, os atrasos na adoção do QFP e da legislação específica dos programas, bem como a baixa execução em 2023, colocarão montantes importantes em risco de anulação de autorizações a partir de 2025[28]. Na opinião do Tribunal, um montante elevado de anulações de autorizações pode pôr em causa a concretização dos objetivos da UE.

A dívida da UE decorrente da contração de empréstimos aumentou em 2023

2.35. Na sua análise da dívida da UE, o Tribunal examinou os empréstimos contraídos nos mercados, principalmente as obrigações de longo prazo garantidas pelo orçamento da UE, que constituíram uma fonte de financiamento do IRUE e da assistência financeira aos Estados-Membros e a países terceiros (*instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência* – SURE, Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira – MEEF, *assistência macrofinanceira* – AMF, mecanismo de apoio às balanças de pagamentos e o Euratom).

[25] COM(2023) 530.

[26] COM(2023) 390, quadro 2.

[27] COM(2022) 315, quadro 2.

[28] COM(2023) 390, p. 8.

A estratégia de financiamento diversificada da UE tornou-se o método geral de contração de empréstimos da União

2.36. Em abril de 2021, a Comissão criou uma estratégia de financiamento diversificada para o programa do IRUE[29]. A partir de dezembro de 2022, esta estratégia tornou-se o método geral para financiar programas de assistência financeira através da contração de empréstimos[30] e dissociou as condições de contração de empréstimos das de concessão (por exemplo, prazo de vencimento e taxa de juros). Na estratégia anterior de contração de empréstimos, a Comissão contraía empréstimos e concedia-os aos Estados-Membros ou a países terceiros nas mesmas condições (método "*back-to-back*").

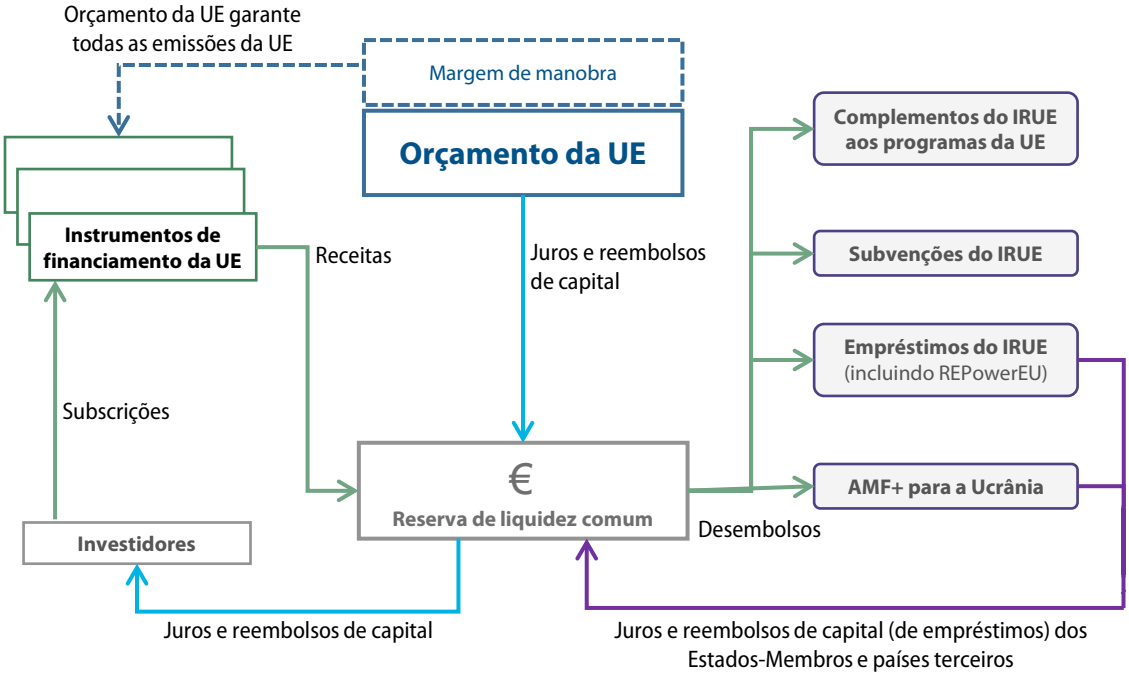
2.37. A estratégia de financiamento diversificada assenta no agrupamento de instrumentos de financiamento, recorrendo a uma reserva de liquidez comum e a uma presença regular no mercado de capitais[31] (ver ***figura 2.14***). As reservas de tesouraria da reserva de liquidez comum são mantidas numa conta específica no Banco Central Europeu e geridas pela Comissão.

[29] COM(2021) 250.

[30] Regulamento (UE, Euratom) 2022/2434.

[31] Artigo 1º do Regulamento (UE, Euratom) 2022/2434.

Figura 2.14 – Estratégia de financiamento diversificada da UE, final de 2023



Nota: designa-se por *margem de manobra* a diferença entre os *recursos próprios* necessários para financiar o orçamento da UE e o limite máximo dos recursos próprios até ao qual a Comissão, em último caso, tem o direito de mobilizar recursos junto dos Estados-Membros para assegurar o pagamento da dívida da União. O limite máximo dos recursos próprios é de 1,4% do *Rendimento Nacional Bruto* (RNB) da UE. O limite máximo dos recursos próprios inclui uma margem de manobra temporária adicional de 0,6% do RNB da UE, reservada para cobrir os empréstimos contraídos relacionados com o IRUE.

Fonte: TCE, com base no Regulamento (UE, Euratom) 2022/2434, na Decisão de Execução (UE, Euratom) 2023/2825 da Comissão e no documento COM(2021) 676.

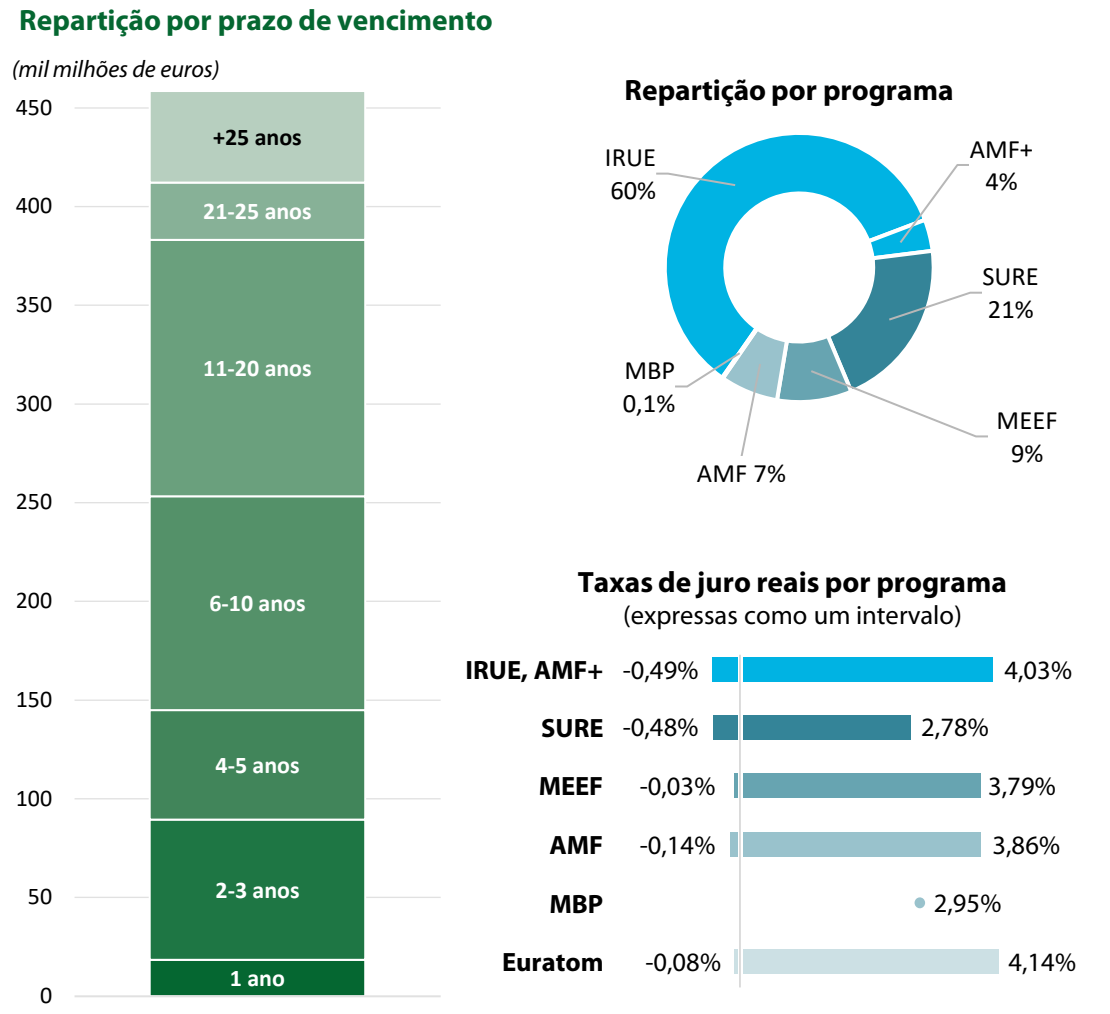
Os empréstimos contraídos em curso da UE aumentaram mais de 30% em 2023

2.38. Em 2023, o valor nominal (facial) líquido dos empréstimos contraídos em curso da UE aumentou 110,5 mil milhões de euros[32]. No final do mesmo ano, o valor nominal dos empréstimos contraídos em curso da UE era superior a 458,5 mil milhões de euros (2022: 348 mil milhões de euros). A dívida bruta relativa aos empréstimos contraídos, expressa em valor nominal, representa o montante do capital contraído pela UE junto dos credores. Exclui os ajustamentos relativos a descontos, prémios ou juros vencidos e reflete o montante inicial do empréstimo contraído, sem ter em conta as flutuações do mercado ou os ajustamentos financeiros. Os empréstimos contraídos em curso incluíam instrumentos financeiros de curto prazo da UE no valor nominal

[32] Nota 2.11.1.1 das contas anuais consolidadas da UE de 2023.

de 15,2 mil milhões de euros (2022: 17 mil milhões de euros). Estes têm um prazo de vencimento inferior a um ano (três ou seis meses) e são emitidos para a gestão da liquidez, nomeadamente para manter uma reserva de liquidez. A ***figura 2.15*** apresenta os prazos de vencimento e as *taxas de juro reais* de todos os empréstimos contraídos pela UE. A União tornou-se um dos maiores emitentes de dívida na Europa[33].

Figura 2.15 – Prazos de vencimento e taxas de juro reais dos empréstimos contraídos pela UE, final de 2023



IRUE	Instrumento de Recuperação da União Europeia
AMF+	Assistência macrofinanceira mais para a Ucrânia
SURE	Instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
AMF	Assistência macrofinanceira
MBP	Mecanismo de apoio às balanças de pagamentos

Nota: montantes expressos em valor nominal.

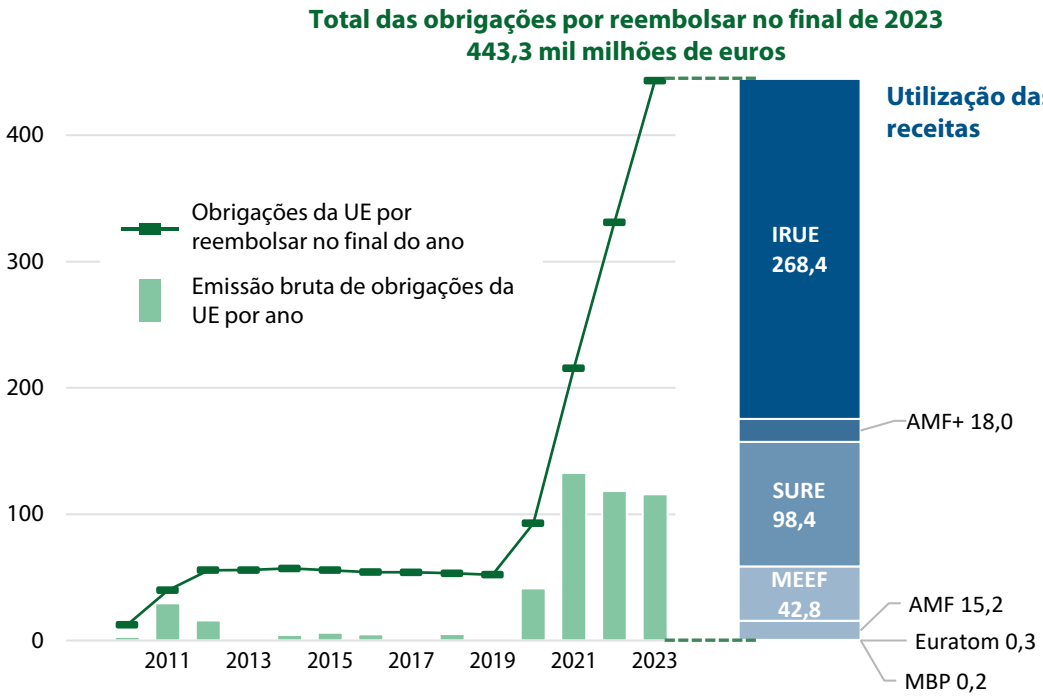
Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2023.

[33] Relatório Especial 16/2023, figura 3.

2.39. A *figura 2.16* ilustra a evolução das obrigações da União (excluindo instrumentos financeiros de curto prazo da UE) desde 2010, destacando o aumento súbito da emissão e das obrigações por reembolsar a partir de 2020. O gráfico mostra igualmente a utilização das receitas por programa da UE no final de 2023.

Figura 2.16 – Emissão de obrigações da UE e montante por reembolsar desde 2010 e utilização das receitas, final de 2023

(mil milhões de euros)



IRUE	Instrumento de Recuperação da União Europeia
AMF+	Assistência macrofinanceira mais para a Ucrânia
SURE	Instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
AMF	Assistência macrofinanceira
MBP	Mecanismo de apoio às balanças de pagamentos

Notas: emissão de obrigações da UE expressa em valor nominal bruto da dívida. Não inclui os instrumentos financeiros de curto prazo da UE (15,2 mil milhões de euros).

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2023 e em informações da Comissão.

A contração de empréstimos no âmbito do IRUE pode mais do que duplicar até 2026, sendo a maior parte do reembolso diferida para futuros QFP

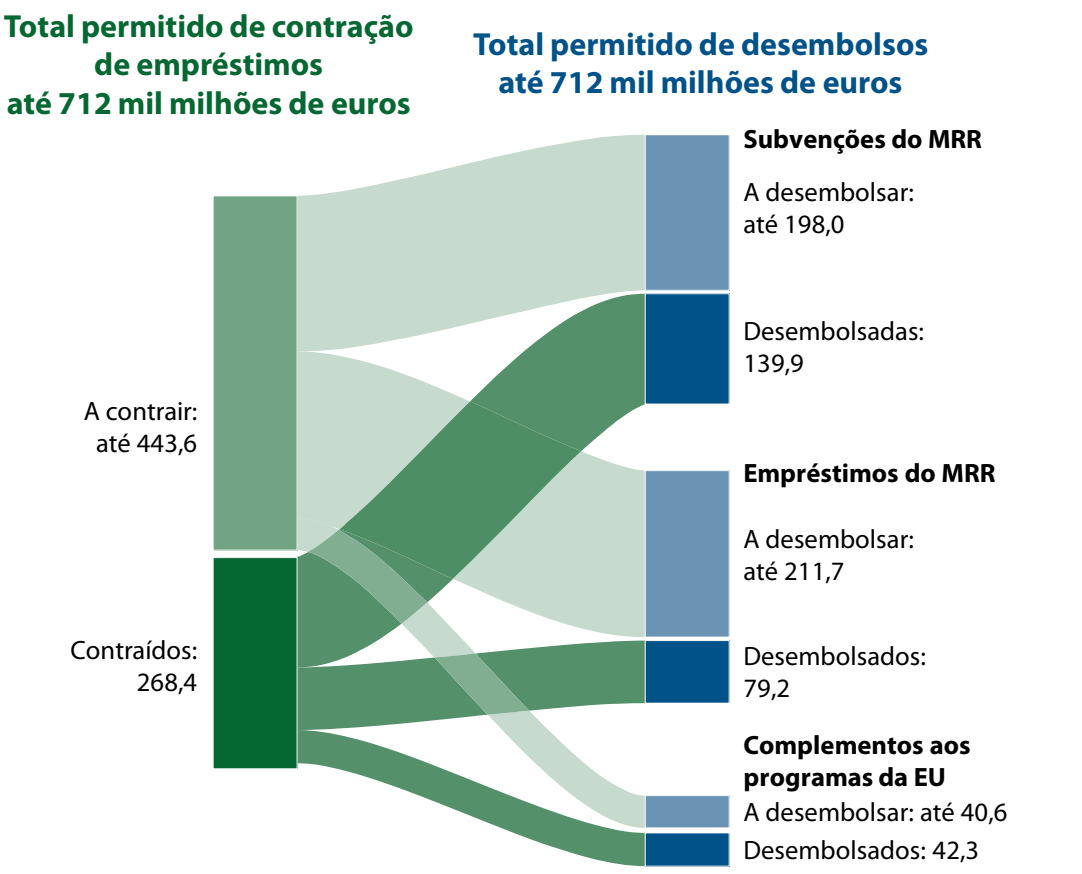
2.40. O montante inicial do programa do IRUE era de 806,9 mil milhões de euros a preços correntes (750 mil milhões de euros a preços de 2018). Em 2023, este montante foi ajustado para 712 mil milhões de euros, pois quando terminou o prazo para a apresentação dos pedidos de empréstimo, em agosto de 2023, os Estados-Membros não tinham solicitado o apoio total disponível sob a forma de empréstimos. Nesta fase, o montante total dos empréstimos do IRUE solicitados era de 290,9 mil milhões de euros e já não estavam disponíveis 94,9 mil milhões de euros de empréstimos.

2.41. A UE utiliza o orçamento da União e a margem de manobra incluída no limite máximo temporário dos recursos próprios (0,6% do RNB da UE) como garantia para a contração de empréstimos no âmbito do IRUE. No final de 2023, havia obrigações da UE por reembolsar no valor nominal de 268,4 mil milhões de euros para financiar empréstimos e subvenções do MRR e outros programas financiados pelo IRUE. No âmbito do IRUE, a União pode contrair empréstimos adicionais no montante de 443,6 mil milhões de euros até ao final de 2026 (ver ***figura 2.17***). Após essa data, as operações de contração de empréstimos deverão ser estritamente limitadas às operações de refinanciamento para assegurar uma gestão eficaz da dívida[34].

[34] Considerando 18 da Decisão (UE, Euratom) 2020/2053.

Figura 2.17 – Contração de empréstimos e reembolsos do IRUE, final de 2023

(mil milhões de euros)



Nota: o montante dos empréstimos contraídos não inclui 15,2 mil milhões de euros de instrumentos financeiros de curto prazo da UE. Um montante de 7,0 mil milhões de euros de empréstimos contraídos ainda não tinha sido desembolsado até ao final de 2023, estando os fundos detidos no Banco Central Europeu.

Fonte: TCE, com base no documento COM(2024) 93 e nas contas anuais consolidadas da UE de 2023.

2.42. O reembolso dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE deve ter início antes do final de 2027, se as dotações não utilizadas continuarem disponíveis na rubrica orçamental para cobrir os custos de financiamento do IRUE, e estar concluído até 2058, o mais tardar[35]. Por conseguinte, a maior parte dos reembolsos é diferida para futuros QFP, uma vez que o calendário de reembolso deve ser estável e previsível e os reembolsos anuais dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE não podem exceder 7,5% do montante máximo de apoio não reembolsável do IRUE[36] (ou seja, 31,6 mil milhões de euros por ano). Todos os custos efetuados pela UE relacionados

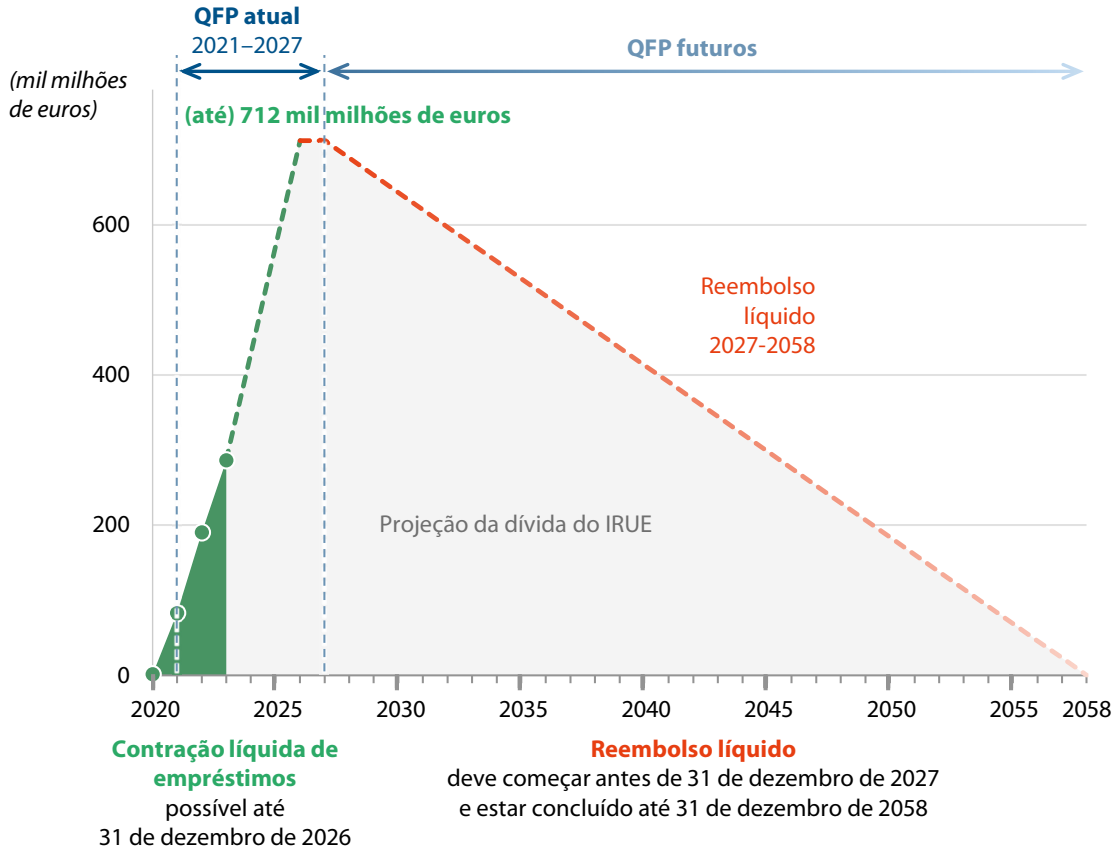
[35] Ibid., artigo 5º.

[36] Ibid.

com a contração de empréstimos no âmbito do IRUE, incluindo os que dizem respeito à gestão da taxa de juro e outros riscos financeiros, têm de ser suportados pelos países beneficiários. Todos os custos associados às subvenções e aos complementos do IRUE são suportados pelo orçamento da UE.

2.43. Na ***figura 2.18***, o Tribunal apresenta uma simulação da forma como a dívida associada ao IRUE poderá evoluir, pressupondo que a contração de empréstimos chegará ao nível máximo permitido ao abrigo do IRUE e que o reembolso será linear. Porém, na prática, a contração de empréstimos e o reembolso da dívida do IRUE não seguirão provavelmente padrões tão lineares.

Figura 2.18 – Simulação da evolução da dívida associada ao IRUE, final de 2023



Nota: o montante dos empréstimos contraídos não inclui os instrumentos financeiros de curto prazo da UE.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2023 e na Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho.

2.44. Para alcançar uma redução constante e previsível da dívida associada ao IRUE até 2058, a Comissão poderá ter de refinanciar a dívida que expira através da emissão de novos instrumentos de dívida para pagar os antigos à medida que vencem[37]. As eventuais alterações nas condições de mercado podem resultar em custos de contração de empréstimos mais elevados que, no caso da dívida associada ao IRUE respeitante a subvenções e complementos do instrumento[38], terão de ser suportados pelo orçamento da UE.

2.45. Em 20 de junho de 2023, a Comissão apresentou um "pacote de medidas adaptado para a próxima geração de recursos próprios" que ajusta as três fontes de receitas adicionais do orçamento da UE inicialmente propostas em dezembro de 2021 (o CELE, o Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço e o recurso próprio estatístico baseado nos lucros das empresas). Em fevereiro de 2024, o Conselho Europeu acordou em utilizar as receitas de quaisquer novos recursos próprios criados após 2023 para o reembolso antecipado dos empréstimos contraídos através do IRUE[39]. No seu parecer sobre a proposta da Comissão[40], o Tribunal afirmou que as informações disponíveis não lhe permitiam avaliar se as receitas anuais esperadas seriam, como previsto, suficientes para cobrir as necessidades de reembolso do IRUE.

As receitas afetadas externas provenientes da dívida associada ao IRUE têm um impacto significativo nos resultados económicos

2.46. Os montantes dos empréstimos contraídos ao abrigo do IRUE são canalizados para subvenções do instrumento e para os complementos de programas da UE através de *receitas afetadas externas*, que acrescem às dotações adotadas no orçamento da UE[41]. A ***figura 2.19*** mostra as alterações nas receitas afetadas externas relacionadas e não relacionadas com o IRUE desde 2020.

---

[37] COM(2024) 93, anexo, p. 15.

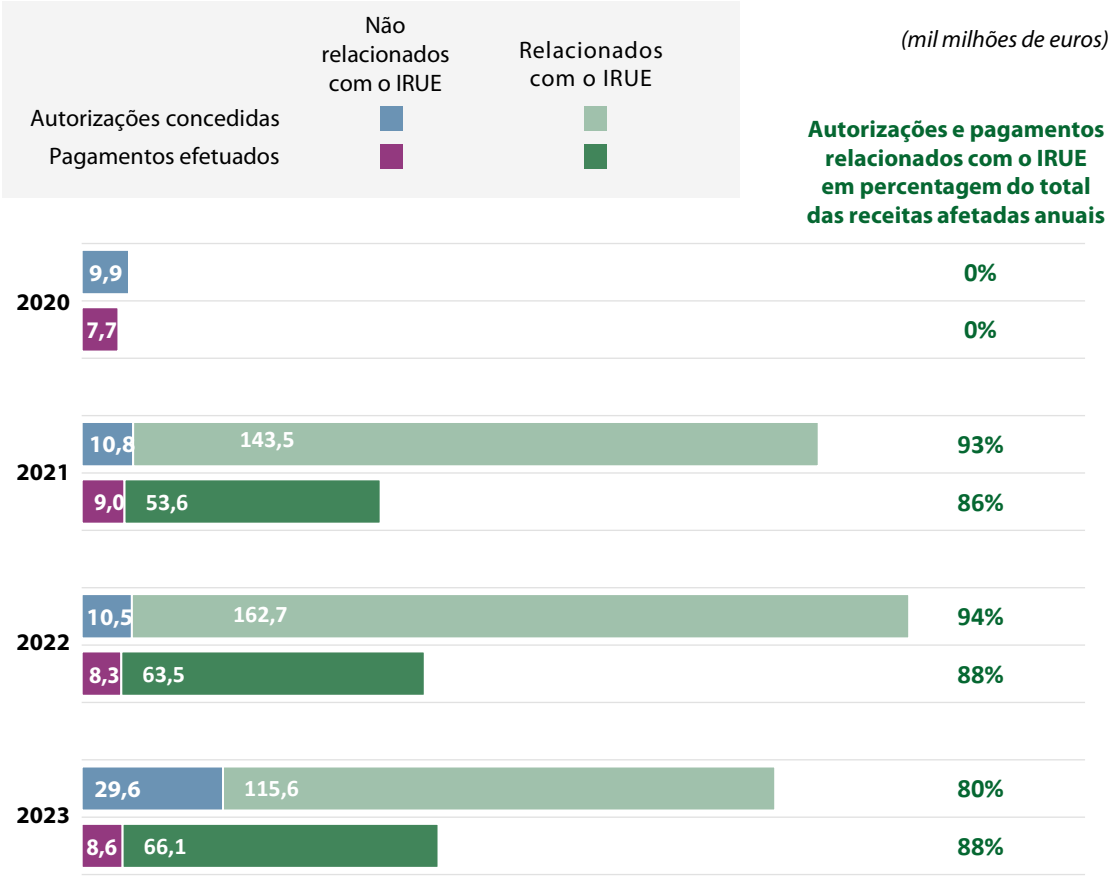
[38] Artigo 11º, nº 1, da Decisão de Execução (UE, Euratom) 2023/2825 da Comissão.

[39] EUCO 2/24.

[40] Parecer 04/2023, ponto 20.

[41] Artigo 22º do Regulamento Financeiro.

Figura 2.19 – Autorizações e pagamentos efetuados a partir de receitas afetadas externas, 2020 a 2023



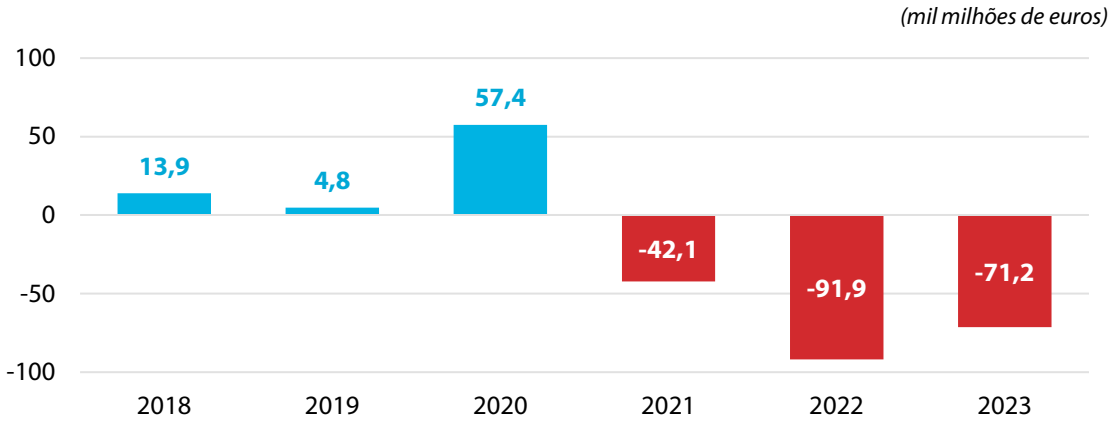
Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2020 a 2023.

2.47. A execução do IRUE não afeta formalmente o princípio do equilíbrio entre as receitas e as despesas do orçamento anual da UE[42]. Contudo, do ponto de vista contabilístico, a demonstração dos resultados financeiros não inclui como receitas o montante do empréstimo contraído ao abrigo do IRUE, mas inclui as despesas relacionadas com as subvenções do IRUE. Por conseguinte, tudo isto tem um impacto negativo nos *resultados económicos* do exercício (ver ***figura 2.20***). Os resultados económicos negativos aumentam o défice dos ativos líquidos registado no balanço da UE, pelo que devem ser financiados por orçamentos futuros. O reembolso dos empréstimos associados ao IRUE é garantido dentro dos limites máximos dos recursos próprios[43].

[42] Ponto 33 do Parecer 9062/20 do Serviço Jurídico do Conselho.

[43] COM(2020) 445.

Figura 2.20 – Resultado económico (excedente/défice) de cada ano, 2018 a 2023



Nota: o valor de 2020 inclui 47,5 mil milhões de euros de receitas relacionadas com o Acordo de Saída do Reino Unido.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2018 a 2023.

Os custos de financiamento da contração de empréstimos no âmbito do IRUE poderão quase duplicar a estimativa inicial de 15 mil milhões de euros efetuada em 2020 para o atual QFP

2.48. Em 2020, a Comissão previu um montante de 14,9 mil milhões de euros no âmbito da rubrica 2-B do QFP para financiar os *pagamentos de cupões* e juros dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE[44]. As estimativas de 2020 basearam-se em taxas de juro esperadas da contração de empréstimos que oscilavam entre 0,55% em 2021 e 1,15% em 2027[45]. No entanto, as taxas de juro reais são significativamente mais elevadas do que estas expectativas[46].

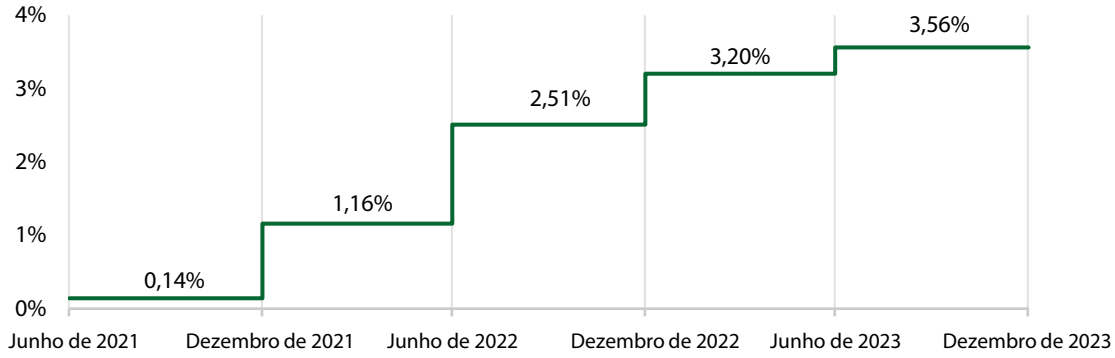
[44] Mapa previsional da Comissão para o exercício de 2024 [em inglês], secção relativa à programação financeira para 2025-2027, p. 9.

[45] Nota informativa, *Revision of the EU's long-term budget for 2021 to 2027*, Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, p. 7.

[46] Sítio Web do Banco Central Europeu, *Key ECB interest rates*.

2.49. O aumento das taxas de juro teve um efeito adverso no custo do financiamento da UE (ou seja, os custos do serviço da dívida calculados com base nos juros pagos sobre os empréstimos contraídos em curso). Estas aumentaram para 3,56% no segundo semestre de 2023, em comparação com 2,51% no segundo semestre de 2022 e 0,14% no segundo semestre de 2021[47] (ver ***figura 2.21***).

Figura 2.21 – Alterações no custo do financiamento da UE



Fonte: TCE, com base no documento COM(2024) 93.

2.50. A Comissão estimou[48] que os pagamentos adicionais de juros e cupões relativos à contração de empréstimos associados ao IRUE no âmbito do atual QFP poderão variar entre 17 mil milhões de euros e 27 mil milhões de euros. Porém, esta estimativa está sujeita à incerteza substancial em torno dos *perfis de desembolso* anual real e do nível das taxas de juro[49].

[47] COM(2024) 93, p. 8.

[48] Mapa previsional da Comissão para o exercício de 2024 [em inglês], secção relativa à programação financeira para 2025-2027, p. 9.

[49] Ibid.

A exposição do orçamento da UE aumentou em 2023 e prevê-se que continue a aumentar

2.51. Para analisar a exposição do orçamento da União, o Tribunal teve em consideração:

a) as garantias orçamentais da UE relativas aos empréstimos contraídos nos mercados, que constituíram uma fonte de financiamento dos empréstimos concedidos aos Estados-Membros ou a países terceiros em caso de incumprimento desses empréstimos;

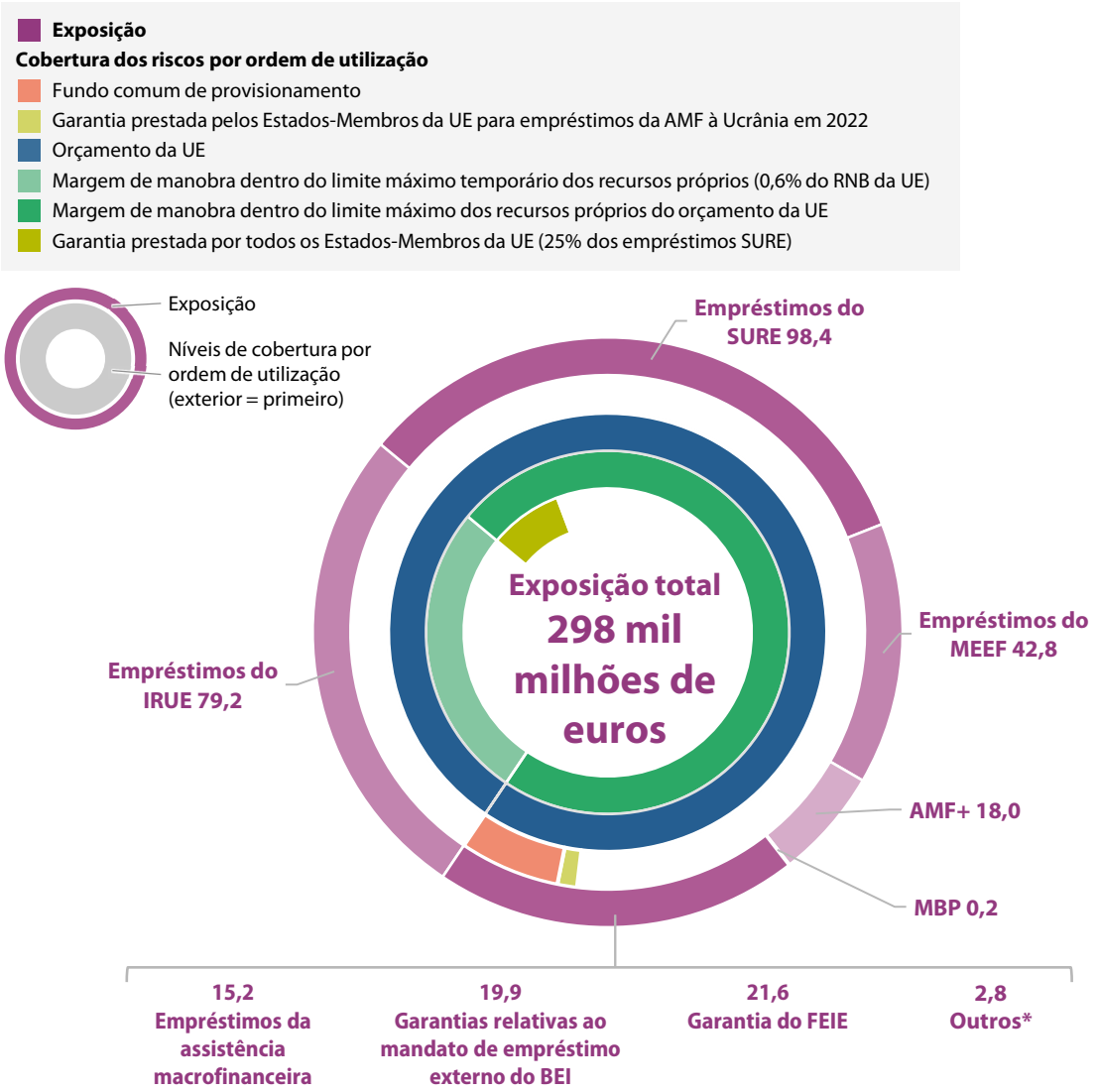
b) os passivos que podem surgir no futuro se ocorrer um acontecimento específico, apresentados nas contas anuais como *passivos contingentes*, constituídos pelas *garantias orçamentais* que já foram concedidas para os montantes desembolsados[50].

2.52. No final de 2023, a exposição total do orçamento da UE ascendia a 298,0 mil milhões de euros, um aumento em relação aos 248,3 mil milhões de euros no final de 2022. A ***figura 2.22*** mostra em pormenor a repartição da exposição (indicada a violeta) por fonte. As camadas de cobertura dos riscos, que representam diferentes níveis de cobertura, são apresentadas como círculos concêntricos. O círculo adjacente à exposição representa o primeiro nível de cobertura dos riscos que será ativado. Os círculos seguintes em direção ao interior indicam níveis adicionais de cobertura dos riscos.

[50] Nota 4.1.1 das contas anuais consolidadas da UE de 2023.

Figura 2.22 – Exposição total do orçamento da UE no final de 2023, com fonte e cobertura dos riscos

(mil milhões de euros)



IRUE	Instrumento de Recuperação da União Europeia
SURE	Instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
AMF+	Assistência macrofinanceira mais para a Ucrânia (2023)
MBP	Mecanismo de apoio às balanças de pagamentos
FEIE	Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos

* Garantia do Fundo Europeu de Desenvolvimento Sustentável (FEDS): 0,5 mil milhões de euros; garantia InvestEU: 1,4 mil milhões de euros; garantia do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais (FEDS+): 0,6 mil milhões de euros; empréstimos Euratom: 0,3 mil milhões de euros.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2023 e na regulamentação aplicável.

2.53. O aumento da exposição orçamental da UE em 2023 esteve sobretudo relacionado com a contração de empréstimos para os 34,1 mil milhões de euros adicionais de empréstimos do MRR concedidos aos Estados-Membros (2022: 27,2 mil milhões de euros), dos quais 5,4 mil milhões de euros se destinavam a empréstimos REPowerEU, acrescidos dos empréstimos da AMF+ à Ucrânia no valor de 18,0 mil milhões de euros. A exposição aos passivos contingentes decorrentes das garantias orçamentais aumentou de 42,9 mil milhões de euros no final de 2022 para 44,0 mil milhões de euros no final de 2023, essencialmente devido ao facto de terem sido desembolsados mais fundos para investimentos cobertos pela garantia InvestEU. Em outubro de 2023, a Comissão estimou[51] que, com base nos dados existentes no final de 2022, a margem de manobra disponível para o período de 2024-2027 seria adequada para cobrir eventuais perdas decorrentes de passivos apoiados pela margem de manobra, tanto de operações do IRUE como de outras.

2.54. Prevê-se que, em comparação com a situação no final de 2023, a exposição orçamental da UE aumente em 2024 e 2025, principalmente devido a novos empréstimos do MRR. No final de 2023, a Comissão tinha assinado acordos de empréstimo do MRR com os Estados-Membros no montante de 290,9 mil milhões de euros, dos quais 211,7 mil milhões de euros ainda não tinham sido desembolsados.

2.55. No início de 2024, o legislador da UE criou o Mecanismo para a Ucrânia[52]. Para além de um máximo de 17 milhões de euros de apoio não reembolsável para o período de 2025-2027, um montante de até 33 mil milhões de euros em empréstimos concedidos será financiado por empréstimos contraídos no mercado financeiro e apoiados pela margem de manobra do orçamento da UE, como acontece com os empréstimos da AMF+. No seu parecer sobre o Mecanismo para a Ucrânia, o Tribunal salientou que esta metodologia comporta riscos consideráveis para o orçamento da União.

2.56. Também em 2024, a Presidência do Conselho e o Parlamento Europeu chegaram a um acordo provisório sobre a criação de um Mecanismo para as Reformas e o Crescimento nos Balcãs Ocidentais[53]. O novo instrumento tem um valor de 6 mil milhões de euros, dos quais 4 mil milhões de euros são empréstimos com reembolsos de capital a partir de 2034 e prazos de vencimento até 40 anos. Os empréstimos deverão ser garantidos por uma provisão de 9% do fundo comum de

---

[51] COM(2023) 683.

[52] Regulamento (UE) 2024/792.

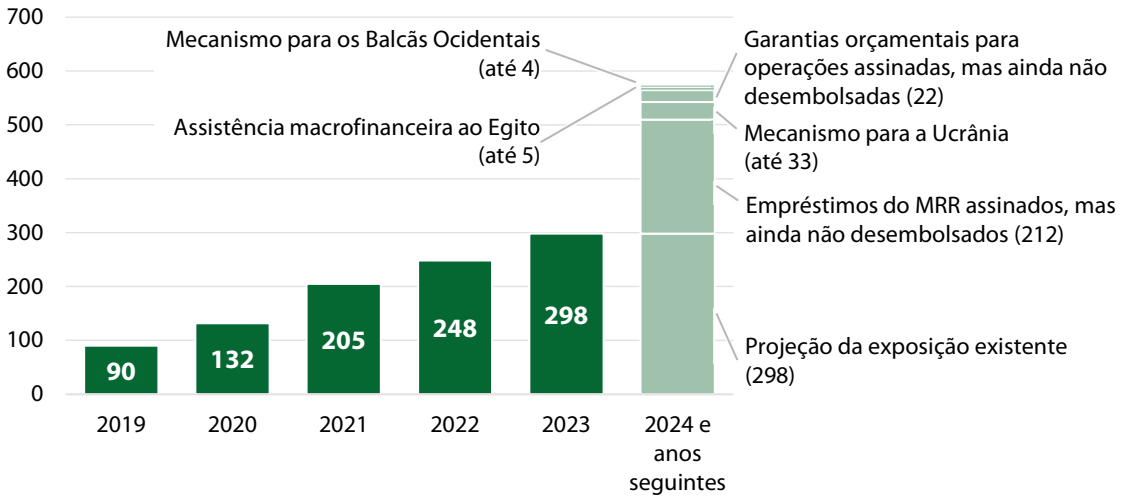
[53] Comunicado de imprensa de 4 de abril de 2024.

provisionamento da UE. No seu parecer sobre o novo instrumento, o Tribunal saudou esta provisão. O Conselho propôs também assistência macrofinanceira ao Egito, disponibilizando mil milhões de euros em 2024[54] e 4 mil milhões de euros (ainda por aprovar) durante o período de 2024-2027[55].

2.57. A ***figura 2.23*** compara as anteriores exposições do orçamento da UE (a partir de 2019) com as previsões das exposições futuras.

Figura 2.23 – Exposição do orçamento da UE, anteriores e previsões

(mil milhões de euros, a preços correntes)



Nota: montantes em valor nominal.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2019 a 2023 e em dados da Comissão.

2.58. A exposição total pode ser repartida por exposição anual, isto é, o montante máximo que tem de ser coberto pelo orçamento da UE, ou por margem de manobra, em caso de incumprimento de pagamento num determinado ano[56]. A Comissão forneceu dados ao Tribunal, com base nos valores do final de 2022, sobre a exposição anual do orçamento da UE decorrente da assistência financeira aos Estados-Membros e a países terceiros, bem como do *mandato de empréstimo externo*. A exposição totalizava 8,2 mil milhões de euros em 2024 (7,7 mil milhões de euros em 2023 e 7,0 mil milhões de euros em 2022), mas este valor não inclui a exposição anual dos restantes programas abrangidos por garantias orçamentais (FEIE, InvestEU, FEDS e

[54] Decisão (UE) 2024/1144.

[55] Comunicado de imprensa de 12 abril 2024.

[56] Relatório Especial 05/2023, figura 2.

FEDS+). Em 2022, o Tribunal formulou uma recomendação[57] no sentido de a Comissão publicar a sua estimativa da exposição total anual.

A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia continua a aumentar os riscos financeiros para os futuros orçamentos da UE

2.59. A exposição do orçamento da UE à Ucrânia aumentou de 16 mil milhões de euros no final de 2022 para 33,7 mil milhões de euros no final de 2023, incluindo 18 mil milhões de euros de empréstimos da AMF+, 11,6 mil milhões de euros de empréstimos da AMF, 0,3 mil milhões de euros de empréstimos Euratom e 3,8 mil milhões de euros de garantias orçamentais para empréstimos em curso concedidos pelo BEI e por outras instituições financeiras. Ao mesmo tempo, a Comissão reconheceu uma provisão para imparidades relativamente aos empréstimos da AMF e da AMF+ concedidos à Ucrânia no montante de 8,8 mil milhões de euros (2,2 mil milhões de euros em 2022), que refletia as perdas esperadas ao longo da duração dos empréstimos.

2.60. Em 2023, o instrumento AMF+ prestou apoio à Ucrânia no valor de 18 mil milhões de euros sob a forma de empréstimos em condições altamente favoráveis a reembolsar ao longo de um período máximo de 35 anos, com início em 2033. Em derrogação do Regulamento Financeiro[58], os empréstimos da AMF+ não exigem provisionamento para cobrir o risco de incumprimento[59], uma vez que são garantidos pela margem de manobra do orçamento da UE. No seu parecer sobre esta matéria, o Tribunal salientou que a transferência dos riscos associados a eventuais incumprimentos dos pagamentos para o futuro poderia exercer pressão sobre os futuros orçamentos e necessidades de pagamento.

2.61. Em fevereiro de 2024, o Parlamento Europeu e o Conselho acordaram em criar o Mecanismo para a Ucrânia (ver ponto ***2.55***), para prestar apoio financeiro a este país num montante adicional máximo de 33 mil milhões de euros em empréstimos durante o período de 2024 a 2027 (ver ***figura 2.24***). No seu parecer, o Tribunal salientou que esta metodologia comporta riscos consideráveis para o orçamento da União.

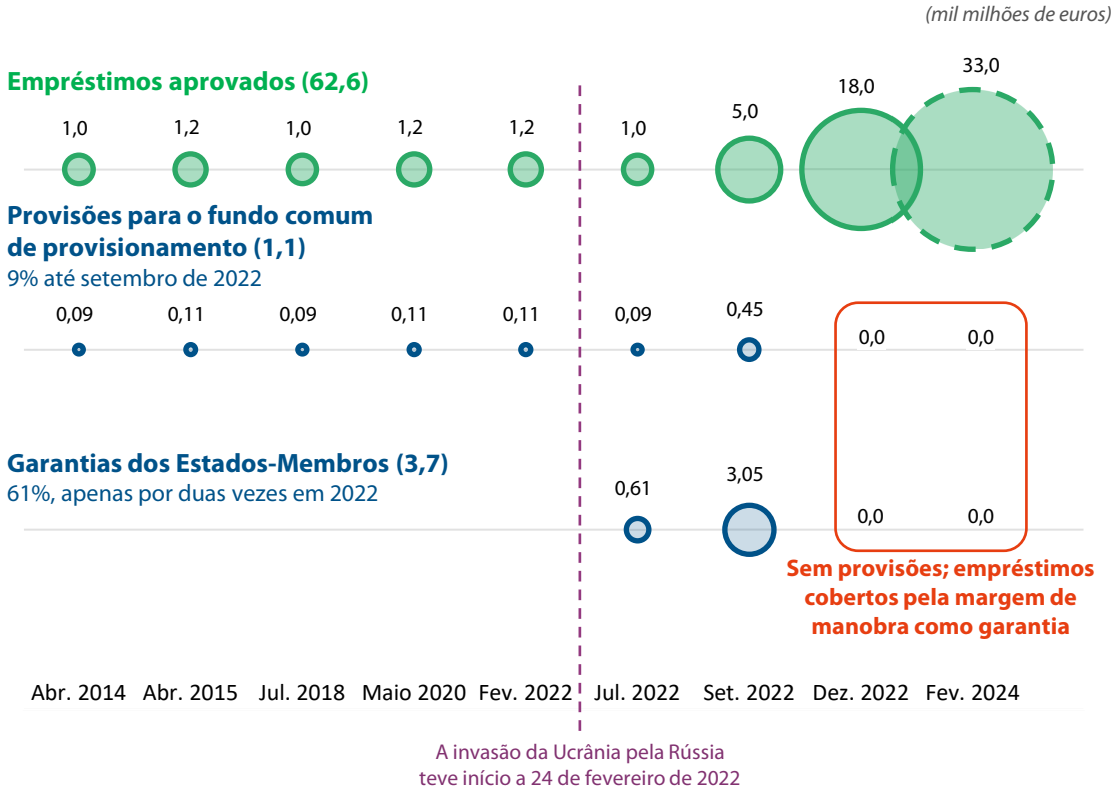
---

[57] Relatório Anual relativo a 2022, recomendação 2.3 – Assegurar a sustentabilidade da exposição do orçamento da UE.

[58] Artigo 211º, nº 1, do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046

[59] Artigo 14º. nº 3, do documento COM(2022) 597.

Figura 2.24 – Calendário dos empréstimos aprovados à Ucrânia desde 2014, incluindo provisões e garantias dos Estados-Membros



Fonte: TCE, com base na legislação aplicável e nas contas anuais consolidadas da UE de 2023.

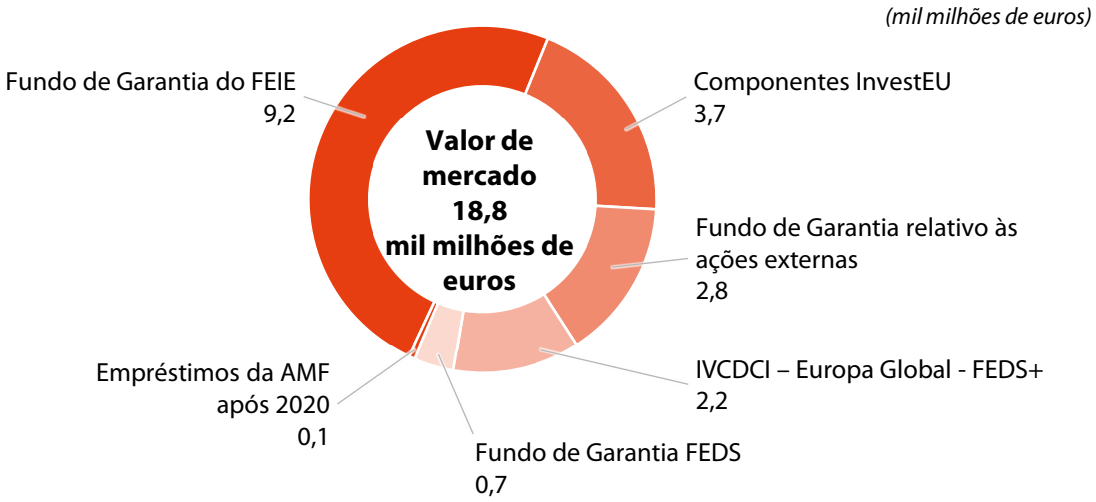
O desempenho do fundo comum de provisionamento foi positivo em 2023, mas cumulativamente continua a ser negativo

2.62. Desde 2021, os ativos do *fundo comum de provisionamento* reuniram todas as provisões para cobrir os passivos financeiros da UE decorrentes de *instrumentos financeiros*, garantias orçamentais ou empréstimos para assistência financeira[60]. A Comissão pode utilizar este fundo para satisfazer as saídas necessárias para acionamentos de garantias ou incumprimentos de países terceiros antes de recorrer ao orçamento da UE.

[60] Artigo 212º do Regulamento Financeiro.

2.63. Em 31 de dezembro de 2023, os ativos do fundo comum de provisionamento ascendiam a 18,8 mil milhões de euros (14,4 mil milhões de euros em 2022) (ver ***figura 2.25***). A Comissão estima que o fundo receba outros 18,8 mil milhões de euros a título de entradas entre 2024 e 2030[61].

Figura 2.25 – Componentes do fundo comum de provisionamento, final de 2023



FEIE:	Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos
IVCDCI – Europa Global:	Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global
FEDS+:	Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais
FEDS:	Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável
AMF	Assistência macrofinanceira

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2023.

2.64. O objetivo da Comissão na gestão do fundo comum de provisionamento é, pelo menos, assegurar a conservação do capital injetado[62]. O desempenho foi positivo em 2023 (0,9 mil milhões de euros), após ter sido especialmente negativo em 2022 devido ao aumento das taxas de juro[63]. Contudo, o desempenho financeiro cumulativo não realizado da carteira desde a sua criação, em 2021, ainda era negativo no final de 2023 (-2,2%, ou seja, 0,4 mil milhões de euros)[64]. Continua válida a recomendação do Tribunal formulada em 2022[65], no sentido de que a Comissão deve

[61] COM(2023) 288, p. 4.

[62] Ibid., p. 2.

[63] Relatório Anual relativo a 2022, ponto 2.39.

[64] Demonstrações financeiras de 2023 do fundo comum de provisionamento.

[65] Relatório Anual relativo a 2022, recomendação 2.3 – Assegurar a sustentabilidade da exposição do orçamento da UE.

tomar todas as medidas adequadas necessárias para assegurar que os seus instrumentos de atenuação dos riscos, como o fundo comum de provisionamento, dispõem de capacidade suficiente.

A inflação elevada em 2022 e 2023 continua a afetar o orçamento da UE

2.65. O Regulamento QFP fixa os limites máximos anuais (dotações de autorização e de pagamento) a preços de 2018[66]. Uma vez que o ajustamento aos preços correntes no orçamento anual da UE é efetuado com um aumento anual percentual fixo de 2% (*deflator*), o *poder de compra* do orçamento da União é reduzido (ou aumentado) pela diferença entre o deflator fixo e a taxa de inflação média.

2.66. Entre 2013 e 2020, a taxa de inflação na UE foi inferior a 2%. No entanto, a inflação média aumentou significativamente em 2022 para 9,2%, antes de voltar a cair para 6,4% em 2023[67] (ver ***figura 2.26***). As previsões da Comissão sugerem que a inflação na UE descerá para 2,7% em 2024 e 2,2% em 2025 e, na área do euro, para 2,5% em 2024 e 2,1% em 2025[68]. Estes valores estão globalmente em linha com as atuais previsões do Banco Central Europeu para a área do euro (2,7% em 2024 e 2,1% em 2025)[69].

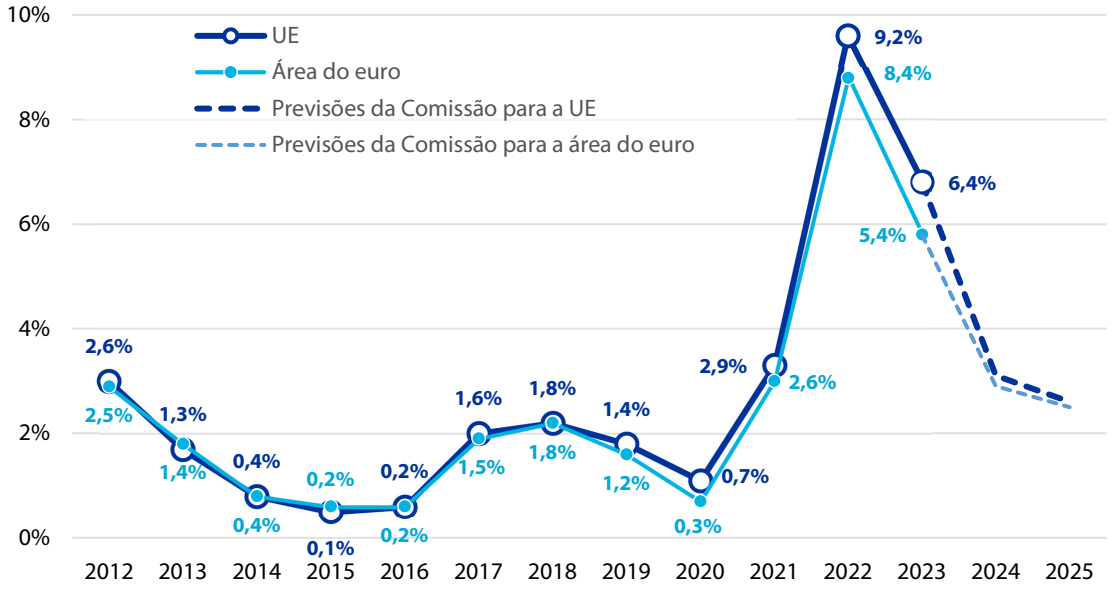
[66] Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093, anexo I, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2024/792.

[67] Taxa de inflação – Índice harmonizado de preços no consumidor publicado pelo Eurostat.

[68] Comissão Europeia, previsões económicas da primavera de 2024 [em inglês].

[69] Projeções macroeconómicas do Banco Central Europeu em dezembro de 2023.

Figura 2.26 – Taxa de inflação média anual na UE e na área do euro (2012-2025)



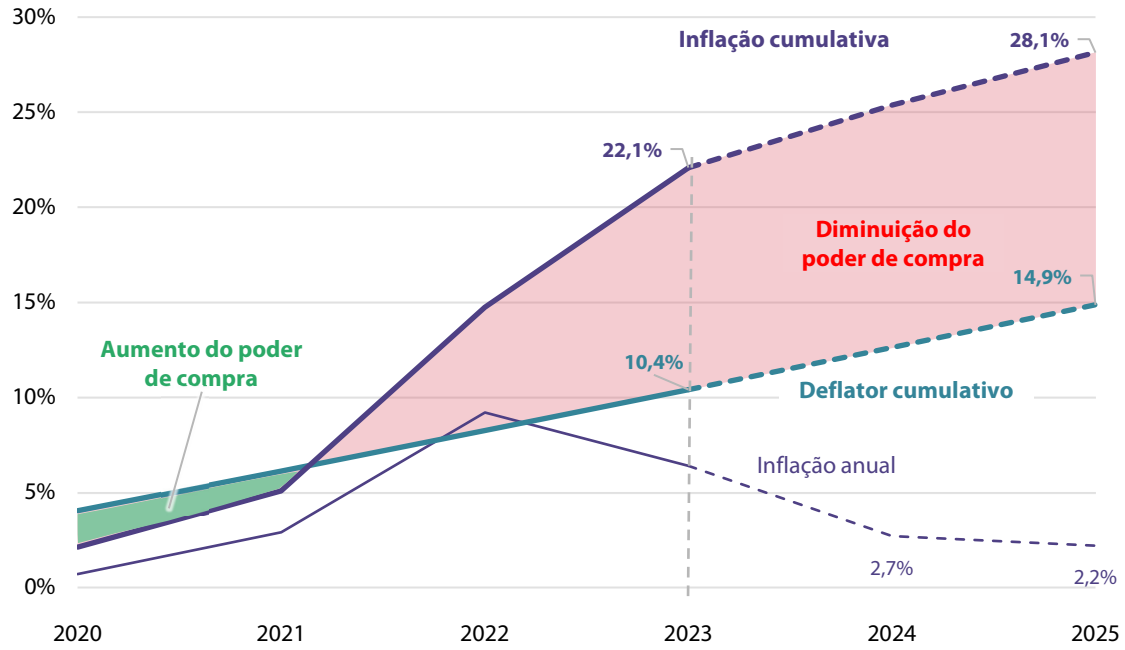
Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat e nas previsões económicas da primavera de 2024 da Comissão.

2.67. Com base nas previsões da Comissão para a inflação[70], o Tribunal estima que o orçamento da União poderá perder cerca de 13% do seu poder de compra até ao final de 2025 (ver ***figura 2.27***). O Tribunal formulou uma recomendação sobre esta matéria em 2022[71].

[70] Comissão Europeia, previsões económicas da primavera de 2024 [em inglês].

[71] Relatório Anual relativo a 2022, recomendação 2.2 – Avaliar o impacto da inflação elevada ao longo de vários anos no orçamento da UE.

Figura 2.27 – Alterações no poder de compra do orçamento da UE (2020-2025)

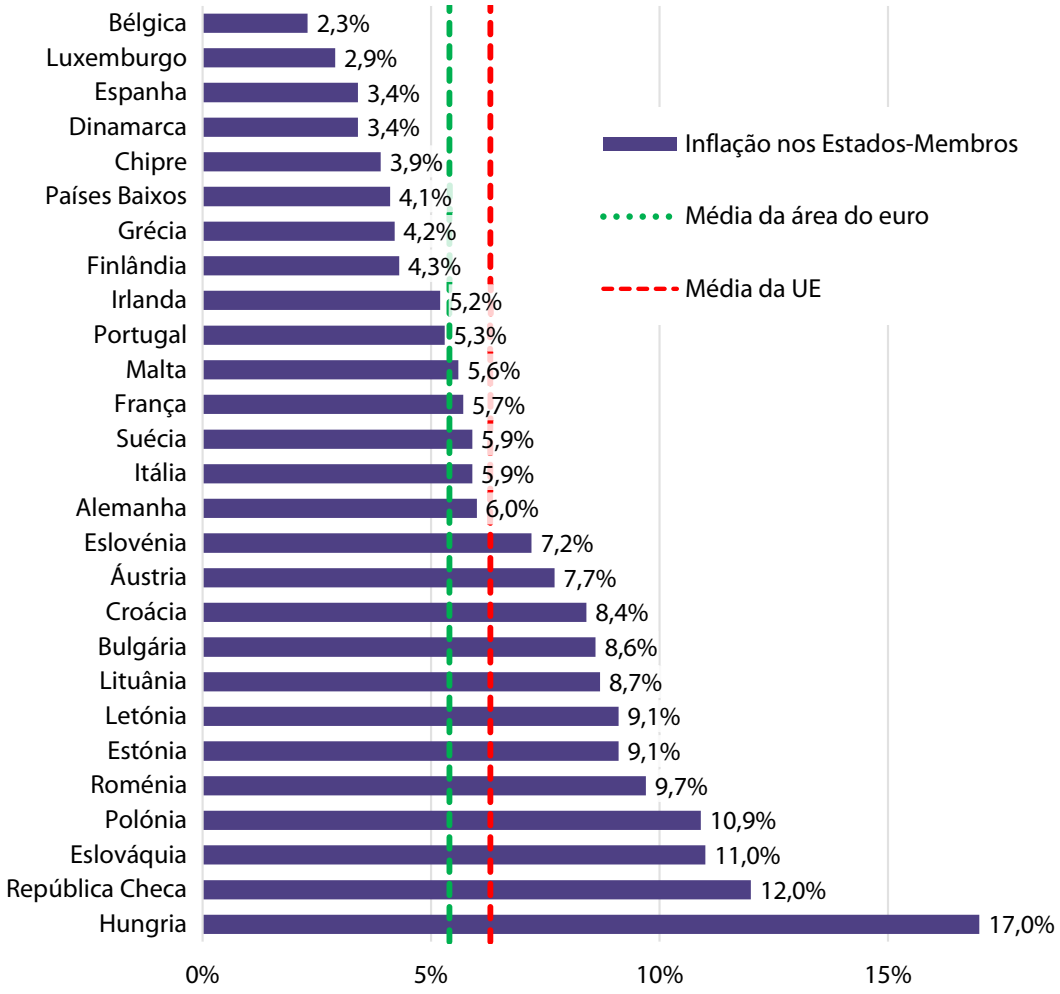


Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat e nas previsões económicas da primavera de 2024 da Comissão.

2.68. A inflação e a consequente erosão do poder de compra nos últimos anos aumentaram o risco de os fundos da UE não atingirem os seus objetivos na mesma medida. Contudo, a inflação não afetou todos os Estados-Membros da mesma forma (ver ***figura 2.28***). Nos seus planos nacionais revistos para o MRR[72], 20 Estados-Membros (todos exceto a Dinamarca, a Alemanha, o Luxemburgo, Malta, os Países Baixos, a Finlândia e a Suécia) reconheceram que determinados objetivos descritos nos planos iniciais eram parcial ou totalmente inatingíveis devido a pressões inflacionistas.

[72] Grelha de avaliação do MRR, *Country overview*.

Figura 2.28 – Inflação nos Estados-Membros em 2023



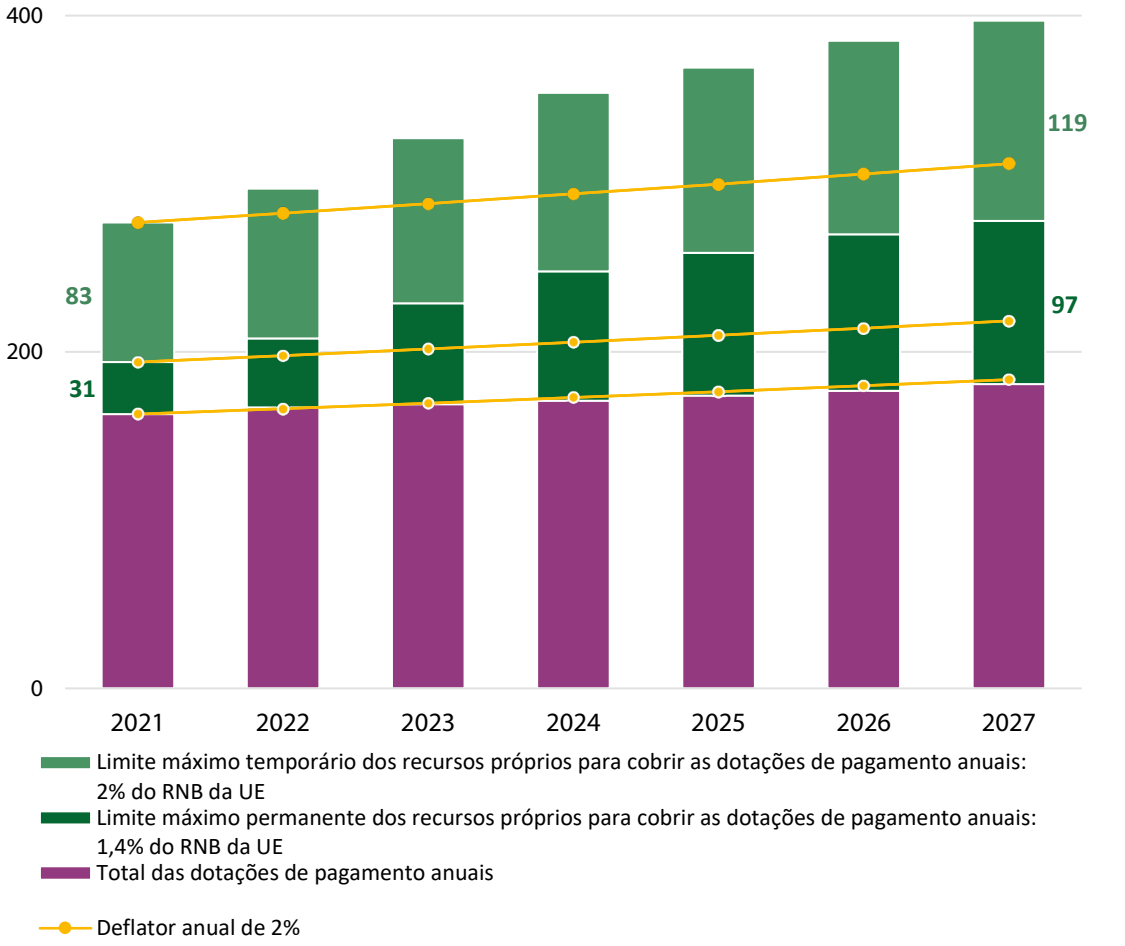
Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat e nas previsões económicas da primavera de 2024 da Comissão.

2.69. Os limites máximos anuais (dotações de pagamento) estabelecidos no Regulamento do QFP são aumentados apenas pelo deflator fixo de 2% (ver ponto ***2.66***). Embora o principal fator impulsionador do aumento do RNB seja o crescimento económico, a inflação elevada também contribui para o aumento do RNB dos Estados-Membros e conduz a uma expansão da margem de manobra. Uma vez que esta serve de garantia à contração de empréstimos pela UE, a sua expansão reforça a credibilidade financeira da UE enquanto mutuário. A ***figura 2.29*** mostra a expansão da margem de manobra com base nas previsões da Comissão[73] para o crescimento económico e a inflação.

[73] COM(2023) 320.

Figura 2.29 – Efeito projetado do crescimento económico e das expectativas de inflação na margem de manobra

(mil milhões de euros)



Fonte: TCE, com base no anexo do documento COM(2023) 320.

Conclusões e recomendações

Conclusões

2.70. Em 2023, quase todas as dotações de autorização disponíveis no orçamento da UE foram utilizadas. No entanto, as dotações de pagamento foram inferiores ao inicialmente previsto. A absorção dos FEEI de 2014-2020 abrandou em 2023, mas o prazo para os pedidos de pagamento foi prorrogado por um ano. Uma vez que os Estados-Membros deram prioridade aos esforços para absorver os fundos da política de coesão de 2014-2020 e acelerar a execução do IRUE, o total dos pagamentos dos fundos em regime de gestão partilhada abrangidos pelo RDC representou apenas 3,2% (12,8 mil milhões de euros) do montante total do QFP para 2021-2027. Além disso, os pagamentos do FEADER no âmbito da nova PAC, que tiveram início em 2023, revelavam uma modesta taxa de absorção de 1% no final do ano (ver pontos ***2.2*** a ***2.20***).

2.71. Em 2023, as alterações ao Regulamento MRR previram a inclusão de um capítulo REPowerEU nos planos dos Estados-Membros para o MRR. Até ao final de 2023, a Comissão tinha concedido todas as autorizações do MRR financiadas pelo IRUE relativas a subvenções (337,9 mil milhões de euros). Os pagamentos anuais das subvenções do MRR, num total de 48 mil milhões de euros em 2023, foram inferiores ao previsto (ver pontos ***2.21*** a ***2.26***).

2.72. As autorizações por liquidar do orçamento da UE e do financiamento de subvenções do IRUE atingiram um nível sem precedentes de 543 mil milhões de euros no final de 2023, mas espera-se que caiam para 322,9 mil milhões de euros até ao final de 2027 (ver pontos ***2.27*** a ***2.30***).

2.73. A persistência, em 2023, da baixa execução dos fundos em regime de gestão partilhada abrangidos pelo RDC para 2021-2027 colocará as autorizações concedidas em 2022 em risco de anulação a partir de 2025. Em 2023, as previsões da Comissão quanto ao total das anulações de autorizações para o período de 2024-2027 apontavam para 8,1 mil milhões de euros, dos quais 2,2 mil milhões de euros dizem respeito a fundos da política de coesão. Na opinião do Tribunal, um montante elevado de anulações de autorizações pode pôr em causa a concretização dos objetivos da UE (ver pontos ***2.33*** a ***2.34***).

2.74. Em 2023, a estratégia de financiamento diversificada da UE tornou-se o método geral de contração de empréstimos da União. Os empréstimos contraídos em curso da UE aumentaram 30% em 2023, atingindo mais de 458,5 mil milhões de euros, dos quais 268,4 mil milhões de euros dizem respeito ao IRUE. Uma vez que as taxas de juro têm vindo a aumentar rapidamente, os custos adicionais da contração de empréstimos associados ao IRUE no âmbito do atual QFP poderão variar entre 17 mil milhões de euros e 27 mil milhões de euros (ver pontos ***2.35*** a ***2.50***). A revisão do QFP introduziu igualmente medidas para fazer face aos riscos relacionados com os custos adicionais do financiamento do IRUE e atrasos nos pagamentos em 2026 (ver pontos ***2.31*** a ***2.32***).

2.75. A exposição do orçamento da UE decorrente das garantias orçamentais e dos passivos contingentes aumentou de 248 mil milhões de euros em 2022 para 298 mil milhões de euros em 2023. No final de 2023, havia um montante adicional de 202 mil milhões de euros em empréstimos do MRR já concedidos, mas ainda não desembolsados. Por conseguinte, a exposição continuará a crescer (ver pontos ***2.51*** a ***2.58***).

2.76. A exposição do orçamento da UE à Ucrânia aumentou de 16 mil milhões de euros para 34 mil milhões de euros em 2023, e continuará a aumentar na sequência do acordo para a criação do Mecanismo para a Ucrânia no início de 2024. Os empréstimos adicionais à Ucrânia não exigem provisionamento, aumentando assim o risco para os futuros orçamentos da UE (ver pontos ***2.59*** a ***2.61***).

2.77. Os ativos do fundo comum de provisionamento ascendiam a 18,8 mil milhões de euros no final de 2023. O desempenho financeiro cumulativo da sua carteira desde 2021 continua a ser negativo (ver pontos ***2.62*** a ***2.64***).

2.78. A inflação elevada continuou a afetar o orçamento da UE. Com base nas previsões da Comissão para a inflação, o Tribunal estima que o orçamento da União poderá perder cerca de 13% do seu poder de compra até ao final de 2025 (ver pontos ***2.65*** a ***2.69***).

Recomendação

Recomendação 2.1 – Atenuar os riscos de anulação de autorizações

A fim de atenuar o risco de anulação de autorizações, a Comissão deve acompanhar de perto os progressos realizados na seleção das operações e tomar as medidas necessárias em relação aos programas em risco.

Prazo de execução: final de 2025

Capítulo 3

Orçamento da UE: obter resultados

Índice

	Pontos
Introdução	**3.1.-3.2.**
Parte 1 – Resultados das auditorias de resultados do Tribunal: principais mensagens	**3.3.-3.35.**
Introdução	3.3.-3.8.
Resposta da UE à recuperação pós-crise	3.9.-3.12.
Aumentar a competitividade económica da UE em benefício de todos os cidadãos	3.13.-3.18.
Capacidade de resistência às ameaças à segurança da União e respeito pelos valores europeus de liberdade, democracia e Estado de direito	3.19.-3.24.
Alterações climáticas, ambiente e recursos naturais	3.25.-3.28.
Políticas orçamentais e finanças públicas na UE	3.29.-3.33.
Principais partes interessadas institucionais	3.34.-3.35.
Parlamento Europeu	3.34.
Conselho da União Europeia	3.35.
Parte 2 – Desempenho dos programas no âmbito da rubrica 4 do QFP	**3.36.-3.62.**
Introdução	3.36.-3.37.
Âmbito e método	3.38.
Melhoria do quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho	3.39.-3.41.
Até agora, há poucas informações sobre o desempenho para o período em curso e revelam progressos reduzidos	3.42.-3.43.
As informações sobre o desempenho do período de 2014-2020 revelam progressos significativos, mas ainda estão incompletas	3.44.-3.56.
Os indicadores revelam progressos significativos, mas não mostram até que ponto deram resposta às necessidades	3.44.-3.49.

Ainda não existem informações suficientes sobre os resultados globais dos programas 3.50.-3.53.

Os relatórios sobre o desempenho do FGIF incluem realizações futuras 3.54.-3.56.

Conclusões 3.57.-3.60.

Recomendações 3.61.-3.62.

Parte 3 – Seguimento das recomendações formuladas no Relatório do Tribunal sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2020 3.63.-3.66.

Parte 4 – Seguimento das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal publicados em 2020 3.67.-3.84.

Introdução 3.67.-3.69.

Observações 3.70.-3.83.

A percentagem de recomendações total ou parcialmente aceites pelas entidades auditadas manteve-se num nível elevado 3.70.

Pequena diminuição da percentagem de recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos 3.71.-3.72.

68% das recomendações dirigidas à Comissão Europeia foram executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos 3.73.-3.76.

Das recomendações dirigidas a outras entidades auditadas, 78% foram executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos 3.77.-3.79.

Aumento da percentagem de recomendações executadas dentro do prazo 3.80.-3.81.

As recomendações relativas à conceção de políticas ou programas apresentam o nível mais elevado de aceitação, execução e cumprimento dos prazos 3.82.-3.83.

Conclusão 3.84.

Anexos

Anexo 3.1 – Debate dos relatórios especiais nas comissões do Parlamento Europeu

Anexo 3.2 – Exemplos de medidas precoces tomadas pela Comissão na sequência das recomendações formuladas nos relatórios especiais de 2023 do Tribunal

Anexo 3.3 – Exemplo de indicadores do FAMI e respetiva classificação nos períodos de 2014-2020 e 2021-2027

Anexo 3.4 – Evolução dos principais indicadores do FAMI entre 2019 e 2022, de acordo com as declarações de desempenho sobre os programas

Anexo 3.5 – Indicadores do FAMI e do FSI-Fronteiras e Vistos e valores alcançados no final de 2022

Anexo 3.6 – Seguimento de recomendações anteriores do Relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2020

Anexo 3.7 – Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2020 do Tribunal – Comissão Europeia

Anexo 3.8 – Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2020 do Tribunal – Outras entidades auditadas

Introdução

3.1. Todos os anos, o Tribunal analisa vários aspetos relacionados com o *desempenho* e os *resultados* do orçamento da UE, que é executado pela Comissão em cooperação com os Estados-Membros[1].

3.2. Este ano, o capítulo incide nos seguintes temas:

- Parte 1 – resultados e principais mensagens dos relatórios especiais do Tribunal sobre o desempenho publicados em 2023, bem como informações conexas da Comissão e das autoridades orçamentais e legislativas (Parlamento Europeu e Conselho);
- Parte 2 – trata-se de uma nova parte em comparação com o relatório de 2022, em que o Tribunal examina a forma como a Comissão comunicou informações sobre o desempenho da rubrica 4, "Migração e gestão das fronteiras", do *quadro financeiro plurianual* (QFP). Nos próximos anos, o Tribunal pretende examinar diferentes rubricas do QFP num sistema de rotação;
- Parte 3 – execução das recomendações formuladas no Relatório do Tribunal sobre o desempenho do orçamento da UE relativo a 2020;
- Parte 4 – execução das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal publicados em 2020.

[1] Artigo 317º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Parte 1 – Resultados das auditorias de resultados do Tribunal: principais mensagens

Introdução

3.3. Nos seus relatórios especiais, o Tribunal examina se os princípios da *boa gestão financeira*[2] foram aplicados na execução do orçamento da UE, visando os principais objetivos em termos de desempenho e conformidade. Em 2023, publicou 29 relatórios especiais sobre muitos dos desafios que a UE enfrenta nos seus diferentes domínios de despesas e políticas.

3.4. Os trabalhos de auditoria incidiram nos seguintes domínios estratégicos, que o Tribunal considera prioritários em conformidade com a sua estratégia para 2021-2025:

- resposta da UE à recuperação pós-crise;
- aumentar a competitividade económica da UE em benefício de todos os cidadãos;
- capacidade de resistência às ameaças à segurança da União e respeito pelos valores europeus de liberdade, democracia e Estado de direito;
- alterações climáticas, ambiente e recursos naturais;
- políticas orçamentais e finanças públicas na UE.

3.5. A ***figura 3.1*** apresenta uma síntese de todos os relatórios especiais (RE) do Tribunal publicados em 2023, por domínio estratégico.

[2] Artigo 33º do *Regulamento Financeiro*.

Figura 3.1 – Domínios estratégicos do Tribunal abrangidos por relatórios especiais em 2023

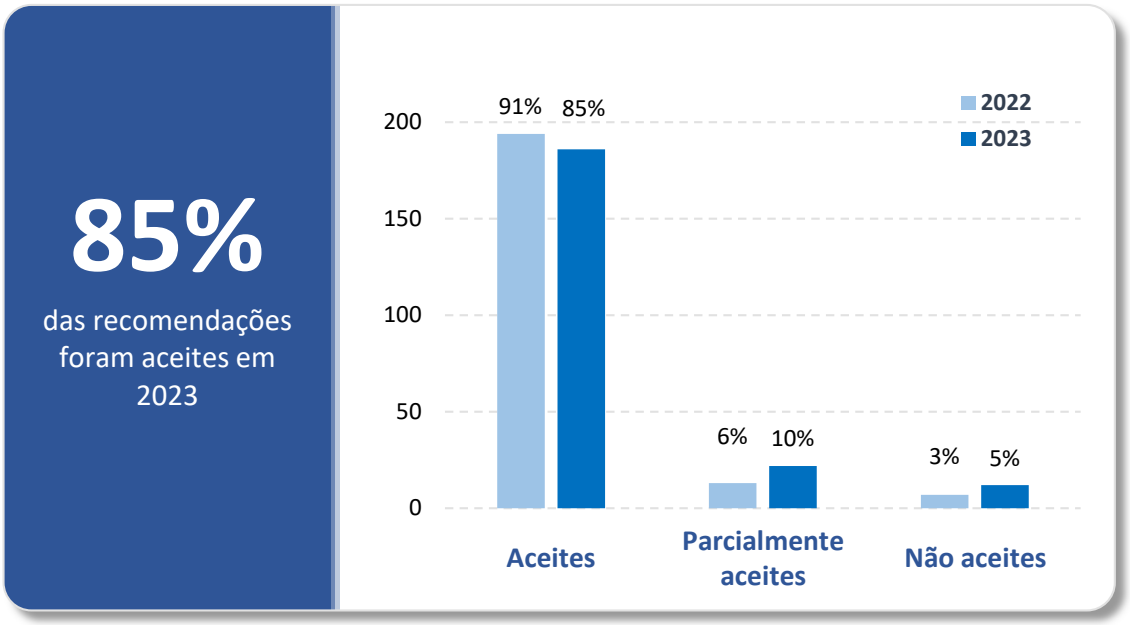
Resposta da UE à recuperação pós-crise	▪ RE 02/2023, *Adaptação das regras da política de coesão para reagir à COVID-19* ▪ RE 07/2023, *Conceção do sistema de controlo da Comissão para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência* ▪ RE 16/2023, *Gestão da dívida do* IRUE *pela Comissão* ▪ RE 26/2023, *Quadro de acompanhamento do desempenho do Mecanismo de Recuperação e Resiliência*
Competitividade	▪ RE 03/2023, *Integração do mercado interno da eletricidade* ▪ RE 11/2023, *Apoio da União à digitalização das escolas* ▪ RE 13/2023, *Operadores económicos autorizados* ▪ RE 15/2023, *Política industrial da UE sobre baterias* ▪ RE 27/2023, *Análise dos investimentos diretos estrangeiros na UE*
Capacidade de resistência e valores europeus	▪ RE 01/2023, *Ferramentas para facilitar as viagens na UE durante a pandemia de COVID-19* ▪ RE 09/2023, *Assegurar as cadeias de abastecimento de produtos agrícolas durante a COVID-19* ▪ RE 10/2023, *Ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa* ▪ RE 14/2023, *Programação do* Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global ▪ RE 20/2023, *Apoio às pessoas com deficiência* ▪ RE 21/2023, *Iniciativa Spotlight para eliminar a violência contra as mulheres e as raparigas*
Alterações climáticas, ambiente e recursos naturais	▪ RE 04/2023, *Aliança Mundial contra as Alterações Climáticas +* ▪ RE 08/2023, *Transporte intermodal de mercadorias* ▪ RE 17/2023, *Economia circular* ▪ RE 18/2023, *Metas da UE em matéria de clima e energia* ▪ RE 19/2023, *Esforços da UE para a gestão sustentável dos solos* ▪ RE 22/2023, *Energia marítima renovável na União Europeia* ▪ RE 23/2023, *Reestruturação e plantação de vinhas na União Europeia* ▪ RE 24/2023, *Cidades inteligentes* ▪ RE 25/2023, *Política de aquicultura da UE* ▪ RE 29/2023, *Apoio da UE aos biocombustíveis sustentáveis nos transportes*

Políticas orçamentais e finanças públicas	▪ RE 05/2023, *Panorama financeiro da UE* ▪ RE 06/2023, *Conflito de interesses na despesa da UE com a coesão e a agricultura* ▪ RE 12/2023, *Supervisão do risco de crédito dos bancos pela União Europeia* ▪ RE 28/2023, Contratação pública *na UE*

Fonte: TCE.

3.6. As entidades auditadas têm o direito de responder às observações do Tribunal[3]. Estas respostas, nas quais também indicam se aceitam ou não as recomendações formuladas, são publicadas juntamente com os relatórios especiais. Os relatórios especiais do Tribunal que saíram em 2023 continham 220 recomendações (214 em 2022) sobre um conjunto variado de temas. As entidades auditadas aceitaram totalmente 85% das recomendações e parcialmente 10% (ver ***figura 3.2***).

Figura 3.2 – Aceitação das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal em 2023 e 2022

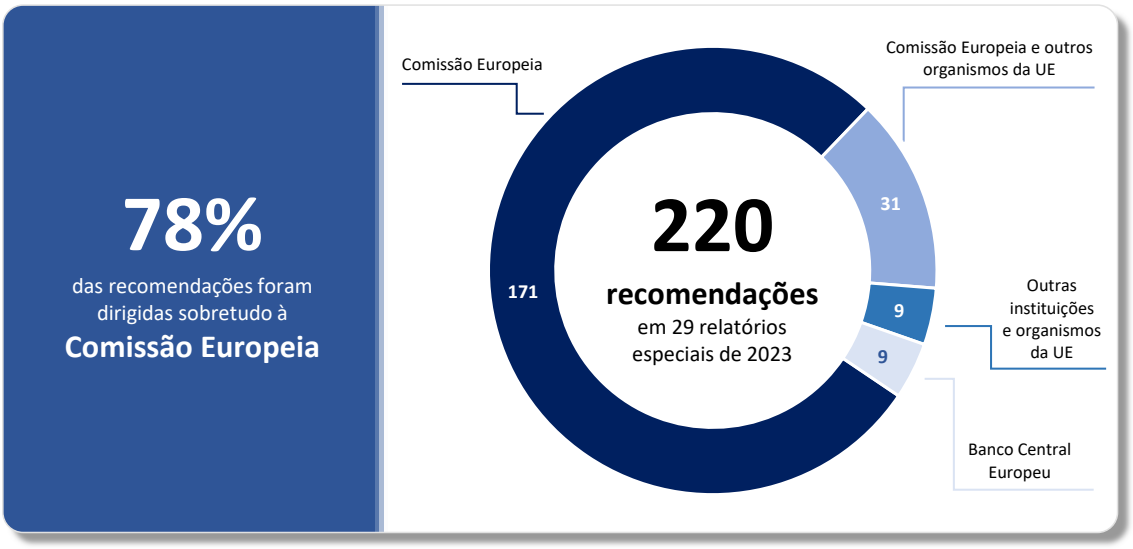


Fonte: TCE.

[3] Ibid., artigo 259º.

3.7. O Tribunal dirigiu a maioria das suas recomendações à Comissão (ver ***figura 3.3***).

Figura 3.3 – Repartição das recomendações por entidade auditada



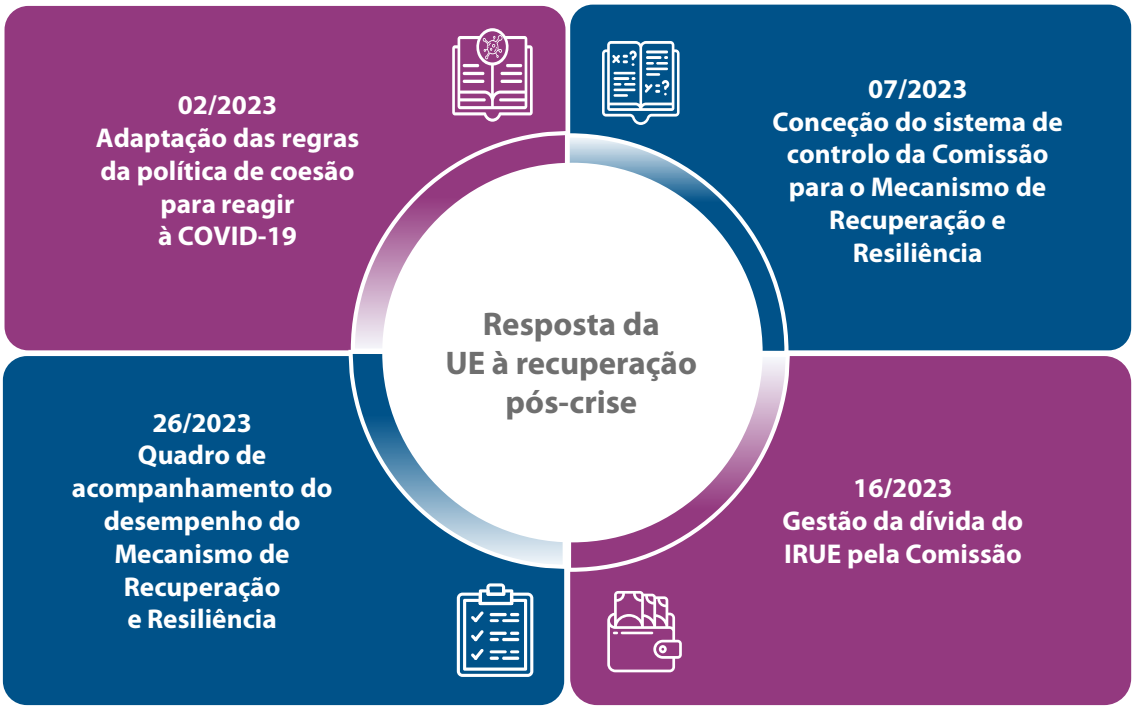
Fonte: TCE.

3.8. Nos pontos que se seguem, o Tribunal apresenta as principais mensagens dos seus relatórios especiais, por domínio estratégico, juntamente com uma síntese das referências feitas aos relatórios especiais do Tribunal pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu na sua resolução sobre a *quitação*. O Tribunal remete igualmente para o debate dos seus relatórios especiais nas comissões do Parlamento Europeu (ver ***anexo 3.1***) e dá exemplos de medidas precoces tomadas pela Comissão (ver ***anexo 3.2***). Estas informações complementam a posição da Comissão, tal como definida nas suas respostas aos relatórios especiais do Tribunal, e não prejudicam o seguimento periódico que este realiza após três anos.

Resposta da UE à recuperação pós-crise

3.9. Em 2023, o Tribunal publicou quatro relatórios especiais sobre temas neste domínio estratégico (ver ***figura 3.4***).

Figura 3.4 – Relatórios especiais publicados em 2023 no domínio estratégico da resposta da UE à recuperação pós-crise



Fonte: TCE.

3.10. A pandemia de COVID-19 trouxe novos desafios aos Estados-Membros no que diz respeito à execução dos fundos estruturais da UE. O Tribunal concluiu[4] que, em geral, a Comissão adaptou bem as regras da política de coesão de 2014-2020 para proporcionar maior flexibilidade aos Estados-Membros. No entanto, não houve avaliações formais do *impacto* a longo prazo do recurso à política de coesão como instrumento de resposta a situações de crise.

[4] Relatório Especial 02/2023.

3.11. O Tribunal constatou[5] que a Comissão estabeleceu rapidamente a estratégia de financiamento e as disposições organizativas para gerir a dívida contraída através da emissão de obrigações da UE para financiar o *programa* do Instrumento de Recuperação da União Europeia, o que permitiu disponibilizar os fundos necessários em tempo oportuno. No entanto, as capacidades de gestão da dívida, desenvolvidas rapidamente, têm de ser ajustadas para estarem em consonância com as boas práticas. A Comissão não se centrou suficientemente na definição de objetivos estratégicos ou na avaliação do desempenho e na comunicação de informações sobre o mesmo.

3.12. Em 2023, o Tribunal publicou dois relatórios sobre o *Mecanismo de Recuperação e Resiliência* (MRR), financiado com 723,8 mil milhões de euros:

- na primeira, concluiu[6] que, num período relativamente curto, a Comissão concebeu um sistema de controlo que prevê um amplo processo para verificar o cumprimento dos *marcos* e das *metas*. No entanto, mantinha-se uma lacuna de garantia e prestação de contas ao nível da UE na proteção dos interesses financeiros da União;

- na segunda, constatou[7] que os marcos, as metas e os indicadores comuns contribuíam para medir os progressos, mas centravam-se nas *realizações* e não nos resultados e não abrangiam integralmente todos os aspetos do desempenho do MRR. Além disso, a grelha de avaliação do mecanismo era de fácil utilização, mas tinha problemas ao nível da qualidade dos dados e da transparência. De um modo geral, os primeiros relatórios sobre o MRR cumpriram as obrigações de comunicação de informações, mas eram poucos os dados fornecidos sobre o desempenho.

---

[5] Relatório Especial 16/2023.

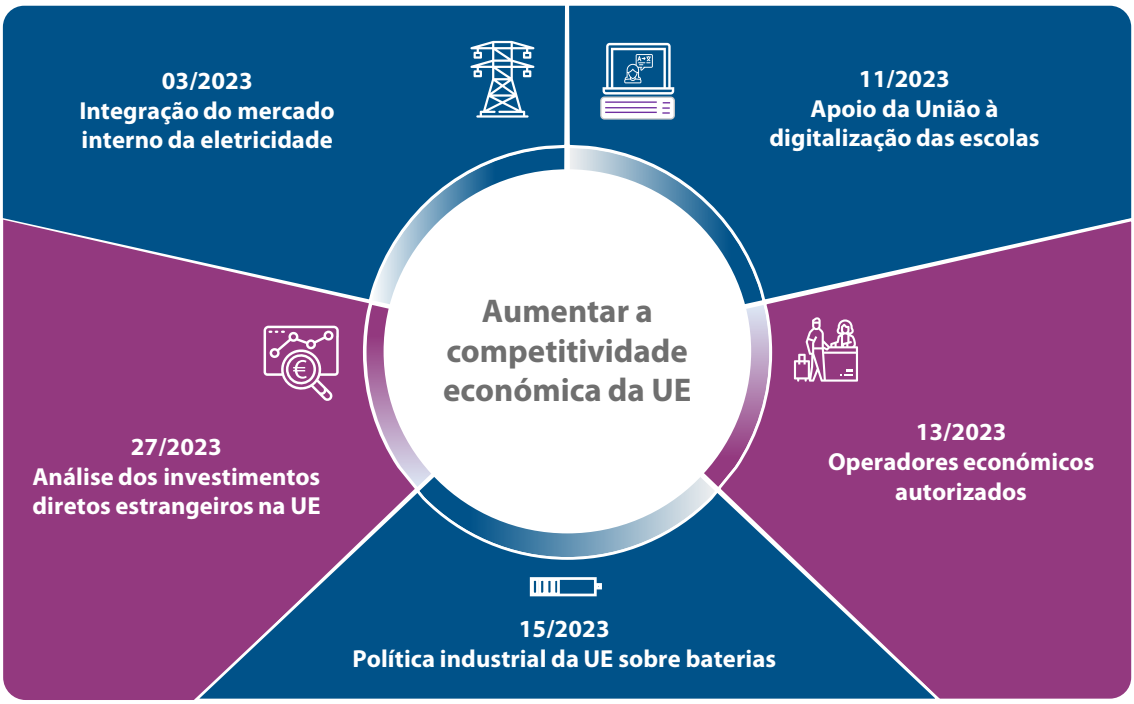
[6] Relatório Especial 07/2023.

[7] Relatório Especial 26/2023.

Aumentar a competitividade económica da UE em benefício de todos os cidadãos

3.13. Em 2023, o Tribunal publicou cinco relatórios especiais sobre temas neste domínio estratégico (ver ***figura 3.5***).

Figura 3.5 – Relatórios especiais publicados em 2023 no domínio estratégico da competitividade económica da UE



Fonte: TCE.

3.14. O Tribunal constatou[8] que, apesar de alguns avanços significativos, os progressos registados na integração do mercado interno da eletricidade da UE foram lentos e desiguais consoante os segmentos de mercado e as regiões. Os instrumentos regulamentares escolhidos pela Comissão deram origem a uma complexa arquitetura jurídica das regras relativas ao comércio transfronteiriço e a atrasos na execução. As insuficiências no quadro de governação da UE e no acompanhamento por parte da Comissão e da Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia não permitiram que houvesse melhorias suficientes no funcionamento do mercado da eletricidade da UE.

[8] Relatório Especial 03/2023.

3.15. O Tribunal concluiu[9] também que a Comissão foi eficaz na promoção de uma política industrial da União em matéria de baterias, apesar das insuficiências no acompanhamento, na coordenação e no direcionamento. O acesso às matérias-primas permanece um grande desafio estratégico para a cadeia de valor das baterias da UE.

3.16. No domínio da educação, o Tribunal concluiu[10] que as medidas da UE ajudaram as escolas nos seus esforços de digitalização, mas que a utilização do financiamento da UE pelos Estados-Membros carecia de orientação estratégica. Apenas um pequeno número de escolas dispunha das ligações rápidas necessárias para explorar todo o potencial da educação digital.

3.17. A UE dispõe de um programa para simplificar os procedimentos aduaneiros dos operadores económicos fiáveis, conhecidos como operadores económicos autorizados (OEA). Globalmente, o Tribunal concluiu[11] que o programa facilitava o comércio legítimo, reforçava a segurança da cadeia de abastecimento e protegia os interesses financeiros da UE. Em geral, o quadro regulamentar era sólido, com legislação clara e transparente, mas alguns conceitos não estavam definidos. O acompanhamento da execução do programa pela Comissão não era suficiente para garantir que os Estados-Membros concedem os benefícios associados aos OEA e não abrangia sistematicamente a aplicação dos acordos sobre reconhecimento mútuo celebrados com países terceiros. O programa relativo aos OEA não dispunha de um quadro adequado de medição do desempenho, com metas e objetivos quantitativos.

3.18. Em 2020, a UE criou um regime de análise, pelos Estados-Membros, dos investimentos diretos estrangeiros e um mecanismo de cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão. Em geral, o Tribunal concluiu[12] que a Comissão tomou medidas adequadas para estabelecer e aplicar um regime de análise dos investimentos diretos estrangeiros na UE. Todavia, persistiam grandes limitações em toda a União que reduziam a *eficácia* e a *eficiência* do regime no que toca à prevenção dos riscos para a segurança e a ordem pública.

---

9 Relatório Especial 15/2023.

10 Relatório Especial 11/2023.

11 Relatório Especial 13/2023.

12 Relatório Especial 27/2023.

Capacidade de resistência às ameaças à segurança da União e respeito pelos valores europeus de liberdade, democracia e Estado de direito

3.19. Em 2023, o Tribunal publicou seis relatórios especiais sobre temas neste domínio estratégico (ver ***figura 3.6***).

Figura 3.6 – Relatórios especiais publicados em 2023 no domínio estratégico da capacidade de resistência e dos valores europeus

Fonte: TCE.

3.20. A pandemia de COVID-19 afetou consideravelmente a livre circulação dos cidadãos e as cadeias de abastecimento de produtos agrícolas, tendo a Comissão reagido adotando medidas excecionais. Em 2023, o Tribunal concluiu duas auditorias neste domínio. No que respeita à liberdade de circulação, o Tribunal concluiu[13] que, apesar das suas competências limitadas em matéria de política de saúde pública, a Comissão avançou rapidamente na proposta de soluções tecnológicas adequadas para facilitar as viagens na União durante a pandemia de COVID-19. Contudo, estas ferramentas foram utilizadas pelos Estados-Membros em graus muito variáveis, pelo que tiveram um impacto desigual na facilitação das viagens. No que diz respeito às cadeias de abastecimento de produtos agrícolas, o Tribunal concluiu[14] que a resposta da Comissão foi adequada na maior parte dos aspetos, mas insuficientemente direcionada pelos Estados-Membros. A Comissão emitiu rapidamente orientações úteis sobre a circulação de mercadorias e trabalhadores "críticos" que atenuaram as perturbações do setor agroalimentar. No entanto, o apoio direto, que foi rapidamente aplicado, foi uma medida tomada principalmente por Estados-Membros que dispunham de um orçamento significativo do *Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural* (FEADER) por utilizar no final de 2019.

3.21. No domínio da defesa, o Tribunal concluiu[15] que, embora tenham sido retirados alguns ensinamentos, o valor da ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa enquanto banco de ensaio para aumentar as despesas da UE neste domínio foi reduzido devido às limitações de tempo e aos poucos resultados.

3.22. A UE adotou várias estratégias destinadas a melhorar a vida das pessoas com deficiência. O Tribunal concluiu[16] que a Estratégia 2021-2030 definiu objetivos, mas determinadas questões continuavam por resolver e o sistema de acompanhamento em vigor não mostrava de que forma o financiamento da UE contribuía para melhorar a vida das pessoas com deficiência. De um modo geral, nos últimos anos, não se registaram melhorias significativas nos indicadores-chave relativos à igualdade das pessoas com deficiência. O Tribunal publicou uma versão de leitura fácil deste relatório especial em todas as línguas da UE.

---

13 Relatório Especial 01/2023.

14 Relatório Especial 09/2023.

15 Relatório Especial 10/2023.

16 Relatório Especial 20/2023.

3.23. Em 2017, a UE lançou a Iniciativa Spotlight, em parceria com as Nações Unidas. Esta iniciativa tem como principal objetivo assegurar que todas as mulheres e raparigas, em especial as que são marginalizadas e vulneráveis, têm uma vida livre de violência e práticas nocivas. O Tribunal concluiu[17] que a iniciativa representou uma tentativa ambiciosa para combater a violência contra as mulheres e as raparigas, mas que o seu impacto foi reduzido. Os quatro anos de vigência do programa não foram suficientes para promover uma mudança duradoura ao nível mundial.

3.24. O recém-criado Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global (IVCDCI – Europa Global) é o principal mecanismo de financiamento para a execução da cooperação da UE com os países parceiros. O Tribunal concluiu[18] que a Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) conceberam programas geográficos abrangentes que incidem numa vasta gama de necessidades dos países parceiros e de prioridades da UE. Porém, detetou deficiências nas metodologias utilizadas para a atribuição de financiamento aos países parceiros e no quadro de acompanhamento.

---

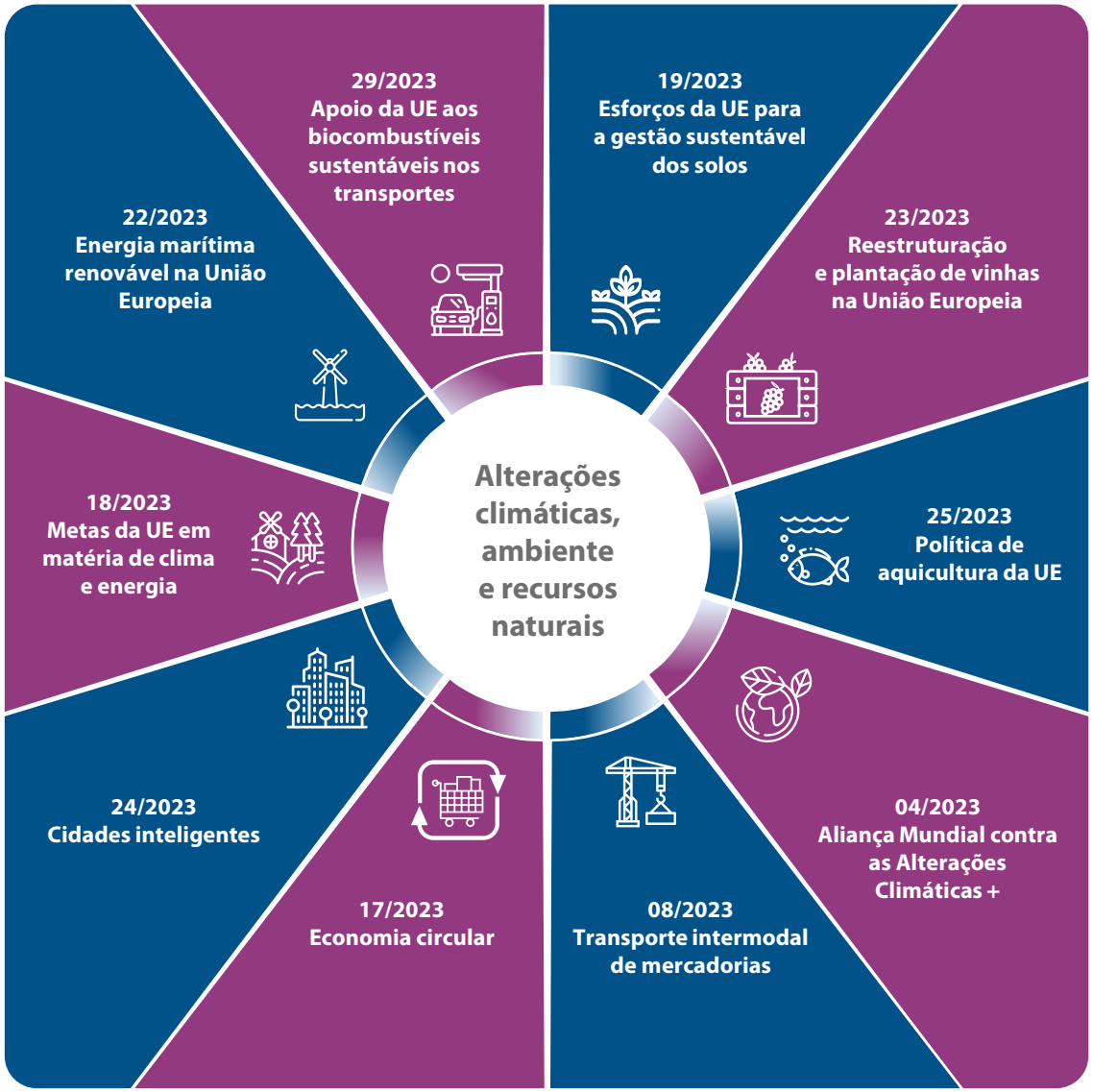
[17] Relatório Especial 21/2023.

[18] Relatórios Especiais 09/2023, 10/2023 e 14/2023.

Alterações climáticas, ambiente e recursos naturais

3.25. Em 2023, o Tribunal publicou 10 relatórios especiais sobre temas neste domínio estratégico (ver ***figura 3.7***).

Figura 3.7 – Relatórios especiais publicados em 2023 no domínio estratégico das alterações climáticas, ambiente e recursos naturais



Fonte: TCE.

3.26. No domínio do clima e da energia, o Tribunal constatou o seguinte:

- a UE alcançou as suas metas em matéria de clima e energia para 2020, mas o contributo de alguns Estados-Membros não foi o esperado. Contudo, a Comissão não avaliou em que medida estes progressos se deveram a políticas ou a fatores externos, como a crise financeira de 2009 e a pandemia de COVID-19[19];

- as ações de promoção da UE contribuíram para o desenvolvimento da energia marítima renovável, em especial no caso da energia eólica marítima. No entanto, as metas são ambiciosas e podem ser difíceis de alcançar[20];

- a falta de uma perspetiva de longo prazo na política da União em matéria de biocombustíveis afetou a segurança dos investimentos e os problemas de sustentabilidade, disponibilidade de biomassa e custos limitavam a implantação dos biocombustíveis. De um modo geral, apesar do apoio prestado pela UE à investigação, a implantação dos biocombustíveis à base de detritos e resíduos era mais lenta do que o esperado[21].

[19] Relatório Especial 18/2023.

[20] Relatório Especial 22/2023.

[21] Relatório Especial 29/2023.

3.27. Relativamente à gestão dos recursos naturais, o Tribunal constatou o seguinte:

- devido à definição e aos requisitos muitas vezes pouco ambiciosos das normas e a uma orientação insuficiente ao nível nacional, os instrumentos disponíveis para gerir de forma sustentável os solos agrícolas e o estrume não foram suficientemente utilizados e continuava a existir uma margem considerável para melhorar a saúde dos solos[22];

- o quadro estratégico para aumentar a competitividade dos viticultores apresentava insuficiências em termos de conceção e aplicação, pois carecia de definições adequadas, estratégias coerentes e indicadores relevantes. O Tribunal constatou também que a medida e o regime auditados apenas tiveram parcialmente em conta a proteção ambiental, apesar do elevado volume de financiamento em causa[23];

- os documentos estratégicos da UE para o *desenvolvimento sustentável* da aquicultura na União melhoraram e, ao nível dos Estados-Membros, os planos estratégicos plurianuais estavam em geral em consonância com as orientações da Comissão. No entanto, algumas das principais estratégias para o ambiente não tinham devidamente em conta a aquicultura. Além disso, o ordenamento do território e os procedimentos de licenciamento continuavam a ser um obstáculo ao crescimento deste setor[24].

[22] Relatório Especial 19/2023.
[23] Relatório Especial 23/2023.
[24] Relatório Especial 25/2023.

3.28. O Tribunal debruçou-se também sobre temas transversais em matéria de clima e ambiente, tendo constatado o seguinte:

- as ações terminadas da iniciativa Aliança Mundial contra as Alterações Climáticas produziram globalmente as suas realizações, mas teria sido possível reduzir os custos e demonstrar o impacto da iniciativa[25];
- o transporte intermodal de mercadorias da UE ainda não conseguia competir em pé de igualdade com o transporte rodoviário devido a obstáculos regulamentares e infraestruturais[26];
- existiam poucas provas de que os Planos de Ação para a Economia Circular da Comissão, em especial as ações relativas à conceção circular dos produtos e dos processos de produção, tenham influenciado as atividades da economia circular nos Estados-Membros[27];
- a Comissão concebeu bem o programa-farol, respondendo às necessidades das cidades da União e de outras partes interessadas consultadas. Todavia, a falta de metas, planos e indicadores adequados para avaliar a replicação das soluções decorrentes dos projetos impediu a Comissão de medir devidamente o impacto global dos mesmos[28].

[25] Relatório Especial 04/2023.
[26] Relatório Especial 08/2023.
[27] Relatório Especial 17/2023.
[28] Relatório Especial 24/2023.

Políticas orçamentais e finanças públicas na UE

3.29. Em 2023, o Tribunal publicou quatro relatórios especiais sobre temas neste domínio estratégico (ver ***figura 3.8***).

Figura 3.8 – Relatórios especiais publicados em 2023 no domínio estratégico das políticas orçamentais e finanças públicas

Fonte: TCE.

3.30. O panorama financeiro da UE evoluiu ao longo de várias décadas e abrange também vários instrumentos extraorçamentais. O Tribunal concluiu[29] que, mesmo que tenha havido motivos para criar instrumentos exteriores ao orçamento, a abordagem fragmentada que norteou a configuração do panorama financeiro da UE deu origem a uma estrutura semelhante a uma manta de retalhos que não é totalmente passível de prestação de contas ao público.

3.31. Na auditoria aos conflitos de interesses que afetam o orçamento da UE na despesa com a coesão e a agricultura, o Tribunal concluiu[30] que a Comissão e os Estados-Membros tinham em vigor um quadro para prevenir e gerir situações de conflito de interesses, mas subsistiam lacunas na promoção da transparência e na deteção de situações de risco.

---

[29] Relatório Especial 05/2023.

[30] Relatório Especial 06/2023.

3.32. A auditoria do Tribunal à forma como o Banco Central Europeu (BCE) avaliou os riscos a que os bancos estão expostos (por exemplo, riscos de crédito, de governação, de liquidez e do modelo de negócio) constatou[31] que, embora o BCE tenha intensificado os seus esforços, era necessário mais para que obtivesse uma maior garantia de que o risco de crédito era devidamente gerido e coberto pelos bancos.

3.33. A contratação pública na União é um elemento fundamental do mercado único da UE. O Tribunal constatou[32] que, ao longo da última década, a concorrência diminuiu no âmbito dos contratos públicos e que a revisão das diretivas da UE relativas aos contratos públicos em 2014 não deu provas de inverter esta tendência. O Tribunal concluiu que não foram alcançados objetivos essenciais da revisão efetuada pela UE em 2014 para garantir a concorrência (como a simplificação e a redução da duração dos procedimentos de contratação pública) e que alguns dos objetivos podem mesmo reduzi-la.

[31] Relatório Especial 12/2023.

[32] Relatório Especial 28/2023.

Principais partes interessadas institucionais

Parlamento Europeu

3.34. Na sua resolução sobre a quitação de 2022, o Parlamento Europeu referiu seis[33] dos 29 relatórios do Tribunal. Por exemplo:

- no que diz respeito ao relatório[34] do Tribunal sobre a ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa, o Parlamento Europeu instou a Comissão a assegurar a *disponibilização* de um orçamento adequado e de recursos humanos qualificados para reforçar a cooperação e o investimento no domínio da defesa e para executar o Fundo Europeu de Defesa (FED);

- quanto ao relatório[35] do Tribunal sobre o IVCDCI – Europa Global, o Parlamento Europeu salientou a importância de cumprir todos os objetivos relacionados com as despesas e os programas delineados no instrumento e solicitou que fossem fornecidas informações exaustivas sobre os progressos alcançados;

- relativamente ao relatório[36] do Tribunal sobre o quadro de acompanhamento do desempenho do MRR, o Parlamento Europeu recomendou que, no futuro, aquando da implementação de instrumentos baseados no desempenho, os marcos e metas sejam claramente definidos e atempadamente associados a esses instrumentos, de modo a evitar lacunas de responsabilização e a possibilitar a medição das realizações e dos resultados.

---

[33] Relatórios Especiais 06/2023, 09/2023, 10/2023, 14/2023, 16/2023 e 26/2023.

[34] Relatório Especial 10/2023.

[35] Relatório Especial 14/2023.

[36] Relatório Especial 26/2023.

Conselho da União Europeia

3.35. Até ao final de abril de 2024, o Conselho formulou conclusões relativamente a 20 dos 29 relatórios publicados em 2023. De um modo geral, as conclusões apoiavam as recomendações do Tribunal e incluíam observações adicionais, tais como:

- no que diz respeito ao relatório[37] do Tribunal sobre a adaptação das regras da política de coesão para reagir à COVID-19, o Conselho convidou a Comissão a analisar o impacto, nos objetivos a longo prazo da política, da utilização dos fundos da política de coesão para reagir a crises recentes e a acompanhar de perto a *absorção dos fundos da REACT-EU*;

- quanto ao relatório[38] do Tribunal sobre o transporte intermodal de mercadorias, o Conselho recordou que os investimentos devem ser complementados com recursos financeiros adequados ao nível da UE, bem como do setor privado e aos níveis nacional, regional e local, a fim de assegurar o funcionamento e a manutenção adequados da rede de transportes públicos;

- relativamente ao relatório sobre a economia circular[39], o Conselho convidou a Comissão a avaliar, juntamente com os Estados-Membros, se os regulamentos e orientações sobre os fundos estruturais e todas as outras fontes de financiamento disponíveis facilitam e incentivam adequadamente o financiamento de projetos ao longo de toda a cadeia de valor da economia circular.

---

37 Relatório Especial 02/2023.

38 Relatório Especial 08/2023.

39 Relatório Especial 17/2023.

Parte 2 – Desempenho dos programas no âmbito da rubrica 4 do QFP

Introdução

3.36. Para fornecer mais informações sobre o desempenho do orçamento da UE, este ano o Tribunal analisou as informações disponíveis sobre o desempenho numa rubrica selecionada do quadro financeiro plurianual (QFP). Centrou-se na rubrica 4, Migração e gestão das fronteiras, e em dois fundos: o *Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração* (FAMI) e o *Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras* (FGIF), que é composto pelo *Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos* (IGFV) e pelo *Instrumento de Apoio Financeiro aos Equipamentos de Controlo Aduaneiro* (IECA). Estes fundos representam 62,5% do orçamento total (22,7 mil milhões de euros) desta rubrica do QFP para o *período de programação* de 2021-2027. O restante orçamento da rubrica destina-se às agências descentralizadas. O capítulo 8 do presente relatório apresenta as constatações do Tribunal relativas à *regularidade* das despesas desta rubrica do QFP.

3.37. As informações completas sobre o desempenho dos programas financiados ao abrigo de uma rubrica do QFP ficam disponíveis perto do final do período de programação e após o termo deste. A execução do FAMI e do FGIF do QFP de 2021-2027 encontrava-se numa fase inicial, pelo que os *relatórios anuais sobre a gestão e a execução* (RAGE) de 2021 e 2022 referem principalmente a execução dos fundos anteriores, relativos ao QFP de 2014-2020. No caso do FAMI, o fundo era o mesmo em ambos os períodos, mas no do IGFV o fundo correspondente em 2014-2020 era o *Fundo para a Segurança Interna* – Fronteiras e Vistos (FSI-Fronteiras e Vistos) e o IECA é um instrumento novo em 2021-2027.

Âmbito e método

3.38. O Tribunal analisou o RAGE da Comissão (que é o relatório anual de alto nível sobre o desempenho do orçamento da UE) e os resultados do seu próprio trabalho de auditoria. Não realizou trabalhos de auditoria ao nível dos Estados-Membros. Verificou se o quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho da Comissão foi corretamente aplicado às *declarações de desempenho sobre os programas* relativas à rubrica 4 do QFP nos RAGE de 2021 e 2022. Teve em conta o seu trabalho de auditoria anterior, examinou a forma como os indicadores foram utilizados para informar sobre o desempenho e verificou uma seleção de indicadores incluídos nas declarações de desempenho sobre os programas. Analisou igualmente a evolução dos indicadores desde o período de programação anterior.

Melhoria do quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho

3.39. No período de programação de 2014-2020, os Estados-Membros elaboraram *relatórios anuais de execução* (RAE), devendo ainda enviar um relatório final de execução até 31 de dezembro de 2024. No período de programação de 2021-2027, têm de apresentar um relatório anual do desempenho à Comissão. Os relatórios evoluíram de 2014-2020 para 2021-2027[40], havendo agora uma comunicação mais frequente de dados financeiros e de desempenho, como mostra o ***quadro 3.1***.

Quadro 3.1 – Comparação do quadro de elaboração de relatórios em 2014-2020 e 2021-2027

Principais elementos do RAE/relatório anual do desempenho	Frequência da elaboração de relatórios	
	2014-2020	**2021-2027**
Parte descritiva	uma vez por ano	uma vez por ano
Quadros financeiros	uma vez por ano	cinco vezes por ano
Quadro dos indicadores	uma vez por ano	duas vezes por ano

Fonte: TCE, com base nos regulamentos específicos dos fundos.

[40] Artigos 41º e 42º do Regulamento (UE) 2021/1060 que estabelece disposições comuns relativas aos fundos da UE executados em regime de gestão partilhada, entre os quais o FAMI e o FGIF.

3.40. O Tribunal observou também uma melhoria na metodologia relativa aos indicadores. A legislação[41] introduziu a obrigação de os Estados-Membros disporem de uma metodologia para o estabelecimento do quadro de desempenho e de a disponibilizarem à Comissão, a pedido desta. Os regulamentos específicos dos fundos do período de 2014-2020[42] estabeleceram indicadores associados a objetivos, sem distinguir entre realizações e resultados, enquanto os regulamentos específicos dos fundos do período de 2021-2027[43] estabeleceram *indicadores de resultados* e de realizações para os objetivos, bem como indicadores de desempenho principais (uma seleção dos indicadores de resultados e de realizações). Além disso, a Comissão estabeleceu um conjunto de *metadados* para fornecer as principais características (por exemplo, definição, unidade de medida, frequência, fonte de dados ou tipo – realizações ou resultados) dos indicadores do atual período de programação.

3.41. Nos seus quadros de dados sobre o desempenho para o projeto de orçamento para 2024, a Comissão classificou a maioria dos indicadores de 2014-2020, tanto para o FAMI como para o FSI-Fronteiras e Vistos, como indicadores de "resultados". Contudo, no seu Relatório Anual sobre o desempenho relativo a 2019[44], o Tribunal considerou que dois terços dos indicadores deste período eram indicadores de realizações. O Tribunal considera que a exatidão desta classificação melhorou no período de programação de 2021-2027. O ***anexo 3.3*** dá exemplos de melhorias destes indicadores.

---

[41] Ibid., artigo 17º.

[42] Regulamento (UE) nº 516/2014 para o FAMI e Regulamento (UE) nº 515/2014 para o FSI-Fronteiras e Vistos.

[43] Regulamento (UE) 2021/1147 para o FAMI e Regulamento (UE) 2021/1148 para o FGIF-IGFV.

[44] Relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2019, ponto 5.14.

Até agora, há poucas informações sobre o desempenho para o período em curso e revelam progressos reduzidos

3.42. Dois anos após o começo do QFP de 2021-2027, os programas ainda se encontram numa fase inicial de execução, pelo que o RAGE de 2022 revela, sobretudo, poucos progressos na concretização dos objetivos. Os programas dos Estados-Membros no âmbito do FAMI e do IGFV, à semelhança de outros executados em *gestão partilhada*, só foram aprovados no último trimestre de 2022. Além disso, a prorrogação por um ano dos fundos equivalentes do período de programação anterior pode ter contribuído para o atraso no arranque dos do período atual.

3.43. No que se refere ao FAMI, todos os *indicadores-chave de desempenho* (ICD) incluídos na declaração de desempenho sobre o programa do RAGE de 2022 revelam que não houve progressos na concretização do valor visado. Na mesma declaração, a Comissão observou que não foi possível realizar qualquer avaliação significativa dos progressos realizados. Relativamente ao FGIF, apenas um dos oito ICD apresentados na declaração de desempenho sobre o programa mostrava progressos (12%) na concretização da meta, ao passo que os outros não registaram quaisquer progressos. Foi o caso do indicador relativo à percentagem de pontos de passagem de fronteira e de laboratórios aduaneiros equipados com equipamento adequado, no âmbito do objetivo específico de contribuir para os controlos aduaneiros.

As informações sobre o desempenho do período de 2014-2020 revelam progressos significativos, mas ainda estão incompletas

Os indicadores revelam progressos significativos, mas não mostram até que ponto deram resposta às necessidades

3.44. A maior parte dos indicadores do FAMI e do FSI-Fronteiras e Vistos revelam progressos significativos na concretização das suas metas. No Relatório sobre o desempenho do orçamento da UE relativo a 2019, o Tribunal analisou o desempenho do FAMI. Os progressos na concretização das metas dos ICD do FAMI (apresentados na declaração de desempenho sobre o programa de 2022) avançaram significativamente entre 2019 e 2022 (ver ***anexo 3.4***), tendo a maioria dos indicadores aumentado quase 50% ou mais. No entanto, o desempenho do FAMI estava abaixo das expectativas em termos de facilitar o regresso dos migrantes. Também o número de passagens pelas fronteiras através de portas de controlo automático financiadas pelo FSI-Fronteiras e Vistos estava longe da meta. Os progressos foram especialmente afetados pelas restrições de viagem relacionadas com a COVID-19.

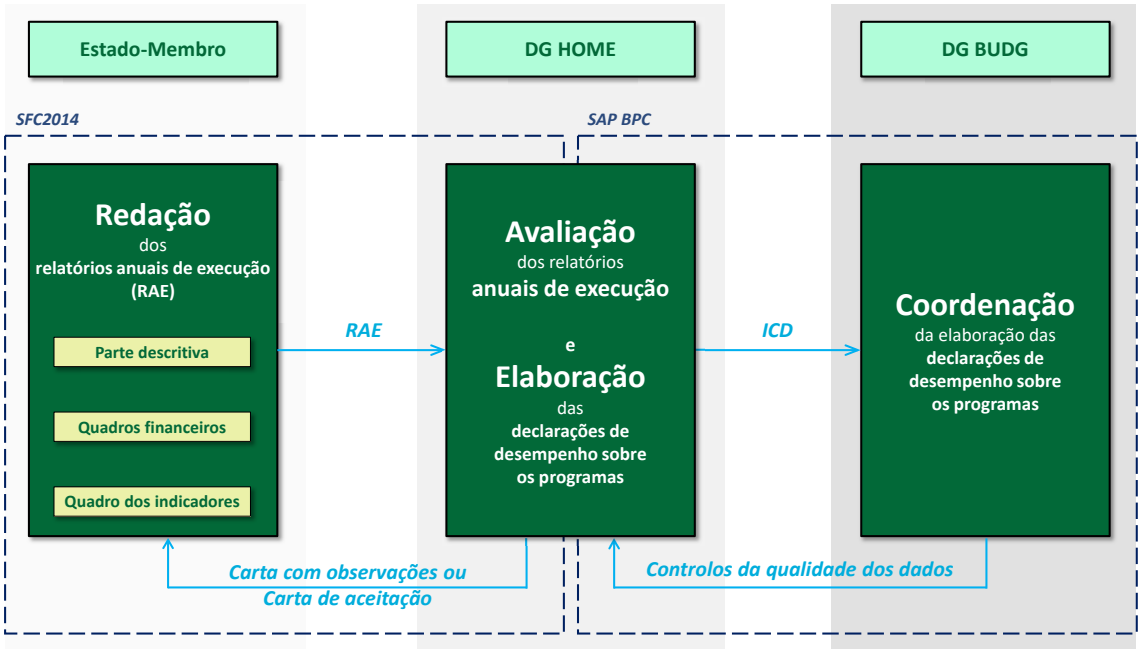
3.45. As metas são os valores acumulados fixados pelos Estados-Membros. No seu Relatório sobre o desempenho do orçamento da UE relativo a 2019, o Tribunal constatou que a quantificação das necessidades não faz parte do quadro de comunicação de informações sobre o desempenho. Por conseguinte, mesmo nos casos em que os ICD indicam que as metas foram alcançadas, é necessária uma avaliação da Comissão para revelar em que medida as ações financiadas deram resposta às necessidades ao nível da União ou dos Estados-Membros (ver ponto ***3.51***).

3.46. Por exemplo, a meta associada ao indicador de 2014-2020 relativo ao número total de pessoas que beneficiaram de assistência até ao final de 2022 era de 1,3 milhões de pessoas. A declaração de desempenho sobre o programa indica que esta meta foi totalmente alcançada, tendo sido prestada assistência a 3,5 milhões de pessoas, ultrapassando quase três vezes a meta. Vinte e dois Estados-Membros alcançaram progressos superiores a 100% neste indicador.

3.47. A Comissão revê as metas propostas para os indicadores pelos Estados-Membros (quando estes elaboram os seus programas específicos). O Tribunal considera que, para o período de 2014-2020, a Comissão nem sempre garantiu que as metas eram devidamente revistas, de modo a refletir as alterações das necessidades e as estratégias dos Estados-Membros, o que deu origem a alguns valores incorretos. Por exemplo, no caso do FAMI, para o indicador de 2014-2020 relativo ao número total de pessoas que beneficiaram de assistência, a meta de um dos maiores Estados-Membros era de 13 000 pessoas, o que representava 1% da meta total do ICD ao nível do programa. Segundo o RAGE de 2022, este Estado-Membro prestou assistência a mais de 150 000 pessoas, o que representa mais de 12 vezes o valor da meta.

3.48. No período de programação de 2014-2020, os Estados-Membros utilizaram o sistema de informação comum para a gestão partilhada dos fundos (SFC2014) para transmitir os seus RAE (que incluem informações sobre indicadores) à Comissão (ver ***figura 3.9***). Em ambos os fundos examinados, a Comissão reconheceu, nas declarações de desempenho sobre os programas, que era necessário reforçar a qualidade do acompanhamento do desempenho com dados mais regulares e fiáveis sobre os indicadores de resultados. Os controlos efetuados pela DG BUDG sobre os dados de desempenho do RAGE foram descritos no Documento de análise do Tribunal sobre o RAGE de 2022 e consistem principalmente na verificação da sua exaustividade, formatação e razoabilidade.

Figura 3.9 – Fluxo de dados dos RAE para as declarações de desempenho sobre os programas e respetivos controlos



Fonte: TCE.

3.49. O Tribunal testou a exatidão dos dados relativos a quatro ICD de 2014-2022 que figuram nas declarações de desempenho sobre os programas de 2022 e um nas de 2021, para 12 Estados-Membros e para todos os anos de 2014 a 2022. Constatou que, em todos os casos, os dados estavam corretamente refletidos no SFC2014. O Tribunal observou que a DG HOME geralmente formula observações sobre os dados dos indicadores apresentados pelos Estados-Membros nos seus projetos de RAE. Nos casos em que a DG HOME considerou que os valores dos indicadores comunicados pelos Estados-Membros eram inexatos e dispunha de dados de melhor qualidade provenientes de outras fontes (por exemplo, da *Frontex*, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira), utilizou-os. Um dos Estados-Membros relativamente de menor dimensão incluídos na amostra do Tribunal, por exemplo, declarou incorretamente que tinha apoiado 10 *centros nacionais de coordenação*, o que a Comissão corrigiu para um na declaração de desempenho sobre o programa.

Ainda não existem informações suficientes sobre os resultados globais dos programas

3.50. Os progressos realizados na concretização das metas dos programas fornecem informações úteis sobre a contribuição do fundo para os objetivos da política. No entanto, como o Tribunal observou no seu Relatório sobre o desempenho do orçamento da UE relativo a 2019, os indicadores são apenas um primeiro passo na análise do desempenho. O Tribunal constatou que ainda não existem informações suficientes sobre os resultados globais dos programas.

3.51. À semelhança de outros programas de despesas, o FAMI e o FSI-Fronteiras e Vistos são objeto de *avaliações* intercalares e *ex post* pela Comissão durante o período de programação do QFP. As avaliações intercalares dos programas equivalentes no período do QFP de 2014-2020 ocorreram em 2018 e registaram que os resultados globais dos programas seriam objeto das avaliações *ex post*. Além disso, os relatórios de avaliação reconheceram que havia problemas com os dados dos Estados-Membros relativos ao desempenho. A legislação específica dos fundos previa que a avaliação *ex post* fosse realizada em junho de 2024, mas esta foi adiada um ano. O atraso deveu-se ao início da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, em fevereiro de 2022, que conduziu a um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia para os Estados-Membros e, subsequentemente, a uma prorrogação de um ano do período de execução dos fundos.

3.52. O Relatório Especial 24/2019 do Tribunal sobre o *asilo*, a recolocação e o regresso de migrantes concluiu que o quadro de acompanhamento do desempenho do FAMI foi estabelecido tardiamente e sem indicação de metas e que eram necessários mais dados de desempenho a fim de facilitar uma avaliação rigorosa das políticas a nível da UE.

3.53. O Relatório do Tribunal sobre o desempenho do orçamento da UE relativo a 2019 concluiu que o FAMI proporcionou um apoio substancial para ajudar os Estados-Membros a enfrentarem os custos e os desafios das medidas em matéria de asilo e de migração. Contudo, a fiabilidade e coerência das informações sobre indicadores disponibilizadas pelos Estados-Membros e subjacentes ao RAGE não foram suficientemente verificadas e os indicadores definidos apontam para a importância das despesas e para o valor acrescentado da UE que estas representam, mas não forneceram provas sobre a *economia* e a eficiência, uma vez que dois terços dos indicadores medem atividades e realizações.

Os relatórios sobre o desempenho do FGIF incluem realizações futuras

3.54. Nas declarações de desempenho sobre os programas de 2022, a Comissão considerou que, de um modo geral, os fundos estavam a alcançar os seus objetivos para 2014-2020. Nas mesmas declarações, apresentou progressos na concretização dos ICD que considerou mais pertinentes (oito do FAMI e três do FSI-Fronteiras e Vistos). No caso do FAMI, considerou que 50% das metas pertinentes tinham sido alcançadas, 25% estavam no bom caminho e 25% tinham realizado progressos moderados; relativamente ao FSI-Fronteiras e Vistos, comunicou uma taxa de realização de 100% para os três indicadores que selecionou (ver mais pormenores no ***anexo 3.5***). No que se refere a este último Fundo, a Comissão não apresentou indicadores com uma taxa de progresso mais baixa nos elementos visuais da declaração de desempenho sobre o programa, mas referiu-os no texto.

3.55. O Tribunal considera que os ICD selecionados pela Comissão para o FAMI dão globalmente uma panorâmica equilibrada dos progressos realizados na execução do programa, mas os ICD que destacou para o FSI-Fronteiras e Vistos eram menos equilibrados. O ***anexo 3.5*** apresenta a totalidade dos ICD dos dois fundos, incluindo as metas e os valores alcançados.

3.56. O Tribunal constatou que, em geral, as declarações de desempenho sobre os programas seguiram as instruções da DG BUDG, analisaram a evolução dos ICD e forneceram explicações razoáveis nos casos em que as metas para o período de 2014-2020 não tinham sido plenamente alcançadas. Na secção de síntese (*Programme in a nutshell*) da declaração de desempenho sobre o programa de 2022, a Comissão indicou valores relativos a realizações anteriores do FAMI. Contudo, para o FGIF, apresentou uma combinação de realizações anteriores (quatro dos oito valores) e futuras (quatro dos oito valores) (ver ***caixa 3.1***), o que não estava em conformidade com as instruções no sentido de apresentar realizações concretas nesta secção.

Caixa 3.1 – Valores na secção de síntese do FGIF, 2022

Realizações anteriores*

Registados 161 192 acessos ao Sistema de Informação Schengen em 2022.

Desenvolvidas 453 atividades de cooperação consular entre 2014 e 2022.

Criados 755 lugares especializados em países terceiros entre 2014 e 2022.

Desenvolvidos ou modernizados 47 812 elementos de infraestruturas e meios de controlo aduaneiro (controlos e vigilância) entre 2014 e 2022.

Realizações futuras**

Serão adquiridos, mantidos ou modernizados +1 300 equipamentos para os pontos de passagem de fronteira utilizando fundos do IECA entre 2021 e 2023.

+200 pontos de passagem de fronteira (distribuídos por 24 Estados-Membros) **receberão** equipamentos de controlo aduaneiro.

Serão adquiridos, mantidos ou modernizados +500 equipamentos para laboratórios aduaneiros, utilizando fundos do IECA entre 2021 e 2023.

+30 laboratórios aduaneiros (distribuídos por 18 Estados-Membros) **receberão** equipamento de laboratório aduaneiro em resultado das convenções de *subvenção* assinadas ao abrigo do IECA.

* Valores da execução dos programas anteriores no âmbito do QFP para 2014-2020.
** Valores previstos para o IECA (instrumento do FGIF), que não tinha antecessor no QFP para 2014-2020.

Fonte: RAGE da Comissão Europeia publicado em junho de 2023.

Conclusões

3.57. Registaram-se melhorias no quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho para o atual período do QFP (pontos ***3.39*** a ***3.41***).

3.58. Estão disponíveis poucas informações sobre o desempenho do FAMI e do FGIF para o período em curso (pontos ***3.42*** e ***3.43***), uma vez que a execução começou recentemente.

3.59. A maioria dos indicadores do período de 2014-2020 revela progressos significativos na concretização das suas metas. Os indicadores não mostram necessariamente em que medida as ações financiadas deram resposta às necessidades (pontos ***3.44*** a ***3.47***). A Comissão reconheceu que os dados relativos ao desempenho apresentados pelos Estados-Membros não eram totalmente fiáveis (pontos ***3.48*** e ***3.49***). Ainda não existem informações suficientes sobre os resultados globais dos programas, designadamente sobre a sua economia e eficiência (pontos ***3.50*** a ***3.53***).

3.60. Os ICD do FSI-Fronteiras e Vistos salientados pela Comissão no RAGE de 2022 eram menos equilibrados do que os que selecionou para o FAMI (pontos ***3.54*** e ***3.55***). As declarações de desempenho sobre os programas forneceram explicações razoáveis nos casos em que as metas não foram plenamente alcançadas, mas a Comissão incluiu as realizações futuras esperadas na secção de síntese (ponto ***3.56***).

Recomendações

3.61. No capítulo 3 do seu Relatório Anual relativo a 2022, o Tribunal concluiu que a Comissão tinha executado em alguns aspetos uma recomendação formulada no Relatório sobre o desempenho do orçamento da UE relativo a 2019, no sentido de melhorar a fiabilidade das informações sobre o desempenho apresentadas nas declarações sobre os programas e no RAGE.

3.62. Na sequência das conclusões relativas ao exercício de 2023, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 3.1 – Melhorar a qualidade das informações sobre o desempenho nas declarações de desempenho sobre os programas da rubrica 4 do QFP

a) Na secção de síntese da declaração de desempenho sobre o programa, indicar as realizações reais e não as eventuais realizações futuras;

b) Mencionar no seu RAGE quais os ICD que não se baseiam nos RAE enviados pelos Estados-Membros, mas em outras fontes.

Prazo de execução: a) e b) – RAGE de 2024

Parte 3 – Seguimento das recomendações formuladas no Relatório do Tribunal sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2020

3.63. Esta parte fornece informações sobre o seguimento das recomendações formuladas no relatório do Tribunal sobre o desempenho do orçamento da UE relativo ao exercício de 2020.

3.64. O relatório continha quatro recomendações, estando a primeira dividida em duas sub-recomendações. Todas as recomendações e sub-recomendações eram dirigidas à Comissão, que as aceitou.

3.65. O Tribunal procedeu a uma análise para avaliar em que medida as insuficiências detetadas foram corrigidas. À data da análise do Tribunal, no início de abril de 2024, o prazo de execução de três das cinco recomendações objeto de seguimento ainda não tinha vencido. Das duas recomendações restantes, a Comissão executou uma na maior parte dos aspetos e a outra em alguns aspetos.

3.66. O ***anexo 3.6*** apresenta uma síntese do estado de execução das cinco recomendações.

Parte 4 – Seguimento das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal publicados em 2020

Introdução

3.67. Anualmente, o Tribunal examina até que ponto as entidades auditadas tomaram medidas em resposta às recomendações que formulou três anos antes. Este seguimento das recomendações é uma etapa importante no ciclo de auditoria, pois permite-lhe aferir se as entidades auditadas aplicaram as medidas recomendadas e deram resposta às questões assinaladas. É também importante para a conceção e o planeamento do futuro trabalho de auditoria do Tribunal e o acompanhamento dos riscos.

3.68. No presente ano, o Tribunal analisou recomendações dos 26 relatórios especiais publicados em 2020. No total, 195 recomendações foram objeto de seguimento, das quais 185 eram dirigidas à Comissão Europeia. Sete dessas recomendações eram dirigidas à Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento, que funciona como uma parceria entre a Comissão e o Banco Europeu de Investimento. As restantes 10 recomendações eram dirigidas a agências e outros organismos descentralizados da UE (agências da UE) e ao Serviço Europeu de Seleção do Pessoal (EPSO).

3.69. Para o seu trabalho de seguimento, o Tribunal utilizou exames documentais e entrevistas junto das entidades auditadas. A fim de assegurar uma análise justa e equilibrada, enviou-lhes as suas constatações e teve em conta as respostas destas na análise final. Para evitar repetições, as recomendações são agrupadas em função da principal entidade auditada a que a recomendação se dirigia. Os resultados do trabalho do Tribunal refletem a situação no final de abril de 2024.

Observações

A percentagem de recomendações total ou parcialmente aceites pelas entidades auditadas manteve-se num nível elevado

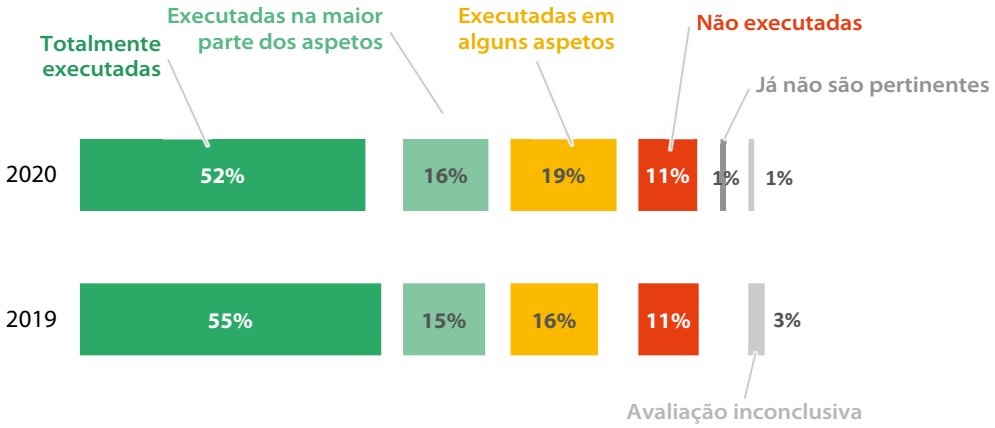
3.70. Das 195 recomendações objeto de seguimento pelo Tribunal, as entidades auditadas aceitaram totalmente 153 (80%), parcialmente 26 (13%) e não aceitaram 13 (7%). Três recomendações, dirigidas a entidades auditadas que não a Comissão Europeia, estão excluídas deste cálculo, uma vez que o nível de aceitação não foi comunicado.

Pequena diminuição da percentagem de recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos

3.71. À data da análise do Tribunal, o prazo de execução de nove das 195 recomendações objeto de seguimento ainda não tinha vencido. Das restantes 186, as entidades auditadas executaram totalmente 97 (52%), tendo executado outras 29 (16%) na maior parte dos aspetos (ver ***figura 3.10***).

3.72. Em comparação com o ano anterior, a percentagem total de recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos diminuiu ligeiramente de 70% para 68%, enquanto a das executadas em alguns aspetos aumentou de 16% para 19%. A percentagem de recomendações não executadas manteve-se estável. Os casos em que as entidades auditadas não executaram as recomendações do Tribunal resultaram frequentemente da não aceitação das mesmas. O ***anexo 3.7*** e o ***anexo 3.8*** apresentam o estado de execução das recomendações de forma mais pormenorizada.

Figura 3.10 – Execução das recomendações dos relatórios especiais de 2020 e 2019 do Tribunal pelas entidades auditadas

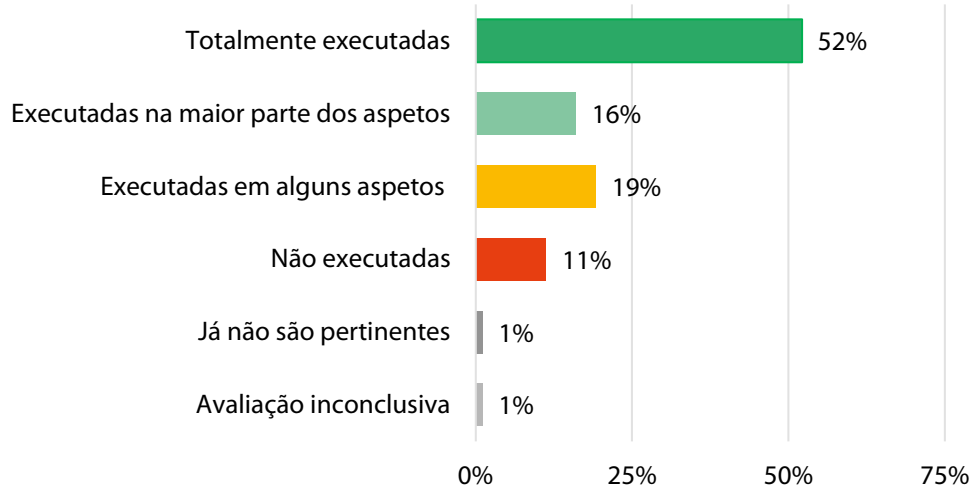


Fonte: TCE.

68% das recomendações dirigidas à Comissão Europeia foram executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos

3.73. O número total de recomendações dirigidas à Comissão foi de 185. À data da análise do Tribunal, o prazo de execução de oito recomendações ainda não tinha vencido. Das restantes 177 recomendações, a Comissão executou totalmente 92 (52%) e executou outras 27 (16%) na maior parte dos aspetos; 34 (19%) foram executadas em alguns aspetos e 20 (11%) não foram executadas de todo (ver ***figura 3.11***). Em dois casos (1%), não foi necessária uma avaliação do estado de execução, uma vez que o Tribunal considerou que a recomendação deixou de ser pertinente. Em dois outros casos (1%), o Tribunal não conseguiu chegar a uma conclusão, por ser demasiado cedo para avaliar o nível de execução da recomendação.

Figura 3.11 – Execução das recomendações dos relatórios especiais de 2020 do Tribunal dirigidas à Comissão



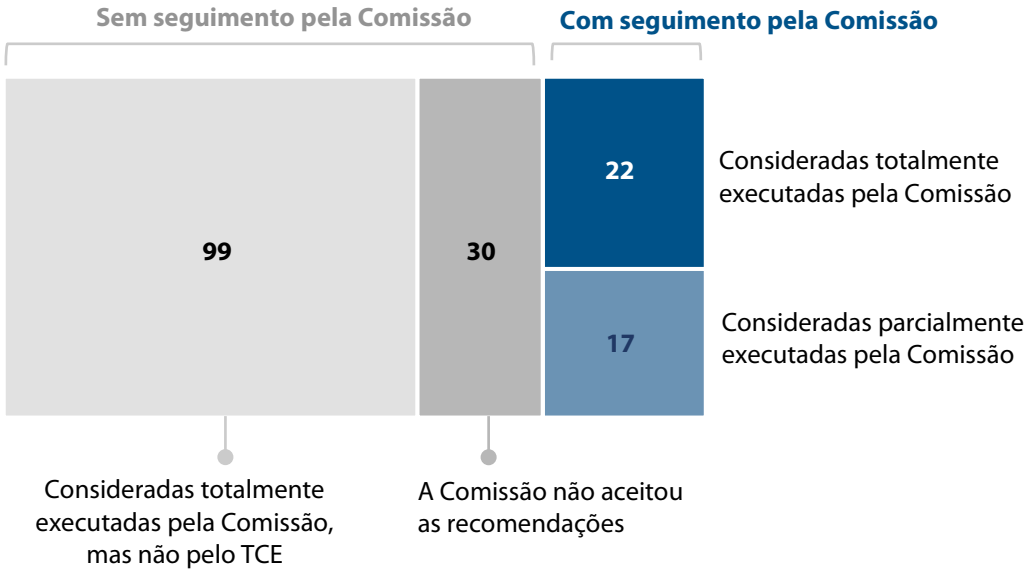
Fonte: TCE.

3.74. No ***anexo 3.7***, apresenta-se o estado de execução das recomendações de forma mais pormenorizada, bem como uma breve descrição das melhorias e das insuficiências remanescentes quanto às recomendações que foram executadas apenas em alguns aspetos, por exemplo.

3.75. Nos exercícios de seguimento de 2021 e 2022, o Tribunal classificou 97 recomendações dos relatórios especiais de 2018 e 71 recomendações dos relatórios especiais de 2019 como pendentes[45]. Este ano, 129 destas 168 recomendações continuam por executar, tendo a Comissão deixado de fazer o seu seguimento (ver ***figura 3.12***). A Comissão não tinha aceitado 30 destas 129 recomendações no âmbito dos relatórios especiais em si e considerou, contrariamente à avaliação do Tribunal, que as restantes 99 recomendações estavam totalmente executadas à data dos exercícios de seguimento dos dois anos anteriores.

[45] Ver Relatório sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2021, pontos 3.13 a 3.15, e Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2022, pontos 3.94 a 3.95.

Figura 3.12 – Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2018 e 2019 que não estavam totalmente executadas pela Comissão quando do seguimento efetuado nos dois últimos anos



Fonte: TCE.

3.76. A Comissão continuou a fazer o seguimento das 39 recomendações restantes do conjunto de 168 que não tinham sido totalmente executadas e considera ter, entretanto, concluído a execução de 22 destas 39 recomendações. Aplicando o método de seguimento das recomendações pendentes utilizado nos dois últimos anos (dos relatórios especiais de 2018 e 2019), o Tribunal continua a acompanhar estes casos através da análise de dados da Comissão, mas não os examinou em pormenor.

Das recomendações dirigidas a outras entidades auditadas, 78% foram executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos

3.77. Os relatórios especiais 22/2020 e 23/2020 continham um total de 10 recomendações dirigidas a entidades auditadas que não a Comissão Europeia (agências da UE e EPSO).

3.78. À data da análise do Tribunal, o prazo de execução de uma recomendação ainda não tinha vencido. Das restantes nove recomendações, as entidades auditadas executaram totalmente cinco (56%), executaram outras duas (22%) na maior parte dos aspetos e duas (22%) em alguns aspetos.

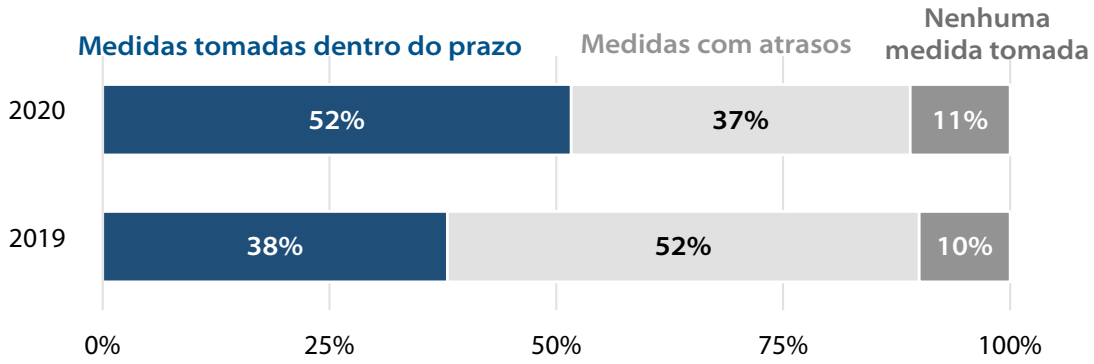
3.79. O ***anexo 3.8*** pormenoriza o estado de aplicação destas recomendações. Apresenta igualmente descrições sucintas das melhorias efetuadas e das insuficiências que subsistem em relação às recomendações que foram executadas em alguns aspetos.

Aumento da percentagem de recomendações executadas dentro do prazo

3.80. Os prazos de execução das recomendações são discutidos e acordados com a entidade auditada e especificados nos relatórios especiais do Tribunal, a fim de garantir que são claros para todas as partes envolvidas.

3.81. Em comparação com o ano anterior, a percentagem de recomendações executadas dentro do prazo aumentou de 38% para 52%, ao passo que a percentagem de recomendações relativamente às quais não foram tomadas quaisquer medidas permaneceu relativamente estável (ver ***figura 3.13***). Embora o cumprimento dos prazos das medidas tomadas pelas entidades auditadas para dar resposta às recomendações do Tribunal tenha melhorado, ainda não regressou ao nível anterior à pandemia de COVID-19 (60% ou mais).

Figura 3.13 – Medidas tomadas pelas entidades auditadas em resposta às recomendações dos relatórios especiais de 2020 e 2019 do Tribunal: cumprimento dos prazos



Nota: foram excluídas do cálculo as recomendações em que o prazo ainda não foi ultrapassado (quatro casos em 2019 e nove em 2020), em que não foi possível chegar a uma conclusão (sete casos em 2019 e dois em 2020) e que deixaram de ser pertinentes (dois casos em 2020).

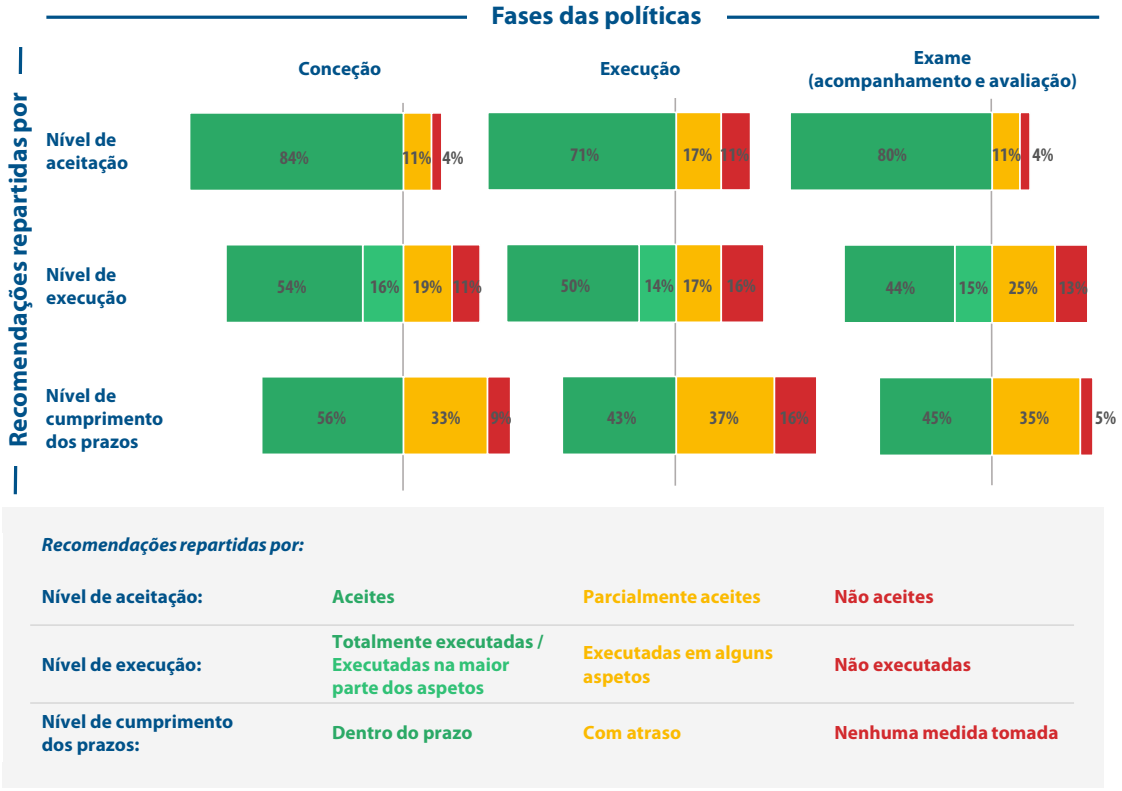
Fonte: TCE.

As recomendações relativas à conceção de políticas ou programas apresentam o nível mais elevado de aceitação, execução e cumprimento dos prazos

3.82. Este ano, pela primeira vez, o Tribunal classificou as suas recomendações de acordo com a fase do ciclo político em que se centram: fase de conceção, de execução e de exame (acompanhamento e avaliação). Esta classificação permitiu-lhe examinar se existem diferenças entre as três fases no que diz respeito ao nível de aceitação, ao nível de execução e ao cumprimento dos prazos das medidas corretivas tomadas em resposta às suas recomendações.

3.83. A análise do Tribunal revela que a distribuição das suas recomendações é relativamente uniforme nas três fases: 36% nas fases de conceção e execução das políticas e 28% na fase de exame. As recomendações relacionadas com as fases de conceção e de exame das políticas têm uma percentagem de aceitação mais elevada (84% e 80%) em comparação com a fase de execução (71%). A percentagem global de recomendações totalmente executadas ou executadas na maior parte dos aspetos é mais baixa na fase de exame (59%), seguida da fase de execução (64%) e da fase de conceção (70%). O cumprimento dos prazos das medidas tomadas pelas entidades auditadas para dar resposta às recomendações do Tribunal é mais reduzido na fase de execução e mais elevado na fase de conceção. Os resultados pormenorizados da análise do Tribunal são apresentados na ***figura 3.14***.

Figura 3.14 – Nível de aceitação, execução e cumprimento dos prazos por fase do ciclo político



Nota: para melhorar a legibilidade, a figura 3.14 não inclui três recomendações cujo nível de aceitação não foi comunicado ao Tribunal, dois casos em que o Tribunal considerou que a recomendação já não era pertinente, dois casos em que não foi possível tirar conclusões por ser demasiado cedo para avaliar o nível de execução da recomendação e nove recomendações cujo prazo de execução ainda não tinha vencido à data da análise de seguimento.

Fonte: TCE.

Conclusão

3.84. A análise do Tribunal mostra que a percentagem de recomendações dos relatórios especiais de 2020 que foram total ou parcialmente aceites pelas entidades auditadas permaneceu num nível elevado (93%) em comparação com o ano anterior. Embora a percentagem de recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos tenha diminuído ligeiramente de 70% no ano passado para 68% este ano, a percentagem de recomendações executadas dentro do prazo aumentou de 38% para 52%. Este aumento pode ser explicado pela redução gradual dos efeitos da pandemia de COVID-19, apesar de os resultados ainda não terem regressado ao nível anterior à pandemia de COVID-19 (60% ou mais). Pela primeira vez, o Tribunal realizou uma análise para verificar se existem diferenças entre as várias fases do ciclo político no que diz respeito ao nível de aceitação e à execução adequada e dentro do prazo das suas recomendações. Esta análise revelou que as fases de conceção e de exame das políticas apresentam a percentagem mais elevada de recomendações totalmente aceites. Contudo, o nível de execução foi mais baixo na fase de exame, enquanto o nível de cumprimento dos prazos foi mais elevado na fase de conceção.

Anexos

Anexo 3.1 – Debate dos relatórios especiais nas comissões do Parlamento Europeu

Número do relatório	Título do relatório	Comissões	Documento de trabalho da CONT
RE 01/2023	*Ferramentas para facilitar as viagens na UE durante a pandemia de COVID-19*		
RE 02/2023	*Adaptação das regras da política de coesão para reagir à COVID-19*	CONT REGI	✔
RE 03/2023	*Integração do mercado interno da eletricidade*		
RE 04/2023	*Aliança Mundial contra as Alterações Climáticas +*		
RE 05/2023	*Panorama financeiro da UE*	CONT BUDG	
RE 06/2023	*Conflito de interesses na despesa da UE com a coesão e a agricultura*	CONT	✔
RE 07/2023	*Conceção do sistema de controlo da Comissão para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência*	CONT	✔
RE 08/2023	*Transporte intermodal de mercadorias*	TRAN	
RE 09/2023	*Assegurar as cadeias de abastecimento de produtos agrícolas durante a COVID-19*		
RE 10/2023	*Ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa*	SEDE-BUDG ITRE	
RE 11/2023	*Apoio da União à digitalização das escolas*	CONT CULT	✔
RE 12/2023	*Supervisão do risco de crédito dos bancos pela União Europeia*		
RE 13/2023	*Operadores económicos autorizados*	IMCO	
RE 14/2023	*Programação do Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global*	AFET-DEVE	
RE 15/2023	*Política industrial da UE sobre baterias*		
RE 16/2023	*Gestão da dívida do IRUE pela Comissão*	CONT BUDG	✔
RE 17/2023	*Economia circular*	REGI	

Número do relatório	Título do relatório	Comissões	Documento de trabalho da CONT
RE 18/2023	*Metas da UE em matéria de clima e energia*	CONT ENVI	✔
RE 19/2023	*Esforços da UE para a gestão sustentável dos solos*	AGRI ENVI	
RE 20/2023	*Apoio às pessoas com deficiência*	EMPL	
RE 21/2023	*Iniciativa Spotlight para eliminar a violência contra as mulheres e as raparigas*	FEMM-DEVE	
RE 22/2023	*Energia marítima renovável na União Europeia*	PECH	
RE 23/2023	*Reestruturação e plantação de vinhas na União Europeia*	AGRI	
RE 24/2023	*Cidades inteligentes*		
RE 25/2023	*Política de aquicultura da UE*	PECH	
RE 26/2023	*Quadro de acompanhamento do desempenho do Mecanismo de Recuperação e Resiliência*	CONT Grupo de trabalho para o MRR – BUDG-ECON	✔
RE 27/2023	*Análise dos investimentos diretos estrangeiros na UE*		
RE 28/2023	*Contratação pública na UE*	CONT IMCO	✔
RE 29/2023	*Apoio da UE aos biocombustíveis sustentáveis nos transportes*	TRAN ENVI	

Anexo 3.2 – Exemplos de medidas precoces tomadas pela Comissão na sequência das recomendações formuladas nos relatórios especiais de 2023 do Tribunal

Resposta da UE à recuperação pós-crise

Em resposta à necessidade de adaptar as regras da política de coesão a situações de crise, a Comissão apresentou diferentes propostas legislativas que, em fevereiro de 2023, resultaram em várias alterações nos capítulos *REPowerEU* dos planos de recuperação e resiliência e na criação da *Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa*, em fevereiro de 2024.

No que diz respeito ao MRR e na sequência de uma das recomendações do Tribunal, em setembro de 2023 a Comissão elaborou orientações sobre a reversão de medidas relacionadas com marcos e metas anteriormente cumpridos. Estas orientações constituem o anexo II do Relatório sobre a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência: Evolução futura [em inglês].

Aumentar a competitividade económica da UE em benefício de todos os cidadãos

Em março de 2023, a Comissão apresentou duas propostas legislativas no âmbito da revisão da configuração do mercado da eletricidade. A primeira alterou as regras relativas à configuração do mercado da eletricidade e a segunda alterou o regulamento relativo à integridade e à transparência no mercado grossista da energia.

Em abril de 2023, a Comissão publicou uma proposta de recomendação do Conselho relativa aos principais fatores facilitadores do êxito da educação e da formação digitais e uma proposta de recomendação do Conselho relativa à melhoria da oferta de competências digitais na educação e na formação, bem como um *documento de trabalho dos seus serviços* que apresenta as conclusões do diálogo estruturado com os Estados-Membros sobre educação e competências digitais.

Na sequência de propostas da Comissão, em julho de 2023 foi adotado o novo Regulamento Baterias e, em dezembro de 2023, o Parlamento Europeu votou a favor do Regulamento Matérias-Primas Críticas. Em fevereiro de 2024, os colegisladores chegaram a um acordo provisório sobre o Regulamento Indústria Neutra em Carbono, que incide sobre o segmento de fabrico de baterias na Europa.

Capacidade de resistência às ameaças à segurança da União e respeito pelos valores europeus de liberdade, democracia e Estado de direito

Em junho de 2023, a Comissão apresentou uma proposta de recomendação do Conselho relativa à adesão à rede mundial de certificação sanitária digital criada pela Organização Mundial da Saúde e a disposições temporárias para facilitar as viagens internacionais.

Em janeiro de 2024, foi publicado um relatório sobre a utilização das medidas adotadas em situações de crise nos termos dos artigos 219º a 222º do Regulamento Organização Comum dos Mercados (OCM), estando as medidas adotadas até ao final de 2023 enumeradas no anexo 1 do relatório.

Em março de 2024, foi adotada a Estratégia Industrial de Defesa Europeia.

Alterações climáticas, ambiente e recursos naturais

Em julho de 2023, a Comissão publicou duas propostas legislativas, uma sobre a revisão da diretiva-quadro relativa aos resíduos, com vista a uma maior orientação para os setores dos têxteis e dos géneros alimentícios, e outra sobre uma diretiva relativa à monitorização e à resiliência do solo, cujo objetivo é criar um quadro sólido e coerente de monitorização do solo aplicável a todos os solos da UE e melhorar continuamente a saúde do solo.

Em outubro de 2023, com a adoção do seu programa de trabalho para 2024, a Comissão anunciou a avaliação da Diretiva Nitratos, tendo lançado a consulta pública em dezembro de 2023.

Em abril de 2024, a Comissão publicou, com vista a receber comentários, um projeto de alteração do anexo III da Diretiva Nitratos, com regras atualizadas sobre a utilização de determinadas matérias fertilizantes à base de estrume animal.

Em setembro de 2023, a Comissão adotou uma proposta de regulamento relativo à restrição dos microplásticos adicionados intencionalmente e a medidas sobre a libertação não intencional de microplásticos. Em outubro de 2023, adotou o Plano de Ação Europeu para a Energia Eólica e reviu a Diretiva Energias Renováveis.

Em novembro de 2023, foi alcançado um acordo provisório sobre a revisão da Diretiva Emissões Industriais, nomeadamente a integração das práticas de economia circular nos próximos documentos de referência sobre as melhores técnicas disponíveis e, no mesmo mês, a Comissão adotou a proposta legislativa de uma diretiva relativa à combinação de modos de transporte para um transporte de mercadorias mais sustentável.

Políticas orçamentais e finanças públicas

Em novembro de 2023, foi publicado na Intranet da Comissão e partilhado com os Estados-Membros através da plataforma CIRCABC, um documento com perguntas frequentes sobre conflitos de interesses na despesa da UE com a coesão e a agricultura.

Anexo 3.3 – Exemplo de indicadores do FAMI e respetiva classificação nos períodos de 2014-2020 e 2021-2027

Período de programação	Fundo	Objetivo	Indicador	Classificação (Comissão)	Classificação (Tribunal)
2014-2020	FAMI	1	1. Número de pessoas de grupos-alvo a quem foi prestada assistência através de projetos no domínio do acolhimento e asilo apoiados pelo Fundo	Resultados*	Realizações
2014-2020	FAMI	1	3.1 Número de pessoas formadas em temas relacionados com o regresso com assistência deste Fundo	Resultados*	Realizações
2014-2020	FAMI	2	1. Número de pessoas de grupos-alvo que participaram em medidas prévias à partida apoiadas pelo Fundo	Resultados*	Realizações
2021-2027	FAMI	1	2. Número de participantes que, três meses após a ação de formação, comunicam estar a utilizar as aptidões e competências adquiridas durante a formação	Resultados	Resultados
2021-2027	FAMI	2	1. Número de participantes em cursos de língua que, após terminarem o curso de língua, melhoraram o seu nível de conhecimento da língua do país de acolhimento em pelo menos um nível do Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas ou de um quadro nacional equivalente	Resultados	Resultados
2021-2027	FAMI	3	1. Número de retornados que regressaram voluntariamente	Resultados	Resultados

* *MFF Performance Results Reports – Performance Data Tables* (pp. 1158, 1160 e 1163) utilizado para o projeto de orçamento para 2024.

Fonte: TCE.

Anexo 3.4 – Evolução dos principais indicadores do FAMI entre 2019 e 2022, de acordo com as declarações de desempenho sobre os programas

Indicadores do FAMI para 2014-2020	Progressos	Meta para 2022	Valores alcançados	Evolução dos valores alcançados desde 2019	Avaliação
1.1 Asilo – pessoas que beneficiaram de assistência	> 100%	1,3 milhões	3,5 milhões	+67%	Meta alcançada
1.2 Infraestruturas de acolhimento e de alojamento novas e melhoradas	> 100%	51 028	51 581	+72%	Meta alcançada
1.6 Número de pessoas reinstaladas	85%	108 860	92 331	+47%	Avança como previsto
2.2 Integração dos nacionais de países terceiros – número de *beneficiários*	> 100%	2,6 milhões	10 milhões	+69%	Meta alcançada
2.3 Integração dos nacionais de países terceiros – ações locais, regionais e nacionais	> 100%	7 443	15 709	+75%	Meta alcançada
3.3.1 Regressos cofinanciados – total (número de pessoas)	70%	612 400	425 870	+54%	Progressos moderados
3.3.2 Regressos cofinanciados – voluntários (número de pessoas)	78%	297 930	232 782	+46%	Progressos moderados
4.1 Requerentes e beneficiários de asilo transferidos de um Estado-Membro para outro	93%	38 703	35 857	+12%	Avança como previsto

Fonte: declaração de desempenho sobre o programa relativa ao FAMI [em inglês].

Anexo 3.5 – Indicadores do FAMI e do FSI-Fronteiras e Vistos e valores alcançados no final de 2022

FAMI

Objetivo	Indicador	Apresentado na declaração de desempenho sobre o programa	Meta	Valores alcançados	Progressos
1. Reforçar e desenvolver todos os aspetos do Sistema Comum Europeu de Asilo, incluindo a sua dimensão externa	1.1 Número de pessoas de grupos-alvo a quem foi prestada assistência […]	✔	1 263 700	3 502 656	> 100%
	1.2 Capacidade (ou seja, número de lugares) das novas infraestruturas de alojamento de acolhimento […], bem como das infraestruturas de acolhimento de alojamento já existentes melhoradas […]	✔	51 028	51 581	> 100%
	1.3 Número de pessoas formadas em matérias de asilo […]		25 205	89 969	> 100%
	1.4 Número de produtos de informação sobre os países de origem e de missões de averiguação levadas a efeito com a assistência deste Fundo		117 721*	72 246*	> 100%
	1.5 Número de projetos apoiados pelo Fundo para desenvolver, acompanhar e avaliar as políticas de asilo dos Estados-Membros		113*	132*	86%
	1.6 Número de pessoas reinstaladas com apoio do Fundo	✔	108 860	92 331	85%
2. Apoiar a migração legal para os Estados-Membros, em conformidade com as suas necessidades económicas e sociais	2.1 Número de pessoas de grupos-alvo que participaram em medidas prévias à partida apoiadas pelo Fundo		240 920	176 998	73%
	2.2 Número de pessoas de grupos-alvo assistidas pelo Fundo através de medidas de integração no quadro de estratégias nacionais, locais e regionais	✔	2 618 062	9 993 193	> 100%

Objetivo	Indicador	Apresentado na declaração de desempenho sobre o programa	Meta	Valores alcançados	Progressos
	2.3 Número de quadros/medidas/instrumentos de política local, regional e nacional disponíveis para a integração de nacionais de países terceiros e que impliquem a sociedade civil, e as comunidades migrantes e todas as outras partes interessadas, graças às medidas apoiadas pelo Fundo	✔	7 443	15 709	> 100%
	2.4 Número de projetos de cooperação com outros Estados-Membros em matéria de integração de nacionais de países terceiros		62*	52*	84%
	2.5 Número de projetos apoiados pelo Fundo para desenvolver, acompanhar e avaliar as políticas de integração dos Estados-Membros		134*	325*	> 100%
3. Promover estratégias de regresso equitativas e eficazes nos Estados-Membros, apoiando a luta contra a migração ilegal	3.1 Número de pessoas formadas em temas relacionados com o regresso com assistência deste Fundo		28 040	37 322	> 100%
	3.2 Número de pessoas objeto de uma medida de regresso que receberam, antes ou depois do regresso, assistência na reintegração cofinanciada por este Fundo		200 020	154 869	77%
	3.3.1 Número de pessoas objeto de uma medida de regresso cujo regresso foi cofinanciado pelo Fundo	✔	612 400	425 870	70%
	3.3.2 Regressos voluntários	✔	297 930	232 782	78%
	3.4 Número de operações acompanhadas de afastamento cofinanciadas pelo Fundo		6 856	40 454	> 100%

Objetivo	Indicador	Apresentado na declaração de desempenho sobre o programa	Meta	Valores alcançados	Progressos
	3.5 Número de projetos apoiados pelo Fundo para desenvolver, acompanhar e avaliar as políticas de regresso dos Estados-Membros		44*	62*	> 100%
4. Aumentar a solidariedade e a partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros	4.1 Número de requerentes e beneficiários de proteção internacional transferidos de um Estado-Membro para outro	✔	38 703	35 857	93%
	4.2 Número de projetos de cooperação com outros Estados-Membros, em matéria de reforço da solidariedade e da partilha de responsabilidades		6*	6*	100%

* O valor destes indicadores foi obtido a partir da base de dados Excel fornecida pela Comissão (com base nos RAE carregados no SFC2014).

Fonte: MFF Performance Results Reports – Performance Data Tables da Comissão, elaborado para o projeto de orçamento para 2024.

FSI-Fronteiras e Vistos

Objetivo	Indicador	Apresentado na declaração de desempenho sobre o programa	Meta	Valores alcançados	Progressos
1. Apoiar uma política comum de vistos a fim de facilitar as viagens efetuadas de forma legítima, oferecer uma elevada qualidade de serviço aos requerentes de vistos, assegurar o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros e combater a imigração ilegal	1.1 Número de atividades de cooperação consular empreendidas com a ajuda do Instrumento		146	453	> 100%
	1.2 Quantidade de pessoal formado e número de cursos de formação sobre aspetos relacionados com a política comum de vistos, com a ajuda do Instrumento		11 365	7 051	62%
	1.3 Número de lugares especializados em países terceiros apoiados pelo Instrumento		395	755	> 100%
	1.4 Percentagem e número de consulados instalados ou modernizados com a ajuda do Instrumento em relação ao número total de consulados	✔	923	3 279	> 100%

Objetivo	Indicador	Apresentado na declaração de desempenho sobre o programa	Meta	Valores alcançados	Progressos
2. Apoiar a gestão das fronteiras, nomeadamente através da partilha de informações entre os Estados-Membros e entre estes e a Agência Frontex, de forma a assegurar, por um lado, um elevado nível de proteção das *fronteiras externas*, incluindo a luta contra a imigração ilegal, e, por outro lado, a passagem sem problemas das fronteiras externas em conformidade com o *acervo* Schengen	2.1 Quantidade de pessoal formado e número de cursos de formação sobre aspetos relacionados com a gestão das fronteiras, com a ajuda do Instrumento		34 603	41 355	> 100%
	2.2 Número de controlos nas fronteiras (verificações e vigilância), infraestruturas e meios instalados ou modernizados com a ajuda do Instrumento	✔	19 902	47 812	> 100%
	2.3 Número de passagens pelas fronteiras externas através de portas de controlo automático de fronteiras (ABC) apoiadas pelo Instrumento em relação ao número total de passagens pelas fronteiras		357 233 078	137 493 358	38%
	2.4 Número de infraestruturas nacionais de vigilância de fronteiras instaladas/desenvolvidas no âmbito do Eurosur	✔	30	30	100%
	2.5 Número de incidentes notificados pelos Estados-Membros ao Quadro de Situação Europeu		157 593	194 009	> 100%

Fonte: MFF Performance Results Reports – Performance Data Tables da Comissão, elaborado para o projeto de orçamento para 2024.

Anexo 3.6 – Seguimento de recomendações anteriores do Relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2020

Nível de aceitação: aceite parcialmente aceite não aceite

Nível de execução: totalmente executada executada na maior parte dos aspetos executada em alguns aspetos não executada

Nível de cumprimento dos prazos: dentro do prazo com atraso prazo não terminou nenhuma medida tomada cumprimento do prazo não avaliado

Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
		Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
Recomendação 1.1, alínea a) Quando da elaboração do próximo QFP, a Comissão deve: assegurar que, nas *avaliações de impacto*, são examinados os principais aspetos substantivos (ou seja, não apenas processuais) da legislação aplicável a vários programas, como o *Regulamento Disposições Comuns*;	✓	✗	O prazo de execução ainda não terminou (31 de dezembro de 2026).	⟳
Recomendação 1.1, alínea b) Quando da elaboração do próximo QFP, a Comissão deve: planear as suas avaliações de todos os programas de despesas, incluindo as que abranjam aspetos temáticos específicos desses programas, de modo a que os resultados possam ser utilizados nas avaliações de impacto pertinentes.	✓	✗	O prazo de execução ainda não terminou (31 de dezembro de 2026).	⟳

Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
		Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
Recomendação 1.2 A Comissão deve prosseguir e executar os seus planos para estabelecer um ponto de acesso de fácil utilização a todas as avaliações de impacto e avaliações *ex post*/intercalares e aos estudos em que assentam. Para o efeito, pode ligar entre si os registos de dados e portais pertinentes e contactar outras instituições para criar um registo de dados comum, o portal legislativo conjunto.			Embora o portal legislativo conjunto esteja a ser desenvolvido, não se destina especificamente a ser utilizado como ponto de acesso para as avaliações de impacto, as avaliações *ex post*/intercalares e os estudos em que assentam.	
Recomendação 1.3 A Comissão deve definir claramente as ações de seguimento decorrentes das avaliações, apresentando-as nos seus planos de gestão anuais ou noutros documentos com estatuto equivalente disponíveis ao público.			Embora as ações de seguimento decorrentes das avaliações tenham sido mencionadas nos planos de gestão, nos *relatórios anuais de atividades* e respetivos anexos, as medidas de seguimento exatas a tomar nem sempre foram claramente definidas.	
Recomendação 1.4 Ao apresentar opções nas avaliações de impacto, a Comissão deve incluir mais informações quantitativas, em especial análises custo-benefício e custo-eficácia.			O prazo de execução ainda não terminou (31 de dezembro de 2026).	

Fonte: TCE.

Anexo 3.7 – Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2020 do Tribunal – Comissão Europeia

Nível de aceitação: aceite parcialmente aceite não aceite

Nível de execução: totalmente executada executada na maior parte dos aspetos executada em alguns aspetos não executada já não é pertinente ou avaliação inconclusiva

Nível de cumprimento dos prazos: dentro do prazo com atraso prazo não terminou nenhuma medida tomada cumprimento do prazo não avaliado

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 01/2020, *Ação da UE em matéria de conceção ecológica e de etiquetagem energética: um importante contributo para uma maior eficiência energética afetado por atrasos significativos e incumprimento*	1, alínea a)	77				
	1, alínea b)	77				
	1, alínea c)	77			A Comissão manteve a sua decisão de rejeitar a recomendação. Embora não se oponha à adoção de medidas sempre que estejam prontas, tal como referido no Plano de Trabalho da Conceção Ecológica e Etiquetagem Energética para 2022-2024, alega que não pode comprometer-se a fazê-lo de forma sistemática. Desde a publicação do relatório de auditoria, a Comissão adotou cinco regulamentos e prevê aprovar medidas de execução logo que estejam prontas.	
	1, alínea d)	77				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	2, alínea a)	78			A Comissão tentou melhorar a sua estimativa relativa à perda de 10% das poupanças de energia devido à não conformidade dos produtos elétricos com os regulamentos relativos à conceção ecológica e à etiquetagem energética. No entanto, devido às dificuldades em obter os dados necessários, decidiu continuar a aplicar a mesma estimativa de 10%. Na sequência de um relatório técnico do Centro Comum de Investigação de abril de 2023, tenciona lançar um projeto-piloto em 2024 com vista a melhorar a contabilização da incidência. Contudo, nos relatórios anuais sobre a contabilização da incidência da conceção ecológica, acrescentou uma nova secção sobre a não conformidade, com dados mais pertinentes. Apesar destes esforços, a contabilização da incidência ainda não melhorou. A Comissão tem de recolher dados sobre a utilização em condições reais antes de confirmar as diferenças no desempenho dos produtos entre as condições reais e as condições de ensaio.	
	2, alínea b)	78				
	2, alínea c)	78				
	3, alínea a)	80				
	3, alínea b)	80				
	3, alínea c)	80				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 02/2020, *Instrumento a favor das PME na prática: um programa eficaz e inovador que enfrenta dificuldades*	1, alínea a)	132				
	1, alínea b)	132				
	2, alínea a)	135				
	2, alínea b)	135				
	2, alínea c)	135				
	2, alínea d)	135				
	2, alínea e)	135			A Comissão decidiu não publicar a taxa de sucesso por proposta de projeto, pois considera que esta pode induzir em erro, tendo em conta as alterações significativas nas regras de reapresentação previstas para o programa de trabalho de 2024.	
	3, alínea a)	137			A recomendação 3, alínea a), deixou de ser pertinente, uma vez que a fase 1 do Instrumento a favor das PME foi substituída pelo novo regime Plug In do Conselho Europeu da Inovação (CEI), que foi lançado na sequência de debates entre a Comissão e os Estados-Membros no contexto do Comité do Programa do CEI.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	3, alínea b)	137			A recomendação 3, alínea b), deixou de ser pertinente, uma vez que a fase 1 do Instrumento a favor das PME foi substituída pelo novo regime Plug In do CEI, pelo que não são atualmente geridos ao nível da UE regimes nacionais semelhantes aos da fase 1 do Instrumento a favor das PME. Os beneficiários do regime Plug In do CEI têm acesso à tutoria e aos serviços de aceleração empresarial do CEI.	
	3, alínea c)	137				
	4, alínea a)	138				
	4, alínea b)	138				
	4, alínea c)	138				
	5, alínea a)	139				
	5, alínea b)	139				
	5, alínea c)	139				
	5, alínea d)	139				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 03/2020, *A Comissão contribui para a segurança nuclear na UE, mas são necessárias atualizações*	1	76			Não foi planeada nem adotada nenhuma diretiva nova ou revista no domínio da segurança nuclear, da proteção contra radiações ou da gestão dos resíduos radioativos desde 2020 (situação em dezembro de 2023). A Comissão tenciona executar esta recomendação, se for adequado, um ano antes do final do prazo de transposição de eventuais futuras diretivas Euratom.	
	2	79			A Comissão ainda tem de concluir a sua avaliação interna do atual quadro legislativo. Considera que só o fará quando tiver sido lançado um novo processo legislativo para um quadro atualizado que abranja os projetos de investimento no setor nuclear.	
	3	80				
RE 04/2020, *Utilização de novas tecnologias de imagem no acompanhamento da Política Agrícola Comum: progresso constante em termos gerais, com maior lentidão no domínio do ambiente e do clima*	1, alínea 1)	82				
	1, alínea 2)	82				
	1, alínea 3)	82				
	2, alínea 1)	84				
	2, alínea 2)	84				
	1, alínea a)	67				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 05/2020, *Utilização sustentável de produtos fitofarmacêuticos: poucos progressos na medição e redução dos riscos*	1, alínea b)	67				
	2, alínea a)	71				
	2, alínea b)	71				
	3	74			Em 2024, a Comissão retirou a sua proposta de regulamento relativo à utilização sustentável de produtos fitofarmacêuticos, publicada em 2020.	
RE 06/2020, *Mobilidade urbana sustentável na UE: o empenho dos Estados-Membros é indispensável para a concretização de melhorias substanciais*	1, alínea a)	75				
	1, alínea b)	75			O Regulamento RTE-T revisto, que exige que os Estados-Membros forneçam dados, ainda não foi aprovado. Por conseguinte, a Comissão ainda não dispõe de informações que permitam comunicar sobre os progressos realizados pelos Estados-Membros e pelos nós urbanos na realização de uma mobilidade urbana mais sustentável.	
	2, alínea a)	75			Durante as negociações legislativas relativas ao *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional* (FEDER) e ao Fundo de Coesão, a Comissão não conseguiu incluir no quadro jurídico disposições específicas que exigissem que os programas condicionassem o acesso aos fundos para a mobilidade urbana à existência de um plano de mobilidade urbana sustentável (ou do *compromisso* de adotar esse plano num prazo razoável).	
	2, alínea b)	75				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	2, alínea c)	75				
RE 07/2020, *Execução da política de coesão: custos comparativamente baixos, mas informações insuficientes para avaliar as poupanças com a simplificação*	1, alínea a)	68				
	1, alínea b)	68			A Comissão anunciou o estudo dos custos administrativos aos Estados-Membros e enviou informações sobre o âmbito dos inquéritos e o calendário indicativo. Tenciona fornecer mais pormenores sobre os elementos que os Estados-Membros devem fornecer, incluindo os conteúdos e dados necessários e o prazo.	
	1, alínea c)	68			A Comissão apenas enviou aos Estados-Membros o anúncio do estudo. Até ao momento, não foi prestado ou solicitado apoio.	
	1, alínea d)	68			Uma vez que o inquérito para o estudo ainda não foi lançado, a Comissão não pode provar que os dados a recolher serão verificados para garantir que são de qualidade suficiente.	
	2	70			Em setembro de 2023, a Comissão encomendou um estudo para examinar uma amostra de *programas operacionais* de 2014-2020 com vista a medir os efeitos e analisar o impacto das medidas de simplificação, mas o estudo ainda não foi concluído.	
	3	74				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 08/2020, *Investimentos da UE em locais de interesse cultural: um tema que merece mais atenção e coordenação*	1, alínea a)	99			A Comissão preparou o terreno e debateu com o Conselho um eventual novo quadro estratégico da UE que poderá incluir objetivos estratégicos e operacionais, embora sem êxito. Não houve consenso entre os Estados-Membros, pelo que não desenvolveu novos objetivos estratégicos e operacionais específicos nem disposições de acompanhamento.	
	1, alínea b)	99			As responsabilidades pela execução dos objetivos estratégicos e operacionais não foram definidas nem atribuídas.	
	1, alínea c)	99				
	2, alínea a)	99				
	2, alínea b)	99				
	2, alínea c)	99			A Comissão explorou a possibilidade de desenvolver um mecanismo baseado em fontes de financiamento privadas para os locais de património cultural, mas que não avançou. Assim, a Comissão não coordenou iniciativas baseadas em fontes de financiamento privadas para os locais de património cultural com outras iniciativas culturais da UE (por exemplo, Marca do Património Europeu, Capital Europeia da Cultura).	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	3	105	✓		A Comissão examinou e propôs formas simplificadas de apoio aos investimentos do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) em locais de interesse cultural. Em conformidade com a regulamentação, o financiamento do FEDER não favorece projetos que incluam planos para melhorar a autossustentabilidade financeira dos locais de interesse cultural.	
	4	105	✓			
RE 09/2020, *Rede rodoviária principal da UE: tempos de viagem mais curtos, mas ainda não plenamente funcional*	1, alínea a)	71	✓			
	1, alínea b)	71	✓	✗	Não foi dada prioridade aos investimentos nas estradas principais da *rede transeuropeia de transportes* (RTE-T) e há ainda desafios a enfrentar, como a qualidade insuficiente (em especial no que diz respeito à segurança rodoviária ou à disponibilidade de áreas de estacionamento e descanso seguras e protegidas em número suficiente).	✗
	2, alínea a)	72	✓		A Comissão melhorou o seu acompanhamento do desenvolvimento da rede principal da RTE-T. Porém, a proposta de revisão do Regulamento RTE-T prevê metas intermédias apenas para os obstáculos dentro dos modos de transporte e entre estes e para reforçar o transporte multimodal, mas não para avaliar os progressos realizados pelos Estados-Membros.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	2, alínea b)	72			A proposta de revisão do Regulamento RTE-T prevê um melhor acompanhamento. A Comissão está a desenvolver um sistema de informação TENtec atualizado, que permitirá o intercâmbio automatizado de dados com os Estados-Membros e os organismos competentes da UE. Está a ser desenvolvido um sistema de acompanhamento atualizado, mas a sua descrição não se refere especificamente ao acompanhamento dos resultados, como a poupança de tempo, a velocidade média e a capacidade, a fim de ajudar a avaliar o impacto da rede principal da UE.	
	3	73				
RE 10/2020, *Infraestruturas de transportes da UE: é necessário acelerar a execução dos megaprojetos para concretizar atempadamente os efeitos de rede*	1, alínea a)	80				
	1, alínea b)	80				
	1, alínea c)	80				
	1, alínea d)	80				
	2, alínea a)	83			A Comissão não aceitou nem executou a recomendação.	
	2, alínea b)	83			A Comissão não aceitou nem executou a recomendação.	
	3, alínea a)	86			A Comissão não aceitou nem executou a recomendação.	
	3, alínea b)	86			A Comissão não aceitou nem executou a recomendação.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	3, alínea c)	86			A Comissão não aceitou nem executou a recomendação.	
	4, alínea a)	89			Os atos de execução relativos aos corredores europeus de transporte, às duas prioridades horizontais e aos troços transfronteiriços complexos estão planeados em conformidade com o artigo 54º da proposta da Comissão (COM(2021) 812 final) e dependerão da análise do primeiro plano de trabalho pelos coordenadores europeus.	
	4, alínea b)	89			A Comissão não aceitou nem executou a recomendação.	
	4, alínea c)	89			A Comissão propôs reforçar o papel dos coordenadores europeus. Os atos de execução relativos aos corredores europeus de transporte, às duas prioridades horizontais e aos troços transfronteiriços complexos ainda estão pendentes.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 11/2020, *Eficiência energética dos edifícios: ainda é necessária maior ênfase na relação custo-eficácia*	1, alínea a)	91				
	1, alínea b)	91				
	1, alínea c)	91				
	2	92			A Comissão aceitou apenas parcialmente a recomendação. Embora reconheça a necessidade de respeitar os princípios da boa gestão financeira, indicou que, na modalidade de gestão partilhada, a seleção de projetos se enquadra no mandato e nas responsabilidades das *autoridades de gestão* dos Estados-Membros. A Comissão salientou o seu empenho em incentivar as autoridades de gestão a usarem critérios e procedimentos de seleção para investimentos em eficiência energética dos edifícios que incluam alguns parâmetros essenciais para associar os seus investimentos em eficiência energética em edifícios às poupanças de energia visadas ou alcançadas. No entanto, a Comissão não apresentou provas de que utiliza a sua função consultiva nos comités de acompanhamento para influenciar os procedimentos de seleção de projetos e garantir que respeitam os princípios da boa gestão financeira.	
	3, alínea a)	93				
	3, alínea b)	93				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	3, alínea c)	93	⊗	✗	A Comissão não aceitou a recomendação de utilizar indicadores para acompanhar a relação custo-eficácia dos investimentos ao tomar decisões sobre a afetação de recursos no âmbito da avaliação intercalar do período de 2021-2027. Respondeu que qualquer reafetação de recursos seria efetuada por iniciativa do Estado-Membro, com base em critérios que podem não ter necessariamente em conta a relação custo-eficácia.	⊗
RE 12/2020, *Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento: criada para estimular o investimento na UE, mas o impacto é reduzido*	1	61	✓			
	2, alínea i)	62	✓			
	2, alínea ii)	62	✓			
	2, alínea iii)	62	✓			
	3, alínea i)	63	✓			
	3, alínea ii)	63	✓			
	3, alínea iii)	63	✓			

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	4, alínea i)	64			O anexo 1 do acordo de aconselhamento do *InvestEU* assinado entre a Comissão e o Banco Europeu de Investimento (*BEI*) refere-se à divulgação e recolha ativa de conhecimentos e provas, boas práticas e outras informações sobre os mercados (incluindo a sinalização de lacunas e necessidades específicas dos mercados). Estabelece o quadro geral aplicável à subsequente execução e gestão das atividades e à assinatura de acordos com *bancos ou instituições de fomento nacionais* (BIFN). Na sequência da auditoria do Tribunal, não foi realizada uma análise das necessidades de aconselhamento e da procura provável de iniciativas de aconselhamento específicas com base na experiência adquirida durante o período de 2015-2020. A última avaliação das lacunas do mercado foi efetuada em 2016 (antes da recomendação do Tribunal).	
	4, alínea ii)	64			Não foi realizada uma análise das necessidades de aconselhamento e da procura provável de iniciativas de aconselhamento específicas com base na experiência adquirida durante o período de 2015-2020 (ver a recomendação 4, alínea i)). Esta avaliação é necessária para orientar o apoio ao aconselhamento para as necessidades por satisfazer. Além disso, o Tribunal não recebeu provas de que seja dada prioridade a projetos que possam ser apoiados ao abrigo da garantia InvestEU.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	4, alínea iii)	64			Com base nas provas recebidas, foram assinados três acordos com BIFN após 2020 (dois com BIFN franceses e um com um BIFN italiano). Nenhum dos oito Estados-Membros sem acordos de cooperação em 31 de dezembro de 2018 (Dinamarca, Estónia, Grécia, Chipre, Luxemburgo, Malta, Roménia e Reino Unido [que saiu da União Europeia em 31 de janeiro de 2020]) está abrangido por novos acordos destinados a melhorar a cobertura geográfica dos serviços de aconselhamento na União Europeia.	
	4, alínea iv)	64			Foram assinados três acordos com BIFN após 2020. Este pequeno número não prova a existência de uma metodologia mais pró-ativa, através da presença local, com vista a gerar pedidos de serviços de aconselhamento.	
	4, alínea v)	64				
	4, alínea vi)	64			A recomendação é parcialmente executada através do pedido de informações referido nos requisitos de apresentação de relatórios constantes do anexo 4 do acordo assinado entre a Comissão e o BEI. O Tribunal não recebeu provas de que o quadro de acompanhamento do desempenho recomendado tenha conduzido a relatórios que abranjam os custos e benefícios da prestação de serviços de aconselhamento.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 13/2020, *Biodiversidade das terras agrícolas: o contributo da PAC não travou o declínio*	1, alínea a)	76	✓			
	1, alínea b)	76	✓			
	1, alínea c)	76	✓			
	2	78	✓		O novo Regulamento Planos Estratégicos da *PAC* exige que os Estados-Membros aumentem o nível de ambição em relação aos objetivos ambientais e climáticos. Há poucas provas de que os *pagamentos diretos* tenham contribuído mais para a biodiversidade das terras agrícolas. As conclusões da auditoria que o Tribunal tem em curso deverão fornecer mais informações a este respeito.	↻
	3, alínea a)	80	✓			
	3, alínea b)	80	✓		Ao aprovar os *planos estratégicos da PAC* elaborados pelos Estados-Membros, a Comissão avaliou os planos estratégicos nacionais e, se necessário, enviou recomendações relativas à secção específica sobre biodiversidade. Ainda não existem provas conclusivas do nível de ambição e atratividade dos novos regimes de ajuda dos Estados-Membros a favor das explorações de culturas arvenses e as pastagens, em comparação com o que estava em vigor antes da nova PAC. A auditoria que o Tribunal tem em curso deverá fornecer mais informações a este respeito.	↻
	4	82	✓			

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 14/2020, *Ajuda ao desenvolvimento concedida pela UE ao Quénia*	1, alínea a)	83				
	1, alínea b)	83			A fórmula quantitativa aplicada no período de programação de 2021-2027 visa afetar mais recursos aos países com maiores necessidades. À semelhança do que sucedia no anterior período de programação, o compromisso e o desempenho anterior dos países em relação ao Estado de direito e ao controlo da corrupção continuam a ser medidos principalmente através dos Indicadores Mundiais de Governação. A revisão intercalar avaliará exclusivamente o compromisso com o Estado de direito dos países da Vizinhança Europeia. A partir das instruções, não é clara a forma como os resultados desta revisão afetarão as dotações dos países.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	2	84			As duas iniciativas da Equipa Europa no Quénia reúnem várias ações atuais e futuras, coordenadas conjuntamente com outros doadores europeus e terão provavelmente um impacto muito maior no país do que se a UE atuasse sozinha. Os domínios prioritários são muito vastos e os setores e os montantes de cofinanciamento dos parceiros da UE para estas iniciativas selecionados pela Comissão são indicativos. Esta situação permite ter flexibilidade, mas pode reduzir a concentração e o impacto potencial do financiamento da UE. A Comissão não forneceu ao Tribunal uma lista das dotações financeiras por setor que figuram no programa indicativo plurianual (PIP). Por conseguinte, não é possível determinar se e de que forma os montantes atribuídos a cada setor deverão atingir uma massa crítica que lhes permita alcançar resultados significativos. Não existe uma análise do impacto no período de programação anterior e o atual quadro de intervenção está incompleto, uma vez que muitos indicadores não têm metas quantificadas.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	3	89			O PIP do Quénia para 2021-2027 inclui setores indicativos com potencial para promover o desenvolvimento económico sustentável, criar emprego e aumentar as exportações, bem como reforçar o Estado de direito e a luta contra a corrupção. O volume de fundos afetados a ações de promoção do desenvolvimento económico e do Estado de direito durante o período de 2021-2024 não está indicado no PIP, uma vez que as dotações financeiras são mencionadas por domínio prioritário (que é muito geral) e não por setor. A Comissão não forneceu ao Tribunal uma lista das dotações financeiras por setor, pelo que é muito difícil avaliar de que forma foi atribuída a prioridade aos setores. O quadro de intervenção constante do PIP está incompleto, uma vez que não tem metas definidas para os indicadores de resultados e de impacto. Os programas anuais também não incluem metas para muitos indicadores. Por conseguinte, não é possível estimar o impacto esperado das medidas.	
	1, alínea a)	66				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 15/2020, *Proteção dos polinizadores selvagens na UE – as iniciativas da Comissão não deram frutos*	1, alínea b)	66			Em junho de 2022, a Comissão criou um grupo de trabalho para a ajudar a desenvolver uma política relativa aos polinizadores e a acompanhar a respetiva aplicação. Não forneceu provas suficientes sobre a estrutura de governação ou a atribuição de responsabilidades claras às diferentes Direções-Gerais envolvidas na iniciativa relativa aos polinizadores. A iniciativa da UE revista relativa aos polinizadores não define metas nem critérios para avaliar os progressos das ações propostas.	
	2, alínea a)	68			A Comissão avaliou as informações disponíveis sobre os polinizadores selvagens e publicou uma avaliação global dos quadros de ação prioritária dos Estados-Membros em abril de 2023. A sua avaliação das medidas e/ou benefícios para os polinizadores selvagens não abrangeu todos os Estados-Membros ou regiões, uma vez que apenas dizia respeito aos quadros de ação prioritária que tinham sido atualizados ou apresentados após maio de 2020 (42 quadros de 18 Estados-Membros). Por conseguinte, a Comissão não pôde apresentar uma avaliação global das medidas tomadas pelos Estados-Membros para proteger os polinizadores selvagens devido à qualidade das informações comunicadas pelos Estados-Membros.	
	2, alínea b)	68				
	2, alínea c)	68				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	3, alínea a)	69			Na reunião da comissão permanente de dezembro de 2023, a Comissão propôs projetos de alteração da legislação da UE aplicável em matéria de pesticidas, que preveem salvaguardas para as abelhas do género *Bombus* e as abelhas solitárias. As propostas da Comissão ainda não foram publicadas. A Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA) está a atualizar o seu protocolo sobre a verificação das autorizações de emergência concedidas pelos Estados-Membros. As orientações revistas da Comissão sobre as autorizações de emergência não melhoraram as justificações exigidas aos Estados-Membros para concederem essas autorizações.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	3, alínea b)	69			Em outubro de 2023, juntamente com os Estados-Membros, a Comissão estabeleceu um plano de trabalho para desenvolver 12 métodos de ensaio em falta, 10 dos quais diziam respeito a abelhas do género *Bombus* e abelhas solitárias. Dada a falta de dados suficientemente fiáveis, a Comissão não conseguiu definir objetivos de proteção para as abelhas do género *Bombus* e as abelhas solitárias ao avaliar o risco que os pesticidas representam para as abelhas. Em dezembro de 2023, a Comissão começou a debater com os Estados-Membros possíveis projetos de alteração da legislação da UE aplicável, a fim de exigir, em determinadas condições, a realização sistemática de ensaios de campo sobre abelhas do género *Bombus* e abelhas solitárias quando da aprovação de pesticidas na UE. A Comissão ainda não publicou a sua proposta legislativa. As orientações revistas da EFSA de 2023 sobre a avaliação dos riscos para as abelhas contêm metodologias para a realização destes testes, mas ainda não foram aprovadas pelos Estados-Membros.	
	1, alínea a)	59				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 16/2020, *Semestre Europeu: as recomendações específicas por país tratam de questões importantes, mas necessitam de melhor aplicação*	1, alínea b)	59			As recomendações específicas por país (REP) de 2023 não incidiram sobre as políticas de investigação e desenvolvimento (I&D). No que diz respeito à I&D, o objetivo fixado em 2000 no âmbito da Estratégia de Lisboa consistia em aumentar as despesas neste domínio para 3% do PIB em cada Estado-Membro e tornar a UE na economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo até 2010. A *Estratégia Europa 2020* estabeleceu o mesmo objetivo de 3%, mas para a UE no seu conjunto, permitindo que os Estados-Membros especificassem as suas próprias metas nacionais. Este objetivo da UE nunca foi atingido e continua a ser uma prioridade política importante.	
	2, alínea a)	61				
	2, alínea b)	61				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	2, alínea c)	61			Ao contrário dos ciclos anteriores do Semestre Europeu, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) exigiu medidas específicas para dar resposta a REP específicas. Antes do MRR, não eram desencadeadas medidas específicas por desvios em relação aos objetivos de redução do défice exigidos no âmbito das reformas estruturais ou das cláusulas de investimento. A Comissão não apresentou provas de que tenha utilizado os seus poderes (nos termos do artigo 2º-A, nº 3, alínea a), do Regulamento (UE) 1466/97) para recomendar medidas concretas nos casos em que os Estados-Membros não agem em conformidade com as REP e prefere prosseguir com o seu método de reemissão anual de REP, que continuam total ou substancialmente por resolver.	
	3	62				
	4	63			As medidas do MRR relativas às REP definiram marcos e metas com prazos específicos, e o painel de avaliação fornece informações sobre as medidas executadas. As REP continuam a combinar várias reformas e medidas de política no âmbito de uma única REP, não têm metas mensuráveis ou calendários (anuais ou plurianuais) e não apresentam uma fundamentação plenamente documentada em que se baseia a prioridade atribuída a algumas questões em detrimento de outras não incluídas nas REP ou dos motivos pelos quais as REP do ano anterior foram suspensas.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	5, alínea a)	64				
	5, alínea b)	64			A Comissão não aceitou nem executou a recomendação.	
RE 17/2020, *Instrumentos de defesa comercial: o sistema que protege as empresas da UE contra importações objeto de* dumping *e de subvenções funciona bem*	1	92				
	2	94				
	3, alínea i)	96				
	3, alínea ii)	96				
	4, alínea 1)	98				
	4, alínea 2)	98			Continuam pendentes as avaliações regulares para estimar a eficácia global das medidas de defesa comercial.	
	5	99			Ao atualizar os seus sítios Web, a DG TRADE proporcionou maior clareza sobre a utilização de inquéritos *ex officio*. A Comissão utilizou o seu poder para dar início a inquéritos *ex officio* apenas num processo, relacionado com o inquérito antissubvenções em curso relativo às importações de veículos elétricos a bateria provenientes da China.	
	6	102				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 18/2020, *Sistema de comércio de licenças de emissão da União Europeia: a atribuição de licenças a título gratuito necessitava de uma melhor orientação*	1	57				
	2, alínea a)	58				
	2, alínea b)	58				
RE 19/2020, *Digitalização da Indústria Europeia: uma iniciativa ambiciosa cujo êxito depende do empenho constante da UE, dos governos e das empresas*	1	80				
	2	80				
	3	81				
	4	81				
	5	82				
	6	82				
	7	82				
	8	83				
	9	83				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 20/2020, *Luta contra a pobreza infantil – É necessário direcionar melhor o apoio da Comissão*	1	97	✓			
	2	100	✓			
	3	103	✓			
	4	108	✓			
RE 21/2020, *Controlo dos auxílios estatais às instituições financeiras na UE: é necessário um balanço de qualidade*	1, alínea 1)	72	✓			
	1, alínea 2)	72	✓	✗	A Comissão não concluiu a avaliação (recomendação 1, alínea 1)), pelo que não poderia ter tomado quaisquer medidas de seguimento (recomendação 1, alínea 2)).	✗
	2, alínea 1)	73	✓			
	2, alínea 2)	73	✓			
	2, alínea 3)	73	✓			
	3	74	✓		A Comissão introduziu novos indicadores de desempenho. No entanto, estes não são adequados para demonstrar o efeito do controlo dos *auxílios estatais*, uma vez que não ajudam a determinar se a Comissão evitou distorções da concorrência entre os Estados-Membros, nem se as suas decisões contribuíram para proteger a estabilidade financeira.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 22/2020, *Futuro das agências da UE – potencial para maior flexibilidade e cooperação*	1, alínea a)	85				
	1, alínea b)	85				
	2, alínea b)	86			Na opinião das agências, a Comissão não as consulta sobre os seus pedidos de recursos durante o processo de planeamento (preparação do quadro financeiro plurianual seguinte). Não está definido um procedimento formal para consultar as agências sobre os seus pedidos.	
	2, alínea c)	86			Apesar da recomendação do Tribunal de que os pedidos das agências sejam analisados em tempo útil, a Comissão continua a analisá-los sobretudo no âmbito do ciclo orçamental inalterado. Assim, as necessidades detetadas no final do ano X só são financiadas, se forem aceites, pelo orçamento para o exercício X+2, e as agências não têm flexibilidade no que diz respeito aos seus *quadros de pessoal*.	
	3, alínea b)	88			A Comissão não acompanha a aplicação das novas orientações relativas à comunicação de informações sobre o desempenho de uma forma que proporcione uma visão global e sistemática das lacunas que detetou nas informações das agências sobre o desempenho, das sugestões da Comissão para melhorias, do estado de execução destas sugestões e, se os conselhos de administração as rejeitarem, as razões de o fazerem.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	3, alínea c)	88			Todas as agências (exceto o Instituto Comunitário das Variedades Vegetais e o Centro de Tradução) previram uma avaliação externa periódica nos seus regulamentos de base. As avaliações externas das agências com conselhos de administração de maior dimensão foram adiadas. Algumas avaliações externas não incidiram sobre a estrutura de governação das agências (Agência Espacial Europeia, Agência Europeia de Medicamentos e Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal).	
	4, alínea b)	89				
	4, alínea c)	89				
RE 24/2020, *Processos de controlo das concentrações e anti-*trust *na UE conduzidos pela Comissão: é necessário reforçar a fiscalização do mercado*	1	94			A Comissão reforçou a sua estratégia de deteção proativa através de várias iniciativas. Não aceitou nem executou a segunda parte da recomendação, ou seja, selecionar casos com base em critérios claramente ponderados, por exemplo, com recurso a um sistema de pontuação.	
	2, alínea a)	99			A Comissão reforçou ainda mais o procedimento simplificado destinado a reduzir os requisitos de informação para as notificações de concentrações, emitiu orientações para assegurar uma melhor cobertura das *operações* pertinentes para o mercado único e está prestes a lançar uma aplicação de notificação eletrónica. A segunda parte da recomendação 2, alínea a), ou seja, realizar uma análise aprofundada dos custos e benefícios da cobrança de taxas de registo de concentrações, não foi aceite nem executada.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	2, alínea b)	99				
	2, alínea c)	99			A Comissão deu início a uma avaliação do efeito dissuasivo das medidas de aplicação da legislação da UE em matéria de concorrência, incluindo coimas. O relatório final está previsto para 30 de novembro de 2024, pelo que a metodologia ainda não foi atualizada.	
	3	100				
	4, alínea a)	103				
	4, alínea b)	103			A Comissão não aceitou nem executou a recomendação.	
RE 25/2020, *União dos Mercados de Capitais – Arranque lento para um objetivo ambicioso*	1, alínea a)	129				
	1, alínea b)	129				
	1, alínea c)	129				
	2, alínea a)	132			A Comissão não aceitou nem executou a recomendação.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	2, alínea b)	132			Devido à pandemia de COVID-19 e à transição do processo do Semestre Europeu para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, não foram emitidas recomendações específicas por país (REP) relacionadas com a União dos Mercados de Capitais (UMC) em 2021-2022. Os planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros previam algumas medidas relacionadas com a UMC, mas estas eram apenas de natureza genérica.	
	2, alínea c)	132			Embora a Comissão prossiga as suas atividades de sensibilização para chegar aos Estados-Membros necessitados, este método não garante que os Estados-Membros com as maiores necessidades se candidatem a *assistência técnica*. Por conseguinte, não houve melhorias do modelo impulsionado pela procura em si.	
	3, alínea a)	136				
	3, alínea b)	136				
	3, alínea c)	136				
	4, alínea a)	139				
	4, alínea b)	139				
	4, alínea c)	139				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 26/2020, *Ambiente marinho: a proteção da UE é vasta, mas superficial*	1 (primeiro ponto)	88			Em fevereiro de 2023, a Comissão adotou o Plano de Ação para o Meio Marinho. Este exige que os Estados-Membros publiquem roteiros até março de 2024, a fim de tornar as pescas mais sustentáveis. Determina igualmente que a Comissão emita orientações para os Estados-Membros sobre o estabelecimento de medidas de conservação até ao final de 2024. A Comissão ainda não concluiu a avaliação da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha, que pode ajudar a detetar lacunas para facilitar uma aplicação mais rápida das medidas de conservação.	
	1 (segundo ponto)	88			Em junho de 2022, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento relativo à restauração da natureza que exige que os Estados-Membros adotem medidas para restabelecer o bom estado de, pelo menos, 30% dos *habitats* marinhos até 2030, 60% até 2040 e 90% até 2050. O texto de compromisso final foi adotado na reunião do Comité de Representantes Permanentes (Coreper) de 22 de novembro de 2023. As listas de espécies ameaçadas constantes dos anexos das Diretivas Aves e *Habitats*, referidas em muitos atos legislativos da UE que incluem disposições sobre medidas de proteção do meio marinho, não são alteradas há décadas. A Comissão não tomou quaisquer medidas significativas para alterar estas listas e alargar a proteção a mais espécies, tendo em conta os conhecimentos científicos atuais.	
	2 (primeiro ponto)	94				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	2 (segundo ponto)	94				
	3	97				

Fonte: TCE.

Anexo 3.8 – Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2020 do Tribunal – Outras entidades auditadas

Nível de aceitação: aceite parcialmente aceite não aceite não comunicado

Nível de execução: totalmente executada executada na maior parte dos aspetos executada em alguns aspetos não executada

Nível de cumprimento dos prazos: dentro do prazo com atraso prazo não terminou nenhuma medida tomada cumprimento do prazo não avaliado

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
Agências e outros organismos descentralizados da UE (agências da UE)						
RE 22/2020, Futuro das agências da UE – potencial para maior flexibilidade e cooperação	2, alínea a)	86			As agências consideram que os documentos únicos de programação são instrumentos adequados para o planeamento dos recursos e para ter em conta as prioridades, possíveis sinergias e economias de escala. Embora estes documentos apresentem uma panorâmica pormenorizada do planeamento das agências para os anos seguintes, são menos eficazes para influenciar a afetação de recursos às agências. Além disso, ainda não foi apresentada a proposta do novo QFP e as agências ainda não avaliaram e apresentaram à Comissão as suas necessidades para o próximo QFP.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	3, alínea a)	88			A utilização sistemática de documentos únicos de programação e de relatórios anuais de atividades consolidados para comunicar informações sobre o desempenho das agências constitui uma melhoria. No entanto, as agências comunicaram dificuldades em estabelecer a ligação entre o impacto do seu desempenho e os objetivos das políticas da UE. Consideram necessário que a Comissão dê mais orientações sobre a forma como o impacto do trabalho das agências pode ser medido em termos do seu contributo para as políticas da UE.	
	4, alínea a)	89				
Serviço Europeu de Seleção do Pessoal (EPSO)						
RE 23/2020, *Serviço Europeu de Seleção do Pessoal: é altura de adaptar o processo de seleção à mudança das necessidades de recrutamento*	1 (primeiro ponto)	92				
	1 (segundo ponto)	92				
	1 (terceiro ponto)	92				
	1 (quarto ponto)	92				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	1 (quinto ponto)	92			Em janeiro de 2023, o conselho de administração do Serviço Europeu de Seleção do Pessoal (EPSO) aprovou um novo modelo de concurso que visa reduzir substancialmente a duração dos concursos gerais, passando de uma média de 15 meses (em 2022) para seis meses. Em junho de 2023, o EPSO publicou o primeiro concurso geral que segue o novo modelo, com uma duração estimada de seis meses. Em novembro de 2023, adiou a fase de testes devido a problemas com a plataforma de testes *online*. Por conseguinte, o objetivo de reduzir a duração dos concursos gerais com o novo modelo ainda não foi alcançado (situação em fevereiro de 2024).	
	2	96				
	3	97				

Fonte: TCE.

Capítulo 4

Receitas

Índice

	Pontos
Introdução	4.1.-4.6.
Breve descrição	4.2.-4.3.
Âmbito e método da auditoria	4.4.-4.6.
Regularidade das operações	4.7.
Exame de elementos dos controlos internos	4.8.-4.33.
O trabalho de verificação do RNB pela Comissão foi prejudicado por atrasos dos Estados-Membros	4.9.-4.11.
A Comissão não cobrou juros quando as reservas relativas ao RNB foram tratadas após o prazo	4.12.-4.14.
Diminuição do número de reservas relativas ao IVA e de pontos em aberto relativos aos RPT, mas mantêm-se questões há muito pendentes	4.15.-4.17.
Subsistem insuficiências na contabilização e gestão dos RPT pelos Estados-Membros	4.18.-4.22.
Falta de fiabilidade e comparabilidade dos dados utilizados para calcular as receitas da UE baseadas nos resíduos de embalagens de plástico	4.23.-4.24.
Progressos insuficientes na execução de algumas ações do Plano de Ação Aduaneira	4.25.-4.29.
A Comissão não acompanha suficientemente a aplicação dos critérios e normas de risco financeiro pelos Estados-Membros	4.30.-4.33.
Relatórios anuais de atividades	4.34.-4.35.
Conclusão e recomendações	4.36.-4.41.
Conclusão	4.36.-4.37.
Recomendações	4.38.-4.41.

Anexos

Anexo 4.1 – Número de reservas relativas ao RNB e ao IVA e pontos em aberto relativos aos RPT que permanecem pendentes, por Estado-Membro, em 31 de dezembro de 2023

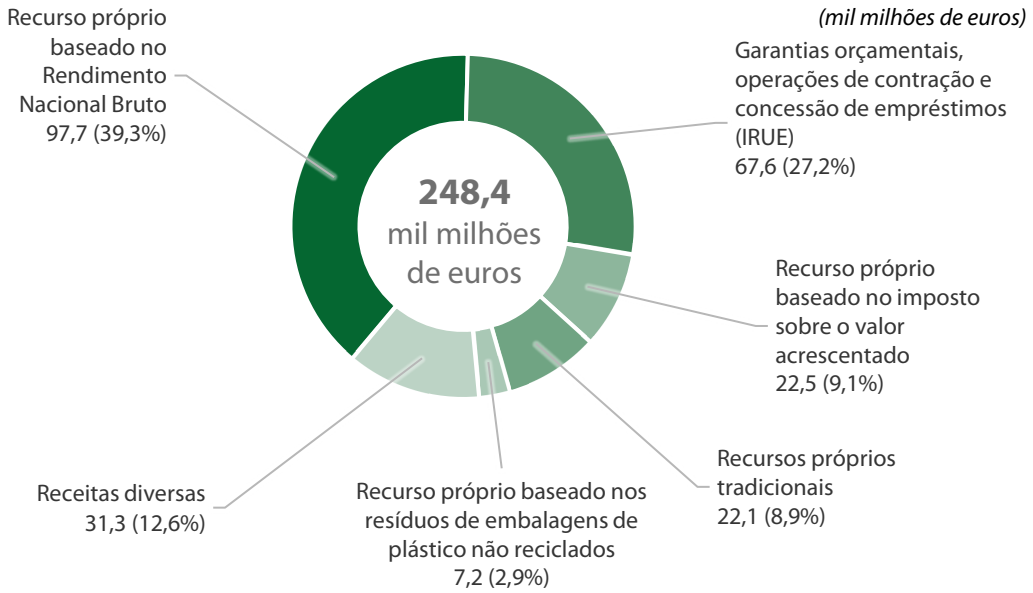
Anexo 4.2 – Seguimento das recomendações anteriores

Anexo 4.3 – Processo de elaboração das declarações de RPT relativas aos direitos (cobrados e ainda não cobrados) e sua inscrição nas contas e no orçamento da UE

Introdução

4.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativamente às receitas, que são compostas pelas quatro categorias diferentes de *recursos próprios*, pelas receitas que financiam o *Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE)*[1] e por outras receitas. A ***figura 4.1*** mostra a repartição das receitas em 2023.

Figura 4.1 – Receitas: repartição em 2023(*)



(*) O montante total de 248,4 mil milhões de euros representa as receitas reais do orçamento da UE. Na demonstração dos resultados financeiros, o montante de 171,9 mil milhões de euros é calculado através do sistema de contabilidade de exercício.

Fonte: TCE, com base em dados das contas consolidadas da União Europeia de 2023.

[1] Estas receitas incluem os montantes dos empréstimos contraídos pela Comissão, em consonância com o Regulamento (UE) 2020/2094 que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da crise da COVID-19.

Breve descrição

4.2. Em 2023, 60% das receitas da UE provieram de recursos próprios[2]:

a) o ***recurso próprio baseado no Rendimento Nacional Bruto (RNB)*** representa 39% das receitas da UE e equilibra o orçamento da União depois de terem sido calculadas as receitas provenientes de todas as outras fontes. A contribuição de cada Estado-Membro é proporcional ao seu RNB;

b) o ***recurso próprio baseado no imposto sobre o valor acrescentado (IVA)*** fornece 9% das receitas da UE. As contribuições a título deste recurso próprio são calculadas aplicando uma taxa uniforme ao montante total das receitas do IVA cobrado pelos Estados-Membros relativamente a todas as operações tributáveis, dividido pela taxa média ponderada do IVA;

c) os ***recursos próprios tradicionais (RPT)*** representam 9% das receitas da UE. Incluem os direitos aduaneiros de importação cobrados pelos Estados-Membros. O orçamento da UE recebe 75% do montante total e os Estados-Membros conservam os restantes 25% para cobrir as despesas de cobrança;

d) o ***recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados*** representa 3% das receitas da UE. É calculado mediante a aplicação de uma taxa uniforme ao peso dos resíduos de embalagens de plástico não reciclados produzidos em cada Estado-Membro.

4.3. Os montantes dos empréstimos contraídos para prestar apoio financeiro não reembolsável aos Estados-Membros no contexto do IRUE proporcionam 27% das receitas da UE. Existem também outras fontes de receitas da União. As mais significativas são as contribuições e restituições relacionadas com os acordos e *programas* da UE (9% das receitas), constituídas designadamente pelas recuperações recebidas dos Estados-Membros nos domínios "Recursos naturais e ambiente" e "Coesão, resiliência e valores" e pelas contribuições de países terceiros para programas e atividades da União.

---

[2] Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia.

Âmbito e método da auditoria

4.4. O objetivo era apresentar uma estimativa do nível de erro das receitas da UE e contribuir para a *Declaração de Fiabilidade*. Aplicando a abordagem e o método de auditoria previstos no ***anexo 1.1***, em 2023 o Tribunal examinou, relativamente às receitas:

a) uma amostra representativa composta por 65 *ordens de cobrança* da Comissão (incluindo 10 ordens de cobrança relativas a *subvenções* do IRUE);

b) os sistemas da Comissão para:

   i) verificar se os dados dos Estados-Membros relativos ao RNB, ao IVA e aos resíduos de embalagens de plástico constituem uma base adequada para o cálculo e a cobrança das contribuições para os recursos próprios. Em relação aos últimos, o Tribunal utilizou também os resultados do seu relatório especial sobre o recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico[3];

   ii) gerir os RPT e verificar se os Estados-Membros dispõem de sistemas eficazes para cobrar e comunicar os montantes corretos destes recursos e colocá-los à disposição do orçamento da UE;

   iii) calcular os montantes decorrentes dos ajustamentos aos recursos próprios;

   iv) gerir as multas e sanções;

c) os sistemas contabilísticos e de gestão dos RPT em três Estados-Membros (Dinamarca, Espanha e França), selecionados com base no montante dos direitos aduaneiros cobrados e na avaliação dos riscos realizada pelo Tribunal;

d) a fiabilidade das informações sobre a *regularidade* dos recursos próprios apresentadas nos *relatórios anuais de atividades* da Direção-Geral do Orçamento (DG BUDG) e do Eurostat.

---

[3] Relatório Especial 16/2024, *Receitas da UE baseadas nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados – Um início problemático devido à falta de dados suficientemente comparáveis ou fiáveis*.

4.5. A avaliação dos sistemas que a Comissão utiliza para calcular as contribuições baseadas no RNB, no IVA e nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados teve como ponto de partida as estatísticas e os dados apresentados pelos Estados-Membros e verificados pela Comissão. O Tribunal auditou os sistemas de contração e concessão de empréstimos da Comissão relacionados com o IRUE no seu relatório especial sobre a gestão da dívida pela Comissão[4].

4.6. Em relação aos RPT, existe o risco de os direitos aduaneiros não serem declarados ou serem declarados incorretamente às autoridades aduaneiras nacionais pelos importadores. Por conseguinte, os direitos de importação realmente cobrados ficam aquém do montante devido, uma diferença conhecida por "*lacuna em termos de direitos aduaneiros*", que não é abrangida pela opinião de auditoria do Tribunal relativa à regularidade das receitas. No entanto, uma vez que esta lacuna pode afetar os montantes dos direitos apurados pelos Estados-Membros, o Tribunal continuou a avaliar as medidas tomadas pela UE para a reduzir e atenuar o risco de os RPT não serem cobrados na íntegra. Para o efeito, examinou, pelo terceiro ano consecutivo, os progressos registados pela Comissão na concretização do seu Plano de Ação Aduaneira[5]. Além disso, analisou as informações comunicadas pelos Estados-Membros à Comissão sobre a sua execução do quadro de critérios e normas de risco financeiro[6], concebido para induzir a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros ao nível da UE.

---

[4] Relatório Especial 16/2023, *Gestão da dívida do IRUE pela Comissão – Início animador, mas é necessário integrar mais as boas práticas*.

[5] Comunicação da Comissão intitulada "Fazer avançar a União Aduaneira para um novo patamar: um plano de ação" (COM(2020) 581), 28 de setembro de 2020.

[6] Decisão de Execução da Comissão, de 31 de maio de 2018, que define medidas para garantir a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros através do estabelecimento de critérios e normas comuns de risco financeiro.

Regularidade das operações

4.7. Esta secção apresenta as observações do Tribunal sobre a regularidade das *operações* de receitas. O TCE baseou a sua conclusão na regularidade das operações de receitas subjacentes às contas da UE e na avaliação que fez dos sistemas da Comissão para calcular e cobrar as receitas. O exame do Tribunal a uma amostra de 65 ordens de cobrança revelou que nenhuma estava afetada por erros quantificáveis.

Exame de elementos dos controlos internos

4.8. O Tribunal selecionou e examinou vários sistemas de controlo (ver ponto ***4.4***). As observações relativas a estes sistemas não afetam a opinião sem reservas formulada pelo Tribunal sobre a regularidade das receitas da UE (ver ***capítulo 1***). Contudo, destacam insuficiências na cobrança de determinadas categorias de recursos próprios. Além disso, o Tribunal observou insuficiências nas medidas da UE para reduzir a lacuna em termos de direitos aduaneiros e atenuar o risco de os RPT não serem cobrados na íntegra.

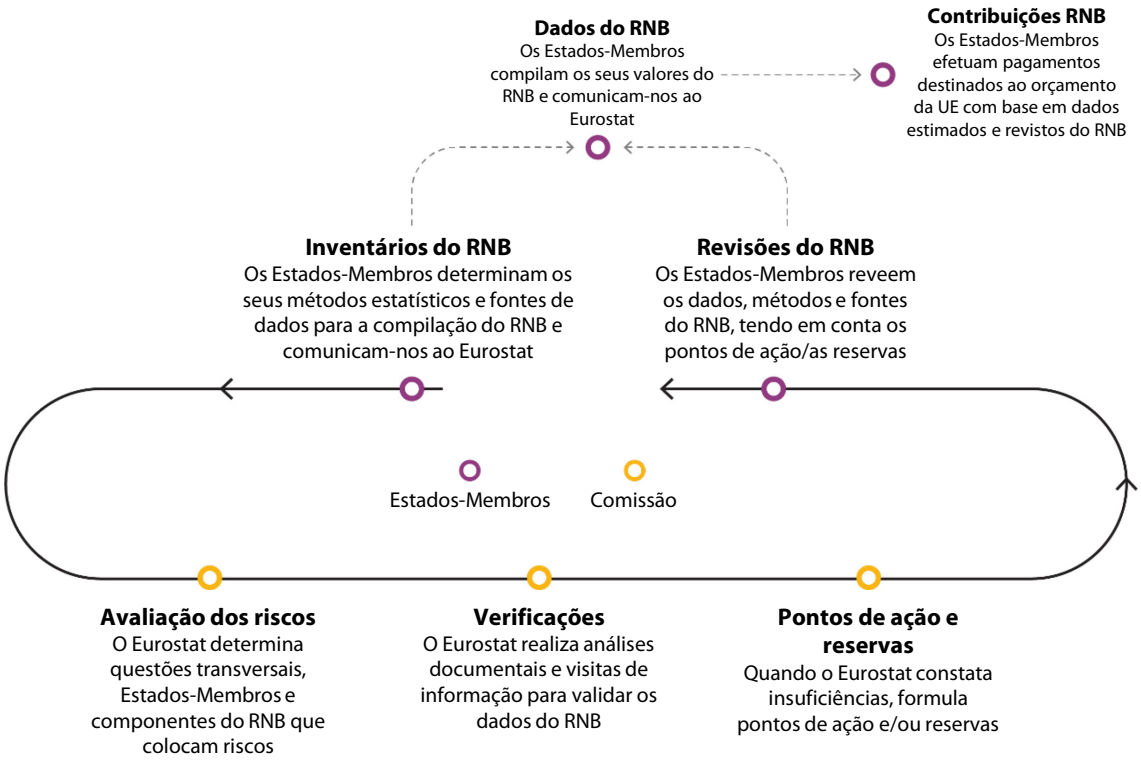
O trabalho de verificação do RNB pela Comissão foi prejudicado por atrasos dos Estados-Membros

4.9. A ***figura 4.2*** descreve o ciclo de verificação do RNB. Em 2023, a Comissão levantou 98 *reservas relativas ao RNB*, o que significa que, no final do ano, tinha levantado cumulativamente 260 das 300 reservas emitidas na sequência do ciclo de verificação de 2016-2019 (ver ***anexo 4.1***). O Tribunal constatou que, relativamente a 22 das 40 reservas pendentes, os Estados-Membros tinham facultado informações que estavam a ser verificadas pela Comissão. Quanto às restantes, pelo menos um ano após o termo do prazo, os Estados-Membros não tinham dado resposta a quatro[7] e tinham apresentado apenas informações parciais em resposta às outras 14[8]. Os atrasos dos Estados-Membros na resposta às reservas repercutem-se no trabalho de verificação das informações facultadas e levantamento das reservas realizado pela Comissão. Esta situação aumenta a incerteza nos orçamentos nacionais e da UE no que se refere à contribuição baseada no RNB.

[7] Luxemburgo (3) e Malta (1).

[8] Bulgária (1), Grécia (4), Croácia (6), Luxemburgo (2) e Malta (1).

Figura 4.2 – Ciclo de verificação do RNB



Fonte: TCE, com base em documentos do Eurostat que descrevem a sua metodologia de verificação.

4.10. A Comissão prosseguiu os trabalhos do atual ciclo de verificação de 2020-2024, atualizando a sua avaliação dos riscos. Realizou controlos documentais dos inventários do RNB, que descrevem os procedimentos de compilação de dados pelos Estados-Membros, e visitou os institutos nacionais de estatística para aferir a qualidade dos dados do RNB. A primeira reserva específica a um Estado-Membro emitida pela Comissão no atual ciclo foi dirigida à Bulgária, devido a uma deficiência na compilação do RNB.

4.11. Como o Tribunal recomendou no seu Relatório Anual relativo a 2020 (ver ***anexo 4.2***), em 2023 a Comissão levantou a reserva relativa ao RNB sobre a globalização para todos os Estados-Membros, com exceção do Luxemburgo. O levantamento desta reserva apenas teve um *impacto* significativo na Bélgica (0,11% do RNB para 2019). A Comissão espera que a revisão dos parâmetros de referência das contas nacionais realizada em 2024 melhore a contabilização do impacto da globalização no RNB dos Estados-Membros.

A Comissão não cobrou juros quando as reservas relativas ao RNB foram tratadas após o prazo

4.12. Se os Estados-Membros registarem atrasos nas correções dos dados do RNB necessárias para dar resposta às reservas notificadas pela Comissão e estas correções tiverem um impacto significativo no RNB, a Comissão deve cobrar juros de mora[9]. O Tribunal examinou se alguma das 98 reservas relativas ao RNB levantadas pela Comissão em 2023 implicava cobrança de juros de mora. Os Estados-Membros apresentaram dados corrigidos relativos a cinco reservas parcialmente após o prazo e a uma reserva totalmente após o prazo. Todos estes casos tiveram um impacto significativo no RNB.

4.13. A Comissão não cobrou juros de mora em nenhum destes seis casos, alegando que não lhe era possível calcular com precisão o impacto do atraso na apresentação dos dados:

- nos cinco casos em que os Estados-Membros facultaram alguns dos dados após o prazo, o motivo residiu na dificuldade em separar o impacto dos dados disponibilizados tardiamente do dos apresentados dentro do prazo;
- no caso em que todos os dados foram apresentados após o prazo, existia mais do que uma reserva e a Comissão concluiu que não era possível quantificar com exatidão o impacto em cada reserva.

4.14. O Tribunal observa que a legislação não menciona a apresentação parcial de informações. A decisão da Comissão de não cobrar juros de mora nestes casos eliminou um incentivo para os Estados-Membros respeitarem o prazo de comunicação de todas as informações necessárias para dar resposta às reservas.

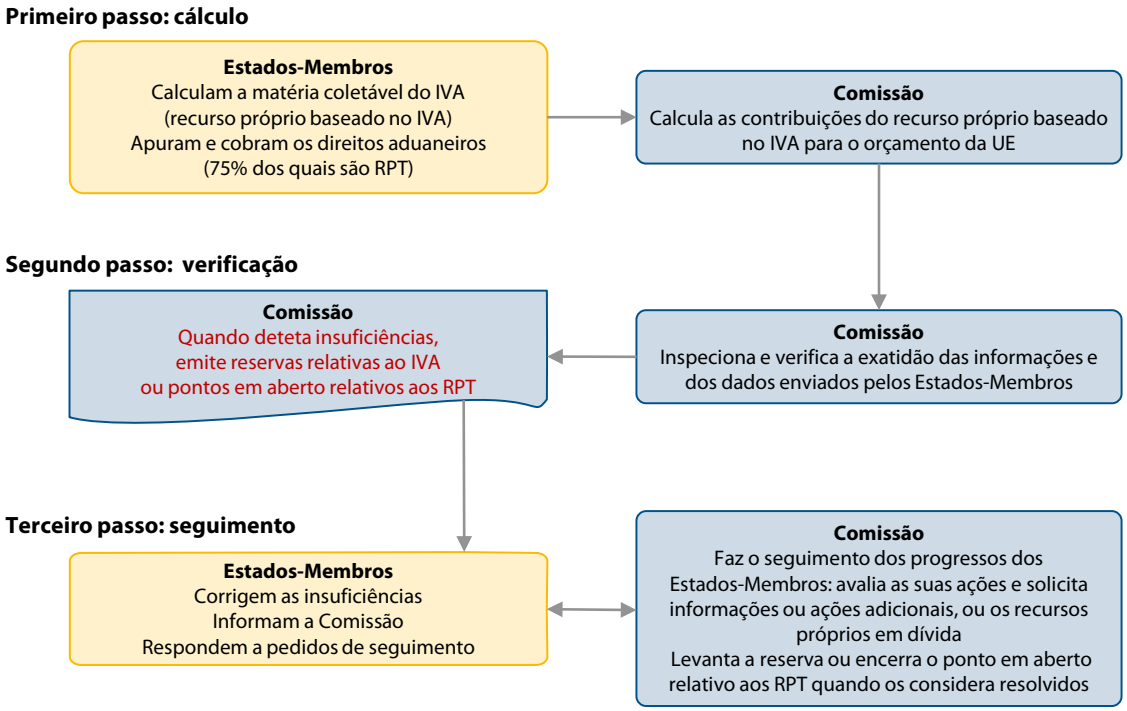
---

[9] Artigo 12º, nº 2, alínea d), do Regulamento (UE, Euratom) nº 609/2014 relativo à colocação à disposição dos recursos próprios tradicionais e dos recursos próprios baseados no IVA e no RNB.

Diminuição do número de reservas relativas ao IVA e de pontos em aberto relativos aos RPT, mas mantêm-se questões há muito pendentes

4.15. A ***figura 4.3*** mostra o processo utilizado pela Comissão para verificar o cálculo das matérias coletáveis do IVA e dos RPT pelos Estados-Membros.
O ***anexo 4.1*** apresenta uma síntese da situação, no final de 2023, quanto às reservas e aos pontos em aberto pendentes decididos pela Comissão para as insuficiências detetadas. Em comparação com o exercício anterior, o número de *reservas relativas ao IVA* diminuiu de 81 para 67 (17%) e o de *pontos em aberto relativos aos RPT* de 283 para 274 (3%).

Figura 4.3 – Processo de verificação das matérias coletáveis do IVA e dos RPT dos Estados-Membros



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

4.16. Em 2023, a Comissão realizou progressos no levantamento das reservas relativas ao IVA emitidas ao abrigo da Decisão Recursos Próprios de 2014[10]. Ao mesmo tempo, emitiu menos novas reservas devido à introdução de declarações simplificadas de IVA pela Decisão Recursos Próprios de 2020[11]. Durante 2023, as reservas há muito pendentes (há mais de 5 anos) também diminuíram de 14 para 10, sendo que oito delas tinham sido emitidas entre 6 e 11 anos antes. O Tribunal constatou alguns atrasos por parte dos Estados-Membros na prestação de informações para dar resposta às questões há muito pendentes.

4.17. O número de pontos em aberto relativos aos RPT há muito pendentes aumentou de 97 para 103 no final de 2023. Como também assinalou no ano passado[12], o Tribunal constatou que a Comissão não classificava os pontos em aberto por ordem de prioridade e que existiam atrasos na comunicação entre os Estados-Membros e a Comissão.

Subsistem insuficiências na contabilização e gestão dos RPT pelos Estados-Membros

4.18. O Tribunal examinou o processo de elaboração das declarações de RPT (compostas por uma declaração dos direitos cobrados e uma declaração dos direitos apurados, mas ainda não cobrados)[13] pela Dinamarca, Espanha e França, bem como os seus procedimentos de gestão dos RPT devidos ao orçamento da UE (ver ***anexo 4.3***).

4.19. Não observou problemas significativos na forma como a Dinamarca e Espanha elaboraram as declarações e geriram os direitos aduaneiros cobrados. Porém, constatou lacunas em França (ver ***caixa 4.1***).

---

[10] Decisão 2014/335/UE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia.

[11] Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 que revoga a Decisão 2014/335/UE, Euratom.

[12] Relatório Anual relativo a 2022, ponto 4.18.

[13] Decisão de Execução (UE, Euratom) 2018/194 que estabelece modelos para os extratos de conta de direitos sobre recursos próprios, com a redação que lhe foi dada pela Decisão de Execução (UE) 2022/523.

Caixa 4.1

Lacunas na contabilização e gestão dos direitos aduaneiros cobrados por França

Devido a um erro administrativo, em abril de 2023, as autoridades aduaneiras francesas deduziram erradamente 412 000 euros das contas dos RPT e não do orçamento nacional, o que reduziu o montante pago ao orçamento da UE.

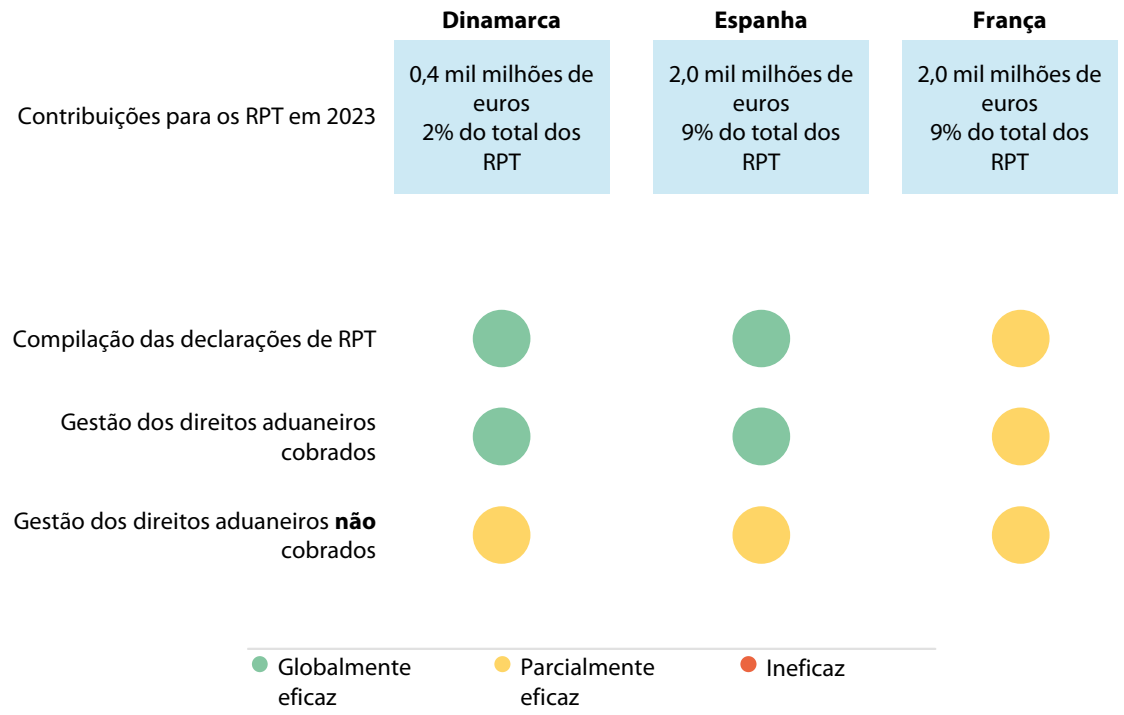
O Tribunal detetou dois casos, num montante total de 478 000 euros, em que o pagamento de direitos aduaneiros estava coberto por uma garantia e não foi contestado pelos importadores. Este montante deveria ter sido colocado à disposição do orçamento da UE no momento em que foi prestada a garantia. Em vez disso, foi inicialmente incluído na declaração de direitos aduaneiros apurados, mas ainda não cobrados. Só mais tarde, num dos casos com um atraso de 6 meses, as autoridades aduaneiras francesas contabilizaram corretamente o montante na declaração dos direitos cobrados.

O Tribunal constatou igualmente que várias reduções dos direitos aduaneiros cobrados, resultantes de pedidos justificados dos importadores, de *controlos após a autorização de saída* ou de decisões judiciais, foram executadas com um atraso de 3 a 7 meses. Durante este tempo, França pagou à UE um valor excessivo de RPT.

4.20. No que diz respeito à gestão dos direitos aduaneiros apurados, mas ainda não cobrados, as auditorias do Tribunal nestes três Estados-Membros revelaram várias lacunas. O Tribunal constatou atrasos na execução da dívida aduaneira na Dinamarca e no apuramento da dívida aduaneira em Espanha, bem como a existência de direitos incobráveis ainda não anulados em França.

4.21. A Comissão continua a detetar e comunicar insuficiências semelhantes na contabilização e gestão dos direitos aduaneiros ainda não cobrados nos Estados-Membros, bem como a fazer o seguimento das mesmas. Na ***figura 4.4***, apresenta-se a avaliação do Tribunal sobre os principais sistemas de controlo interno dos RPT pelos Estados-Membros selecionados.

Figura 4.4 – Avaliação dos principais sistemas de controlo interno dos RPT nos Estados-Membros selecionados



Fonte: TCE.

4.22. No que diz respeito a uma recomendação sobre este tema formulada no seu Relatório Anual relativo a 2021 (ver ***anexo 4.2***), o Tribunal examinou os progressos realizados na resolução das discrepâncias de longa data que Itália apresenta entre as suas duas declarações de RPT relativas aos montantes recuperados (a declaração dos direitos cobrados e a declaração dos direitos apurados, mas ainda não cobrados).
O Tribunal constatou que, na sequência de medidas tomadas por este Estado-Membro com o apoio da Comissão, essas discrepâncias não estavam presentes nas declarações de RPT relativas ao exercício de 2023. A Comissão ainda não realizou uma inspeção para confirmar a sua fiabilidade.

Falta de fiabilidade e comparabilidade dos dados utilizados para calcular as receitas da UE baseadas nos resíduos de embalagens de plástico

4.23. Em 2023, os Estados-Membros apresentaram os primeiros dados estatísticos sobre o peso dos resíduos de embalagens de plástico produzidos e as quantidades recicladas em 2021, permitindo à Comissão ajustar as contribuições do recurso próprio que tinha previamente calculado com base em dados previsionais. A Comissão está a proceder à verificação dos dados apresentados pelos Estados-Membros. A Grécia comunicou a sua primeira declaração anual sobre o recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico quatro meses após o termo do prazo[14], o que impediu a Comissão de incluir os dados do país no cálculo dos ajustamentos relativos a 2021, que foram inscritos no orçamento de 2024. Houve assim repercussões temporárias no cálculo e na redistribuição dos montantes dos ajustamentos devidos por todos os Estados-Membros ou a pagar aos mesmos.

4.24. No seu relatório especial sobre o recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico, o Tribunal observou insuficiências na fiabilidade e comparabilidade dos dados utilizados no cálculo das contribuições dos Estados-Membros. Estas insuficiências dizem respeito ao ponto de medição dos resíduos de embalagens de plástico reciclados, aos métodos de compilação estatística e à garantia de que os resíduos de embalagens de plástico são realmente reciclados (ver ***caixa 4.2***).

[14] Artigo 5º, nº 5, do Regulamento (UE, Euratom) 2021/770 relativo ao cálculo do recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados.

Caixa 4.2

Insuficiências na fiabilidade e comparabilidade dos dados

Ponto de medição

Os Estados-Membros são obrigados a calcular os resíduos de embalagens reciclados quando da sua entrada no processo de reciclagem ou, por derrogação, à saída da triagem, aplicando taxas médias de perda[15]. A maioria dos Estados-Membros (20) recorreu à derrogação e aplicou taxas de perda entre 6% e 54%, quatro utilizaram como ponto de medição a entrada nas operações de reciclagem e três não apresentaram estas informações. A ausência de regras claras da UE sobre as taxas médias de perda reduz a fiabilidade e comparabilidade das estimativas dos Estados-Membros relativas aos resíduos de embalagens reciclados.

Métodos de compilação estatística

Os Estados-Membros são obrigados a utilizar dois métodos de compilação primários diferentes[16] para estimar a quantidade de resíduos de embalagens de plástico gerados num determinado ano e a equilibrar os resultados obtidos. Apenas 14 Estados-Membros apresentaram dados estimados segundo ambos os métodos e nenhum os equilibrou como exigido pela legislação. Em vez disso, todos os Estados-Membros comunicaram os dados a utilizar para o cálculo da sua contribuição com base apenas num método.

Garantia de que os resíduos de embalagens de plástico estão realmente a ser reciclados

Nem a Comissão nem os Estados-Membros visitados pelo Tribunal realizaram controlos ou auditorias para avaliar se os resíduos de embalagens de plástico estavam realmente a ser reciclados pelos operadores de reciclagem nos Estados-Membros. Estes controlos não são obrigatórios ao abrigo da legislação ambiental, nem da legislação em matéria de recursos próprios. Acresce que, no que respeita aos resíduos de embalagens de plástico exportados para fora da UE, é muito difícil os Estados-Membros obterem informações fiáveis sobre as quantidades que são recicladas. Por conseguinte, está em risco a fiabilidade dos dados utilizados para efeitos dos recursos próprios.

---

[15] Diretiva 94/62/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens.

[16] Regulamento de Execução (UE) 2023/595 que estabelece o formulário para a declaração relativa ao recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados.

Progressos insuficientes na execução de algumas ações do Plano de Ação Aduaneira

4.25. O Tribunal já comunicou, em 2021, que eram insuficientes os progressos registados na execução do Plano de Ação Aduaneira da Comissão[17] e, em 2022, detetou novos atrasos[18] nas ações selecionadas. No âmbito do seu trabalho de auditoria deste ano, o Tribunal analisou a execução global deste plano de ação e fez o seguimento da recomendação formulada no Relatório Anual relativo a 2021.

4.26. Segundo a avaliação realizada em junho de 2023 pela Comissão, das 29 ações do Plano de Ação Aduaneira, 21 ainda estavam em curso, pois os seus objetivos subjacentes não tinham sido atingidos: oito registavam atrasos que ultrapassavam o prazo previsto; e o prazo das restantes 13 ainda não tinha terminado. Quatro das ações atrasadas dizem respeito a medidas para ajudar a reduzir a lacuna em termos de direitos aduaneiros, tais como a adoção de uma nova estratégia de gestão dos riscos ou a melhoria da gestão do comércio eletrónico.

4.27. No que diz respeito à recomendação constante do Relatório Anual relativo a 2021, segundo a qual a Comissão deve aplicar oportunamente as medidas do seu plano de ação relacionadas com os riscos financeiros, o Tribunal conclui que a mesma foi executada em alguns aspetos (ver ***anexo 4.2***).

4.28. Em maio de 2023, a Comissão apresentou uma proposta legislativa[19] referente a uma importante reforma aduaneira, visando melhorar o funcionamento da União Aduaneira (ver ***caixa 4.3***). Espera-se que a reforma proposta resolva algumas das insuficiências anteriormente comunicadas pelo Tribunal, como a ausência de uma análise à escala da UE dos dados de todas as importações da União, com vista a detetar riscos financeiros no domínio das alfândegas[20], e a falta de uniformidade na aplicação dos controlos aduaneiros[21].

---

[17] Relatório Anual relativo a 2021, ponto 3.13.

[18] Relatório Anual relativo a 2022, ponto 4.24.

[19] COM(2023) 258.

[20] Relatório Anual relativo a 2020, ponto 3.18.

[21] Relatório Especial 04/2021, *Controlos aduaneiros: harmonização insuficiente prejudica os interesses financeiros da UE*, pontos 46 a 52.

Caixa 4.3

Reforma aduaneira da UE

A reforma propõe a criação de dois facilitadores essenciais: a Autoridade Aduaneira da UE e a Plataforma de Dados Aduaneiros da UE.

A principal função da nova Autoridade Aduaneira da UE será reunir conhecimentos especializados e competências atualmente dispersos por toda a União, para orientar, coordenar e apoiar as autoridades aduaneiras nacionais. Esta autoridade irá assegurar a gestão dos riscos ao nível da UE.

A nova Plataforma de Dados Aduaneiros da UE será um pré-requisito para reforçar a fiscalização e simplificar os procedimentos no âmbito da União Aduaneira. Incluirá uma análise de risco comum à escala da UE, baseada em dados centralizados, protegendo a fronteira externa da União de forma mais eficiente e eficaz no respeitante às mercadorias.

Fonte: TCE, com base na Comunicação da Comissão intitulada "Reforma aduaneira: fazer avançar a União Aduaneira para um novo patamar" (COM(2023) 257).

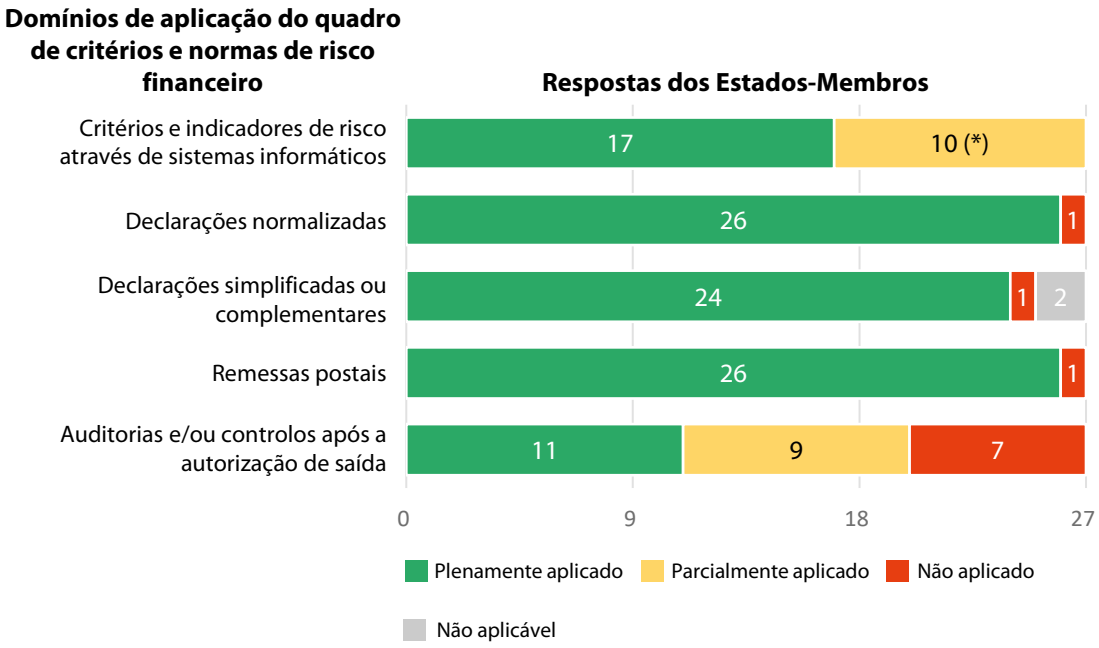
4.29. A Comissão associou a execução de 16 das 29 ações do Plano de Ação Aduaneira (ver ponto ***4.26***) à sua proposta de reforma aduaneira. Contudo, a proposta ainda não foi adotada e, no entender do Tribunal, cinco das oito ações que registam atrasos só podem ser concluídas quando as disposições conexas da proposta de revisão do *Código Aduaneiro da União* forem aplicadas (a partir de 2028, segundo as previsões).

A Comissão não acompanha suficientemente a aplicação dos critérios e normas de risco financeiro pelos Estados-Membros

4.30. O quadro de critérios e normas de risco financeiro (ver ponto ***4.6***) é composto por um conjunto de regras que permitem aos sistemas de desalfandegamento dos Estados-Membros sinalizar sistematicamente as operações que apresentam um potencial risco financeiro e requerem uma análise mais aprofundada e/ou ações de controlo. Foi concebido para abranger a maioria dos riscos financeiros conhecidos e contribuir para uma estratégia mais uniforme em matéria de controlos aduaneiros.

4.31. Segundo o quadro de critérios e normas de risco financeiro, os Estados-Membros deveriam ter aplicado a decisão de execução conexa a partir de 2019. Em 2021 e 2023, os Estados-Membros comunicaram à Comissão os progressos realizados na aplicação deste quadro, daí resultando dois relatórios elaborados pela Comissão. O relatório baseado nas informações de 2021 concluiu que o quadro não tinha sido plenamente aplicado por todos os Estados-Membros e que, por conseguinte, ainda não tinha contribuído para uma execução uniforme dos controlos. A atualização de 2023 constatou melhorias e regressões marginais nos diferentes domínios de aplicação. A ***figura 4.5*** resume as conclusões do relatório de 2023 em domínios selecionados.

Figura 4.5 – Estado de aplicação do quadro de critérios e normas de risco financeiro pelos Estados-Membros no final de 2023



(*) Estados-Membros que declararam não poder aplicar um máximo de dois critérios de risco/indicadores de risco específicos, ou que os seus sistemas têm restrições informáticas que não lhes permitem combinar todos os indicadores de risco ao mesmo tempo.

Fonte: TCE, com base nos relatórios da Comissão.

4.32. O Tribunal constatou que, apesar de a Comissão ter analisado as informações transmitidas pelos Estados-Membros, não verificou a sua exatidão através de visitas de acompanhamento antes de as incluir nos seus próprios relatórios. Também não avaliou o impacto dos atrasos comunicados de forma a apoiar os Estados-Membros a aplicarem sem mais demora os elementos com maior prioridade do quadro de critérios e normas de risco financeiro.

4.33. O quadro de critérios e normas de risco financeiro ainda não é aplicado uniformemente no conjunto dos Estados-Membros. Como anteriormente concluído pelo Tribunal[22], a falta de harmonização cria um risco para toda a União Aduaneira, uma vez que os operadores podem continuar a visar os pontos de entrada na UE com controlos menos rigorosos. Esta situação pode afetar a cobrança dos direitos aduaneiros e o montante de RPT pago à União.

[22] Relatório Especial 04/2021, ponto 62, e Relatório Especial 19/2017 sobre os procedimentos de importação, ponto 148.

Relatórios anuais de atividades

4.34. Globalmente, as informações sobre a regularidade dos recursos próprios fornecidas nos Relatórios Anuais de Atividades de 2023 publicados pela DG BUDG e pelo Eurostat confirmam as constatações e as conclusões do Tribunal.

4.35. No seu Relatório Anual de Atividades de 2022, a DG BUDG comunicou que tinha levantado a reserva de que os montantes de RPT transferidos pelo Reino Unido e pelos Estados-Membros para o orçamento da UE eram inexatos devido à subavaliação de têxteis e calçado importados da China entre 2011 e 2017. Após o Reino Unido ter pago todos os montantes devidos, a Comissão encerrou o *procedimento de infração* conexo em 15 de fevereiro de 2023. Utilizando a metodologia aplicada no caso do Reino Unido, a Comissão espera finalizar a quantificação das perdas de RPT imputáveis aos Estados-Membros em 2024.

Conclusão e recomendações

Conclusão

4.36. Globalmente, as provas de auditoria mostram que o nível de erros nas operações de receitas não é significativo. Os sistemas de gestão das receitas examinados pelo Tribunal eram, de um modo geral, eficazes. No entanto, a eficácia era parcial no respeitante a alguns dos elementos de gestão das reservas relativas ao RNB e ao IVA e dos pontos em aberto relativos aos RPT na Comissão; aos principais controlos internos dos RPT avaliados pelo Tribunal em determinados Estados-Membros; e aos sistemas de garantia da fiabilidade e comparabilidade dos dados utilizados no cálculo do recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico (ver pontos ***4.9***, ***4.16***, ***4.17***, ***4.20*** e ***4.24***).

4.37. O Tribunal constatou igualmente que algumas ações previstas no Plano de Ação Aduaneira da Comissão registam atrasos, em especial as relacionadas com a execução da reforma aduaneira da UE (ver ponto ***4.26***), e que a Comissão não realizou visitas de acompanhamento para verificar as informações transmitidas pelos Estados-Membros sobre a aplicação do quadro de critérios e normas de risco financeiro (ver ponto ***4.32***). Estas insuficiências não afetam a opinião de auditoria do Tribunal sobre a regularidade das receitas, uma vez que não dizem respeito às operações subjacentes às contas.

Recomendações

4.38. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal a uma recomendação formulada no Relatório Anual relativo a 2020 são apresentadas no ***anexo 4.2***. A Comissão executou totalmente uma das alíneas da recomendação, enquanto a outra alínea já não é aplicável.

4.39. O Tribunal analisou igualmente três recomendações dos seus Relatórios Anuais relativos a 2019 e 2021 que deviam ser executadas em 2023. Considera que a Comissão as executou em alguns aspetos.

4.40. No seu relatório especial sobre o recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico, o Tribunal formula recomendações para melhorar a gestão desta fonte de receitas da UE (ver pontos ***4.23*** e ***4.24***).

4.41. Na sequência das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2023, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 4.1 – Cobrar juros de mora aos Estados-Membros quando estes não derem totalmente resposta às reservas relativas ao RNB dentro do prazo

Cobrar juros de mora quando os Estados-Membros não apresentarem todas as informações necessárias para dar totalmente resposta às reservas e não corrigirem os dados relativos ao RNB dentro do prazo fixado.

Prazo de execução: meados de 2025

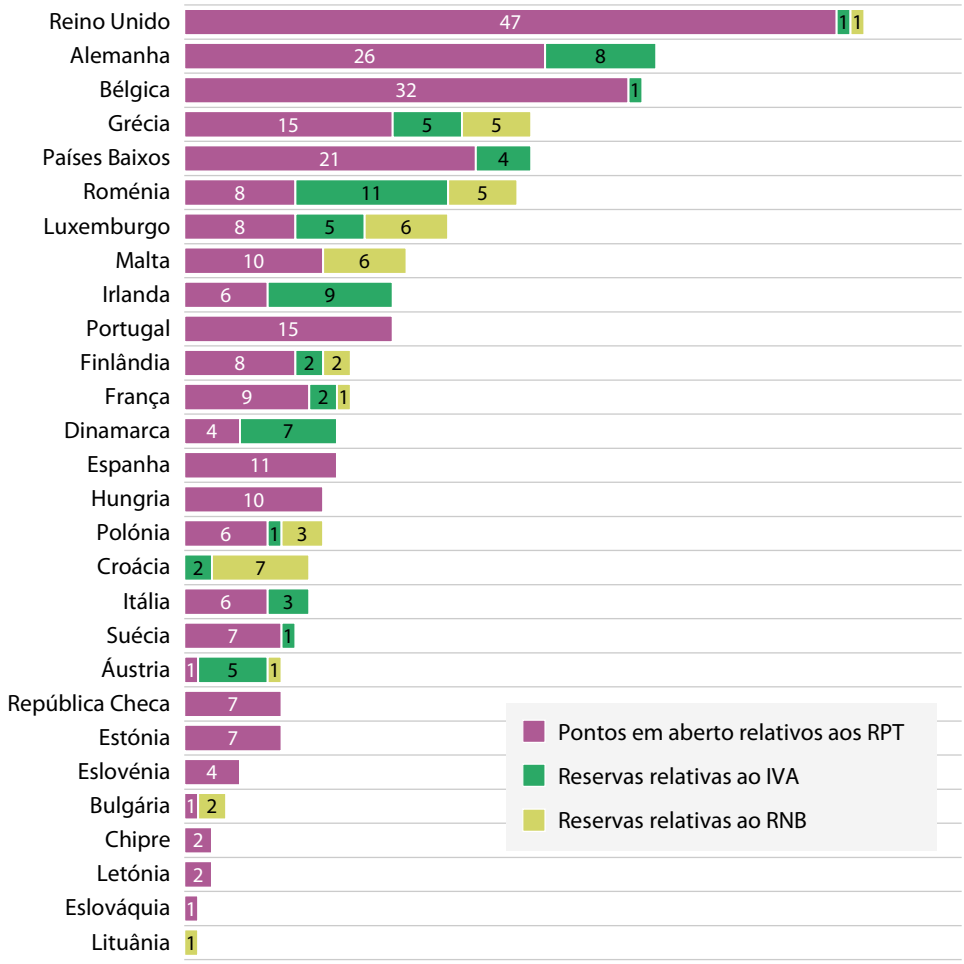
Recomendação 4.2 – Verificar os progressos comunicados pelos Estados-Membros e apontar os principais elementos do quadro de critérios e normas de risco financeiro a aplicar

Verificar, com base numa amostra e através de visitas de acompanhamento, em que ponto se encontra a aplicação do quadro de critérios e normas de risco financeiro nos Estados-Membros, apontar os elementos deste quadro a aplicar de forma prioritária e tomar as medidas necessárias para apoiar os Estados-Membros a fazê-lo sem demora.

Prazo de execução: final de 2026

Anexos

Anexo 4.1 – Número de reservas relativas ao RNB e ao IVA e pontos em aberto relativos aos RPT que permanecem pendentes, por Estado-Membro, em 31 de dezembro de 2023



	Pontos em aberto relativos aos RPT	Reservas relativas ao IVA	Específicas das operações	Transversais(*)
Total em 31.12.2023	274	67	29	11
Total em 31.12.2022	283	81	64	74

Reservas relativas ao RNB

(*) Tipo de reserva do RNB relativa a uma questão transversal e que exige uma análise comparativa das soluções adotadas pelos Estados-Membros.

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Anexo 4.2 – Seguimento das recomendações anteriores

Nível de execução: totalmente executada executada na maior parte dos aspetos executada em alguns aspetos não executada

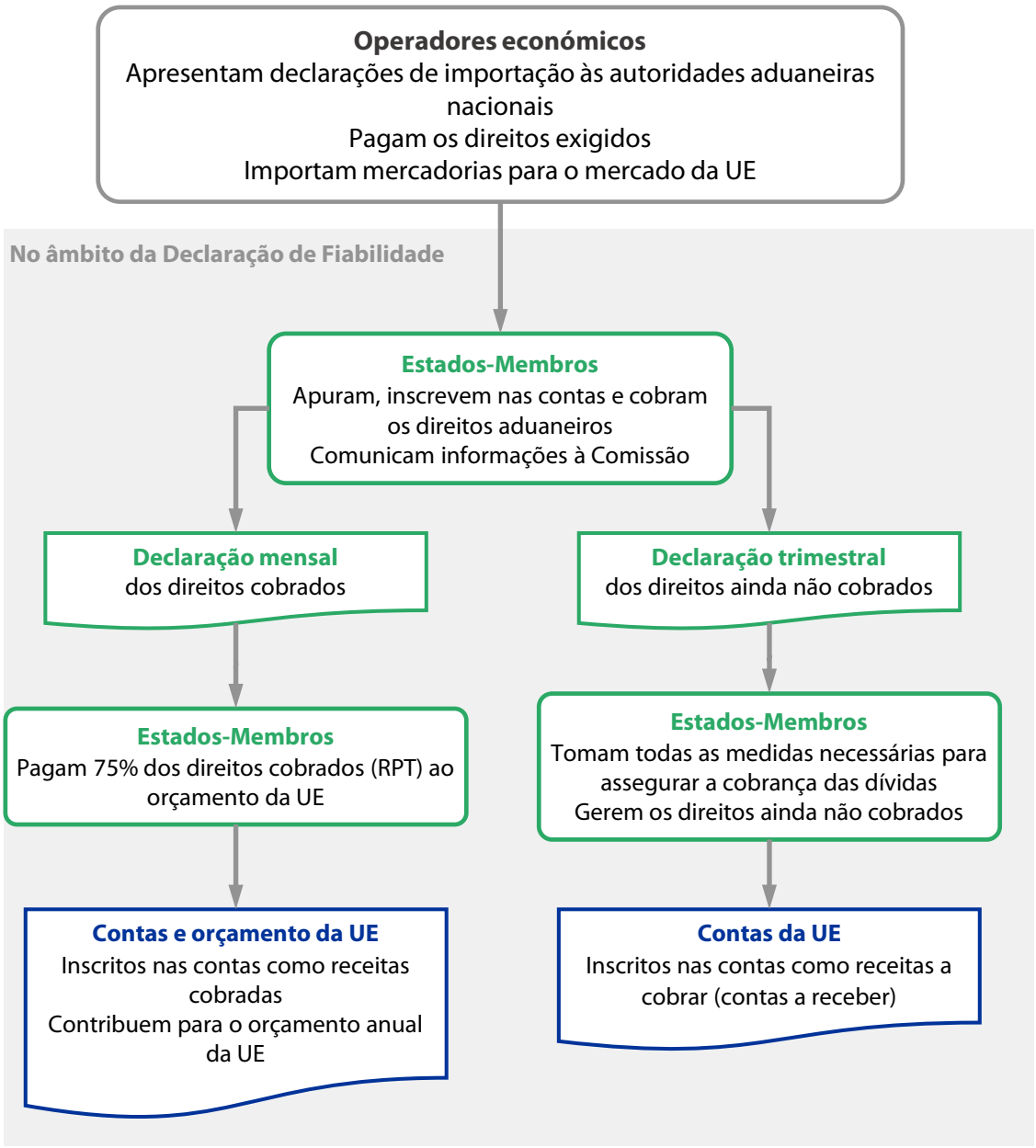
Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2019	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 1** Prestar apoio regular aos Estados-Membros na seleção dos importadores de maior risco para as auditorias *a posteriori*: a) recolhendo e analisando os dados pertinentes relativos às importações a nível da UE e partilhando os resultados da sua análise com os Estados-Membros (até ao final de 2021); b) fornecendo orientações sobre a forma de efetuar a análise de dados com o novo sistema "Surveillance III", quando este estiver operacional (até junho de 2023).		A Comissão alargou o âmbito dos planos iniciais de alguns projetos, recolhendo e analisando dados sobre as importações para sinalizar os importadores de maior risco ao nível da UE. Porém, ainda não partilhou os resultados da análise com as autoridades aduaneiras nacionais (ver recomendação 1, alínea a)). No que se refere à recomendação 1, alínea b), o Tribunal observa que só será possível atingir a plena capacidade da análise de dados quando o "Surveillance III" estiver totalmente operacional. Embora se conheçam as funcionalidades e as possibilidades de análise de dados deste sistema desde 2022, a Comissão ainda não elaborou orientações sobre a forma de o utilizar para sinalizar e selecionar os importadores de maior risco ao nível da UE para auditorias *a posteriori*.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2020	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: a) **Recomendação 2** Em cooperação com as autoridades responsáveis pelas estatísticas dos Estados-Membros, continuar a melhorar a forma de captar o impacto da globalização nas contas nacionais, de modo a dar resposta à reserva relativa ao RNB neste domínio formulada desde 2018 (até meados de 2023). b) Caso o impacto nas contas nacionais de levantar a referida reserva apresente diferenças substanciais entre Estados-Membros, a Comissão deve reavaliar a qualidade dos dados relativos ao RNB dos anos anteriores, a fim de informar a *autoridade orçamental* das possíveis implicações das estatísticas revistas daí resultantes na parte das receitas do orçamento desde 2010 (até meados de 2023).		Em relação à recomendação 2, alínea a), ver ponto ***4.11***. A execução da recomendação 2, alínea b), deixou de ser aplicável, uma vez que o levantamento da *reserva transversal* sobre a globalização teve pouco impacto nos Estados-Membros.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2021	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 1** Tomar as medidas necessárias (incluindo procedimentos de infração, se for caso disso) para assegurar que Itália corrige as insuficiências há muito pendentes na contabilidade dos RPT. As medidas devem visar a resolução das discrepâncias persistentes que afetam a fiabilidade das declarações de direitos cobrados e ainda não cobrados pelo país (até meados de 2023).		Ver ponto ***4.22***.
2021	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 3** Melhorar a avaliação dos riscos financeiros dos RPT, aplicando oportunamente as medidas pertinentes do seu Plano de Ação Aduaneira (nos prazos estabelecidos no Plano de Ação Aduaneira).		Ver pontos ***4.25*** e ***4.29***.

Fonte: TCE.

Anexo 4.3 – Processo de elaboração das declarações de RPT relativas aos direitos (cobrados e ainda não cobrados) e sua inscrição nas contas e no orçamento da UE



Fonte: TCE, com base na legislação e nas regras da UE em vigor.

Capítulo 5

Mercado único, inovação e digital

Índice

	Pontos
Introdução	5.1.-5.6.
Breve descrição	5.2.-5.5.
Âmbito e método da auditoria	5.6.
Regularidade das operações	5.7.-5.25.
Nas despesas de investigação, os custos de pessoal continuam a ser os mais afetados por erros	5.13.-5.21.
Cálculo incorreto das taxas horárias no Horizonte 2020	5.14.-5.16.
Cálculo incorreto das taxas diárias nas subvenções do Horizonte Europa	5.17.-5.19.
Violações da regra do "limite máximo duplo"	5.20.
Outros erros nos custos de pessoal	5.21.
Outros *custos diretos* inelegíveis	5.22.-5.23.
Operações com vários erros	5.24.
Os novos participantes e as *pequenas e médias empresas (PME)* são mais propensos a cometer erros	5.25.
Análise do sistema de controlo *ex ante* da CINEA aplicado às subvenções do MIE nos setores dos transportes e da energia	5.26.-5.34.
Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação	5.35.-5.40.
Conclusão e recomendações	5.41.-5.44.
Conclusão	5.41.-5.42.
Recomendações	5.43.-5.44.
Anexo	
Anexo 5.1 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio do "Mercado único, inovação e digital"	

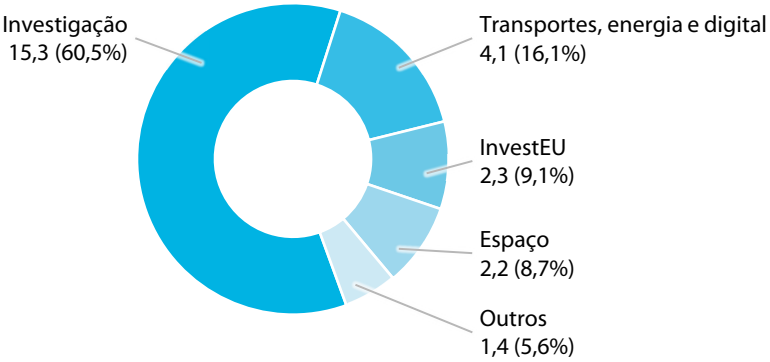
Introdução

5.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à rubrica 1, "Mercado único, inovação e digital", do quadro financeiro plurianual (QFP).
A ***figura 5.1*** mostra uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2023.

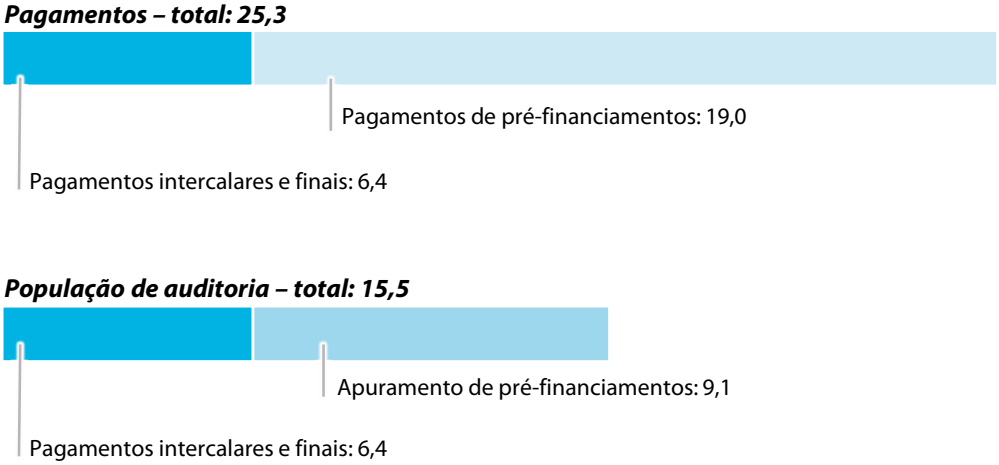
Figura 5.1 – Pagamentos e população de auditoria

(mil milhões de euros)

Repartição dos pagamentos por fundo em 2023



População de auditoria em 2023 em comparação com os pagamentos



Fonte: TCE, com base em dados das contas consolidadas da União Europeia de 2023.

Breve descrição

5.2. Os *programas* financiados no âmbito da rubrica "Mercado único, inovação e digital" são diversificados e visam financiar projetos que contribuam, nomeadamente, para a investigação e a inovação, bem como para o desenvolvimento das infraestruturas europeias nos setores dos transportes, energia e digital; das comunicações; da transformação digital e do mercado único; e da política espacial.

5.3. Os principais programas de investigação e inovação são o *Horizonte 2020*, no período de 2014-2020, e o seu sucessor, o *Horizonte Europa*, no período de 2021-2027. No seu terceiro ano de execução, com 10 674 convenções de *subvenção* e dois acordos-quadro assinados, o programa Horizonte Europa ainda representa apenas uma percentagem pequena da população de auditoria do Tribunal em 2023, uma vez que a maioria dos pagamentos efetuados ao abrigo deste programa eram pré-financiamentos.

5.4. A rubrica 1 do QFP também financia grandes projetos de infraestruturas, nomeadamente no âmbito do *Mecanismo Interligar a Europa (MIE)*, bem como os programas espaciais, como o Galileo (o sistema global de navegação por satélite da UE), o EGNOS (o Serviço Europeu Complementar Geoestacionário de Navegação) e o Copernicus (Programa Europeu de Observação da Terra). Inclui também o fundo *InvestEU*, que, juntamente com o Horizonte 2020 e o Horizonte Europa, beneficia de financiamento adicional do Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE).

5.5. A maioria das despesas destes programas é gerida diretamente pela Comissão, incluindo através das *agências de execução*, e consiste em subvenções concedidas a *beneficiários* públicos ou privados que participam em projetos. A Comissão concede pré-financiamentos aos beneficiários após a assinatura de uma convenção de subvenção e reembolsa mais tarde os custos financiados pela UE, deduzindo os pré-financiamentos. Em regra, os programas espaciais são geridos indiretamente com base em *acordos de delegação* e *contribuição* assinados entre a Comissão e organismos de execução específicos (como a Agência Espacial Europeia e a Agência da União Europeia para o Programa Espacial). Os instrumentos financeiros do programa InvestEU são executados principalmente pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) ou pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI), que, por sua vez, recorrem a intermediários financeiros. O financiamento adicional do IRUE é gerido em conformidade com as regras dos programas aos quais é atribuído.

Âmbito e método da auditoria

5.6. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no ***anexo 1.1***, em 2023 o Tribunal examinou, relativamente a esta rubrica do QFP:

a) uma amostra estatisticamente representativa de 127 *operações* que abrange o conjunto de todas as operações de despesas desta rubrica do QFP. Era composta por 97 operações no domínio da investigação e inovação (90 no âmbito do Horizonte 2020 e sete do Horizonte Europa) e 30 operações relativas a outros programas e atividades, designadamente o MIE, os programas espaciais e instrumentos financeiros. Os beneficiários auditados estavam localizados em 20 Estados-Membros e cinco países terceiros. O Tribunal também teve em conta os resultados das suas auditorias anuais às agências e às *empresas comuns*. O objetivo era apresentar uma estimativa do nível de *erro* desta rubrica do QFP e contribuir, assim, para a *Declaração de Fiabilidade*;

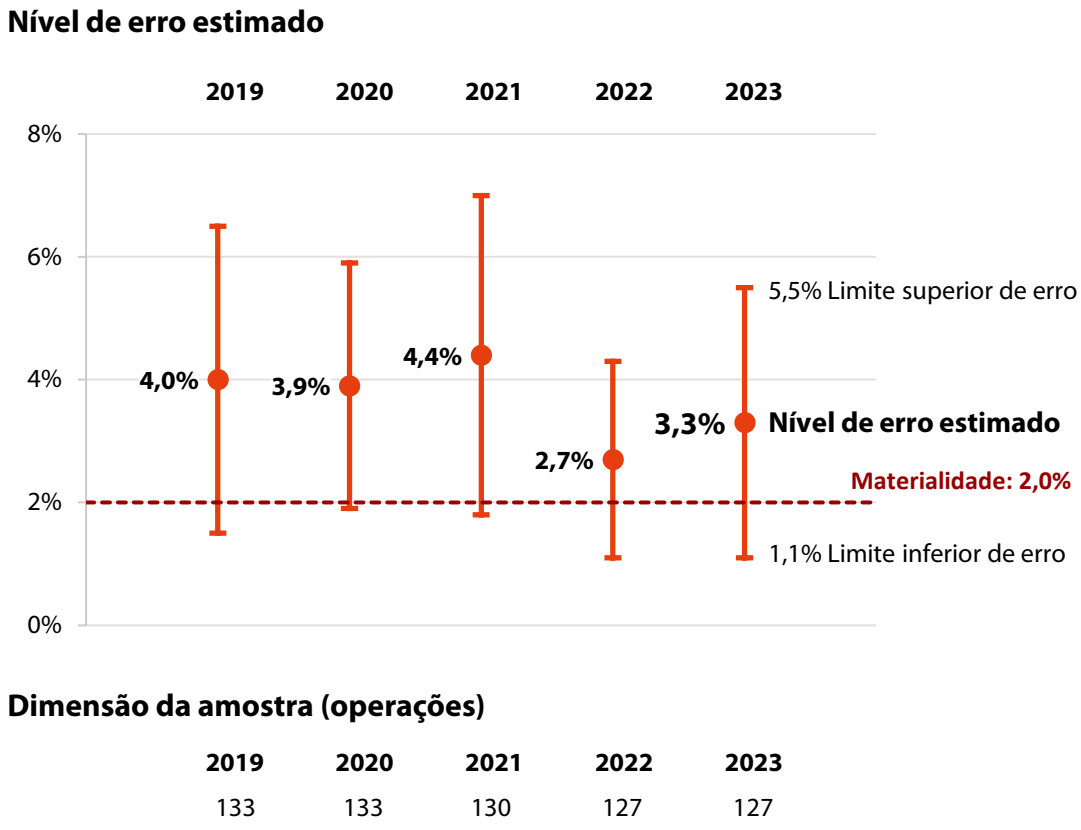
b) o sistema de controlo *ex ante* da *Agência de Execução Europeia do Clima, das Infraestruturas e do Ambiente (CINEA)* aplicado às subvenções do MIE nos setores dos transportes e da energia;

c) as informações sobre a regularidade apresentadas nos *Relatórios Anuais de Atividades* da Direção-Geral da Investigação e da Inovação (DG RTD) e da *Agência de Execução Europeia da Saúde e do Digital (HADEA)* e incluídas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE)* elaborado pela Comissão.

Regularidade das operações

5.7. Das 127 operações examinadas, 39 (31%) estavam afetadas por erros. Com base nos 32 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 3,3% (ver ***figura 5.2***). A ***figura 5.3*** mostra a repartição do *nível de erro estimado* pelo Tribunal para 2023 por tipo de erro, distinguindo entre as operações no âmbito da investigação e as restantes.

Figura 5.2 – *Impacto* estimado dos erros *quantificáveis*

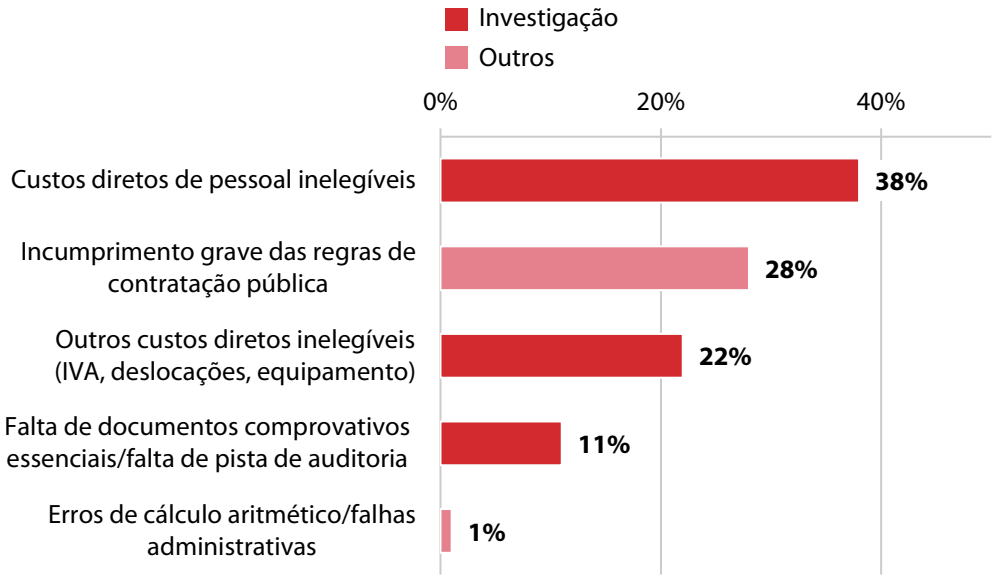


Dimensão da amostra (operações)

2019	2020	2021	2022	2023
133	133	130	127	127

Fonte: TCE.

Figura 5.3 – Repartição do nível de erro estimado por tipo de erro



Fonte: TCE.

5.8. O Horizonte 2020 introduziu melhorias na conceção e na estratégia de controlo do financiamento da investigação e inovação da UE[1]. As simplificações das regras tinham potencial para reduzir o risco de erro, mas as auditorias do Tribunal mostram que a taxa de erro não desceu abaixo do limiar de materialidade de 2%, mesmo após nove anos de execução.

5.9. As despesas do Horizonte 2020 continuam, assim, a ser de risco elevado e uma das principais fontes dos erros detetados. O Tribunal detetou *erros quantificáveis* relativos a custos inelegíveis em 30 das 97 operações de investigação e inovação incluídas na amostra, uma das quais no Horizonte Europa. Estes erros representam 71% do nível de erro estimado pelo Tribunal para esta rubrica em 2023.

5.10. No caso dos outros programas e atividades, o Tribunal detetou erros quantificáveis em duas das 30 operações da amostra, ambas em projetos do MIE. Um deles diz respeito a uma infração grave das regras da UE em matéria de contratação pública, que levou à adjudicação do contrato a um consórcio que não preenchia os critérios de seleção.

---

[1] Relatório Anual relativo a 2018, ponto 5.13, e Relatório Especial 28/2018, *A maioria das medidas de simplificação introduzidas no Horizonte 2020 facilitou a vida dos beneficiários, mas ainda é possível melhorar*.

5.11. A Comissão tinha aplicado medidas corretivas que afetaram diretamente oito das operações incluídas na amostra. Estas medidas foram pertinentes para os cálculos do Tribunal, pois reduziram o nível de erro estimado para este capítulo em 0,3 pontos percentuais. Em sete casos de erros quantificáveis cometidos pelos beneficiários, a Comissão (ou os auditores contratados pelos beneficiários) dispunha de informações suficientes nos relatórios periódicos dos beneficiários e nos documentos comprovativos para evitar ou detetar e corrigir os erros antes de aceitar as despesas. Se a Comissão ou os auditores contratados pelos beneficiários tivessem utilizado devidamente todas as informações ao seu dispor, o nível de erro estimado para este capítulo teria sido inferior em 1,4 pontos percentuais.

5.12. O Tribunal constatou este ano que cada vez mais os beneficiários comunicam custos superiores ao montante máximo da subvenção especificado nas convenções de subvenção, em parte devido às taxas de inflação muito elevadas nos últimos anos. Esta prática acordada cria uma margem, ou seja, os custos inelegíveis podem ser substituídos por despesas adicionais que tenham sido aceites. O Tribunal considera que esta prática se tornará mais prevalecente à medida que os programas do QFP para 2014-2020 terminarem e os beneficiários comunicarem os seus custos finais. Este ano, encontrou margens deste tipo em 22 (17%) das operações auditadas. A margem permitiu reduzir o erro detetado em quatro destas operações e compensá-lo totalmente em cinco outros casos.

Nas despesas de investigação, os custos de pessoal continuam a ser os mais afetados por erros

5.13. Ao fim de nove anos de execução do programa Horizonte 2020, o cálculo dos custos de pessoal continua a ser uma importante fonte de erro nas declarações de despesas. Como o Tribunal já referiu em relatórios anuais anteriores[2], a metodologia de cálculo dos custos de pessoal é complexa, tal como as regras contabilísticas nacionais que devem ser respeitadas. O Tribunal observa a mesma situação nas operações do Horizonte Europa que auditou. Das 30 operações afetadas por erros quantificáveis na amostra de operações de investigação, 22, ou seja, cerca de 73%, eram afetadas pela aplicação incorreta da metodologia de cálculo dos custos de pessoal.

---

[2] Relatório Anual relativo a 2018, ponto 5.16; Relatório Anual relativo a 2019, ponto 4.11; Relatório Anual relativo a 2020, ponto 4.13; Relatório Anual relativo a 2021, ponto 4.12; Relatório Anual relativo a 2022, ponto 5.13.

Cálculo incorreto das taxas horárias no Horizonte 2020

5.14. Tal como assinalado em relatórios anuais anteriores[3], a regra que obriga à utilização da taxa horária anual calculada para o exercício financeiro encerrado mais recente pode conduzir a erros. O Tribunal encontrou mais uma vez provas desta situação em 2023.

5.15. O Tribunal constatou que os beneficiários não calcularam uma taxa horária para um exercício, mas antes uma taxa para todo o período de referência ou apenas para os meses do ano abrangidos pelo período de referência. Em três casos, embora apenas um com impacto financeiro, o beneficiário afetou pessoas ao projeto financiado pela UE a uma determinada percentagem e declarou os custos de acordo com essa percentagem, sem calcular uma taxa horária.

5.16. O Tribunal constatou igualmente que em sete operações foram utilizadas taxas horárias incorretas devido à inclusão de custos inelegíveis no cálculo, tais como o subsídio por licença parental (relativamente ao qual o beneficiário tinha sido reembolsado pelo Estado), pagamentos retroativos relativos a aumentos salariais e prémios inelegíveis.

Cálculo incorreto das taxas diárias nas subvenções do Horizonte Europa

5.17. Com o QFP para 2021-2027, a Comissão introduziu a utilização de taxas diárias para reembolsar os custos de pessoal. Esta taxa é calculada dividindo os custos anuais de um membro do pessoal por 215 dias, no caso de um lugar a tempo inteiro. As convenções de subvenção que abrangem os três projetos do Horizonte Europa auditados indicavam que os custos anuais de pessoal de uma pessoa devem ser divididos por 215. Porém, o Tribunal observa que as orientações da Comissão[4] oferecem duas opções: calcular, como habitualmente, uma taxa diária única para todo o período de referência ou calcular taxas diárias separadas para cada ano civil utilizando apenas os dados aplicáveis aos meses correspondentes do período de referência em causa. O Tribunal considera que se trata de um problema, pois gera confusão para os beneficiários quanto à forma correta de calcular a taxa diária.

---

[3] Relatório Anual relativo a 2019, ponto 4.12; Relatório Anual relativo a 2020, ponto 4.14; Relatório Anual relativo a 2021, ponto 4.15; Relatório Anual relativo a 2022, ponto 5.15.

[4] *EU Grants: AGA – Annotated Grant Agreement, EU Funding Programmes 2021-2027*: versão 1.0, 1 de maio de 2024, Comissão Europeia.

5.18. Em duas das operações do Horizonte Europa auditadas, o Tribunal constatou que os beneficiários não basearam as suas declarações de custos de pessoal no cálculo de taxas diárias. A ***caixa 5.1*** apresenta um exemplo.

Caixa 5.1

Exemplo de um beneficiário de um projeto do Horizonte Europa que não calculou taxas diárias

Um beneficiário sem fins lucrativos na Bélgica recebeu uma subvenção do Horizonte Europa e declarou custos relativos ao pessoal que trabalhou no projeto durante o período de referência de 13 meses. Declarou todos os custos efetuados relativos a uma pessoa com base na lógica de que a pessoa tinha trabalhado exclusivamente no projeto. Por conseguinte, não calculou uma taxa diária que aplicou ao número de dias em que a pessoa trabalhou no projeto. Os registos mostraram que a pessoa trabalhou no projeto 208,5 dias durante o período de referência. Uma vez que este valor é inferior ao equivalente a tempo completo correspondente no Horizonte Europa (215 dias por ano, 233 dias durante o período de referência), os custos declarados pelo beneficiário foram demasiado elevados.

5.19. Embora a amostra do Horizonte Europa fosse reduzida em 2023, com apenas três convenções de subvenção, o Tribunal considera que existe o risco de as questões relativas aos custos de pessoal se manterem no futuro, apesar dos esforços de simplificação envidados pela Comissão.

Violações da regra do "limite máximo duplo"

5.20. A regra do "limite máximo duplo" estabelece que, no caso dos projetos financiados pela UE, o número total de horas declaradas para uma pessoa durante um ano não pode ser superior ao número de horas produtivas anuais utilizado para o cálculo da taxa horária. Além disso, o montante total dos custos de pessoal declarados (para reembolso como custos reais) para uma pessoa durante o ano em questão não pode ser superior ao total dos custos de pessoal registados na contabilidade do beneficiário relativamente a essa pessoa para esse ano. O Tribunal detetou este tipo de erro em oito operações em 2023. Nestes casos, os beneficiários declararam e obtiveram o reembolso de custos de pessoal superiores aos efetivamente suportados durante o ano.

Outros erros nos custos de pessoal

5.21. Os outros erros nos custos de pessoal incluíam a declaração de meses inelegíveis no caso de membros do pessoal que trabalhavam exclusivamente no projeto (por exemplo, meses declarados na totalidade apesar de os funcionários terem trabalhado menos de metade dos dias úteis) e a declaração de custos de pessoal a) na totalidade, sem existir uma declaração de exclusividade ou folhas de horas, b) relativos a pessoas cuja ligação ao projeto não era possível demonstrar e c) na totalidade devido a erros administrativos.

Outros *custos diretos* inelegíveis

5.22. Uma condição fundamental subjacente à elegibilidade dos custos é que sejam suportados no âmbito da ação e necessários à sua execução. Tal como referido em 2022[5], também em 2023 o Tribunal detetou oito casos em que os custos declarados não cumpriam este requisito. Os beneficiários declararam custos de deslocação e de alojamento que não eram necessários para a execução do projeto, custos gerais relativos a serviços de consultoria de gestão financeira e custos de renovação de um laboratório e respetivo mobiliário quando a convenção de subvenção apenas permitia bens consumíveis.

5.23. Os erros detetados noutras categorias de custos incluíam bens e serviços inelegíveis faturados internamente, custos não suportados, falta de documentos comprovativos e taxas de câmbio incorretas.

Operações com vários erros

5.24. Em muitos casos (em 12 das 32 operações com erros quantificáveis), os beneficiários declararam despesas inelegíveis em duas ou mais categorias de custos. O Tribunal constata a existência de vários erros nas declarações de custos apresentadas por beneficiários públicos e privados, bem como por parte de participantes novos e experientes. Na ***caixa 5.2*** apresenta um exemplo deste tipo de erros.

---

[5] Relatório Anual relativo a 2022, ponto 5.22.

Caixa 5.2

Exemplo de vários erros numa única declaração de custos

Um beneficiário intergovernamental público em França declarou custos de pessoal e relativos a outros serviços. No caso de um empregado, incluiu nos custos um bónus que carecia de base jurídica e de documentos comprovativos. No caso de outro, aplicou um número incorreto de horas produtivas, o que deu origem a uma taxa horária inflacionada. Além disso, ao declarar os custos relativos a outros serviços, o beneficiário incluiu montantes de IVA, embora a organização pudesse ser reembolsada pela autoridade fiscal francesa.

Os novos participantes e as *pequenas e médias empresas (PME)* são mais propensos a cometer erros

5.25. Uma das estratégias para fomentar a investigação europeia é aumentar a participação do setor privado, especialmente dos novos participantes e das PME. As PME representaram 11% da amostra (14 de 127 operações), mas foram responsáveis por 25% da taxa de erro estimada. Além disso, o Tribunal detetou erros nas declarações de custos de quatro dos 12 novos participantes auditados, dois dos quais eram também PME. Estes resultados indicam que as PME e os novos participantes são mais propensos a cometer erros do que outros beneficiários, o que também concluíram as auditorias da Comissão[6] e os anteriores relatórios anuais do Tribunal[7].

[6] Relatório Anual relativo a 2019, ponto 4.16.

[7] Relatório Anual relativo a 2018, ponto 5.19; Relatório Anual relativo a 2019, ponto 4.16; Relatório Anual relativo a 2021, ponto 4.20; Relatório Anual relativo a 2022, ponto 5.24.

Análise do sistema de controlo *ex ante* da CINEA aplicado às subvenções do MIE nos setores dos transportes e da energia

5.26. A Agência de Execução Europeia do Clima, das Infraestruturas e do Ambiente (CINEA) é responsável pela execução do programa do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) para os transportes e a energia. Estão em curso dois períodos de programação, o MIE 1 (2014-2020) e o MIE 2 (2021-2027).

5.27. De acordo com o Relatório Anual de Atividades de 2022 da CINEA, nesse ano os seus controlos *ex ante* levaram à rejeição de custos no valor de 84,6 milhões de euros devido à inelegibilidade e a irregularidades (1,8% das declarações de custos apresentadas). Este montante cobre todas as subvenções geridas pela CINEA, representando as subvenções do MIE para os transportes e a energia cerca de 70% dos pagamentos efetuados em 2022.

5.28. A estratégia de controlo *ex ante* inicial para o programa do MIE 1 data de 2016. Centrava-se nos riscos com maior impacto nos custos declarados pelos beneficiários para as ações em causa (a saber, certos tipos de custos, elevado nível de contribuição ou operações de custo elevado). Num primeiro momento, a CINEA tem em conta o *certificado de demonstrações financeiras*, nos casos em que é exigido. Este certificado é necessário nos casos em que a contribuição da UE para um projeto é igual ou superior a 325 000 euros. Tendo em conta a dimensão dos projetos, espera-se que seja apresentado pela maioria dos beneficiários durante o período de vigência de um projeto. O certificado deve basear-se numa amostra que abranja 10% do pedido de pagamento total de um beneficiário. A garantia *ex ante* é obtida cobrindo um mínimo de 25%, pelo que, nos casos em que foi apresentado um certificado de demonstrações financeiras, os controlos da CINEA abrangem os outros 15% dos custos declarados.

5.29. A CINEA avaliou a estratégia *ex ante* em 2017, o que deu origem a pequenas revisões (ver a comparação no ***quadro 5.1***).

5.30. A estratégia de controlo do MIE 2 teve em conta os ensinamentos retirados dos controlos *ex ante* do MIE 1, em especial no que diz respeito ao método de amostragem, e define três métodos de amostragem diferentes (ver a comparação no ***quadro 5.1***).

Quadro 5.1 – Quadro comparativo da cobertura das amostras de controlo *ex ante* nos programas do MIE

Estratégia de controlo *ex ante* do MIE 1	Revisão do MIE 1	Estratégia de controlo *ex ante* do MIE 2
Cobertura mínima de 25% dos custos totais declarados por beneficiário sem certificado de demonstrações financeiras	Cobertura entre 15% e 20% dos custos totais declarados por beneficiário sem certificado de demonstrações financeiras	Cobertura entre 10% e 20% dos custos totais declarados por beneficiário, com um mínimo de três elementos de custo superiores a 5 000 euros *(amostragem aumentada)*
Cobertura mínima de 15% dos custos totais declarados por beneficiário com um certificado de demonstrações financeiras	Cobertura entre 10% e 15% dos custos totais declarados por beneficiário com um certificado de demonstrações financeiras	Cobertura entre 5% e 10% das categorias de custos proporcionalmente mais elevadas (mais de 15% dos custos totais) declaradas por beneficiário, com um mínimo de três elementos de custo superiores a 10 000 euros *(amostragem normalizada)*
		Cobertura máxima de 5% dos custos totais declarados por beneficiário ou nenhuma amostragem *(amostragem reduzida)*

5.31. O Tribunal analisou as estratégias de controlo *ex ante* do MIE 1 e do MIE 2 e a melhoria registada entre um e outro. Verificou se as orientações refletiam as estratégias, bem como o nível de garantia que se pode obter a partir dos controlos *ex ante*. Este trabalho foi complementado por uma análise dos controlos *ex ante* realizados numa amostra de dez declarações de custos: sete do MIE 1 e três do MIE 2 (que ainda se encontra numa fase inicial de execução). Em relação a estes dez processos, o Tribunal verificou o cumprimento das orientações internas, a documentação do trabalho realizado e se tinham sido retiradas conclusões corretas.

5.32. A conceção das duas estratégias baseia-se numa análise sólida dos riscos e das irregularidades anteriores. No entanto, embora a CINEA tenha reconhecido que os erros nos procedimentos de contratação tiveram um grande impacto no MIE 1 e que nem todos os auditores que examinaram os certificados de demonstrações financeiras têm necessariamente experiência suficiente na auditoria dos procedimentos de contratação pública, não está a prever realizar quaisquer controlos aprofundados da contratação nos projetos do MIE 2 em determinados casos, por exemplo, de amostragem reduzida. O Tribunal considera que, consoante a escala da amostragem reduzida, esta prática pode diminuir o nível de garantia proporcionado pelos controlos *ex ante*.

5.33. Os métodos de amostragem das estratégias de controlo *ex ante* do MIE 1 e do MIE 2 estão corretamente refletidos nas orientações correspondentes. Contudo, as orientações relativas à contratação não são suficientemente pormenorizadas, uma vez que não descrevem a extensão dos controlos a efetuar nas amostras.

5.34. Durante a sua análise dos 10 processos anteriormente referidos, o Tribunal constatou que as orientações tinham sido aplicadas, mas não existiam provas do trabalho realizado. Em vez disso, apenas foi indicado o resultado do trabalho realizado, ou seja, a aceitação ou rejeição de um elemento de custo. Num dos processos, o Tribunal detetou uma redução do número de elementos de custos incluídos na amostra, embora nem a estratégia nem as orientações prevejam uma exceção deste tipo. Ao analisar os controlos das faturas e dos procedimentos de contratação, constatou que as conclusões estavam, de um modo geral, corretas.

Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

5.35. Os relatórios anuais de atividades (RAA) examinados pelo Tribunal (da DG RTD e da HADEA) refletem as informações disponíveis na respetiva direção-geral (DG)/agência e, a partir dessa base, apresentam uma avaliação correta da gestão financeira no que se refere à *regularidade* das operações subjacentes relativas às despesas da rubrica 1 do QFP.

5.36. No que diz respeito ao Horizonte 2020, a DG RTD comunicou que detetou uma taxa de erro representativa cumulativa de 2,57% para todas as DG e outros organismos da UE que gerem as despesas de investigação da União. A *taxa de erro residual* cumulativa, tendo em conta as medidas corretivas, é de 1,55% (1,64% apenas para a DG RTD). As auditorias *ex post* subjacentes às taxas de erro abrangeram os pagamentos efetuados no período de 2014-2022. Desde janeiro de 2023, a DG RTD calcula uma *taxa de erro representativa* com base na metodologia recomendada pelo Tribunal[8], tendo divulgado esta informação no seu RAA de 2023.

5.37. Uma vez que a campanha de auditoria *ex post* no âmbito do programa-quadro Horizonte Europa deverá ser lançada apenas em 2024, a DG RTD não comunicou uma taxa de erro detetada para este programa em 2023. A meta fixada pela Comissão para a taxa de erro residual do Horizonte Europa é um valor não superior a 2% no final do programa-quadro.

5.38. No seu RAA de 2023, a DG RTD divulgou nove recomendações do Serviço de Auditoria Interna (SAI) que continuavam em aberto. Três das recomendações em aberto estavam classificadas como "muito importantes". Uma *reserva* emitida por razões de reputação no RAA de 2022 da DG RTD, relativa à execução tardia e às insuficiências nos sistemas de governação e controlo da componente de investimento do programa Acelerador do Conselho Europeu da Inovação, foi levantada devido à execução oportuna das medidas corretivas. Além disso, o SAI reduziu a classificação da recomendação de "crítica" para "importante", em resultado da auditoria de seguimento que efetuou no início de 2024.

---

[8] Relatório Anual relativo a 2018, ponto 5.34.

5.39. As principais despesas pertinentes da HADEA no âmbito da rubrica 1 do QFP em 2023 estavam relacionadas com o Horizonte Europa, o Horizonte 2020 e a infraestrutura de serviços digitais (ISD) do MIE – Telecomunicações. No que diz respeito ao Horizonte 2020, a HADEA comunicou que detetou uma taxa de erro representativa de 2,57% e uma taxa de erro residual de 1,74%. No caso da ISD do MIE – Telecomunicações, comunicou uma taxa de erro representativa esperada de 2,82% e uma taxa de erro residual de 2,46%. Devido à reduzida importância financeira dos erros, não foi emitida qualquer reserva. As taxas de erro calculadas durante as auditorias *ex post* dos restantes programas são relativamente reduzidas.

5.40. O Tribunal analisou as informações constantes do RAGE de 2023 da Comissão sobre a estimativa do risco no momento do pagamento nos domínios de intervenção ao abrigo da rubrica 1 do QFP. A Comissão calculou uma taxa de erro de 1,4% para esta rubrica do QFP. Esta percentagem situa-se no extremo inferior do intervalo do nível de erro estimado pelo Tribunal e é inferior ao nível de materialidade.

Conclusão e recomendações

Conclusão

5.41. Globalmente, as provas de auditoria que o Tribunal obteve e que apresentou neste capítulo mostram que o nível de erro nas despesas da rubrica "Mercado único, inovação e digital" é significativo. Nesta rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro global estimado se situa em 3,3%. As despesas de investigação e inovação são as mais afetadas por erros, em especial no domínio dos custos de pessoal.

5.42. O risco estimado no momento do pagamento apresentado no RAGE é de 1,4%. Esta percentagem situa-se no extremo inferior do intervalo do nível de erro estimado pelo Tribunal e é inferior ao nível de materialidade, pelo que, na sua opinião, apesar das medidas já tomadas pela Comissão, esta taxa continua a ser subestimada.

Recomendações

5.43. No ***anexo 5.1*** são apresentadas as constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às recomendações formuladas nos relatórios anuais relativos a 2021 e 2022 que deviam ser executadas até 2023. A Comissão executou totalmente três recomendações e duas em alguns aspetos.

5.44. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2023, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 5.1 – Reforçar o cumprimento das regras relativas às taxas diárias pelos beneficiários

No contexto da comunicação de informações sobre o Horizonte Europa, introduzir medidas que ultrapassem as ações de sensibilização tomadas até à data, com vista a reforçar o cumprimento das regras relativas às taxas diárias pelos beneficiários.

Prazo de execução: meados de 2025

Recomendação 5.2 – Garantir a clareza dos documentos do Horizonte Europa

No Horizonte Europa, clarificar as regras e a metodologia de cálculo das taxas diárias dos custos de pessoal utilizadas no modelo de convenção de subvenção.

Prazo de execução: meados de 2025

Recomendação 5.3 – Desenvolver as orientações sobre os controlos *ex ante* em matéria de contratação

Continuar a desenvolver as orientações que descrevem o âmbito das verificações a realizar durante os controlos *ex ante* em matéria de contratação nos projetos do MIE e, em concreto, verificar a coerência entre os critérios de seleção e de adjudicação aplicados e os publicados no anúncio de concurso.

Prazo de execução: final de 2024

Anexo

Anexo 5.1 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio do "Mercado único, inovação e digital"

Nível de execução: totalmente executada executada na maior parte dos aspetos executada em alguns aspetos não executada

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2021	O Tribunal recomenda que, até meados de 2023 (Horizonte 2020) e de 2024 (Horizonte Europa), a Comissão deve: **Recomendação 1** Incentivar vivamente a utilização da ferramenta "Personnel Costs Wizard" (ver ponto 4.25) disponibilizada no portal dos participantes, especialmente por certas categorias de beneficiários mais propensos a cometer erros, como as PME e os novos operadores (para o Horizonte 2020).		A recomendação foi totalmente executada no que respeita ao Horizonte 2020. O desenvolvimento do *software* para o Horizonte Europa foi incluído no plano de trabalho informático de 2023 e encontra-se em curso. O Tribunal verificará a sua execução no que respeita ao Horizonte Europa no próximo ano.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2021	O Tribunal recomenda que, até meados de 2023, a Comissão deve: **Recomendação 2** Disponibilizar orientações aos beneficiários sobre as diferenças específicas do Horizonte Europa (centrando-se nos aspetos de elegibilidade) em relação ao Horizonte 2020 e programas semelhantes.		
2021	O Tribunal recomenda que, até ao final de 2022, a Comissão deve: **Recomendação 3** No caso do Horizonte 2020, melhorar os controlos *ex ante* existentes, a fim de identificar e eliminar eventuais ajustamentos inelegíveis aos custos de pessoal apresentados pelos beneficiários na sequência de um novo cálculo das taxas horárias.		A Comissão realizou uma avaliação da exequibilidade e comprometeu-se a acrescentar um aviso que deverá aparecer quando os beneficiários preenchem as suas demonstrações financeiras, lembrando que não é permitido um novo cálculo das taxas horárias até ao final de 2024.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2021	O Tribunal recomenda que, até meados de 2023, a Comissão deve: **Recomendação 4** Melhorar as orientações dirigidas aos auditores independentes que os beneficiários contratam para elaboração dos certificados de demonstrações financeiras, de modo a reduzir o grande número de insuficiências detetadas pelo Tribunal nas suas auditorias a estes certificados.		
2022	O Tribunal recomenda que, até ao final de 2023, a Comissão deve: **Recomendação 2 – Melhorar as avaliações dos peritos sobre as subvenções de montante fixo** No que se refere às subvenções de montante fixo, assegurar que as avaliações dos peritos sobre os pedidos de subvenção, em especial as propostas orçamentais neles contidas, são realizadas tendo devidamente em conta os critérios de referência relevantes e são adequadamente documentadas.		A Comissão publicou uma nota informativa destinada aos peritos, exigindo-lhes que, ao avaliarem as propostas orçamentais, utilizem o painel de controlo com dados relativos aos custos de pessoal. Porém, os peritos ainda não são obrigados a documentar devidamente as suas avaliações. A Comissão comprometeu-se a resolver esta questão até ao final de 2024.

Fonte: TCE.

Capítulo 6

Coesão, resiliência e valores

Índice

	Pontos
Introdução	**6.1.-6.14.**
Breve descrição	**6.2.-6.5.**
Objetivos e instrumentos de despesas da política de coesão	**6.2.**
Gestão dos fundos	**6.3.-6.5.**
Âmbito e método da auditoria	**6.6.-6.14.**
Regularidade das operações, RAA e outros mecanismos de governação	**6.15.-6.71.**
Resultados dos testes das operações	**6.15.-6.41.**
Foram detetados projetos inelegíveis	**6.21.**
Foram detetados custos inelegíveis	**6.22.-6.24.**
Detetadas infrações às regras do mercado interno no domínio da contratação pública e dos auxílios estatais	**6.25.-6.31.**
Falta de documentos comprovativos essenciais	**6.32.-6.33.**
Foram suscitadas questões quanto aos instrumentos financeiros	**6.34.-6.35.**
Operações geridas direta ou indiretamente pela Comissão	**6.36.-6.38.**
Falta de acompanhamento do compromisso de alcançar a meta de desempenho inscrita nas convenções de subvenção	**6.39.-6.41.**
Avaliação do Tribunal ao trabalho das autoridades de auditoria na gestão partilhada	**6.42.-6.54.**
As autoridades de gestão são a "primeira linha de defesa" contra despesas irregulares e as autoridades de auditoria são a "segunda linha de defesa"	**6.42.-6.44.**
As taxas de erro residual são superiores ao limiar de materialidade em mais de 60% do valor dos pacotes de garantia auditados pelo Tribunal em 2023	**6.45.-6.49.**
As insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria reduzem a medida em que a Comissão pode confiar nos resultados	**6.50.-6.54.**
A análise da política de coesão de 2014-2020 destaca problemas persistentes de gestão e de controlo	**6.55.-6.56.**

Trabalho de garantia da Comissão e comunicação da taxa de erro residual nos seus relatórios anuais de atividades 6.57.-6.71.

Deficiências persistentes nos sistemas de gestão e de controlo 6.58.-6.61.

A Comissão considera que o nível de despesas irregulares nas contas aprovadas é significativo nos fundos do FEDER/FC 6.62.-6.65.

Lacunas detetadas no trabalho de garantia da Comissão 6.66.-6.67.

Incertezas encontradas em torno do encerramento do período de programação de 2014-2020 6.68.-6.71.

Conclusão e recomendações 6.72.-6.77.

Conclusão 6.72.-6.75.

Recomendações 6.76.-6.77.

Anexos

Anexo 6.1 – Repartição da amostra de operações do Tribunal e constatações conexas para a Declaração de Fiabilidade de 2023

Anexo 6.2 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio "Coesão, resiliência e valores"

Introdução

6.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à rubrica 2, "Coesão, resiliência e valores", do *quadro financeiro plurianual (QFP)*.

A ***figura 6.1*** mostra uma síntese dos principais fundos responsáveis pelas despesas e dos montantes envolvidos ao abrigo desta rubrica em 2023.

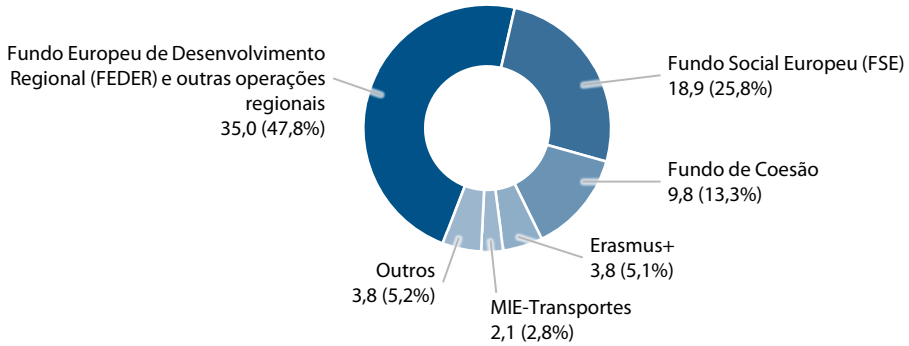
Figura 6.1 – Pagamentos e população de auditoria

Coesão, resiliência e valores

73,3 mil milhões de euros (38,4% das despesas do orçamento da UE)

(mil milhões de euros)

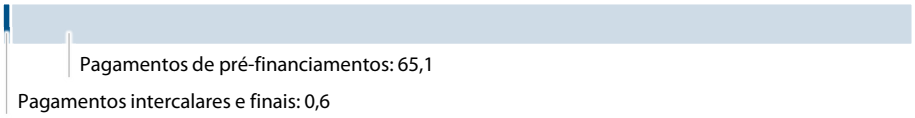
Repartição dos pagamentos por fundo em 2023



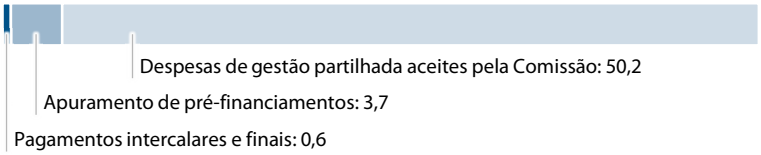
População de auditoria em 2023 em comparação com os pagamentos

Coesão económica, social e territorial (sub-rubrica 2-A)

Pagamentos – total: 65,7

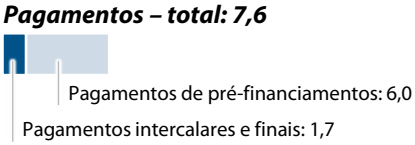


População de auditoria – total: 54,5



Resiliência e valores (sub-rubrica 2-B)

Pagamentos – total: 7,6



População de auditoria – total: 5,6

Fonte: TCE, com base em dados das *contas consolidadas* da União Europeia de 2023.

Breve descrição

Objetivos e instrumentos de despesas da política de coesão

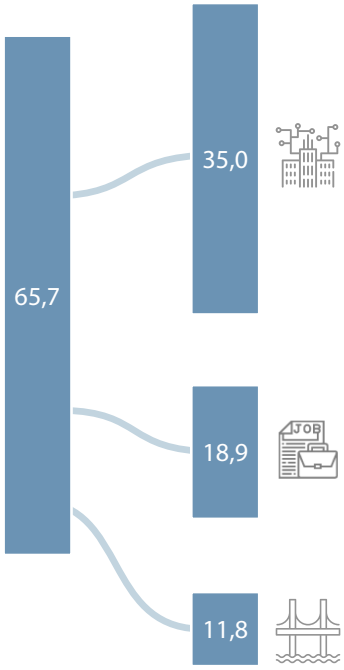
6.2. As despesas realizadas no âmbito desta rubrica visam reduzir as disparidades de desenvolvimento entre os diferentes Estados-Membros e regiões da UE (sub-rubrica 2-A) e apoiar e proteger os valores da UE, tornando-a mais resiliente aos desafios atuais e futuros (sub-rubrica 2-B). A ***figura 6.2*** mostra os objetivos da política no âmbito da rubrica 2, "Coesão, resiliência e valores", do QFP (sub-rubricas 2-A[1] e 2-B) e os fundos e instrumentos associados[2].

[1] Artigo 162º e artigos174º a 178º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

[2] O Tribunal informa sobre as despesas ao abrigo do *Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)* em 2023 no ***capítulo 11***.

Figura 6.2 – Objetivos da política e pagamentos conexos (*mil milhões de euros*)

Sub-rubrica 2-A – Coesão económica, social e territorial
Visa reduzir as disparidades de desenvolvimento entre regiões/Estados-Membros.

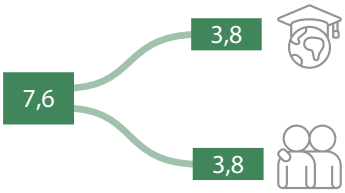


Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)
Reduz os desequilíbrios regionais através do apoio à inovação e investigação, à agenda digital, às PME e à economia hipocarbónica.

Fundo Social Europeu (FSE)
Visa atingir níveis de emprego elevados, proteções sociais justas e trabalhadores competentes e resilientes, bem como sociedades inclusivas e coesas como fator central da erradicação da pobreza; no período de 2021-2027, inclui a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ), o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD) e o Programa da UE para o Emprego e a Inovação Social.

Fundo de Coesão (FC)
Promove o desenvolvimento sustentável, financiando projetos no domínio do ambiente e dos transportes nos Estados-Membros com um Rendimento Nacional Bruto *per capita* inferior a 90% da média da UE.
Contribui financeiramente para projetos pertencentes às redes transeuropeias através do **Mecanismo Interligar a Europa (MIE)**.

Sub-rubrica 2-B – Resiliência e valores
Através da promoção dos valores da UE, visa torná-la mais resiliente.



Erasmus+
Apoia a educação, a formação, a juventude e o desporto mediante a promoção da mobilidade e da participação ativa entre os jovens.

Regimes de menor dimensão, como o Programa Europa Criativa, o Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores (CIDV) e instrumentos específicos para promover a recuperação económica na UE na sequência da pandemia de COVID-19, por exemplo, o Programa UE pela Saúde e o Instrumento de Apoio de Emergência na União (IAE).

Fonte: TCE.

Gestão dos fundos

6.3. Os fundos da política de coesão (*Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER/Fundo de Coesão – FC* e *Fundo Social Europeu – FSE*) são executados em regime de *gestão partilhada*. A ***figura 6.3*** descreve os processos de gestão, controlo e garantia no domínio da coesão, bem como as funções e responsabilidades conexas.

Figura 6.3 – Política de coesão: gestão, controlo e garantia

Gestão partilhada

Comissão Europeia

DG EMPL e DG REGIO
São responsáveis, em última instância, pela execução do orçamento da UE

- Aprovam os programas operacionais (PO) e quaisquer grandes projetos
- Executam os PO com os Estados-Membros
- Cofinanciam os custos elegíveis das operações de acordo com o PO
- Aceitam as contas anuais e realizam controlos administrativos sobre a integralidade e exatidão das contas, para que as possam aprovar e liberar os 10% retidos previamente como garantia(*)
- Realizam controlos documentais de cada pacote de garantia e auditorias de conformidade selecionadas nos Estados-Membros A Comissão realiza estes controlos para validar as taxas de erro residual comunicadas pelas autoridades de auditoria e, em seguida, publica-as nos seus relatórios anuais de atividades (RAA) relativos ao ano seguinte, juntamente com uma média ponderada como indicador-chave de desempenho

Estados-Membros

Autoridades nacionais/regionais

- Apresentam PO plurianuais para todo o quadro financeiro plurianual (QFP)
- Cofinanciam os custos elegíveis das operações de acordo com o PO

Autoridades de gestão

- Gerem os PO, assegurando a regularidade das despesas da coesão
- Selecionam as operações
- Verificam todas as despesas com base nos pedidos de pagamento dos beneficiários
- Verificam a elegibilidade das despesas antes de serem certificadas perante a Comissão

Autoridades de certificação

- Elaboram e apresentam pedidos de pagamento
- Elaboram e certificam as contas

Autoridades de auditoria

- Verificam as despesas incluídas nas contas anuais
- Elaboram o relatório anual de controlo, que indica a taxa de erro residual para os PO e inclui um parecer de auditoria sobre a regularidade das despesas declaradas e a eficácia do funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo

Beneficiários

- Comprometem-se a alcançar as metas dos indicadores de realizações e de resultados definidos nas convenções de subvenção
- Executam as operações
- Recebem reembolsos através das autoridades de gestão (contribuições da UE e nacionais/regionais)

(*) O artigo 130º do Regulamento (UE) nº 1303/2013 limita o reembolso dos *pagamentos intercalares* a 90%.

Fonte: TCE.

6.4. As *autoridades de auditoria* desempenham um papel fundamental no quadro de controlo e de garantia das despesas em regime de gestão partilhada no período de 2014-2020[3]. Ao comunicarem a *taxa de erro residual*[4], contribuem para garantir que o nível de *irregularidade* nas contas anuais do *programa operacional (PO)* se mantém abaixo dos 2% (*limiar de materialidade* para a *legalidade e regularidade*[5]) do montante declarado. Após os controlos efetuados pelas suas *autoridades de gestão*, que são a "primeira linha de defesa", os Estados-Membros certificam as contas anuais de cada PO e informam a Comissão, responsável em última instância pela execução do orçamento da UE. Para o efeito, o processo de controlo e de garantia assenta num trabalho combinado em matéria de regularidade aos três níveis apresentados na ***figura 6.3***.

6.5. A rubrica 2, "Coesão, resiliência e valores", do QFP também abrange o financiamento da UE através de *programas* ou ações geridos diretamente pelas direções-gerais (DG) da Comissão[6] ou indiretamente, com o apoio de organizações parceiras ou de outras autoridades (como as agências nacionais *Erasmus+*), principalmente na sub-rubrica 2-B (ver ***figura 6.2***). Para os regimes de menor dimensão da sub-rubrica 2-B, a Comissão é a única responsável por assegurar a regularidade das despesas.

---

[3] Relatório Anual relativo a 2017, pontos 6.5 a 6.15, e Relatório Anual relativo a 2018, figura 6.1.

[4] Nos seus *relatórios anuais de atividades (RAA)*, a Comissão refere-se à "*taxa de risco residual*" quando trata do encerramento do *período de programação* de 2007-2013 e à "taxa de erro residual total" (*TERT*) quando trata do período de programação de 2014-2020. No presente capítulo, o Tribunal refere-se a ambas como "taxa(s) de erro residual".

[5] Artigo 28º, nº 11, do Regulamento Delegado (UE) nº 480/2014 que completa o Regulamento (UE) nº 1303/2013.

[6] No que se refere às despesas na população de 2023 do Tribunal, DG EAC, DG EMPL, HERA, DG REFORM, DG REGIO, DG SANTE e *Agência de Execução Europeia do Clima, das Infraestruturas e do Ambiente (CINEA)*, sob a supervisão da DG MOVE.

Âmbito e método da auditoria

6.6. O objetivo do trabalho de auditoria do Tribunal era contribuir para a *Declaração de Fiabilidade* global, conforme descrito no ***anexo 1.1***, e avaliar a regularidade das despesas efetuadas no âmbito da totalidade da rubrica 2 do QFP e dos fundos da política de coesão (sub-rubrica 2-A). Neste âmbito, o Tribunal avaliou a fiabilidade do trabalho realizado pelas autoridades de auditoria e pela Comissão.

6.7. Para chegar a estas conclusões de auditoria, tal como nos anos anteriores, o Tribunal aplicou a abordagem e os métodos que constam do ***anexo 1.1*** à auditoria das despesas da coesão, examinando os elementos descritos na ***figura 6.4***.

Figura 6.4 – Elementos auditados

(*) Em relação aos fundos da política de coesão, a **amostra** era constituída por 204 *operações* cujas despesas tinham sido certificadas em *pacotes de garantia* (previamente verificados por uma *autoridade de auditoria*) e 12 *instrumentos financeiros* (sub-rubrica 2-A). Incluía ainda 22 operações geridas direta ou indiretamente pela Comissão (oito ao abrigo da sub-rubrica 2-A e 14 da sub-rubrica 2-B).

Fonte: TCE.

6.8. Da população global constituída por 60,2 mil milhões de euros (ver ***figura 6.1***), as despesas em gestão partilhada do período de 2014-2020 representaram 50,2 mil milhões de euros, que foram incluídos nas contas aceites apresentadas em 416 PO e 357 pacotes de garantia para o exercício contabilístico de 2021/2022. Incluía ainda as despesas do período de 2007-2013 no âmbito dos nove PO que a Comissão encerrou total ou parcialmente[7] em 2023 (0,4 mil milhões de euros).

6.9. Relativamente ao período de 2021-2027, a Comissão efetuou adiantamentos no valor de 3,9 mil milhões de euros e pagamentos intercalares no valor de 1,9 mil milhões de euros em 2023. O Tribunal não procedeu à amostragem destas despesas, uma vez que o faz apenas quando as despesas pagas pelos beneficiários já foram reembolsadas, auditadas pelas *autoridades responsáveis pelos programas*, incluídas nos pedidos de pagamento pagos e integradas nas contas aceites pela Comissão[8].

6.10. Desde o início de 2020, a UE adotou várias medidas para fazer face aos desafios colocados, designadamente, pela pandemia de COVID-19 (*Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus – CRII* e CRII+) e pelo afluxo de migrantes e de refugiados (*Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa – CARE)*). Entre estas, contam-se simplificações processuais para os fundos da política de coesão do período de 2014-2020, incluindo a possibilidade de um financiamento da UE a 100%. A amostra do Tribunal incluiu também projetos que beneficiam desta possibilidade. Além disso, a iniciativa *REACT-EU* disponibilizou financiamento adicional, com uma taxa máxima de cofinanciamento da UE de 100%. Uma vez que o período de elegibilidade para as despesas de 2014-2020 terminou em 31 de dezembro de 2023, o financiamento adicional concedido através da REACT-EU pode ter aumentado a pressão para utilizar os fundos[9]. Ao mesmo tempo, a taxa de cofinanciamento de 100% permitiu uma *absorção* mais rápida do financiamento disponível para os programas de 2014-2020 pelos Estados-Membros.

---

[7] A Comissão liquida apenas os montantes não contestados, e as questões que têm um impacto significativo permanecem em aberto. O saldo definitivo é liquidado e o PO encerrado quando todas as questões pendentes estiverem resolvidas.

[8] Até abril de 2024, a Comissão adotou 354 programas do FEDER, do FC e do FSE+ do período de 2021-2027.

[9] Relatório Especial 02/2023, *Adaptação das regras da política de coesão para reagir à COVID-19*.

6.11. O Tribunal selecionou em duas etapas a sua amostra de 204 operações, recolhida a partir de despesas certificadas em pacotes de garantia no ano de 2023. Primeiro, selecionou 29 pacotes (35 em 2022) do período de programação de 2014-2020, abrangendo 58 *PO* (66 em 2022). Destes pacotes, retirou então para amostragem operações que tinham sido previamente verificadas pelas autoridades de auditoria. Relativamente a 2023, o Tribunal realizou visitas de auditoria no local no âmbito de 88 operações (67 em 2022). Estes controlos permitiram-lhe entrevistar o pessoal das autoridades responsáveis pelos programas e os beneficiários, obter elementos de prova adicionais (como documentos originais) e realizar inspeções físicas de *realizações* financiadas pela UE.

6.12. No que se refere ao exercício contabilístico de 2021/2022, os Estados-Membros comunicaram desembolsos através de instrumentos financeiros no âmbito de 124 PO, representando 3,0 mil milhões de euros (128 PO e 5,5 mil milhões de euros em relação a 2022). O Tribunal recolheu uma amostra de 12 instrumentos financeiros (15 em 2022) do período de 2014-2020 a partir dos quais tinham sido efetuados pagamentos aos *destinatários finais*. Desta amostra, o Tribunal auditou 67 empréstimos, 36 comissões de gestão, 31 investimentos em *capital próprio* e *quase capital* e 21 garantias.

6.13. O ***anexo 6.1*** mostra a repartição da amostra de operações do Tribunal e as constatações relativas às operações assinaladas nos 27 Estados-Membros e no Reino Unido[10] na sub-rubrica 2-A do QFP.

6.14. No âmbito dos seus testes relativos a 2023, o Tribunal recolheu também uma amostra de 22 operações (com despesas que ascendiam a 6,9 mil milhões de euros) relativas a programas em *regime de gestão direta ou indireta* pela Comissão. A amostra abrangeu o contributo do FC para o *Mecanismo Interligar a Europa (MIE)*, as *Ações Urbanas Inovadoras*, o Erasmus+, o contributo do *Instrumento de Apoio de Emergência (IAE)* para o desenvolvimento e o fornecimento de vacinas contra a COVID-19, bem como as operações relacionadas com os contratos de prestação de serviços e de obras adjudicados pela Comissão.

[10] Os programas do Reino Unido do período de 2014-2020 continuam a fazer parte das despesas da rubrica 2 do QFP.

Regularidade das operações, RAA e outros mecanismos de governação

Resultados dos testes das operações

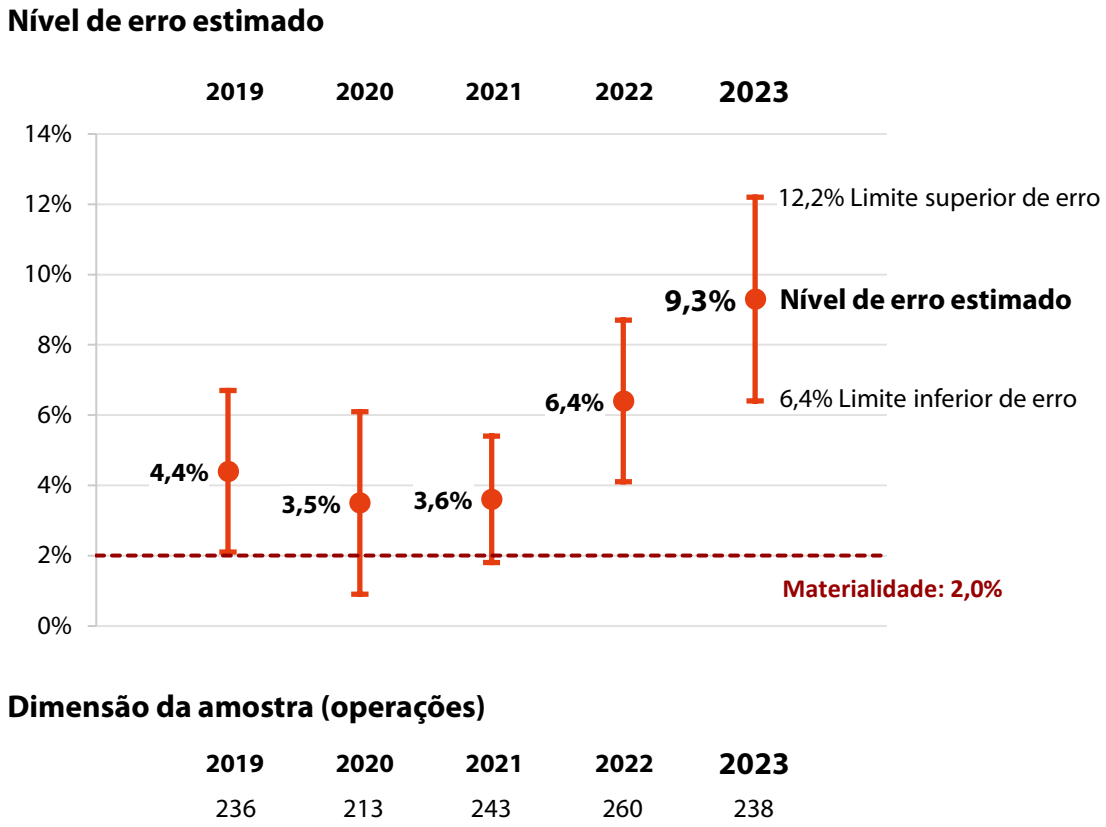
6.15. Para 2023, o Tribunal estima que o nível de erro da rubrica 2 do QFP se situe em 9,3%[11] (ver ***figura 6.5***). Baseia esta estimativa na auditoria de 238 operações, em que detetou e quantificou 49 erros (50 em 2022) que não tinham sido detetados ou não tinham sido corrigidos de forma adequada pelas autoridades de auditoria. A estimativa do Tribunal inclui igualmente as constatações das autoridades de auditoria, que comunicaram 52 erros (58 em 2022) nas mesmas operações. Nos seus cálculos, o Tribunal teve em conta as correções aplicadas pelas autoridades responsáveis pelos programas (no valor total de 337,0 milhões de euros).

6.16. Nos termos do artigo 287º, nº 2, do TFUE, "*[o] Tribunal de Contas examina a legalidade e a regularidade das receitas e despesas e garante a boa gestão financeira. Ao fazê-lo, assinalará, em especial, quaisquer irregularidades.*" A taxa de erro representa a parte das despesas declaradas relativamente às quais o trabalho do Tribunal mostra que as condições de pagamento estabelecidas no *Regulamento Financeiro*, no *Regulamento Disposições Comuns (RDC)* e no regulamento relativo à proteção dos interesses financeiros da UE não foram cumpridas de uma ou mais formas. Erros deste tipo têm um *impacto* financeiro direto e mensurável no montante de pagamento autorizado na altura a partir do orçamento da União. Todavia, o nível de erro *estimado* comunicado pelo Tribunal não deve ser interpretado como equivalente ao montante potencial das *correções financeiras* que a Comissão pode impor em conformidade com as regras aplicáveis. O Tribunal está a realizar uma auditoria de resultados para determinar se as correções financeiras da Comissão no domínio da coesão estão concebidas e são aplicadas tendo em vista a proteção do orçamento da UE. Com a presente auditoria, pretende avaliar se as correções financeiras são um instrumento eficaz e se a Comissão o tem utilizado eficazmente para proteger os interesses financeiros da União no que se refere ao período de 2014-2020 As

[11] O nível de erro estimado apenas para a rubrica 2-A situa-se em 10,1% (limite inferior de erro: 6,9%; limite superior de erro: 13,3%). O nível de erro estimado apenas para os fundos da política de coesão situa-se em 10,1% (limite inferior de erro: 6,8%; limite superior de erro: 13,4%).

constatações da auditoria deverão ser publicadas no âmbito de um relatório especial previsto para meados de 2025.

Figura 6.5 – Impacto estimado dos erros quantificáveis

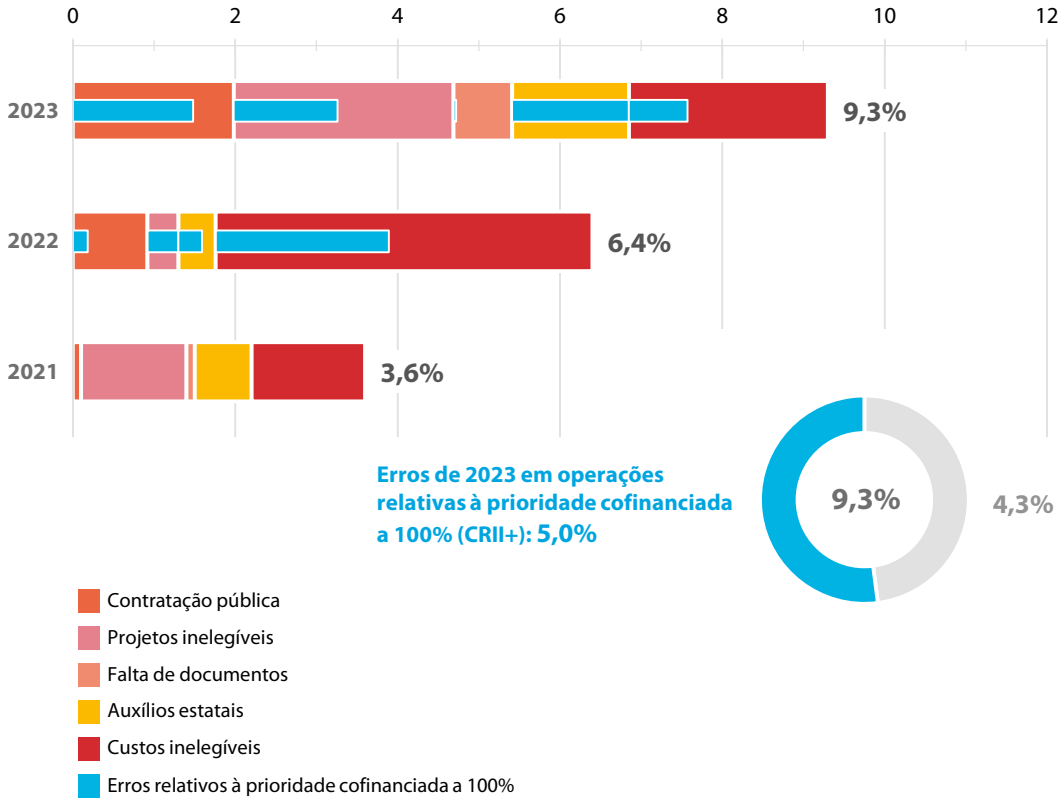


Fonte: TCE.

6.17. Este ano, uma vez mais, o nível de erro estimado pelo Tribunal é significativamente superior ao limiar de materialidade de 2%. O Tribunal observa que várias circunstâncias exerceram uma pressão adicional sobre as administrações dos Estados-Membros e aumentaram o risco sobre a sua capacidade de assegurar a regularidade das despesas e a sua conformidade com os princípios da *boa gestão financeira*. Estas circunstâncias incluem a disponibilização de recursos adicionais significativos da REACT-EU e o fim, a 31 de dezembro de 2023, do período de elegibilidade da coesão de 2014-2020, o qual, nos últimos anos, se sobrepõe ao período de elegibilidade do MRR.

6.18. A ***figura 6.6*** compara o *nível de erro estimado* este ano com os valores dos últimos dois anos, em pontos percentuais. Mostra igualmente o contributo global dos níveis de erro estimados (ver barras azuis) relacionados com operações no âmbito de financiamento adicional através da REACT-EU, bem como da flexibilidade através da CRII+ e da CARE.

Figura 6.6 – Comparação do contributo para os níveis de erro estimados por categoria
(em pontos percentuais)



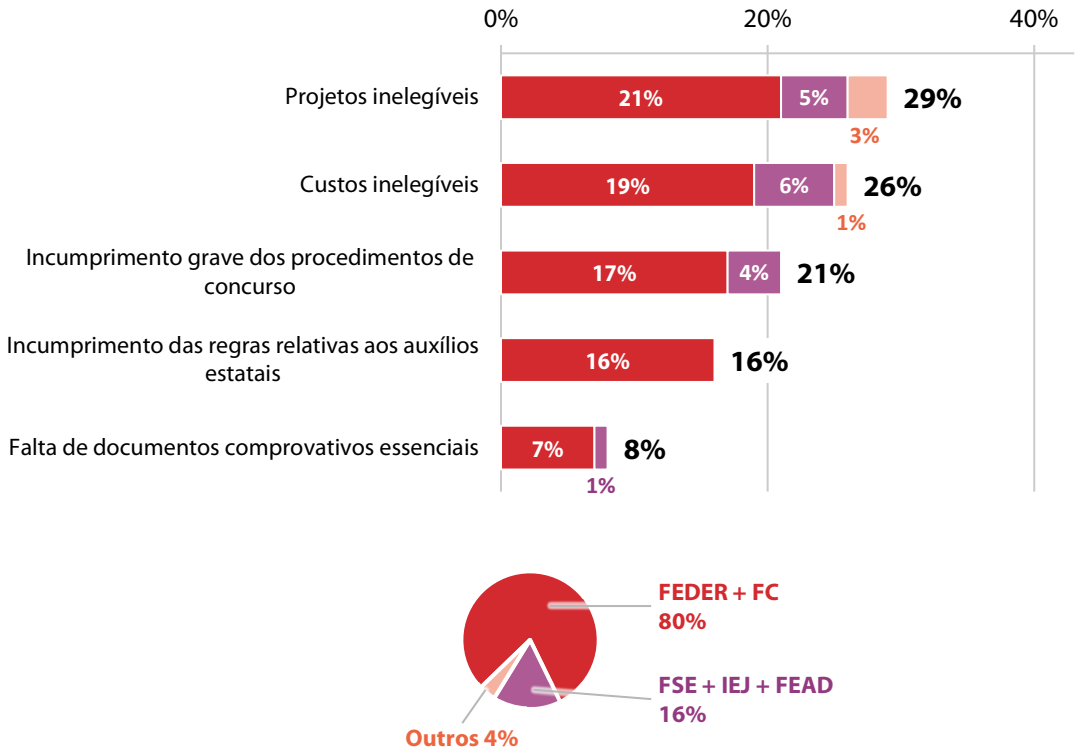
Fonte: TCE.

6.19. Os 52 *erros quantificáveis* comunicados pelas autoridades de auditoria diziam respeito a custos inelegíveis (34), irregularidades nos *procedimentos de contratação pública* (12), falta de documentos comprovativos (3), erros contabilísticos e de cálculo (3), *opção de custos simplificados (OCS)* (2) e infrações às regras relativas aos *auxílios estatais* (2)[12]. Os Estados-Membros aplicaram correções financeiras com vista a corrigir os erros individuais assinalados e a reduzir as taxas de erro residual para um nível inferior ou igual ao limiar de materialidade de 2%. A taxa de erro calculada pelo Tribunal tem em conta as correções efetuadas pelas autoridades nacionais.

[12] Uma única operação pode estar afetada por mais de um tipo de erro.

6.20. A *figura 6.7* mostra os 49 erros detetados pelo Tribunal para além dos detetados, ou que não foram corrigidos de forma adequada, pelas autoridades de auditoria nas mesmas operações. O Tribunal apresenta uma análise dos mesmos por categoria (antes de ter em conta as correções financeiras) e por fundo da UE. Os custos e projetos inelegíveis e as infrações às regras em matéria de contratação pública foram os erros que mais contribuíram para o nível de erro estimado pelo Tribunal. Os pontos *6.21* a *6.38* apresentam mais informações sobre estes erros.

Figura 6.7 – Contributo dos erros detetados pelo Tribunal para a taxa de erro global



Fonte: TCE.

Foram detetados projetos inelegíveis

6.21. O Tribunal detetou sete projetos inelegíveis: três na República Checa, um em Espanha, um na Hungria e um na Polónia, bem como um em gestão direta (ver exemplo na *caixa 6.1*). Estes projetos representaram 14,3% de todos os erros quantificáveis que o Tribunal detetou e cerca de 2,7 pontos percentuais do nível de erro estimado (contribuem para 29% dos erros).

Caixa 6.1

Projeto financiado apesar da inelegibilidade

Uma empresa privada da República Checa recebeu financiamento do FEDER para adquirir novos equipamentos informáticos com vista a aumentar as vendas e a competitividade. O convite à apresentação de propostas exigia que as candidaturas descrevessem suficientemente cada elemento do projeto e justificassem a sua ligação às atividades do mesmo, sob pena de exclusão.

O Tribunal constatou que, na candidatura ao projeto, a empresa não descreveu nem justificou suficientemente o equipamento informático a adquirir. Além disso, a maior parte do equipamento não estava diretamente relacionado com as atividades do projeto nem cumpria o critério de *economia* deste.

Por conseguinte, a *autoridade de gestão* deveria ter excluído esta candidatura do financiamento. Assim, o Tribunal considera as despesas inelegíveis.

Além disso, a sua visita no local revelou que parte do equipamento recentemente adquirido não foi utilizado pelo *beneficiário*, mas sim pela sua filial, que não era elegível para financiamento através do convite lançado no âmbito do programa em questão.

Portanto, o Tribunal considera inelegíveis os custos relativos ao equipamento utilizado pela filial.

Foram detetados custos inelegíveis

6.22. Quando declaram despesas à Comissão nas suas contas, as autoridades dos Estados-Membros certificam que estas foram efetuadas em conformidade com as regras aplicáveis ao nível nacional e da UE e que a ajuda foi concedida a beneficiários e operações que cumpriam os requisitos de elegibilidade do PO. O pacote de garantia contém mesmo, na declaração de gestão, uma afirmação expressa de que estas despesas são totalmente legais e regulares.

6.23. Na sua amostra, o Tribunal detetou 25 casos de custos inelegíveis que não tinham sido assinalados pelas autoridades de auditoria apesar de terem verificado as mesmas operações. Os principais motivos para a inelegibilidade foram custos não relacionados com o projeto, participantes inelegíveis e despesas não pagas pelo beneficiário. Estes casos representaram 51% de todos os erros quantificáveis que o Tribunal detetou e cerca de 2.4 pontos percentuais do nível de erro estimado (contribuem para 26% dos erros).

6.24. A ***caixa 6.2*** apresenta um exemplo de despesas inelegíveis.

Caixa 6.2

Despesas inelegíveis relativas ao apoio de emergência no contexto da COVID-19: inexistência de provas que sustentem as declarações sob compromisso de honra dos destinatários

O Tribunal auditou uma operação regional do FEDER em Itália destinada a prestar apoio financeiro em setores afetados pelas restrições relacionadas com a pandemia de COVID-19. No âmbito da operação auditada, a região concedeu apoio ao rendimento sob a forma de *montantes fixos* não reembolsáveis a mais de 1 500 destinatários finais (PME, trabalhadores por conta própria ou associações) nos setores visados, calculando-o com base no volume de negócios de 2019. O convite à apresentação de propostas exigia que os destinatários finais declarassem que cumpriam os critérios de elegibilidade.

O Tribunal auditou as despesas relativas a 30 destinatários finais, constatando que a autoridade de auditoria não tinha verificado as declarações sob compromisso de honra destes com base em elementos comprovativos adequados. Um beneficiário final declarou que não tinha reembolsos pendentes relacionados com auxílios financeiros anteriores, apesar de, no ano anterior à declaração, as autoridades regionais terem revogado uma ajuda que lhe fora concedida e de o destinatário final não a ter reembolsado. A pedido do Tribunal, as autoridades verificaram a declaração e constataram que o destinatário final ainda não tinha reembolsado a ajuda anteriormente revogada. Consequentemente, lançaram um procedimento para revogar também o apoio financeiro do FEDER a este destinatário final auditado pelo Tribunal. As autoridades permitiram-lhe reembolsar em parcelas a ajuda anteriormente revogada (cofinanciada ao abrigo do PO do FSE para 2007-2013), considerando que a questão da elegibilidade relativa à operação do FEDER ficaria assim resolvida.

Contudo, o Tribunal considera que as despesas não são elegíveis, uma vez que o destinatário final não cumpria os critérios de elegibilidade quando se candidatou ao financiamento do FEDER e fez uma declaração contradita pelas provas documentais disponíveis, pelo que a iniciativa das autoridades não elimina a irregularidade. O Tribunal detetou igualmente dois outros destinatários finais cujas declarações sob compromisso de honra careciam de elementos de prova adequados e três destinatários finais inelegíveis por outros motivos.

Estas constatações confirmam que se mantém pertinente a recomendação formulada pelo Tribunal no seu Relatório Anual relativo a 2022[13] sobre a necessidade de as autoridades de auditoria disporem de métodos adequados para verificarem a validade e fiabilidade destas declarações.

[13] Relatório Anual relativo a 2022, recomendação 6.5.

Detetadas infrações às regras do mercado interno no domínio da contratação pública e dos auxílios estatais

Vinte e sete casos de incumprimento das regras da UE ou nacionais em matéria de contratação pública

6.25. As regras em matéria de contratação pública são fundamentais para garantir que os fundos públicos são utilizados de forma económica e eficiente, respeitando simultaneamente os princípios da transparência, da proporcionalidade, da igualdade de tratamento e da não discriminação. Além disso, a contratação pública é um elemento essencial do bom funcionamento do mercado único da UE. O Tribunal audita a conformidade das operações com as regras nacionais e da UE em matéria de contratação pública requeridas ao abrigo do RDC[14].

6.26. Em 27 procedimentos auditados no âmbito da sua amostra, o Tribunal detetou casos de incumprimento das regras nacionais ou da UE em matéria de contratação pública na República Checa, na Hungria, em Portugal, na Roménia, bem como um caso ao abrigo do regime de *gestão direta*. O Tribunal classificou os erros que constituem violações graves das regras da UE ou nacionais em matéria de contratação pública como quantificáveis. Encontrou sete casos deste tipo na República Checa, na Hungria e em Portugal. As irregularidades em causa não foram detetadas pelas autoridades de auditoria, apesar de estas terem examinado as mesmas operações, ou foram detetadas, mas não foram corrigidas de forma adequada (Hungria). A ***caixa 6.3*** apresenta exemplos de adjudicações por ajuste direto injustificadas na Hungria e em Portugal. Os sete casos classificados como quantificáveis representaram 14,3% de todos os erros deste tipo detetados, ou seja, aproximadamente 2,0 pontos percentuais do nível de erro estimado (contribuindo 21% para o erro).

[14] Artigo 6º do RDC: "[a]s operações apoiadas pelos FEEI devem cumprir a legislação aplicável da União e a legislação nacional relativa à sua aplicação ("lei aplicável")."

Caixa 6.3

Ajuste direto injustificado de serviços de consultoria

No caso de um projeto financiado pelo FEDER em Portugal, o beneficiário era uma associação do setor privado responsável pelo apoio ao desenvolvimento de *pequenas e médias empresas (PME)*. Este apoio consistia na contratação de serviços de consultoria a prestar às PME para as ajudar a aceder aos mercados estrangeiros.

A associação não realizou um procedimento de contratação pública para vários serviços de consultoria, por considerar que era desnecessário.

No entanto, uma vez que a maior parte das receitas da associação provinham de fontes públicas, era obrigada a lançar um procedimento de contratação pública ao abrigo da legislação nacional. A autoridade de auditoria não detetou esta questão quando efetuou a verificação do projeto.

O Tribunal considera que o beneficiário procedeu a um ajuste direto injustificado para os serviços de consultoria, em violação da legislação nacional em matéria de contratação pública.

Ajuste direto injustificado de assistência jurídica

Na Hungria, um consórcio de três entidades (o beneficiário) recebeu uma *subvenção* para prestar assistência jurídica gratuita a trabalhadores e empregadores em matéria de legislação laboral e outras questões do foro jurídico e empresarial.

Inicialmente, o beneficiário lançou um concurso público aberto, uma vez que o montante envolvido era superior ao limiar da UE. Todavia, o organismo nacional de controlo em matéria de contratação pública concluiu que o comportamento dos proponentes poderá ter distorcido ilegalmente a concorrência e, assim, emitiu um parecer negativo sobre o concurso. Subsequentemente, o beneficiário dividiu o contrato inicial em vários contratos de valor inferior. Cada um deles ficava abaixo do limiar fixado pela Diretiva da UE relativa aos contratos públicos, pelo que foram todos adjudicados através de ajuste direto, e não por concurso público. O beneficiário adjudicou um destes contratos a um proponente envolvido no presumível conluio aquando do procedimento de concurso inicial.

O Tribunal considera inelegíveis as despesas relacionadas com estes contratos devido à ausência de um procedimento de contratação pública conforme aos termos da Diretiva da UE relativa aos contratos públicos.

6.27. Os restantes 20 dos 27 casos de incumprimento das regras da UE ou nacionais em matéria de contratação pública mencionados no ponto ***6.26*** não tiveram impacto direto no pagamento efetuado, pelo que o Tribunal não os classificou como quantificáveis. No entanto, em cinco destes casos, os Estados-Membros deveriam ter aplicado uma correção financeira em conformidade com as orientações da Comissão[15].

6.28. A legislação nacional e da UE estipula que as autoridades adjudicantes devem evitar conflitos de interesses quando realizam procedimentos de contratação pública. A ***caixa 6.4*** apresenta dois exemplos que o Tribunal detetou em que os conflitos de interesses afetaram os resultados da contratação pública. Estes exemplos confirmam que se mantém pertinente a recomendação que o Tribunal formulou no seu Relatório Anual relativo a 2022[16] quanto às auditorias temáticas sobre conflitos de interesses.

Caixa 6.4

Presidente da câmara agiu em nome da entidade adjudicante e do proponente vencedor

Na Hungria, a entidade adjudicante de um projeto do FEDER auditado pelo Tribunal foi um município, que lançou um procedimento de contratação pública para renovar um centro de dia municipal uma vez que o contrato era superior ao limiar nacional. Contudo, nenhum anúncio de concurso foi publicado.

O *organismo intermédio* concluiu que o presidente da câmara participou na elaboração do procedimento de contratação e no processo de tomada de decisões, ao mesmo tempo que desempenhava funções em nome de uma empresa detida na íntegra pelo município e detinha direitos de propriedade sobre a empresa vencedora. Por conseguinte, agiu em nome da entidade adjudicante e do proponente vencedor sem tomar as medidas adequadas para atenuar o conflito de interesses.

A autoridade de auditoria detetou e determinou corretamente a existência de um conflito de interesses. No entanto, em vez de aplicar uma correção financeira de 100%, tal como se especifica nas orientações da Comissão, aplicou apenas uma correção de 10% aos custos afetados por esta irregularidade. O Tribunal considera que a autoridade de auditoria justificou indevidamente a inadequada diminuição do conflito de interesses com base em circunstâncias atenuantes.

---

[15] Decisão de Execução C(2019) 3452 da Comissão.

[16] Relatório Anual relativo a 2022, recomendação 6.3.

O proponente selecionado ajudou a elaborar o caderno de encargos

O Tribunal auditou uma operação na República Checa que envolveu a construção de um sistema automático de estacionamento para bicicletas em torre. Para a contratação, a entidade adjudicante, um organismo público, recorreu a um concurso aberto simplificado. No âmbito de um procedimento deste tipo, as autoridades devem tratar os operadores económicos de forma equitativa, evitando discriminações e conflitos de interesses.

O Tribunal constatou que parte das especificações técnicas foi elaborada por uma empresa cujo coproprietário era o proponente único e que foi incluída como subcontratante principal. A parte geral da documentação do concurso mostrava uma imagem do produto do proponente vencedor e incluía uma declaração de exoneração de responsabilidade geral segundo a qual, se fossem feitas referências a marcas ou a produtos específicos na documentação do concurso, seriam permitidas soluções "equivalentes". Contrariamente a esta declaração geral, o caderno de encargos foi adaptado ao produto do proponente único de forma tão pormenorizada que, na prática, não permitia a adjudicação do concurso a fabricantes de produtos equivalentes. Por exemplo, o caderno de encargos continha um requisito de exatamente 118 lugares para bicicletas, que era a capacidade do produto do proponente único que elaborou as especificações técnicas (à revelia, até, do estudo de viabilidade, que definia 126 lugares para bicicletas).

As necessidades da entidade adjudicante não justificavam, de forma imparcial, as especificações técnicas do objeto do concurso, tal como exigido pela legislação nacional. Ao adjudicar o contrato ao proponente único (que participou na elaboração das especificações técnicas discriminatórias e garantiu, para si mesmo, uma vantagem em relação a outros fabricantes de sistemas de estacionamento para bicicletas em torre no mercado da UE), a entidade adjudicante pactuou com um conflito de interesses e violou a legislação nacional em matéria de contratação pública.

6.29. O Tribunal auditou quatro procedimentos de contratação pública húngaros que foram sujeitos a uma correção fixa de 10% devido a insuficiências dos sistemas de gestão e de controlo anteriormente detetadas pela Comissão. Esta recomendou à autoridade de auditoria que não auditasse os contratos iniciais sujeitos à correção fixa e que limitasse o seu âmbito de auditoria às alterações subsequentes dos contratos em causa. É pouco provável que esta metodologia permita detetar casos de *fraude* e de conflito de interesses nos contratos iniciais. Nos quatro procedimentos de contratação pública auditados, o Tribunal detetou erros com um impacto superior a 10%. Em geral, existe o perigo de a correção de 10% não ser suficiente e de os casos de fraude não serem detetados, o que representa um risco para os interesses financeiros da UE.

Quatro projetos infringiam as regras em matéria de auxílios estatais

6.30. Este ano, o Tribunal detetou quatro projetos que infringiam as regras da UE em matéria de auxílios estatais, considerando que deveriam ter recebido menos financiamento público, ou mesmo nenhum. Estes projetos representaram 8,2% de todos os erros quantificáveis que o Tribunal detetou e cerca de 1,5 pontos percentuais do nível de erro estimado (contribuem para 16% dos erros).

6.31. Na ***caixa 6.5***, o Tribunal apresenta um exemplo de infração das regras em matéria de auxílios estatais na Polónia.

Caixa 6.5

Aplicação inadequada das regras em matéria de auxílios estatais: declaração incorreta dos custos de investimento como despesas de exploração, e não como amortização

Três grandes empresas privadas da Polónia receberam subvenções para projetos de I&D ao abrigo do *Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC)*. Os três projetos (não relacionados entre si) visavam desenvolver tecnologias inovadoras a utilizar nas atividades empresariais dos beneficiários após a conclusão do projeto.

A auditoria do Tribunal revelou que os três projetos infringiram o artigo 25º do RGIC ao declararem erradamente os custos totais do equipamento das novas linhas de produção cofinanciadas. De acordo com este artigo, se o equipamento continuar a ser utilizado após a conclusão do projeto, apenas são considerados elegíveis para cofinanciamento da UE os custos de amortização correspondentes à duração do projeto.

Por conseguinte, o Tribunal conclui que uma parte significativa dos auxílios concedidos a estes projetos (entre 69% e 94%) não estava em conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais e, portanto, não era elegível para financiamento.

Pese embora o facto de o Tribunal ter comunicado o mesmo tipo de infração no seu Relatório Anual relativo a 2022[17], detetou três projetos em 2023 afetados por este tipo de erro, o que indica uma deficiência do sistema nesta matéria.

[17] Relatório Anual relativo ao exercício de 2022, caixa 6.5.

Falta de documentos comprovativos essenciais

6.32. Os beneficiários e as autoridades responsáveis pelos programas devem manter sistemas e procedimentos que assegurem uma *pista de auditoria* adequada a fim de provarem a elegibilidade das despesas, o que inclui a manutenção de registos documentais suficientes e apropriados das provas que sustentam as conclusões da auditoria[18]. Além disso, o RDC exige que os documentos sejam conservados durante, pelo menos, dois ou três anos após a aprovação das contas[19]. A obtenção e conservação de documentação adequada são essenciais ao funcionamento eficaz dos sistemas de controlo.

6.33. Em oito das operações examinadas pelo Tribunal faltavam informações ou documentos comprovativos. O Tribunal classificou seis destes erros como quantificáveis porque nem as autoridades responsáveis pelo programa nem os beneficiários conseguiram apresentar documentos essenciais que demonstrassem o cumprimento das condições de elegibilidade. Na ***caixa 6.6*** é apresentado um exemplo desta situação. Estes erros tiveram um impacto financeiro direto e mensurável no montante das operações subjacentes financiadas pelo orçamento da UE. Representaram aproximadamente 12,2% das operações quantificadas pelo Tribunal e 0,7 pontos percentuais do nível de erro estimado (uma contribuição de 8% para o erro).

---

[18] *Normas Internacionais de Auditoria (ISA)* 500 – Provas de auditoria, e 230 – Documentação de auditoria.

[19] Artigo 140º, nº 1, do RDC: "… [que os documentos relativos a] operações em relação às quais a despesa elegível total seja inferior a 1 000 000 [de euros] sejam colocados à disposição da Comissão e do Tribunal de Contas Europeu, mediante pedido, por um período de três anos…".

Caixa 6.6

Pista de auditoria insuficiente no respeitante à execução do projeto

Na República Checa, o Tribunal auditou um projeto cofinanciado pela UE centrado no desenvolvimento de novos métodos de diagnóstico para detetar placas de aterosclerose instáveis, bem como no desenvolvimento e ensaio de dois protótipos. A operação foi executada no âmbito do PO Empresas e inovação para a competitividade.

Embora o desenvolvimento destes novos métodos de diagnóstico fosse um dos objetivos da operação auditada, o beneficiário não apresentou quaisquer provas do mesmo.

O beneficiário deveria também ter mantido um registo pormenorizado dos testes da funcionalidade dos protótipos, mas não forneceu ao Tribunal quaisquer elementos de prova neste sentido.

Não existiam provas de que o projeto tivesse sido executado tal como previsto na convenção de subvenção. O Tribunal quantificou este erro devido à ausência de documentos comprovativos essenciais.

Foram suscitadas questões quanto aos instrumentos financeiros

6.34. Os instrumentos financeiros (sobretudo empréstimos, garantias e capital próprio) são uma forma de apoio reembolsável. O desembolso através de instrumentos financeiros diminuiu de 5,5 mil milhões de euros no exercício contabilístico de 2020/2021 para 3,0 mil milhões de euros no exercício contabilístico auditado, de 2021/2022.

6.35. Nas 12 operações auditadas (abrangendo 119 destinatários finais e 36 comissões de gestão), o Tribunal detetou sete destinatários finais que receberam apoio apesar de operarem num setor económico inelegível (um em Itália e dois na Eslovénia) ou não cumprirem os critérios de elegibilidade (um na Alemanha) ou o acordo de financiamento (dois em Itália e um na Hungria). O Tribunal quantificou os casos da Eslovénia (ver ***caixa 6.7***) e da Alemanha. Estes casos permanecerão inelegíveis no momento do *encerramento* dos PO.

Caixa 6.7

Auxílio atribuído num setor inelegível

O Tribunal auditou um instrumento financeiro na Eslovénia destinado a promover o empreendedorismo melhorando o acesso das PME a fontes de financiamento de capital próprio e quase-capital. Os acordos-quadro de financiamento nacionais excluem as atividades imobiliárias e os correspondentes investimentos e serviços informáticos como beneficiários do auxílio.

O Tribunal detetou dois destinatários finais que realizavam atividades inelegíveis relacionadas com bens imóveis e serviços informáticos correspondentes. Um criou e geria uma plataforma *online* para arrendar escritórios e salas de conferência. O outro explorava uma plataforma *online* que oferecia casas móveis para venda ou arrendamento, arrendando igualmente terrenos para casas móveis. Os dois destinatários finais e as suas atividades apoiadas pelo instrumento financeiro não são, assim, elegíveis.

Operações geridas direta ou indiretamente pela Comissão

6.36. Esta secção do relatório apresenta as constatações do Tribunal relativas às despesas geridas direta ou indiretamente pela Comissão, ou seja, não em regime de gestão partilhada. O Tribunal observou e quantificou o caso de um projeto inelegível financiado em regime de gestão direta através do instrumento MIE na Eslováquia (ver ***caixa 6.8***). Na Eslovénia e em França (no âmbito das Ações Urbanas Inovadoras), o Tribunal detetou igualmente casos de incumprimento das regras em matéria de contratação pública.

Caixa 6.8

Critérios de exclusão não aplicados e proteção insuficiente dos interesses financeiros da UE

Na Eslováquia, o Tribunal auditou uma operação que fazia parte de um projeto global executado através de um procedimento de contratação pública, cofinanciado tanto pelo Fundo de Coesão como pelo MIE.

A *agência de execução* da Comissão aprovou a subvenção com base numa declaração sob compromisso de honra incorreta. O Tribunal constatou que os representantes dos beneficiários com poderes de controlo e de tomada de decisão tinham sido condenados por falta profissional, o que deveria ter conduzido à exclusão do beneficiário no âmbito do convite à apresentação de propostas do MIE. O projeto não era, portanto, elegível para apoio financeiro da UE.

Além disso, na parte do projeto relativa à coesão, a autoridade de gestão aplicou uma correção financeira de 25% pela prorrogação injustificada da duração do projeto.

O beneficiário comunicou a correção financeira de 25% à agência de execução competente. A convenção de subvenção para a parte do MIE estabelece as sanções a aplicar ao beneficiário em caso de violações graves das regras da contratação pública, que podem ascender a 10% do valor da subvenção. No entanto, a agência em causa realizou o pagamento final sem aplicar a redução possível prevista na convenção de subvenção.

Por conseguinte, o Tribunal observou que a mesma irregularidade na contratação pública foi avaliada e corrigida de forma diferente em comparação com o regime de gestão partilhada. O nível de proteção dos interesses financeiros em caso de erros na contratação pública não é o mesmo.

6.37. O Tribunal detetou um caso relativo ao contributo do IAE para um projeto de desenvolvimento de vacinas contra a COVID-19 que se revelou infrutífero. Constatou que a Comissão aceitou a demonstração financeira do contratante sem analisar as operações subjacentes ou solicitar documentos comprovativos, pelo que não levantou quaisquer objeções aos montantes propostos no prazo de 30 dias previsto no contrato. A demonstração financeira apresentada pelo contratante incluía tanto as autorizações do projeto como as despesas efetivas para o desenvolvimento das vacinas. O Tribunal detetou que pelo menos 19,6 milhões de euros em autorizações assumidas pelo contratante não corresponderam a despesas efetuadas. Detetou, igualmente, custos inelegíveis numa ação financiada ao abrigo do Erasmus + em Espanha.

6.38. O total dos casos quantificados sob gestão direta e indireta representa cerca de 0,4 pontos percentuais do nível de erro estimado pelo Tribunal. O contributo dos casos quantificados pelo Tribunal é tido em conta na ***figura 6.6***.

Falta de acompanhamento do compromisso de alcançar a meta de desempenho inscrita nas convenções de subvenção

6.39. Durante o seu trabalho, o Tribunal assinala (e informa sobre) questões que não têm um impacto direto no pagamento inicial ao beneficiário, mas que implicam um risco financeiro e/ou podem conduzir a correções financeiras, por exemplo, se o beneficiário não cumprir os seus compromissos de alcançar as *metas* de desempenho.

6.40. A UE apoia projetos que visam alcançar os objetivos dos PO. Por conseguinte, os beneficiários são por vezes obrigados a assumir um compromisso contratual para alcançar o valor-alvo dos *indicadores de resultados* que contribuem para estes objetivos, quer no momento do pagamento, quer num determinado momento após o pagamento ser efetuado.

6.41. O Tribunal detetou dois casos na Bulgária em que o beneficiário não alcançou o valor do respetivo indicador de desempenho. Quantificou um destes casos porque, nos termos da convenção de subvenção, as autoridades nacionais deveriam ter aplicado uma correção financeira antes de certificarem as despesas perante a Comissão. No outro, um beneficiário concluiu o projeto e tinha a obrigação de comunicar um dos indicadores de resultados dois anos mais tarde. A auditoria do Tribunal, realizada depois de os valores dos indicadores estarem disponíveis, constatou que o beneficiário não cumpriu este compromisso.

Avaliação do Tribunal ao trabalho das autoridades de auditoria na gestão partilhada

As autoridades de gestão são a "primeira linha de defesa" contra despesas irregulares e as autoridades de auditoria são a "segunda linha de defesa"

6.42. O risco de erros nas despesas da coesão é elevado. Os beneficiários podem cometer erros quando solicitam financiamento da UE, quer inadvertidamente (por exemplo, quando não conhecem bem as regras, muitas vezes complexas), quer, por vezes, de forma deliberada.

6.43. As autoridades de gestão são a "primeira linha de defesa" na deteção e correção dos erros nas despesas declaradas pelos beneficiários. Os seus controlos são importantes para se assegurar tanto a conformidade das operações com o quadro jurídico, como o desempenho das mesmas. Não obstante, os resultados das auditorias do Tribunal nos últimos sete anos mostram que estes controlos ainda não são suficientemente eficazes.

6.44. As autoridades de auditoria são a "segunda linha de defesa" no quadro da garantia e do controlo das despesas e devem ser funcionalmente independentes das autoridades de gestão. Verificam, com base numa amostra, a regularidade das despesas que as autoridades de gestão declararam à Comissão e exigem que os erros detetados sejam corrigidos, a fim de assegurar que a taxa de erro residual nestes pacotes de garantia é inferior a 2% (limiar de materialidade).

As taxas de erro residual são superiores ao limiar de materialidade em mais de 60% do valor dos pacotes de garantia auditados pelo Tribunal em 2023

6.45. O Tribunal avaliou os trabalhos de 19 das 116 autoridades de auditoria em 13 Estados-Membros e no Reino Unido. A amostra do Tribunal era composta por 29 pacotes de garantia. À exceção de quatro casos, as autoridades de auditoria comunicaram à Comissão uma taxa de erro residual igual ou inferior a 2%.

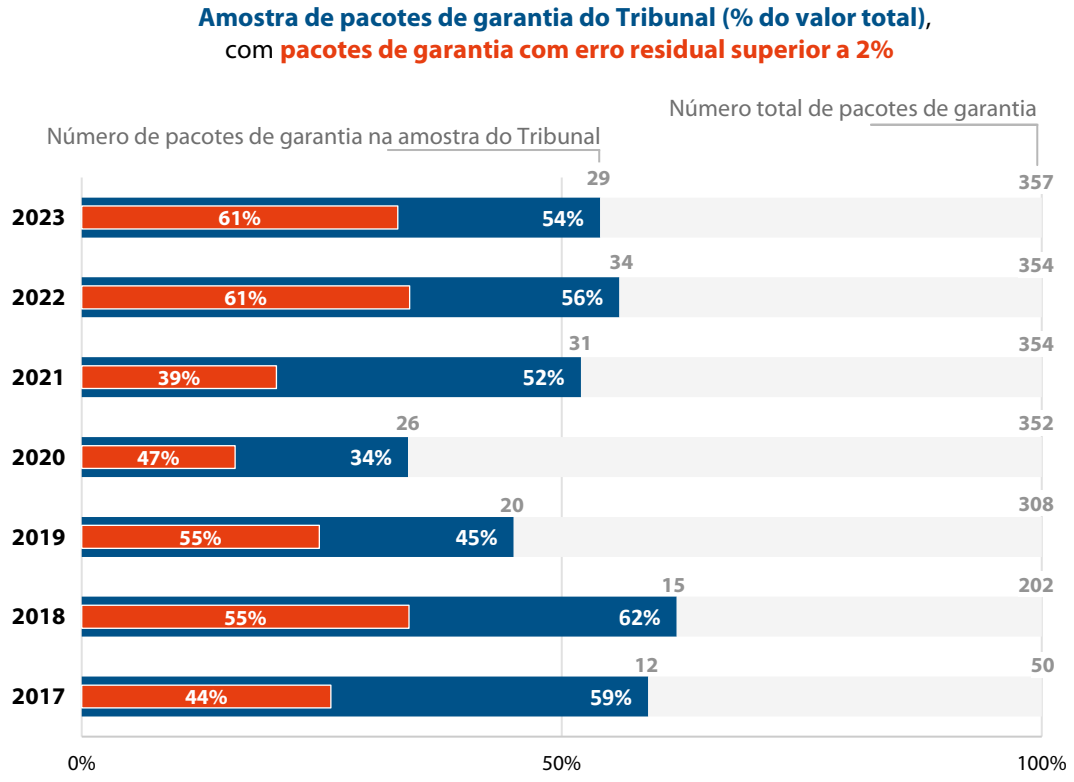
6.46. Nos *RAA* da DG REGIO e da DG EMPL, tendo em conta o seu próprio trabalho de auditoria e os resultados preliminares das auditorias do Tribunal relativas ao exercício de 2023, a Comissão ajustou para mais de 2% a taxa de erro residual de 11 dos 29 pacotes de garantia constantes da amostra do Tribunal.

6.47. Tendo em conta os erros detetados pela Comissão e as constatações da auditoria do Tribunal, o trabalho relativo à amostra deste ano revela que a taxa de erro residual era superior a 2% em 16 dos 29 pacotes de garantia auditados.

6.48. Os pacotes de garantia auditados pelo Tribunal representam uma parte significativa das despesas certificadas perante a Comissão pelas autoridades de certificação (2023: 54%). Desde 2017, a cobertura da amostra anual do Tribunal varia entre 34% e 62% das despesas certificadas nas contas anuais (ver as barras azuis na ***figura 6.8***).

6.49. Desde esse ano, o Tribunal classificou erros como quantificáveis em 58 dos 99 pacotes de garantia que auditou pelo menos uma vez. Trata-se de erros que não foram detetados pelos controlos das autoridades de auditoria às mesmas operações. O Tribunal constatou que, numa parte significativa dos pacotes de garantia que auditou, a taxa de erro residual está subestimada, sendo a taxa real frequentemente superior aos 2% do limiar de materialidade, apesar de ter sido certificada como inferior. A proporção varia entre 39% em 2021 e 61% em 2023 (ver as barras vermelhas na ***figura 6.8***). Esta divergência reflete lacunas persistentes no trabalho das autoridades de auditoria, que não são suficientemente visadas pelo trabalho de garantia da Comissão.

Figura 6.8 – Pacotes de garantia auditados e com uma taxa de erro residual superior a 2% (2017 a 2023)



Fonte: TCE.

As insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria reduzem a medida em que a Comissão pode confiar nos resultados

6.50. O Tribunal detetou vários tipos de insuficiências no trabalho de todas as autoridades de auditoria auditadas (19). À semelhança de 2022, estas insuficiências afetaram mais de metade das operações examinadas pelo Tribunal. Os erros detetados nestas operações poderiam e deveriam ter sido detetados pelas autoridades de

auditoria quando efetuaram os seus controlos. A falha em fazê-lo reduz a medida em que a Comissão pode confiar nos resultados do seu trabalho.

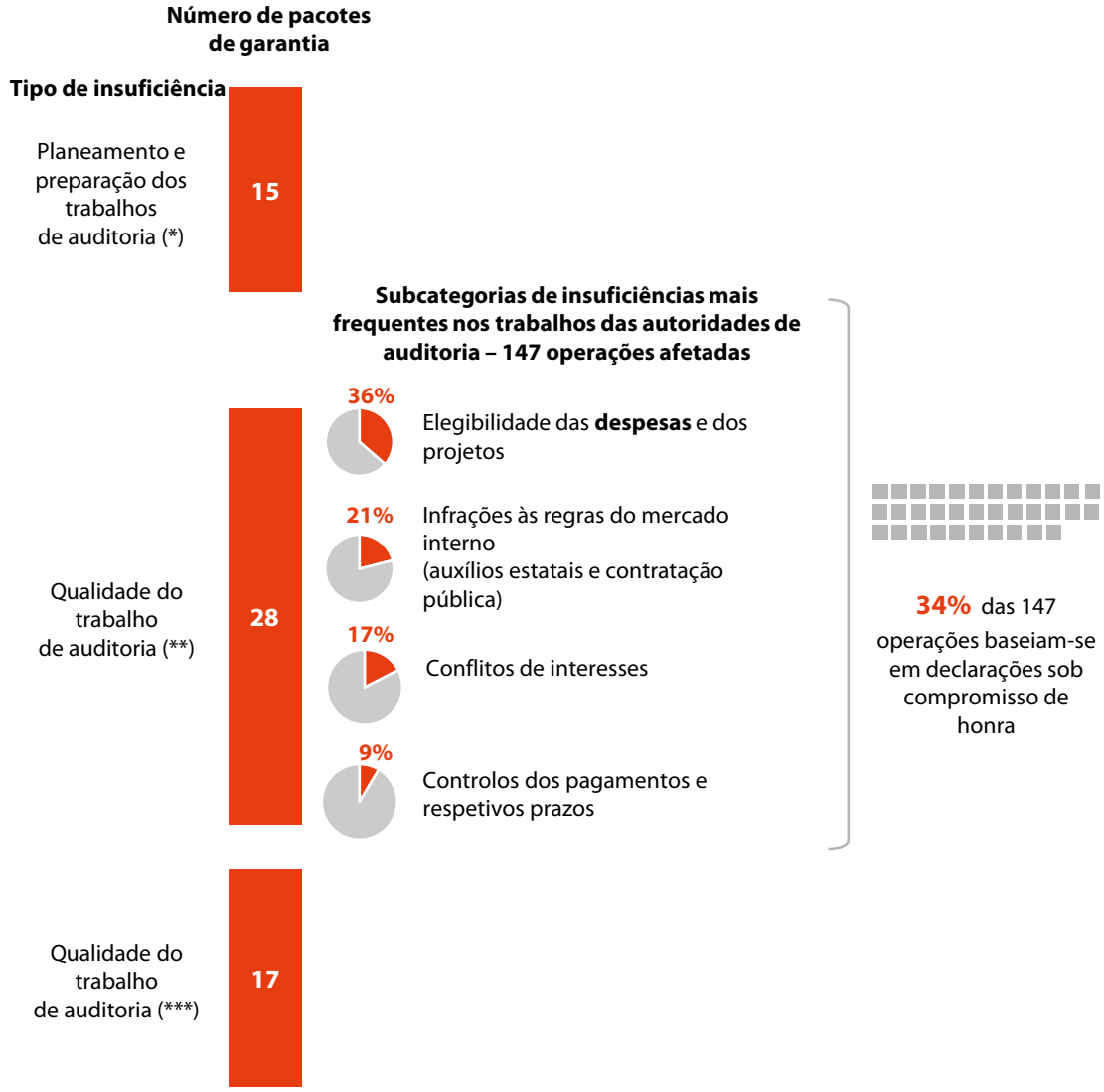
6.51. Em relação a 2023, o Tribunal detetou insuficiências ao nível das autoridades de auditoria em 157 das 204 operações auditadas. As insuficiências referiam-se:

- ao planeamento e à preparação do trabalho de auditoria – por exemplo, insuficiências na abordagem de amostragem e listas de controlo incompletas (nomeadamente, listas de controlo que não incluíam questões específicas sobre fraude, conflitos de interesses, duplo financiamento ou auxílios estatais, embora as autoridades de auditoria sejam obrigadas a verificar estas questões);
- à qualidade do trabalho de auditoria (ver exemplos na ***caixa 6.9***);
- à documentação relativa a este trabalho.

6.52. O Tribunal teve de repetir os procedimentos de auditoria correspondentes relativamente a 145 operações (71%). Relativamente a 88 operações (43%), o Tribunal teve de contactar as autoridades de gestão, os organismos intermédios ou os beneficiários para obter os documentos comprovativos e outras provas necessárias, uma vez que as autoridades de auditoria não os tinham recolhido ou conservado em consonância com as normas de auditoria (ver ponto ***6.32***).

6.53. A ***figura 6.9*** apresenta as lacunas detetadas e comunicadas pelo Tribunal ao nível das autoridades de auditoria por pacote de garantia.

Figura 6.9 – Tipos de insuficiências detetadas ao nível das autoridades de auditoria



(*) Bélgica, Bulgária, República Checa, Alemanha, Espanha, Itália, Hungria, Eslovénia, Eslováquia e Cooperação Territorial Europeia.

(**) Bélgica, Bulgária, República Checa, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Itália, Hungria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia, Eslováquia, Reino Unido e Cooperação Territorial Europeia.

(***) Bélgica, Bulgária, República Checa, Alemanha, Grécia, Espanha, Itália, Hungria, Roménia, Eslovénia, Eslováquia, Reino Unido e Cooperação Territorial Europeia.

Fonte: TCE.

Caixa 6.9

Falta de verificações pelas autoridades de auditoria

Na Hungria, a auditoria do Tribunal revelou que a autoridade de auditoria não verificou determinados aspetos relativos aos custos de pessoal, nomeadamente as qualificações do pessoal, os aumentos salariais e as horas trabalhadas pelos gestores. Com base nos resultados de uma auditoria da Comissão, as autoridades nacionais aplicaram uma correção fixa a todos os custos dos projetos do "*eixo prioritário II*" suportados antes de fevereiro de 2022.

Embora a correção fixa se destine a compensar qualquer eventual sobredeclaração dos custos de pessoal, nos termos do artigo 122º, nº 2, do RDC as autoridades de auditoria continuam a ser obrigadas a verificar se os custos são legais e elegíveis, e os Estados-Membros têm de recuperar os montantes indevidamente pagos aos beneficiários. Esta falta de controlos e recuperações diminui o incentivo para o cumprimento da legislação aplicável por parte dos beneficiários.

Por conseguinte, o Tribunal classifica a falta de trabalho de auditoria sobre os custos de pessoal por parte da autoridade de auditoria como uma insuficiência grave do sistema.

Parecer de auditoria publicado, mas testes de auditoria incompletos

Em Espanha, o Tribunal auditou um projeto da *Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ)* cujo objetivo era melhorar a empregabilidade dos jovens e as competências profissionais daqueles que não trabalham, não estudam nem seguem uma formação (jovens *NEET*) através de cursos e seminários. A autoridade de auditoria emitiu uma opinião sem reservas sobre a legalidade e a regularidade das despesas. O Tribunal constatou que só depois de ter recebido a sua notificação de auditoria, a autoridade começou a verificar a elegibilidade dos participantes com base no estatuto NEET, o que significa que a mesma baseou o seu parecer em trabalhos de auditoria incompletos. O Tribunal considera que se trata de uma insuficiência grave do sistema, bem como de uma violação da regulamentação aplicável[20].

6.54. Pese embora o que precede, o Tribunal detetou os elementos de boas práticas que a seguir se descrevem num PO regional na Polónia (ver ***caixa 6.10***).

[20] Artigo 27º do *Regulamento Delegado* (UE) nº 480/2014 da Comissão.

Caixa 6.10

Exemplo de "boas práticas" em matéria de controlos encontrados num Estado-Membro

Na Polónia, o Tribunal examinou sete projetos do PO regional e constatou que a autoridade de auditoria utilizou adequadamente as listas de controlo e documentou devidamente o trabalho de auditoria. As listas de controlo para a auditoria das operações e a documentação dos trabalhos abrangeram todos os aspetos relevantes de forma suficientemente pormenorizada, o que permitiu ao Tribunal seguir a pista de auditoria e tirar conclusões sobre o trabalho de auditoria realizado. A visita no local a dois dos projetos não suscitou quaisquer constatações adicionais. Pelo contrário, confirmou a elevada qualidade do trabalho da autoridade de auditoria na auditoria das operações incluídas na amostra e na deteção dos erros pertinentes.

Esta situação demonstra que, se a autoridade de auditoria planear, realizar e documentar adequadamente todo o trabalho necessário para elaborar um parecer de auditoria válido, é possível aplicar o quadro de garantia da coesão estabelecido no RDC, de modo a fornecer garantias suficientes sobre a legalidade e regularidade das operações.

A análise da política de coesão de 2014-2020 destaca problemas persistentes de gestão e de controlo

6.55. Em julho de 2024, o Tribunal publicou uma análise plurianual dos trabalhos de auditoria acumulados sobre as despesas da coesão do período de 2014-2020 (em grande parte, no âmbito da Declaração de Fiabilidade) e de informações publicadas pela Comissão. O resumo destes resultados de auditoria dos últimos seis anos, em combinação com os resultados das autoridades de auditoria e da Comissão, mostra que o quadro de garantia da política de coesão ajudou a reduzir o nível de erro global desde 2007, mas não conseguiu fazê-lo baixar para um nível inferior ao limiar de materialidade regulamentar de 2% para cada pacote de garantia e, por conseguinte, em termos globais. A análise revelou também que, ao rever os pacotes de garantia dos Estados-Membros, tanto o Tribunal como a Comissão lhes atribuindo taxas de erro superiores ao limiar de materialidade.

6.56. Ao combinar os seus resultados anuais para o período de 2017 a 2022, o Tribunal estima que o nível de erro das despesas da coesão destes anos seja significativamente superior a 2%. Assim sendo, a Comissão tem de reforçar a execução

do quadro de garantia para as despesas da coesão de 2021-2027, uma vez que é, em última instância, responsável pela execução do orçamento da UE.

Trabalho de garantia da Comissão e comunicação da taxa de erro residual nos seus relatórios anuais de atividades

6.57. Os *relatórios anuais de atividades (RAA)* constituem o principal instrumento das DG da Comissão para declararem se têm uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo asseguram a regularidade das despesas.

Deficiências persistentes nos sistemas de gestão e de controlo

6.58. No âmbito da gestão partilhada, cabe à Comissão certificar-se de que os Estados-Membros criam sistemas de gestão e de controlo que funcionem eficazmente durante a execução dos programas[21].

6.59. Em 2023, a Comissão avaliou novamente o funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo ao nível dos Estados-Membros (autoridades de gestão/organismos intermédios ou autoridades de auditoria) e concluiu que não funcionam adequadamente no que se refere a 37 de 278 PO sob a alçada da DG REGIO (sobretudo relacionados com o FEDER, o FC e a REACT-EU) e a 13 dos 133 PO sob a responsabilidade da DG EMPL (principalmente ligados ao FSE, à IEJ e ao FEAD). Em 10 casos, considerou que as autoridades de auditoria responsáveis pela auditoria dos PO em causa careciam de melhorias.

6.60. Tendo em conta os resultados das auditorias da própria Comissão, os 49 erros anteriormente não detetados resultantes da auditoria do Tribunal (ponto ***6.15***) e as numerosas insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria (ponto ***6.19***), o Tribunal conclui que, no final do período de elegibilidade (31 de dezembro de 2023), nem todos os sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros funcionam eficazmente. Por conseguinte, também a fiabilidade das taxas de erro calculadas pela Comissão é afetada, uma vez que estas dependem de sistemas nacionais que não funcionam eficazmente (ver também ponto ***6.55***).

[21] Artigo 75º, nº 1, do RDC.

6.61. A ***caixa 6.11*** apresenta um exemplo de uma insuficiência no sistema de gestão e de controlo que não foi assinalada até o trabalho de auditoria do Tribunal resultar na sua deteção e correção.

Caixa 6.11

Insuficiências sistémicas corrigidas na sequência da auditoria do Tribunal

No seu Relatório Anual relativo a 2021, o Tribunal incluiu uma observação sobre operações relativas a abatimentos das contribuições dos empregadores para a segurança social em Espanha financiados pela IEJ (ver caixa 5.5). A observação dizia respeito ao registo retroativo no sistema nacional da *Garantia para a Juventude*, à não verificação da conformidade da elegibilidade dos jovens NEET e a despesas inelegíveis relativas aos trabalhadores (não NEET) temporariamente substituídos.

A Comissão interrompeu os pagamentos ao PO em 2022, em aplicação do artigo 83º do RDC. Solicitou às autoridades que melhorassem o funcionamento do sistema de gestão e de controlo e procedessem às correções financeiras necessárias relativamente a pagamentos anteriores. Na sequência da interrupção dos pagamentos, as autoridades nacionais aplicaram uma correção financeira de 50 milhões de euros a pedido da Comissão. Além disso, a autoridade de gestão aplicou uma correção financeira adicional de 53 milhões de euros.

No presente ano, o Tribunal detetou erros no mesmo PO relativamente a outras questões não abrangidas pela correção. Por exemplo, uma das operações foi financiada pela IEJ. O apoio era direcionado para os jovens NEET, em conformidade com o artigo 16º do Regulamento FSE, mas a operação destinava-se a participantes que não cumpriam os requisitos NEET.

A Comissão considera que o nível de despesas irregulares nas contas aprovadas é significativo nos fundos do FEDER/FC

6.62. No âmbito da coesão, a Comissão utiliza as taxas de erro residual individuais comunicadas pelos Estados-Membros, os resultados do seu próprio trabalho sobre a regularidade e outras informações disponíveis, como os resultados das auditorias do Tribunal, para calcular uma taxa de erro residual média ponderada. Esta taxa é comunicada como um *indicador-chave de desempenho (ICD)* sobre a legalidade e regularidade nos programas de 2014-2020.

6.63. Relativamente ao exercício contabilístico de 2021/2022, a DG REGIO comunicou uma *taxa de erro residual total* nos programas de 2014-20 em gestão partilhada de 2,1% e uma "taxa máxima" de 3,0%[22]. As taxas da DG EMPL foram de 1,6% para o erro residual total e de 2,6%[23] para o risco máximo. A taxa máxima visa dar resposta ao risco de erros fora da amostra de operações de PO na qual se baseia o cálculo das taxas de erro, que podem incluir também uma taxa "suplementar" ou fixa para PO não auditados[24].

6.64. No *relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE)* relativo a 2023, os indicadores comunicados pela Comissão[25] são os seguintes:

— para a rubrica 2 do QFP no seu conjunto, um risco combinado no momento do pagamento de 2,6%, com base nos montantes em risco das várias DG. O Tribunal considera que este indicador é significativamente superior aos 1,9% calculados pela Comissão para o orçamento da UE no seu conjunto.

— para todos os fundos da coesão no seu conjunto, um risco combinado no momento do pagamento de entre 1,9% e 2,8%, também com base nas estimativas dos montantes em risco calculadas pelas DG e nos seus ICD.

6.65. De um modo geral, a DG REGIO conclui[26] que, no caso do FEDER/FC, continua a existir um nível significativo de despesas irregulares nas contas aprovadas, apesar dos resultados dos controlos e das correções já aplicadas ao nível dos Estados-Membros. Por seu lado, a DG EMPL[27] conclui que existe o risco de subsistirem irregularidades significativas nas despesas relativas ao FSE/à IEJ e ao FEAD certificadas perante a Comissão no âmbito das contas aceites em 2023.

---

[22] O risco global estimado no momento do pagamento para as despesas da DG REGIO em 2023 (incluindo todos os programas e modalidades de gestão) varia entre 2,0% e 2,9%.

[23] O risco global no momento do pagamento estimado para as despesas da DG EMPL em 2023 (incluindo todos os programas e modalidades de gestão) varia entre 1,6% e 2,5%.

[24] Anexo 7A dos RAA da DG REGIO e da DG EMPL relativos a 2023.

[25] Volume II do RAGE relativo a 2023, anexo 2, pp. 89 e 90, e volume III, anexo 5, pp. 12-14.

[26] RAA da DG REGIO relativo a 2023, p. 30.

[27] RAA da DG EMPL relativo a 2023, p. 30.

Lacunas detetadas no trabalho de garantia da Comissão

6.66. A Comissão efetua análises documentais e *auditorias de conformidade* para analisar e avaliar o trabalho das autoridades de auditoria. Nas suas análises documentais, verifica apenas a coerência das informações sobre a regularidade constantes dos pacotes de garantia. Estas análises têm, assim, limitações relativas à confirmação da taxa de erro residual total[28]. O Tribunal detetou igualmente outras lacunas no trabalho de garantia da Comissão (ver ***caixa 6.12***).

Caixa 6.12

A Comissão não detetou insuficiências recorrentes nem fez o seu seguimento

No âmbito da sua amostra, o Tribunal auditou um projeto executado na Alemanha no âmbito de um PO do FEDER de 2014-2020. O beneficiário utilizou o método contabilístico dos custos totais para determinar os custos elegíveis, que consistem em custos de pessoal, despesas gerais e depreciação. As autoridades nacionais aceitaram os custos como elegíveis sem verificação.

A auditoria permitiu constatar que o beneficiário declarou custos inelegíveis: o Tribunal detetou uma grande variedade de incumprimentos do RDC e das regras de elegibilidade específicas dos programas, bem como numerosos casos de custos que não estavam relacionados e/ou não contribuíram para o projeto.

- No que se refere a este beneficiário específico e à sua aplicação do método contabilístico dos custos totais, em dezembro de 2013 a Comissão tinha já informado as autoridades nacionais e o beneficiário de que os custos deviam respeitar as regras nacionais e específicas do programa e que, para serem elegíveis, as despesas gerais deviam estar relacionadas ou contribuir para o projeto. Porém, apesar de ter observado anteriormente que o beneficiário solicitava custos inelegíveis utilizando este mesmo método durante o período de programação de 2007-2013, a Comissão não tomou medidas adequadas para garantir que o mesmo e as autoridades nacionais aplicassem os requisitos indicados ao declarar as despesas. O Tribunal já tinha comunicado, no contexto da Declaração de Fiabilidade relativa a 2017, que o beneficiário continuava a declarar despesas inelegíveis.

[28] Relatório Especial 26/2021, *Regularidade das despesas na política de coesão da UE: a Comissão divulga anualmente um nível de erro estimado mínimo que não é definitivo*.

- Relativamente ao período de 2014-2020, concretamente a 2017 e 2018, a Comissão realizou uma auditoria ao sistema de gestão e de controlo deste PO do FEDER do referido período de programação. Na sua amostra, auditou outro projeto gerido pelo mesmo beneficiário. Embora tivesse conhecimento do problema com o beneficiário em resultado das suas próprias auditorias e da auditoria do TCE no âmbito da Declaração de Fiabilidade relativa a 2017, não fez verificações suficientes da elegibilidade dos custos.

Em consequência, a Comissão não detetou que o beneficiário tinha continuado a utilizar o método contabilístico dos custos totais para declarar custos inelegíveis no âmbito do PO de 2014-2020 e que as autoridades nacionais não tinham verificado a elegibilidade dos mesmos.

Encerramento do período de programação de 2007-2013 ainda em curso

6.67. O prazo para os Estados-Membros apresentarem os documentos de encerramento relativos ao período de 2007-2013 era 31 de março de 2017, mas muitas vezes não foi cumprido. No final de 2023, a situação era a seguinte:

- a DG REGIO tinha encerrado 279 dos 322 PO de 2007-2013, apenas mais três do que em 2022. Em relação a outros 42 PO, efetuou um pagamento antes do encerramento relativo apenas aos montantes não contestados, enquanto um programa permaneceu totalmente em aberto. Questões como os processos e as investigações administrativos ou judiciais em curso, as constatações de auditoria pendentes e as recuperações pendentes continuam por resolver;

- a DG EMPL tinha encerrado 102 dos 118 PO e pré-encerrado 13. Três programas permanecem totalmente em aberto devido a questões pendentes.

Incertezas encontradas em torno do encerramento do período de programação de 2014-2020

6.68. O período de elegibilidade das despesas da coesão de 2014-2020 decorre de 1 de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2023. O prazo para os Estados-Membros apresentarem a sua declaração final de despesas foi inicialmente fixado em meados de 2024, tendo sido recentemente prorrogado até meados de 2025[29].

6.69. Para o período de 2014-2020, o encerramento definitivo dos programas basear-se-á apenas nos documentos relativos ao exercício contabilístico final e no relatório final de execução. Contudo, as autoridades responsáveis pelos programas terão ainda assim de realizar a avaliação final da elegibilidade dos custos declarados para algumas operações (em especial as que implicam investimentos efetuados por instrumentos financeiros), do *apuramento* dos adiantamentos de auxílios estatais, da avaliação final das operações geradoras de receitas e do tratamento de projetos não operacionais. Esta circunstância pode resultar em correções financeiras adicionais.

6.70. A Comissão comunicou o encerramento em 2023 de dois PO de 2014-2020, respeitantes a um programa ao abrigo do FEAD gerido pela DG EMPL e a um instrumento financeiro financiado pelo FEDER sob a responsabilidade da DG REGIO. O Tribunal constatou que, em ambos os casos, a comunicação sobre a *liquidação* dos montantes aceites ainda estava em curso em 2024.

6.71. Em setembro de 2023, uma auditoria do Serviço de Auditoria Interna (SAI)[30] da Comissão concluiu que o planeamento do exercício de encerramento do período de 2014-2020 não estava suficientemente avançado e que não havia garantias de que o risco residual seria inferior a 2% após o processo de encerramento, uma vez que os trabalhos de auditoria continuariam a decorrer após o pagamento do saldo final. O SAI também manifestou preocupações quanto à definição do processo de encerramento, uma vez que, na realidade, não está sequer estabelecido o que significa encerrar um PO em termos da garantia a fornecer quanto à legalidade e regularidade. A Comissão informou que, desde então, tomou novas medidas na preparação do processo de encerramento.

---

[29] Artigo 14º, nº 3, do Regulamento Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP).

[30] Ares(2023)6301839,18 de setembro de 2023.

Conclusão e recomendações

Conclusão

6.72. As provas de auditoria que o Tribunal obteve e que apresentou neste capítulo indicam que o nível de erro nas despesas do domínio "Coesão, resiliência e valores" é significativo. Na rubrica 2 do QFP, os testes das operações efetuados pelo Tribunal indicam que o nível de erro global estimado se situa em 9,3%.

6.73. O trabalho do Tribunal sugere que os controlos das autoridades de gestão nem sempre são eficazes a impedir ou detetar irregularidades nas despesas declaradas pelos beneficiários. Além disso, o Tribunal detetou insuficiências significativas no trabalho de um número substancial de autoridades de auditoria abrangidas pela amostra (ver pontos ***6.42*** a ***6.54***), o que limita a confiança que pode ser colocada neste trabalho. O nível de erro recalculado estava acima do limiar de materialidade de 2% em 16 dos 29 pacotes de garantia relativos ao período de 2014-2020. A Comissão ajustou as taxas de erro residual de 11 destes pacotes para um valor superior a 2%. Para o efeito, teve também em conta o trabalho de auditoria do Tribunal.

6.74. Desde 2017, os pacotes de garantia constantes das amostras anuais do Tribunal representaram sistematicamente mais de um terço das despesas aceites pela Comissão. A percentagem das despesas cobertas por pacotes de garantia com taxas de erro residual superiores a 2% aumentou de 44% em 2017 para 61% em 2022 e 2023 (ver ***figura 6.8***). É necessário continuar a melhorar a aplicação do quadro, tanto pelas autoridades dos Estados-Membros responsáveis pelos programas como pela Comissão.

6.75. No RAGE e nos RAA relativos a 2023, a Comissão concorda com a opinião geral do Tribunal de que existe um nível significativo de erros nas despesas da coesão. Simultaneamente, as estimativas de erro da Comissão são significativamente inferiores às do Tribunal (ver pontos ***6.63*** a ***6.64***). No entanto, as taxas de erro estimadas pela Comissão baseiam-se nas taxas de erro residual comunicadas pelos Estados-Membros, que são depois revistas e objeto de novo cálculo pela Comissão. A fiabilidade das taxas estimadas pela Comissão é, portanto, afetada tanto pelas insuficiências dos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros como pelas lacunas no trabalho de auditoria da própria Comissão. É de realçar, em especial, que a taxa de erro calculada pelo Tribunal inclui os erros que não foram detetados pelos Estados-Membros e pela Comissão e demonstra que as taxas de erro da Comissão estão subestimadas.

Recomendações

6.76. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal a uma recomendação formulada no Relatório Anual relativo a 2020 são apresentadas no ***anexo 6.2***. A Comissão aplicou-a na maior parte dos aspetos. O Tribunal analisou as recomendações dos seus relatórios anuais relativos a 2021 e 2022 que exigiam uma execução imediata ou deviam ser executadas em 2023, bem como as recomendações dos seus relatórios anuais relativos a 2017, 2018 e 2019 que ainda não tinham sido totalmente executadas, mas que se mantinham pertinentes.

6.77. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2023, o Tribunal formula a recomendação que se segue à Comissão.

Recomendação 6.1 – Fazer o seguimento das insuficiências nos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros

a) Fazer o seguimento, em tempo útil, de todas as insuficiências nos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros detetadas e comunicadas no contexto dos trabalhos subjacentes à Declaração de Fiabilidade do Tribunal para o período de 2014-2020 que está em vias de encerramento.

b) Em conjunto com as autoridades de auditoria, assinalar os principais ensinamentos retirados do seguimento referido na alínea a) e aplicá-los às disposições relativas ao período de 2021-2027, comunicando às autoridades responsáveis pelos programas dos Estados-Membros as ações necessárias e as boas práticas que as possam apoiar.

Prazo de execução: dezembro de 2025

Recomendação 6.2 – Tratar os erros na contratação pública de forma harmonizada na gestão direta e na partilhada

Estabelecer um tratamento harmonizado das irregularidades em matéria de contratação pública nos projetos financiados tanto em regime de gestão direta como em gestão partilhada (por exemplo, os projetos financiados simultaneamente pelo MIE pelo FEDER). As irregularidades resultantes da violação das mesmas disposições legais devem conduzir à mesma avaliação e taxa de correção.

Prazo de execução: dezembro de 2024

Recomendação 6.3 – Dar resposta aos riscos financeiros ao verificar o cumprimento dos objetivos de desempenho

Assegurar que os Estados-Membros estabelecem um processo para verificar sistematicamente o cumprimento das obrigações contratuais após o pagamento mediante as quais o beneficiário se comprometeu a cumprir indicadores de desempenho relacionados com as ações realizadas após a execução do projeto.

Prazo de execução: até ao momento de apresentação, pelos Estados-Membros, dos documentos de encerramento dos PO e, o mais tardar, até março de 2026

Recomendação 6.4 – Garantir uma boa preparação antes do encerramento do período de 2014-2020

Elaborar procedimentos de encerramento pormenorizados que visem os riscos assinalados nos relatórios anuais do Tribunal:

a) criando um sistema de acompanhamento do encerramento capaz de rastrear o estado de todos os PO de 2014-2020, os montantes efetivamente encerrados durante o ano e no total, os montantes ainda em aberto e as ações cujo encerramento continua pendente;

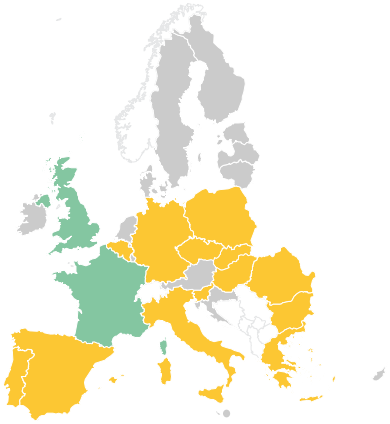
b) divulgando estas informações nos RAA.

As informações relativas ao encerramento do período de 2014-2020 devem também incluir a anulação, nas contas da Comissão, das autorizações de fundos pendentes.

Prazo de execução: junho de 2025

Anexos

Anexo 6.1 – Repartição da amostra de operações do Tribunal e constatações conexas para a Declaração de Fiabilidade de 2023



Com erros relacionados com as operações
Sem erros relacionados com as operações
Não auditado

			Constatações relacionadas com as operações	
Estado-Membro(*)	**Contribuição da UE *(milhões de euros)***	**Operações auditadas**	**Erros quantificáveis**	**Erros não quantificáveis**
Polónia	11 105	41	5	3
Espanha	4 026	19	6	7
Itália	3 986	18	4	6
Roménia	3 866	23	4	6
Hungria	3 659	18	5	16
República Checa	3 561	21	10	8
Grécia	3 500	13	2	3
Portugal	3 445	12	4	5
Alemanha	2 481	9	3	4
França	2 190	6	-	-
Eslováquia	1 693	8	-	2
Cooperação Territorial Europeia(**)	1 480	6	2	-
Reino Unido	1 391	7	-	-
Bulgária	1 239	7	1	3
Croácia	1 010	-		
Lituânia	944	-		
Eslovénia	724	1	1	-
Letónia	551	-		
Estónia	486	-		
Bélgica	275	7	-	2
Suécia	251	-		
Finlândia	228	-		
Áustria	163	-		
Países Baixos	154	-		
Malta	128	-		
Luxemburgo	98	-		
Chipre	75	-		
Dinamarca	65	-		
Irlanda	12	-		
TOTAL	**52 786**	**216**	**47**	**65**

(*) A amostra do Tribunal não foi concebida para permitir tirar conclusões ao nível dos Estados-Membros.
(**) As contribuições da Cooperação Territorial Europeia incluem as de um programa bilateral entre Espanha e Portugal. Estas contribuições não estão incluídas no gráfico.
Fonte: TCE.

Anexo 6.2 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio "Coesão, resiliência e valores"

Nível de execução: totalmente executada; executada na maior parte dos aspetos; executada em alguns aspetos; não executada.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2017	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 1** Assegurar que as disposições de auditoria relativas aos instrumentos financeiros geridos pelo *FEI* são adequadas ao nível dos intermediários financeiros. Quando o BEI/FEI utiliza procedimentos acordados com os auditores externos, a Comissão deverá, tendo em conta a necessidade de fornecer uma garantia, definir as condições mínimas desses contratos e, nomeadamente, a obrigação de serem realizados trabalhos de auditoria suficientes ao nível do Estado-Membro. (Prazo de execução: imediatamente)		O *Regulamento Omnibus* introduziu a obrigação de as autoridades de auditoria realizarem auditorias dos sistemas e auditorias das operações relativas aos instrumentos financeiros ao nível dos intermediários financeiros, incluindo os instrumentos financeiros geridos pelo *Grupo BEI*, mas excluindo os programas da *Iniciativa PME* lançados antes de 2 de agosto de 2018. A Comissão tomou medidas adicionais mediante a inclusão, na metodologia de auditoria dos instrumentos financeiros, de uma recomendação no sentido de as autoridades de auditoria procederem à auditoria dos intermediários financeiros relativamente aos instrumentos executados pelo Grupo BEI, independentemente da data em que foram criados. No entanto, a metodologia não pode ampliar o mandato regulamentar das autoridades de auditoria. A Comissão apresentou provas de que, em alguns Estados-Membros, as autoridades de auditoria já realizam controlos ao nível dos intermediários financeiros. Não obstante, a auditoria do Tribunal relativa a 2020 e 2022 (Iniciativa PME em Espanha) revelou que estes controlos ainda não são efetuados sistematicamente (no Estado-Membro auditado, nem o auditor externo nem as autoridades de auditoria realizaram quaisquer auditorias ao nível dos intermediários financeiros). Não foram apresentados novos elementos que demonstrem que esta situação foi corrigida em 2023.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
	Recomendação 3 Corrigir as insuficiências que o Tribunal detetou na sua verificação do trabalho das autoridades de auditoria no contexto das auditorias de regularidade da Comissão. (Prazo de execução: imediatamente)		Ver pontos 6.58 a 6.64 do Relatório Anual relativo a 2018, pontos 5.48 a 5.62 do Relatório Anual relativo a 2019, pontos 5.43 a 5.44 do Relatório Anual relativo a 2020, pontos 5.40 a 5.43 do Relatório Anual relativo a 2021, ponto 6.47 do Relatório Anual relativo a 2022 e ponto ***6.48*** do Relatório Anual relativo a 2023. Apesar de a Comissão ter aumentado os trabalhos de auditoria de conformidade, o Tribunal continua a detetar insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria.
	Recomendação 4 Remediar a complexidade das informações apresentadas sobre o quadro de controlo e de garantia para o período de 2014-2020 nos RAA da DG REGIO e da DG EMPL: (…) iii) divulgando a taxa de erro residual global da sub-rubrica 1b do QFP para cada exercício contabilístico. (Prazo de execução: junho de 2019)		A subalínea iii) está executada na maior parte dos aspetos, uma vez que, no RAGE, a Comissão apresenta uma estimativa global para a sub-rubrica 2-A do QFP. Porém, quando uma DG é responsável por executar o orçamento ao abrigo de várias rubricas do QFP, as despesas são afetadas a uma única dessas rubricas, pelo que a referida estimativa não reflete inteiramente as despesas subjacentes.
	Recomendação 5 Assegurar que as disposições de auditoria são alteradas em conformidade com a proposta da Comissão aplicável aos instrumentos financeiros no quadro regulamentar pós-2020, para que só os fundos efetivamente utilizados ao nível dos destinatários finais sejam tidos em conta no cálculo das taxas de erro residual. (Prazo de execução: antes do início da aplicação do quadro legislativo pós-2020)		O novo Regulamento Disposições Comuns para o período de 2021-2027 (Regulamento (UE) 2021/1060) prevê que o primeiro pedido de pagamento inclua apenas um único adiantamento destinado aos instrumentos financeiros. Nas suas respostas ao seguimento do Relatório Anual relativo a 2020, a Comissão afirmou a sua intenção de adotar um ato delegado exigindo que as autoridades de auditoria excluam este adiantamento da população de auditoria. A Comissão reavaliou agora a sua posição e afirmou que o adiantamento inicial continuará a integrar a população auditada do ano contabilístico em causa.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
	Recomendação 6 Efetuar controlos de regularidade suficientes para retirar conclusões sobre a *eficácia* do trabalho das autoridades de auditoria e obter uma garantia razoável quanto à regularidade das despesas, o mais tardar nos RAA publicados no ano seguinte à aprovação das contas. (Prazo de execução: imediatamente)		Ver ponto 5.64 do Relatório Anual relativo a 2021.
2018	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 6.1 – Disposições de auditoria para os programas da Iniciativa PME** Garantir que: a) são realizados controlos regulares a nível dos intermediários financeiros, com base numa amostra representativa de pagamentos aos beneficiários finais, quer pela autoridade de auditoria ou por um auditor selecionado pelo Grupo BEI; b) nos casos em que esses controlos foram insuficientes, desenvolver e aplicar medidas adequadas de controlo para evitar a possibilidade de surgirem despesas irregulares significativas no momento do encerramento. (Prazo de execução: imediatamente)		As auditorias anteriores do Tribunal confirmaram que o FEI já introduziu ou está a introduzir melhorias nos seus sistemas de acompanhamento e de controlo e alargou voluntariamente a utilização de relatórios de garantia razoável aos programas da Iniciativa PME. Embora o Tribunal reconheça que algumas autoridades de auditoria já realizaram verificações ao nível dos intermediários financeiros, ainda está por comprovar a plena eficácia destas medidas. A título de exemplo, o Tribunal destaca os resultados da auditoria à Iniciativa PME em Espanha realizada no âmbito da *Declaração de Fiabilidade* relativa a 2022.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2019	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 5.1 – Condições de elegibilidade dos projetos** Esclarecer o que se entende por operações "fisicamente concluídas" e/ou "totalmente executadas". Esse esclarecimento ajudaria os Estados-Membros a verificarem se as operações estão em conformidade com o artigo 65º, nº 6, do RDC e evitaria a não deteção de operações inelegíveis. Deve clarificar que esta condição se refere apenas a obras ou atividades necessárias à execução das realizações da operação e não a aspetos financeiros e administrativos. (Prazo: imediatamente)		
	Recomendação 5.2 – Medidas para melhorar a fiabilidade das taxas residuais comunicadas pelas autoridades de auditoria Analisar as principais fontes de erros não detetados e desenvolver, em colaboração com as autoridades de auditoria, as medidas necessárias para melhorar a fiabilidade das taxas residuais comunicadas. (Prazo: junho de 2021)		Apesar dos esforços da Comissão, conforme apresentados nos RAA da DG REGIO (2019: p. 25; 2020: pp. 41-43; 2021: pp. 32-33) e da DG EMPL (2019: p. 37; 2020: pp. 43-44; 2021: p. 49), o trabalho de auditoria do Tribunal relativo a 2020 não revelou uma melhoria significativa a este respeito (ver, por exemplo, ponto 5.38 do Relatório Anual relativo a 2020, pontos 5.40 e 5.41 do Relatório Anual relativo a 2021 e pontos 6.48, 6.49 e 6.50 do Relatório Anual relativo a 2022. A Comissão introduziu a análise das principais fontes de erros não detetados e divulgou a tipologia de erros atualizada.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2020	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 5.2 – Acompanhamento do risco de fraude nas auditorias às operações efetuadas pelas autoridades de auditoria** Incentivar explicitamente as autoridades de auditoria a introduzirem perguntas específicas nas suas listas de controlo relativas aos riscos de fraude e documentarem as medidas tomadas para fazer face a esses riscos detetados no decurso de uma auditoria. As autoridades de auditoria devem colaborar com os serviços nacionais de coordenação antifraude (AFCOS) e ter em consideração os casos de suspeita de fraude ou de fraude comprovada comunicados à Comissão através do Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI). O Tribunal remete igualmente para as recomendações formuladas no seu Relatório Especial 06/2019. (Prazo: junho de 2022)		

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2021	**Recomendação 5.1 – Método utilizado para reembolsar os beneficiários quando se aplicam OCS para determinar a contribuição da UE para o programa** Lembrar às autoridades de gestão os requisitos previstos quando a metodologia aplicada para reembolsar os beneficiários é diferente das opções de custos simplificados (OCS), que são utilizadas para calcular os pagamentos dos Estados-Membros a partir do orçamento da UE, tendo especialmente em conta a situação detetada este ano no programa operacional do FSE na Irlanda. (Prazo de execução: dezembro de 2022)		
	Recomendação 5.2 – Contribuição dos regimes nacionais para os objetivos do FSE Assegurar que, quando os programas operacionais se baseiam nos regimes nacionais existentes, a operação executada contribui realmente para os objetivos do programa, tendo especialmente em conta a situação detetada este ano em relação aos jovens NEET participantes nos programas operacionais do FSE/IEJ em Espanha. (Prazo de execução: novembro de 2022)		A Comissão tomou medidas em relação ao caso de Espanha referido na recomendação. Todavia, não incidiu na questão de fazer com que as operações financiadas através de PO baseados em regimes nacionais existentes contribuam, de forma eficaz, para os objetivos do programa.
	Recomendação 5.6 – Estado de direito Apresentar informações nos seus relatórios anuais de atividades sobre procedimentos de salvaguarda do Estado de direito em curso contra Estados-Membros e sobre a forma como estes poderão afetar a garantia que a Comissão consegue obter dos sistemas de controlo e de garantia dos países em causa sobre a regularidade das despesas. (Prazo de execução: abril de 2023 (próximos RAA))		Ver ponto 6.76 do Relatório Anual relativo a 2022. A Comissão rejeitou esta recomendação.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2022	**Recomendação 6.5 – Fiabilidade das autodeclarações** Assegurar que as autoridades de auditoria dispõem de métodos adequados para verificar a validade e a fiabilidade das autodeclarações e partilhar boas práticas, tendo especialmente em conta a situação detetada este ano. (Prazo de execução: dezembro de 2023)		O Tribunal regista que a Comissão tomou várias medidas a este respeito e que tenciona continuar a partilhar boas práticas.
	Recomendação 6.6 – Reforçar a sensibilização para o risco de fraude com vista a assegurar uma comunicação mais eficaz sobre suspeitas de fraude (…) b) Especificar requisitos mínimos para que as autoridades de auditoria cubram o risco de fraude nas suas listas de controlo e no trabalho de auditoria. c) Reiterar aos Estados-Membros as suas obrigações em matéria de comunicação de fraudes. (Prazo de execução: (…) alíneas b) e alínea c), dezembro de 2023)		

Fonte: TCE.

Capítulo 7

Recursos naturais e ambiente

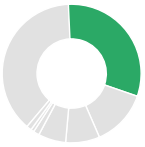
Índice

	Pontos
Introdução	7.1.-7.15.
Breve descrição	7.2.-7.13.
Objetivos e domínios de intervenção	7.2.-7.4.
Instrumentos de despesa	7.5.-7.13.
Âmbito e método da auditoria	7.14.-7.15.
Regularidade das operações	7.16.-7.26.
Resultados dos testes das operações	7.16.-7.26.
Pagamentos diretos	7.20.
Desenvolvimento rural, medidas de mercado e outros pagamentos	7.21.-7.26.
Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação	7.27.-7.37.
Comunicação de informações pela DG AGRI e pela DG ENV sobre a regularidade das despesas	7.27.-7.31.
Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) elaborado pela Comissão	7.32.
Informações recolhidas sobre os novos sistemas de comunicação de informações sobre o desempenho	7.33.-7.37.
Conclusão e recomendações	7.38.-7.41.
Conclusão	7.38.-7.39.
Recomendações	7.40.-7.41.
Anexos	
Anexo 7.1 – Informações sobre as ações da UE nos Estados-Membros e no Reino Unido	
Anexo 7.2 – Seguimento das recomendações anteriores	

Introdução

7.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à rubrica 3, "Recursos naturais e ambiente", do QFP. A ***figura 7.1*** mostra uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2023.

Figura 7.1 – Pagamentos e população de auditoria

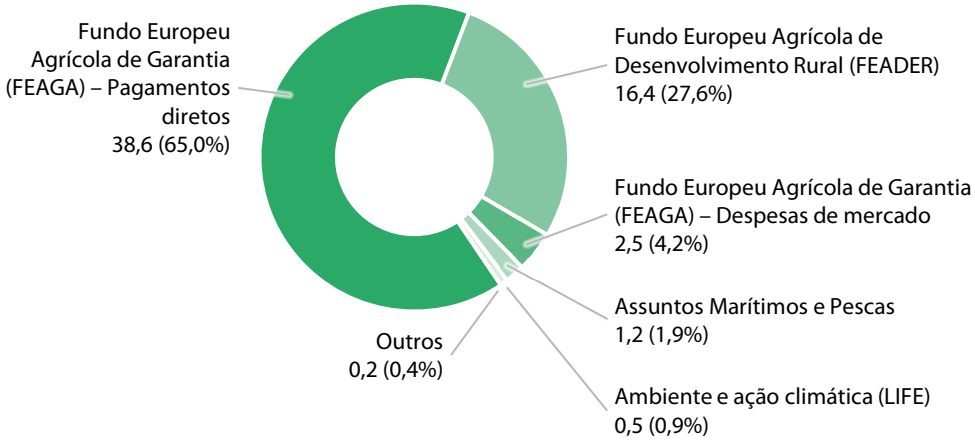


Recursos naturais e ambiente

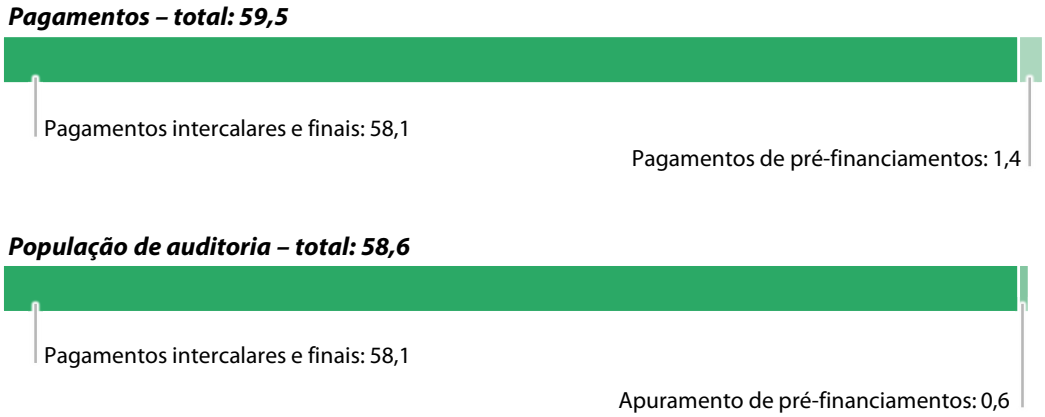
59,5 mil milhões de euros (31,1% das despesas do orçamento da UE)

(mil milhões de euros)

Repartição dos pagamentos por fundo em 2023



População de auditoria em 2023 em comparação com os pagamentos



Fonte: TCE, com base em dados das *contas consolidadas* da União Europeia de 2023.

Breve descrição

Objetivos e domínios de intervenção

7.2. As políticas agrícola e de desenvolvimento rural representam 97% das despesas da UE no domínio dos "Recursos naturais e ambiente" e são executadas através da *Política Agrícola Comum* (PAC). A PAC tem três objetivos gerais[1]:

- produção alimentar viável, com incidência nos rendimentos agrícolas, na produtividade agrícola e na estabilidade dos preços;
- gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas, com incidência nas emissões de gases com efeito de estufa, na biodiversidade, no solo e na água;
- desenvolvimento territorial equilibrado.

7.3. Embora a responsabilidade pela PAC caiba em última instância à Comissão Europeia, em especial à Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI), a gestão é partilhada com os *organismos pagadores* dos Estados-Membros. Desde 2015, *organismos de certificação* independentes nos Estados-Membros formulam pareceres anuais sobre a *legalidade e regularidade* das despesas declaradas pelos organismos pagadores.

7.4. Esta rubrica do QFP abrange igualmente as despesas da UE no domínio da política marítima e das pescas, financiadas pelo *Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP)*, sob a responsabilidade da Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas (DG MARE), e pelo *Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE)*, sob a responsabilidade das Direções-Gerais do Ambiente (DG ENV), da Ação Climática (DG CLIMA) e da Energia (DG ENER).

[1] Artigo 110º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1306/2013 relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum.

Instrumentos de despesa

7.5. Embora 2023 tenha sido o primeiro ano da PAC de 2023-2027, quase todos os pagamentos deste ano se basearam nas regras aplicáveis aos instrumentos de despesa no âmbito da PAC de 2014-2022, pois diziam respeito a pedidos de apoio da UE apresentados pelos agricultores em 2022. No total, apenas 0,9 mil milhões de euros dos 57,5 mil milhões de euros de pagamentos da PAC efetuados em 2023 estavam sujeitos às regras aplicáveis no novo período.

7.6. Em 2023, os principais instrumentos de despesa da PAC eram os seguintes:

- *pagamentos diretos* aos agricultores, integralmente financiados pelo orçamento da UE;
- *programas de desenvolvimento rural* dos Estados-Membros a nível nacional e regional, cofinanciados pelo orçamento da UE e pelos Estados-Membros;
- *medidas de mercado* agrícolas, integralmente financiadas pelo orçamento da UE, à exceção de determinadas medidas cofinanciadas pelos Estados-Membros, como as medidas de promoção do setor agroalimentar.

7.7. Os pagamentos diretos representaram 65% das despesas no âmbito da rubrica 3 do *QFP* (38,2 mil milhões de euros em 2023). Os principais regimes da PAC eram:

- o *regime de pagamento de base* (14,9 mil milhões de euros) e o *regime de pagamento único por superfície* (4,6 mil milhões de euros), que concedem apoio ao rendimento com base na superfície agrícola declarada pelos agricultores;
- o pagamento por *ecologização* (10,7 mil milhões de euros), que visa apoiar práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente;
- o *apoio associado* voluntário (4,2 mil milhões de euros), relacionado com tipos específicos de produtos agrícolas, por exemplo, carne de bovino, leite ou proteaginosas.

7.8. Os pagamentos diretos aos agricultores são baseados em direitos, dependendo do cumprimento de determinadas condições. Estes pagamentos comportam um risco menos elevado de *erro* que os pagamentos baseados em reembolsos, desde que as condições associadas não sejam complexas (ver ponto ***1.18***). Os pagamentos diretos são geridos através do *sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC)*, que faz a interligação de bases de dados de explorações, pedidos de ajuda, registos de animais e superfícies agrícolas. O SIGC incorpora o *sistema de identificação das parcelas agrícolas (SIPA)*, um sistema de informação geográfica baseado em múltiplas fontes que ajuda os agricultores a preencherem os pedidos de ajuda "superfície" e permite aos organismos pagadores verificarem-nos posteriormente. Desta forma, os organismos pagadores podem corrigir certos erros nos pedidos de ajuda e reduzir o risco de erro.

7.9. O desenvolvimento rural representou 27,6% das despesas desta rubrica do QFP (16,4 mil milhões de euros) e era composto pelas seguintes categorias:

- pagamentos a agricultores com base em critérios ambientais e climáticos (8,0 mil milhões de euros) aplicados à superfície agrícola ou ao número de animais na exploração ("relacionados com superfícies ou animais"). A ***caixa 7.1*** apresenta um exemplo de apoio à agricultura biológica;

- ajuda a projetos de investimento (8,4 mil milhões de euros) destinados a apoiar o desenvolvimento social e económico das zonas rurais ("não baseados na superfície").

Caixa 7.1

Exemplo de apoio à olivicultura biológica

Em Espanha, um pequeno olivicultor recebeu apoio ao abrigo da medida 11 do desenvolvimento rural relativa à agricultura biológica. O apoio permitiu-lhe conservar olivais com oliveiras muito antigas e produzir azeitonas sem fertilizantes nem pesticidas em parcelas inclinadas, onde não era possível mecanizar a colheita. Durante a auditoria, o Tribunal confirmou que o *beneficiário* respeitou as condições de elegibilidade. A fotografia mostra um dos olivais.

Fonte: TCE.

7.10. Em 2023, os Estados-Membros continuaram a executar as despesas da UE ao abrigo de programas de desenvolvimento rural nacionais e regionais que abrangiam o período de 2014-2022. A Comissão aprovou 118 programas de desenvolvimento rural nos Estados-Membros para o período de 2014-2020, compostos por 20 medidas. Devido aos atrasos na adoção da legislação para a PAC pós-2020, todos os programas foram prorrogados até ao final de 2022. Ao abrigo do Acordo de Saída do Reino Unido, os programas de desenvolvimento rural deste antigo Estado-Membro continuaram a ser executados até ao final de 2023, sendo encerrados em 2024. Foram introduzidas medidas adicionais para prestar apoio temporário excecional em resposta ao surto de COVID-19, em 2021[2], e ao impacto da invasão da Ucrânia pela Rússia, em 2022[3].

7.11. As medidas de mercado agrícolas, que representaram 4,2% das despesas da rubrica 3 do QFP (2,5 mil milhões de euros), são compostas por uma série de regimes diversos, como o apoio a organizações de produtores de frutas e produtos hortícolas e à restruturação de vinhas, cada um com condições de elegibilidade específicas. As medidas de mercado no setor vitivinícola apoiam a melhoria do desempenho das empresas, aumentando a sua competitividade e ajudando-as a adaptarem-se às exigências do mercado.

7.12. Os restantes 3% das despesas da rubrica 3 do QFP, respeitantes sobretudo ao *FEAMP* e ao *LIFE*, também implicam uma variedade de critérios de seleção, requisitos de elegibilidade e métodos de desembolso.

7.13. As condições de elegibilidade para a maioria das despesas no domínio do desenvolvimento rural, das medidas de mercado e dos domínios de intervenção não relacionados com a PAC ao abrigo da rubrica 3 do QFP são mais complexas do que para os pagamentos diretos, sendo o risco de erro mais elevado (ver ponto ***1.18***).

---

[2] Regulamento (UE) 2020/872 que altera o Regulamento (UE) nº 1305/2013 no respeitante a uma medida específica de prestação de apoio temporário excecional no âmbito do *Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER)* em resposta ao surto de COVID-19.

[3] Regulamento (UE) 2022/1033 que altera o Regulamento (UE) nº 1305/2013 no que diz respeito a uma medida específica para a concessão de apoio temporário excecional ao abrigo do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) em resposta ao impacto da invasão da Ucrânia pela Rússia.

Âmbito e método da auditoria

7.14. O objetivo do Tribunal era apresentar uma estimativa do nível de erro desta rubrica do QFP e contribuir para a *Declaração de Fiabilidade*. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no ***anexo 1.1***, em 2023 o Tribunal examinou, relativamente a esta rubrica do QFP:

a) uma amostra estatisticamente representativa de 218 *operações* que abrange o conjunto de todas as operações de despesas desta rubrica do QFP, designadamente:

   i) 88 pagamentos diretos abrangendo os principais regimes;

   ii) 59 operações relacionadas com superfícies/animais ao abrigo de programas de desenvolvimento rural;

   iii) 49 operações não baseadas na superfície ao abrigo de programas de desenvolvimento rural;

   iv) 14 operações relacionadas com medidas de mercado;

   v) oito operações ao abrigo de domínios de despesas não relacionados com a PAC (quatro no âmbito do FEAMP e quatro do programa LIFE);

b) as informações sobre a regularidade apresentadas nos *Relatórios Anuais de Atividades* da DG AGRI e da DG ENV e incluídas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução* (RAGE) elaborado pela Comissão.

7.15. As 218 operações auditadas abrangeram 20 Estados-Membros[4] e o Reino Unido. O Tribunal auditou pagamentos diretos em 13 Estados-Membros e operações de desenvolvimento rural em 16 Estados-Membros, abrangendo 19 programas nacionais e regionais.

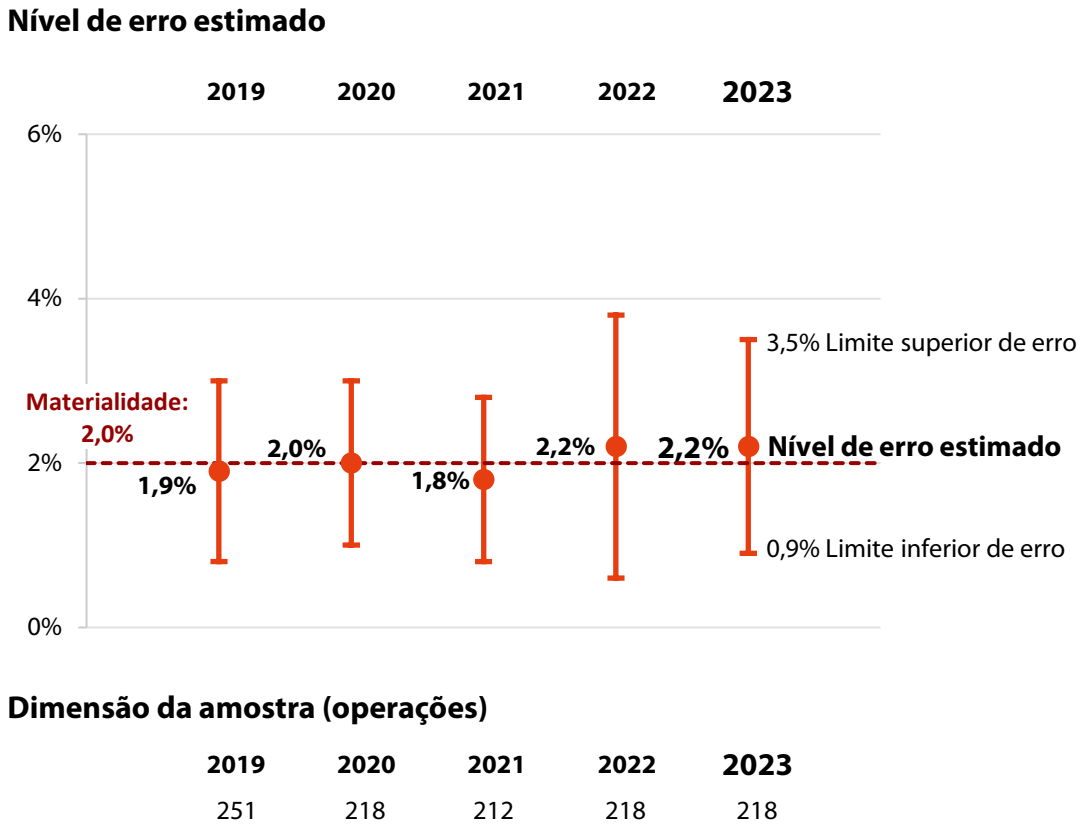
[4] Bélgica, Bulgária, República Checa, Alemanha, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Letónia, Lituânia, Hungria, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia e Suécia.

Regularidade das operações

Resultados dos testes das operações

7.16. Das 218 operações examinadas, 56 (26%) estavam afetadas por erros. Com base nos 37 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro da rubrica 3 do QFP se situe em 2,2% (ver ***figura 7.2***).

Figura 7.2 – Resultados dos testes das operações



Dimensão da amostra (operações)

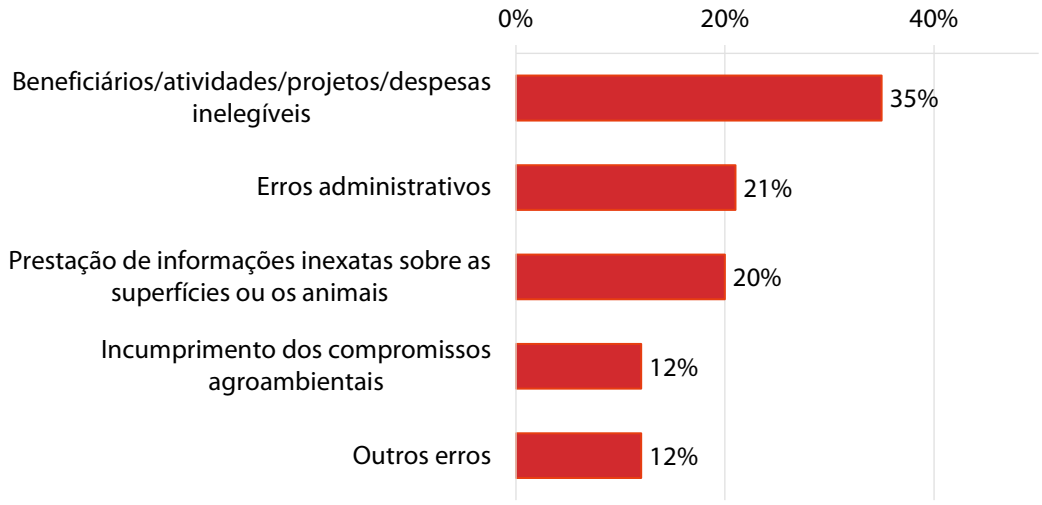
2019	2020	2021	2022	2023
251	218	212	218	218

Fonte: TCE.

7.17. A maioria dos erros quantificados detetados pelo Tribunal dizia respeito a operações ao abrigo do desenvolvimento rural (16).
Foram detetados 15 *erros quantificáveis* respeitantes a pagamentos diretos, três a medidas de mercado e três a despesas não abrangidas pela PAC. O Tribunal detetou igualmente 19 casos de incumprimento sem impacto na taxa de erro. A título de exemplo, foi detetado um caso em que as regras do Estado-Membro não exigiam que os beneficiários conservassem os documentos comprovativos após o termo do período de compromisso, impossibilitando a realização de controlos posteriores por parte das autoridades nacionais, da Comissão e do Tribunal. O ***anexo 7.1*** apresenta uma síntese dos pagamentos da rubrica 3 do QFP e os resultados dos testes realizados pelo Tribunal por Estado-Membro.

7.18. A ***figura 7.3*** apresenta a repartição do *nível de erro estimado* pelo Tribunal para 2023, por tipo de erro.

Figura 7.3 – Grande parte do nível de erro estimado diz respeito a pedidos inelegíveis



Fonte: TCE.

7.19. As autoridades dos Estados-Membros e a Comissão aplicaram medidas corretivas que afetaram diretamente 39 das operações constantes da amostra. Estas medidas foram pertinentes para os cálculos do Tribunal, pois reduziram o nível de erro estimado para este capítulo em 0,5 pontos percentuais. Em 30 casos de *erros quantificáveis*, a Comissão e as autoridades dos Estados-Membros dispunham de informações suficientes para evitar, ou detetar e corrigir, o erro antes de aceitar as despesas. Se as autoridades dos Estados-Membros e a Comissão tivessem utilizado devidamente todas as informações ao seu dispor, o nível de erro estimado para este capítulo teria sido inferior em 1,0 pontos percentuais.

Pagamentos diretos

7.20. Nas 88 operações de pagamentos diretos testadas, o Tribunal detetou 15 erros quantificáveis, oito deles resultantes da sobredeclaração pelos agricultores da superfície elegível de terras agrícolas ou de erros nos cálculos dos pagamentos (ver ***caixa 7.2***). Num caso, um beneficiário conseguiu contornar o limite máximo de ajuda a receber através da criação de várias empresas para poder apresentar múltiplos pedidos de apoio da UE.

Caixa 7.2

Exemplo de sobredeclaração da superfície elegível

Na Lituânia, um beneficiário tinha uma superfície elegível determinada de 15,02 ha para a sua exploração. Durante a visita no local, o Tribunal confirmou a superfície determinada, exceto numa parcela em que o beneficiário não cumpria os requisitos mínimos, pois uma parte estava coberta de vegetação indesejável. A medição deu origem a uma redução de 1,64 ha da superfície elegível da parcela, o que representa um erro quantificável superior a 10% para a superfície total da exploração. A fotografia aérea mostra a superfície coberta de vegetação que o Tribunal encontrou durante a visita no local.

© NMA

Desenvolvimento rural, medidas de mercado e outros pagamentos

Despesas relacionadas com superfícies ou animais ao abrigo do desenvolvimento rural

7.21. O Tribunal examinou 59 pagamentos ao abrigo do desenvolvimento rural baseados na superfície ou no número de animais declarados pelos agricultores. Tratava-se de pagamentos pelo cumprimento de *compromissos agroambientais e climáticos* específicos, pagamentos compensatórios pela prática de agricultura biológica, pagamentos aos agricultores em zonas com condicionantes naturais e pagamentos compensatórios pela prática de agricultura em zonas protegidas da rede Natura 2000.

7.22. Das 59 operações de desenvolvimento rural relacionadas com superfícies ou animais testadas, 19 estavam afetadas por erros. O Tribunal detetou 13 erros quantificáveis, oito dos quais relacionados com casos de sobredeclarações da superfície elegível. Entre as fontes de erro dos cinco outros casos encontram-se um cálculo incorreto do valor da ajuda, violações dos compromissos agroambientais e climáticos e o facto de um agricultor não preencher as condições para receber um pagamento compensatório para as zonas agrícolas da rede Natura 2000 (ver ***caixa 7.3***).

Caixa 7.3

Exemplo de um agricultor que não cumpria as condições de pagamento

Na Hungria, um agricultor situado numa zona protegida da rede Natura 2000 solicitou um pagamento compensatório relativo a uma parcela. No âmbito da medida 12 do desenvolvimento rural, os beneficiários podem ser compensados pelos custos adicionais e pela perda de rendimentos resultantes de restrições à utilização das terras em causa. Como condição, o agricultor comprometeu-se a ceifar toda a parcela até meados de junho, tendo recebido o pagamento compensatório correspondente. A inspeção da parcela pelo Tribunal em outubro (ver fotografia abaixo), bem como as fotografias aéreas e imagens de satélite feitas em junho e agosto revelaram que uma grande parte da parcela não tinha sido ceifada.

Fonte: TCE.

Projetos de investimento

7.23. O Tribunal examinou 49 pagamentos do desenvolvimento rural a projetos de investimento, tais como investimentos em ativos físicos, auxílios ao arranque de empresas para jovens agricultores e gestão de riscos (seguros).

7.24. O Tribunal quantificou erros em três pagamentos por os beneficiários terem declarado despesas ou atividades que não cumpriam as condições de elegibilidade. Num caso, o erro resultou de o beneficiário, um produtor de aves de capoeira, ter adjudicado um contrato de construção de infraestruturas agrícolas a uma parte relacionada (uma empresa de construção com o mesmo beneficiário efetivo).

Medidas de mercado

7.25. Nas 14 operações ao abrigo de *medidas de mercado* que testou, o Tribunal quantificou erros em três casos em que os organismos pagadores tinham reembolsado custos inelegíveis.

Assuntos marítimos, pescas, ambiente e ação climática

7.26. Nos domínios dos assuntos marítimos, pescas, ambiente e ação climática, o Tribunal auditou oito operações e detetou três erros quantificáveis nas operações em regime de *gestão direta* ao abrigo do programa LIFE.

Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

Comunicação de informações pela DG AGRI e pela DG ENV sobre a regularidade das despesas

7.27. O diretor de cada *organismo pagador* envia à DG AGRI uma declaração de gestão anual sobre a *eficácia* dos sistemas de gestão e de controlo do seu organismo e a legalidade e regularidade das suas despesas. Além disso, os Estados-Membros comunicam anualmente informações sobre os controlos administrativos e no local que realizam ("estatísticas sobre os controlos").

7.28. Desde 2015, com vista a fornecer garantias adicionais, os organismos de certificação têm de formular anualmente um parecer relativo a cada organismo pagador sobre a legalidade e regularidade das despesas cujo reembolso os Estados-Membros solicitaram.

7.29. A DG AGRI utiliza as taxas de erro comunicadas nas estatísticas de controlo, realizando ajustamentos com base nos resultados das auditorias dos organismos de certificação, bem como das suas próprias auditorias aos sistemas e despesas dos organismos pagadores, para calcular o valor "em risco no momento do pagamento" para os pagamentos diretos, o desenvolvimento rural e as medidas de mercado. Os ajustamentos decorrentes da análise da própria DG AGRI resultam em correções. A DG AGRI deduz dos montantes em "risco no momento do pagamento" a sua estimativa de futuras *correções financeiras* e recuperações para estimar o "montante final em risco".

7.30. As estatísticas de controlo comunicadas pelos organismos pagadores indicaram um nível de erro equivalente a 1,1% das despesas da PAC no seu todo. ADG AGRI, levando em consideração o trabalho dos organismos de certificação e as suas próprias auditorias, calculou que, em 2023, o "risco no momento do pagamento" ascendia a 1 064 milhões de euros (cerca de 1,9% das despesas totais da PAC). Estimou o risco no momento do pagamento (taxa de erro ajustada) em cerca de 1,5% para os pagamentos diretos, 2,8% para o desenvolvimento rural e 2,3% para as medidas de mercado.

7.31. O Tribunal efetuou também uma análise limitada das informações sobre a regularidade constantes do Relatório Anual de Atividades da DG ENV. Observou que a metodologia de cálculo do risco no momento do pagamento e do *encerramento* utilizada pela DG AGRI e pela DG ENV estava em conformidade com as orientações da Comissão.

Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) elaborado pela Comissão

7.32. No seu RAGE, a Comissão apresenta uma estimativa de 1,9% para o risco no momento do pagamento no domínio dos "Recursos Naturais".

Informações recolhidas sobre os novos sistemas de comunicação de informações sobre o desempenho

7.33. Na sua auditoria de 2023, o Tribunal recolheu informações sobre a introdução dos *relatórios anuais do desempenho*, um elemento fundamental do novo modelo de execução baseado no *desempenho* para a PAC de 2023-2027. Com base em documentos, entrevistas e visitas no local efetuadas de janeiro a abril de 2024, o Tribunal examinou os progressos realizados pelos organismos pagadores da Bulgária, da Croácia e da Grécia na elaboração destes relatórios.

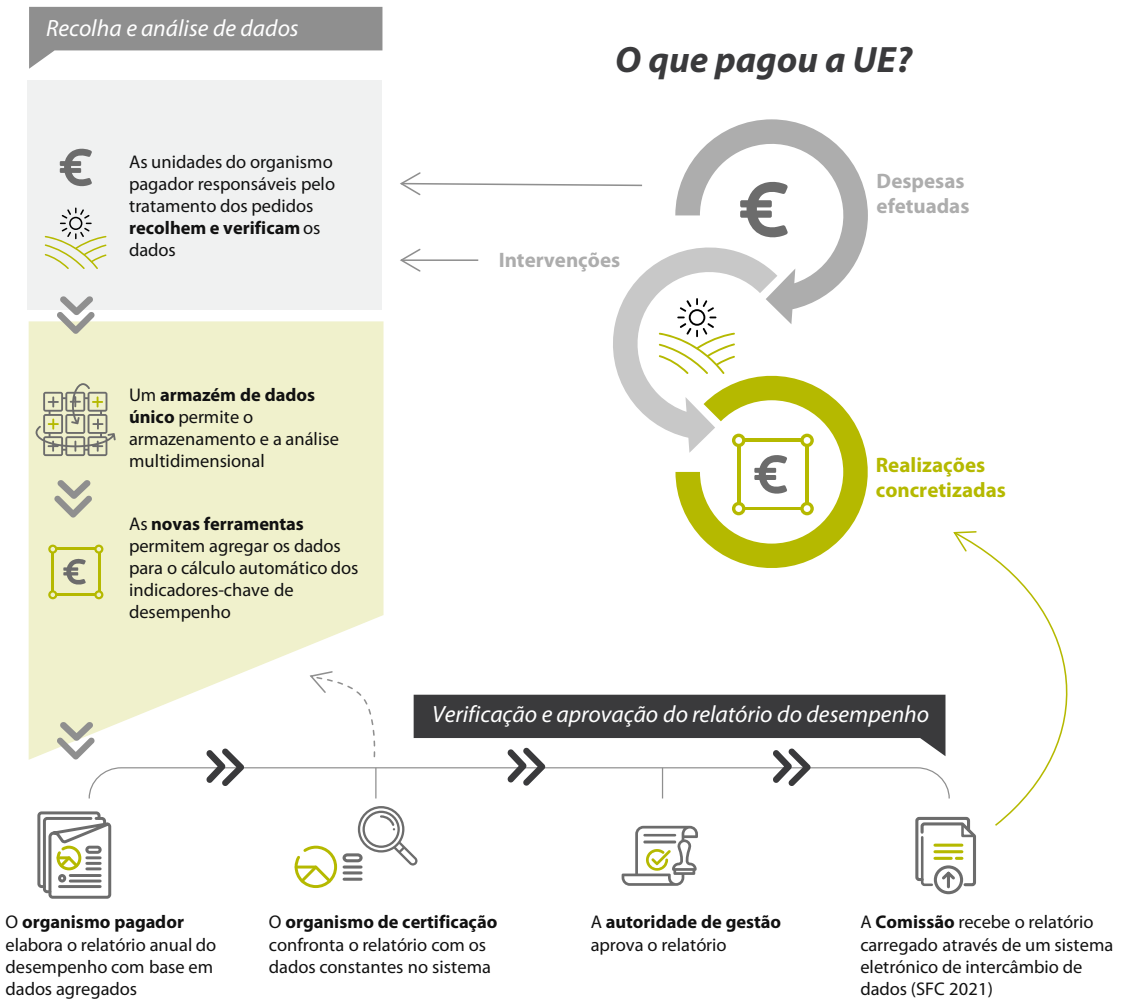
7.34. Ao abrigo da PAC de 2023-2027, para serem elegíveis para apoio da UE, as despesas declaradas pelos organismos pagadores no âmbito dos seus *planos estratégicos da PAC* devem corresponder a realizações declaradas. Os Estados-Membros devem apresentar à Comissão relatórios anuais do desempenho relativos a um determinado exercício financeiro (N) até 15 de fevereiro do ano seguinte (N+1). Estes devem conter informações sobre as realizações concretizadas e as despesas efetuadas. A Comissão verifica a correspondência entre as despesas e as *realizações* declaradas. Caso não sejam apresentadas justificações aceitáveis para as despesas que não correspondam a realizações, pode reduzir o apoio da UE através de uma decisão de apuramento do desempenho até 15 de outubro de N+1.

7.35. Os Estados-Membros apresentaram os seus primeiros relatórios anuais do desempenho em fevereiro de 2024, relativamente ao exercício de 2023. Uma vez que a maior parte das despesas da PAC em 2023 estavam sujeitas às regras do período anterior, apenas 63 milhões de euros de despesas declaradas pelos organismos pagadores deram origem à comunicação de realizações. Deste valor, 37 milhões de euros diziam respeito à *apicultura*. Os três Estados-Membros visitados aplicaram um método manual ou parcialmente automatizado para comunicar informações sobre a apicultura, reunindo dados dos sistemas existentes e de fontes externas. Os serviços dos organismos pagadores responsáveis pelo tratamento dos pedidos de intervenções na apicultura verificaram os dados apresentados pelos beneficiários e enviaram-nos aos serviços responsáveis pela comunicação de informações. Estes agregaram os dados manualmente e elaboraram os relatórios anuais do desempenho no formato normalizado necessário para o carregamento no sistema eletrónico de intercâmbio de dados da Comissão (SFC 2021).

7.36. O Tribunal constatou igualmente que, em 2023, os três organismos pagadores estavam na fase de conceção dos seus sistemas para poderem comunicar informações sobre todas as intervenções dos planos estratégicos nos relatórios anuais do desempenho de 2024, a apresentar até 15 de fevereiro de 2025. Para o efeito, iniciaram procedimentos de *contratação pública* para adjudicarem a prestadores externos os trabalhos de desenvolvimento, que devem cumprir as normas internacionais de segurança da informação (requisitos da norma ISO 27001) aplicáveis aos organismos pagadores acreditados.

7.37. Para os relatórios anuais do desempenho de 2024, os organismos pagadores tencionam adotar métodos semelhantes com os serviços responsáveis pela gestão de intervenções específicas, a fim de preparar e verificar os dados necessários à sua elaboração. Cada um dos organismos pagadores visitados prevê extrair automaticamente dados dos sistemas de tratamento dos pedidos e guardá-los num armazém de dados, onde serão utilizados instrumentos analíticos para calcular automaticamente as despesas declaradas, os montantes unitários e os indicadores de realizações correspondentes para as diferentes intervenções. As informações constantes dos relatórios anuais do desempenho serão então verificadas pelos organismos de certificação e aprovadas pela *autoridade de gestão* do Estado-Membro antes de os relatórios serem carregados na plataforma SFC 2021 da Comissão.
Os organismos pagadores observaram que será difícil aplicar os sistemas relativos aos relatórios anuais do desempenho a todas as intervenções até 15 de fevereiro de 2025 e que podem ser necessárias outras soluções de comunicação de informações em caso de atrasos. A ***figura 7.4*** apresenta uma síntese do método adotado pelos Estados-Membros visitados para elaborarem os seus relatórios anuais do desempenho.

Figura 7.4 – Elaboração dos relatórios anuais do desempenho



Fonte: TCE.

Conclusão e recomendações

Conclusão

7.38. Globalmente, as provas de auditoria que o Tribunal obteve e que apresentou neste capítulo mostram que o nível de erro nas despesas dos "Recursos naturais e ambiente" no seu todo é significativo (ver ponto ***7.16***). Nesta rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro global estimado se situa em 2,2%.

7.39. Os resultados obtidos pelo Tribunal revelam que o nível de erro não é significativo no domínio dos pagamentos diretos, que representam 66% das despesas desta rubrica do QFP, mas continua a ser significativo no conjunto dos outros domínios de despesas (desenvolvimento rural, medidas de mercado, assuntos marítimos, pescas, ambiente e ação climática), que representam os restantes 34%.

Recomendações

7.40. O Tribunal examinou as recomendações formuladas nos seus três últimos relatórios anuais que exigiam uma execução imediata ou deviam ser executadas em 2023. Duas recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2021 deviam ser executadas em 2023. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal a estas duas recomendações são apresentadas no ***anexo 7.2***. O Tribunal considera que a recomendação 6.1, relativa ao apoio à utilização de novas tecnologias para a prevenção de erros nos pagamentos da PAC, foi totalmente executada, tal como a parte da recomendação 6.2 relativa à auditoria aos pagamentos de apoio temporário excecionais no âmbito da medida do desenvolvimento rural M21.

7.41. Na sequência das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2023, o Tribunal formula a recomendação que se segue à Comissão.

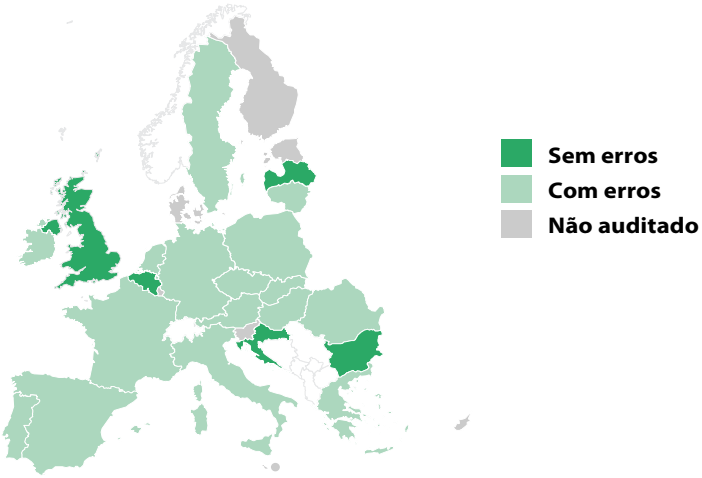
Recomendação 7.1 – Examinar a eficácia das disposições nacionais para impor um limite ao apoio da UE às grandes explorações agrícolas

Tendo em conta que compete aos Estados-Membros orientarem o apoio ao rendimento para os mais necessitados, examinar a eficácia das medidas dos Estados-Membros para impor um limite aos pagamentos diretos às grandes explorações agrícolas.

Prazo de execução: 2025

Anexos

Anexo 7.1 – Informações sobre as ações da UE nos Estados-Membros e no Reino Unido



Estado-Membro/país	Contribuição da UE (*milhões de euros*)	Operações auditadas	Erros quantificáveis	Erros não quantificáveis
Despesas da PAC	**57 547**	**210**	**34**	**17**
França	*9 448*	28	2	3
Espanha	*7 042*	36	5	1
Alemanha	*6 356*	16	2	1
Itália	*5 890*	20	4	6
Polónia	*5 034*	20	2	1
Roménia	*3 203*	12		2
Grécia	*2 944*	8	4	
Hungria	*2 183*	12	3	
Irlanda	*1 495*	4	3	1
Portugal	*1 501*	10	1	
República Checa	*1 246*	8	1	
Áustria	*1 350*	4	2	
Bulgária	*1 116*	4		
Suécia	*983*	4	1	1
Países Baixos	*842*	4	1	1
Lituânia	*833*	4	2	
Bélgica	*654*	8		
Croácia	*753*	4		
Eslováquia	*563*	4	1	
Letónia	*474*	0		
Reino Unido	*71*	0		
Estados-Membros não auditados	*3 566*	N/A	N/A	N/A
Outras despesas	**1 930**	**8**	**3**	**2**
TOTAL	**59 477**	**218**	**37**	**19**

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Anexo 7.2 – Seguimento das recomendações anteriores

Nível de execução: totalmente executada executada na maior parte dos aspetos executada em alguns aspetos não executada

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2021	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 6.1** Apoiar a utilização de novas tecnologias para a prevenção de erros nos pagamentos da PAC Com base na experiência adquirida com o uso dos *controlos por monitorização*, facilitar a partilha de boas práticas na utilização de novas tecnologias pelos Estados-Membros para a realização dos seus controlos dos pagamentos da PAC, com vista a apoiá-los na aplicação do sistema de vigilância de superfícies a partir de 2023. (Prazo de execução: 2023)		A Comissão organizou reuniões regulares do grupo de peritos para a aplicação da PAC, seminários sobre o SIGC e conferências Panta Rhei como fóruns para facilitar a partilha de boas práticas na utilização das novas tecnologias. Com base na experiência adquirida em 2023, o sistema de vigilância de superfícies ficou plenamente operacional em 1 de janeiro de 2024. Este sistema combina a utilização de imagens dos satélites Sentinel do Copernicus, fotografias com geomarcação e tecnologias equivalentes para observar, acompanhar e avaliar todas as condições de elegibilidade que é possível controlar relativamente às intervenções da PAC baseadas na superfície.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2021	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 6.2** Controlos dos pagamentos da medida M21 Realizar auditorias e assegurar o acompanhamento e a avaliação, a fim de confirmar que o financiamento da medida M21 visou adequadamente os beneficiários elegíveis cujos problemas de liquidez punham em risco a continuidade das suas atividades agrícolas ou empresariais. (Prazo de execução: auditorias: 2023; acompanhamento e avaliação: 2025)		Em 2022 e 2023, as auditorias da Comissão relativas ao desenvolvimento rural em três Estados-Membros abrangeram a medida 21 e, num caso, resultaram em constatações relacionadas com esta medida, sendo o montante do erro reduzido. As constatações estão em fase de procedimento contraditório com o Estado-Membro em causa, em conformidade com os prazos legais.

Fonte: TCE.

Capítulo 8

Migração e gestão das fronteiras
Segurança e defesa

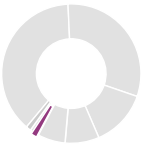
Índice

	Pontos
Introdução	**8.1.-8.7.**
Breve descrição	**8.2.-8.6.**
Migração e gestão das fronteiras	8.2.-8.3.
Segurança e defesa	8.4.
Execução dos programas em gestão partilhada	8.5.-8.6.
Âmbito e método da auditoria	**8.7.**
Regularidade das operações	**8.8.-8.10.**
Exame de elementos dos sistemas de controlo interno	**8.11.-8.15.**
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	**8.16.-8.18.**
Conclusão e recomendações	**8.19.-8.21.**
Conclusão	**8.19.**
Recomendações	**8.20.-8.21.**
Anexos	
Anexo 8.1 – Seguimento das recomendações anteriores nos domínios "Migração e gestão das fronteiras" e "Segurança e defesa"	

Introdução

8.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas às rubricas 4, "Migração e gestão das fronteiras", e 5, "Segurança e defesa", do *quadro financeiro plurianual (QFP)*. No período anterior do QFP, as despesas conexas eram na sua maior parte orçamentadas e registadas apenas no âmbito da rubrica 3, "Segurança e cidadania". A ***figura 8.1*** e a ***figura 8.2*** mostram uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo destas rubricas em 2023.

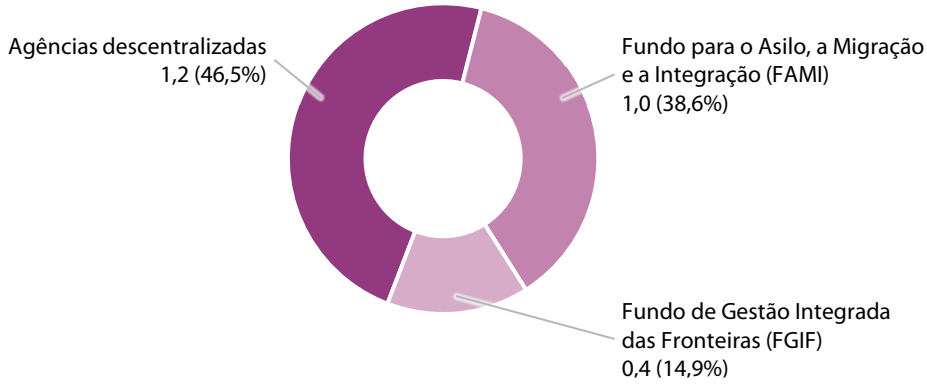
Figura 8.1 – Pagamentos e população de auditoria – Migração e gestão das fronteiras



Migração e gestão das fronteiras
2,7 mil milhões de euros (1,4% das despesas do orçamento da UE)

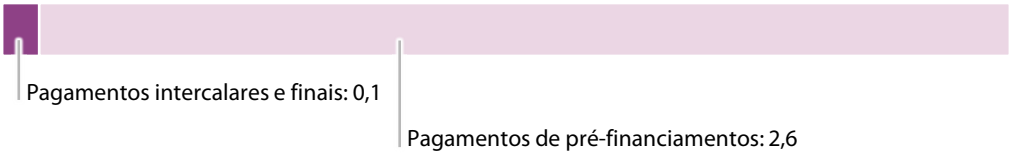
(mil milhões de euros)

Repartição dos pagamentos por fundo em 2023

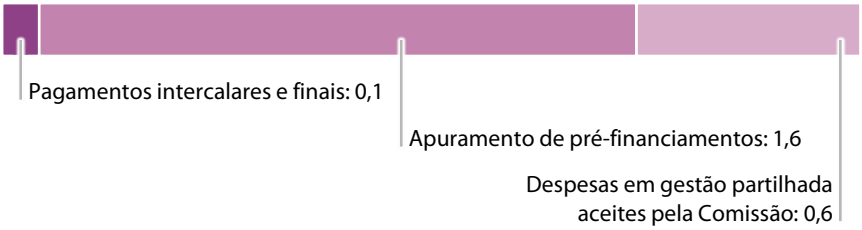


População de auditoria em 2023 em comparação com os pagamentos

Pagamentos – total: 2,7

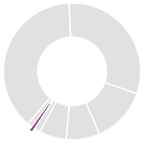


População de auditoria – total: 2,2



Fonte: TCE, com base em dados das *contas consolidadas* da UE de 2023.

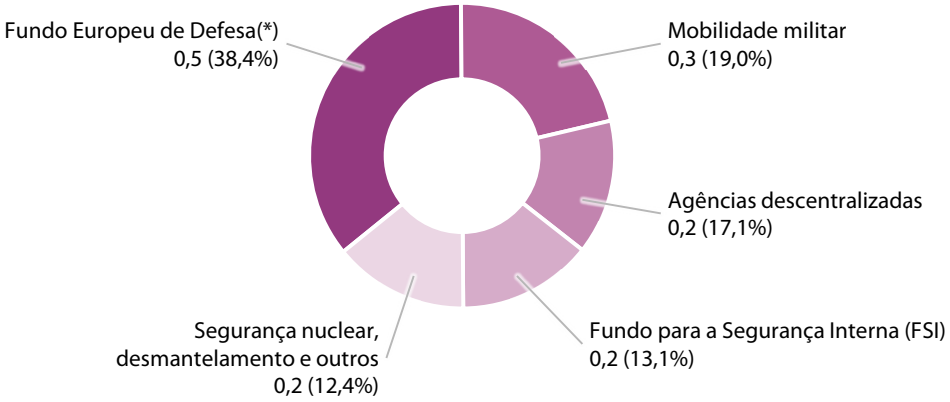
Figura 8.2 – Pagamentos e população de auditoria – Segurança e defesa



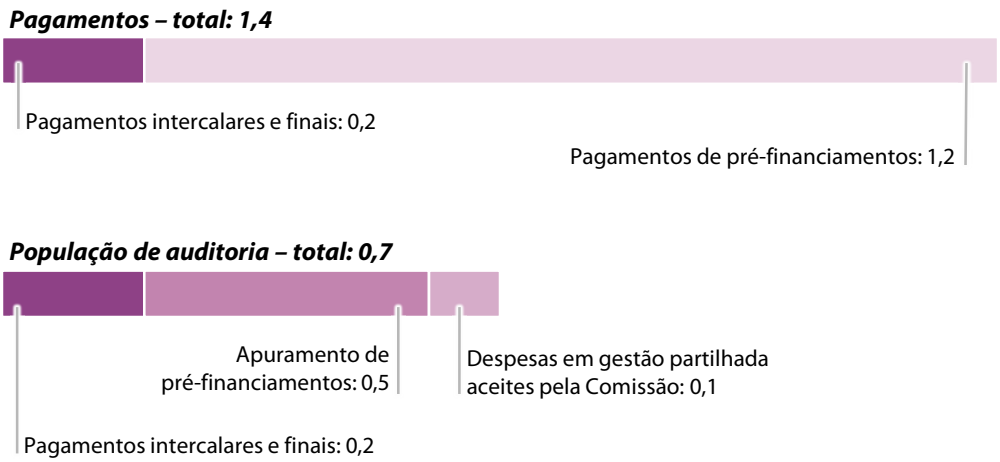
Segurança e defesa
1,4 mil milhões de euros (0,7% das despesas do orçamento da UE)

(mil milhões de euros)

Repartição dos pagamentos por fundo em 2023



População de auditoria em 2023 em comparação com os pagamentos



(*) Incluindo os programas relacionados com as indústrias do domínio da defesa.

Fonte: TCE, com base em dados das contas consolidadas da UE de 2023.

Breve descrição

Migração e gestão das fronteiras

8.2. Dada a importância crescente da migração e da gestão das fronteiras nos últimos anos, a UE estabeleceu a rubrica 4 do QFP para 2021-2027 especificamente para estes domínios de intervenção, como mostra a ***figura 8.1***. Em 2023, uma parte significativa das despesas nesta rubrica continuava a dizer respeito à conclusão de projetos e regimes pendentes do QFP para 2014-2020. Assim, a maior parte das despesas provém da liquidação do *Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração*[1] (FAMI) para o período de 2014-2020 e da conclusão do financiamento do instrumento do *Fundo para a Segurança Interna* – Fronteiras e Vistos[2] (FSI – Fronteiras e Vistos). No período de 2021-2027, estes fundos de 2014-2020 foram substituídos por, respetivamente, um novo FAMI[3] e o *Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos*[4] *(IGFV)* do *Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras*.

8.3. Outro domínio de despesas significativo na rubrica 4 do QFP é o financiamento de *agências descentralizadas*: a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (*Frontex*), a *Agência da União Europeia para o Asilo* (*EUAA*) e a Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (*eu-LISA*). O Tribunal comunica informações separadamente sobre as agências no seu relatório anual sobre estas entidades.

Segurança e defesa

8.4. No QFP para 2021-2027, a rubrica 5 é consagrada à segurança e à defesa, como mostra a ***figura 8.2***. A componente "segurança" inclui o financiamento a partir do Fundo para a Segurança Interna (FSI) para 2021-2027[5] e a conclusão dos projetos e programas financiados a partir do instrumento do Fundo para a Segurança

---

1 Regulamento (UE) nº 516/2014 que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração.

2 Regulamento (UE) nº 515/2014 que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos.

3 Regulamento (UE) 2021/1147 que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração.

4 Regulamento (UE) 2021/1148 que cria, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos.

5 Regulamento (UE) 2021/1149 que cria o Fundo para a Segurança Interna.

Interna-Polícia (FSI-Polícia) para 2014-2020[6], que representaram uma parte significativa das despesas neste domínio em 2023. Inclui também o financiamento do desmantelamento de instalações nucleares na Bulgária, na Lituânia e na Eslováquia e o financiamento de três agências descentralizadas da UE no domínio da segurança: o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT), a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) e a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL). A componente "defesa" inclui o Fundo Europeu de Defesa[7], que apoia projetos colaborativos de defesa em todas as fases da investigação e desenvolvimento. Esta componente apoia igualmente a mobilidade militar através de um orçamento específico no âmbito do *Mecanismo Interligar a Europa*[8], relacionado com a adaptação de troços da *Rede Transeuropeia de Transportes* para fins de dupla utilização (civil e militar).

Execução dos programas em gestão partilhada

8.5. A gestão da maior parte do financiamento para 2014-2020 do FAMI e do FSI e da maioria do financiamento para 2021-2027 do FAMI, do IGFV e do FSI é partilhada entre os Estados-Membros (ou países associados a Schengen) e a Direção-Geral Migração e Assuntos Internos (DG HOME) da Comissão. No âmbito deste acordo, os Estados-Membros executam *programas* plurianuais aprovados pela Comissão.

8.6. Desde 2020, os Estados-Membros intensificaram a execução dos seus programas do FAMI e do FSI para o *período de programação* de 2014-2020. O financiamento para este período tinha de ser gasto até junho de 2024[9]. No entanto, as contas da Comissão relativas a 2023 revelaram que montantes significativos continuavam por declarar pelos Estados-Membros (18% para o FAMI e 25% para o FSI). A ***figura 8.3*** apresenta as despesas comunicadas pelos Estados-Membros à Comissão para reembolso desde o início do *período de programação* de 2014-2020.

---

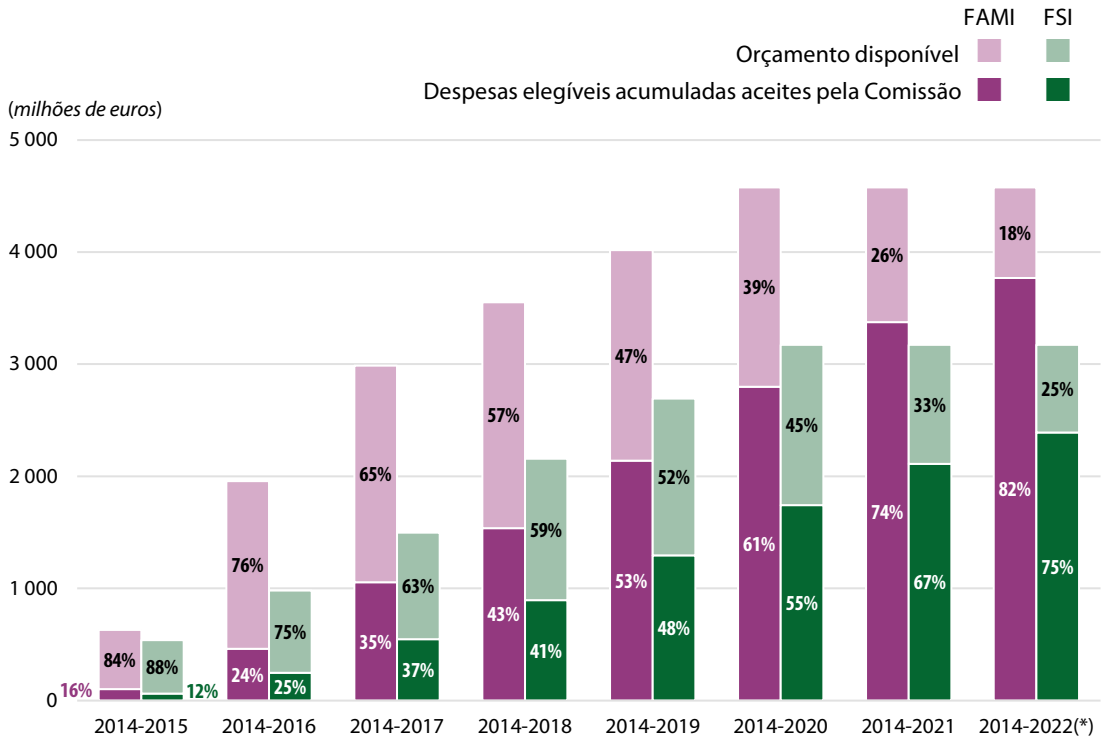
[6] Regulamento (UE) nº 513/2014 que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises.

[7] Regulamento (UE) 2021/697 que cria o Fundo Europeu de Defesa.

[8] Regulamento (UE) 2021/1153 que cria o Mecanismo Interligar a Europa e revoga os Regulamentos (UE) nº 1316/2013 e (UE) nº 283/2014.

[9] Regulamento (UE) 2022/585 que altera os Regulamentos (UE) nº 514/2014, (UE) nº 516/2014 e (UE) 2021/1147.

Figura 8.3 – Evolução dos programas do FAMI e do FSI para 2014-2020



(*) As despesas do FAMI/FSI realizadas ao nível dos Estados-Membros são declaradas à Comissão e por ela aprovadas no exercício seguinte. Assim, as contas da Comissão relativas a 2023 mostram as despesas realizadas pelos Estados-Membros relativas a 2022.

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão (programas nacionais e decisões de *apuramento* até ao final de 2023).

Âmbito e método da auditoria

8.7. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no ***anexo 1.1***, o Tribunal realizou os trabalhos que em seguida se descrevem.

a) Examinou uma amostra de 23 *operações* que, embora contribua para a *Declaração de Fiabilidade* global, não lhe permite *estimar uma taxa de erro* para estas rubricas. A amostra era composta por:

— 12 operações em regime de *gestão partilhada* (duas de cada um dos seguintes países: Alemanha, França, Hungria, Polónia e Reino Unido, para a rubrica 4 do QFP; Letónia, para a rubrica 5 do QFP);

— 10 operações no âmbito da *gestão direta* da Comissão (oito relativas à rubrica 4 do QFP, duas relativas à rubrica 5);

— uma operação em regime de *gestão indireta* (rubrica 5 do QFP);

— foram igualmente tidos em conta os resultados das *auditorias de conformidade* do Tribunal às agências.

b) Analisou a *regularidade* das informações apresentadas no *Relatório Anual de Atividades* (RAA) da DG HOME e incluídas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução* (RAGE) elaborado pela Comissão Europeia.

c) No que diz respeito aos sistemas de controlo interno da Comissão, avaliou a forma como a DG HOME distribuiu o financiamento entre os programas nacionais dos Estados-Membros e os "instrumentos temáticos" dos três fundos (FAMI, IGFV e FSI); a forma como apoiou os Estados-Membros na transição para o *Regulamento Disposições Comuns*[10] (RDC) no que se refere à gestão partilhada ao abrigo do FAMI, do IGFV e do FSI; e a forma como as *autoridades de auditoria* de cinco Estados-Membros (Alemanha e França para o FAMI; Hungria e Polónia para o IGFV; Letónia para o FSI) estavam a preparar-se para auditar o FAMI, o IGFV e o FSI de 2021-2027.

[10] Regulamento (UE) 2021/1060 que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos.

Regularidade das operações

8.8. Das 23 operações auditadas, sete estavam afetadas por *erros*. O Tribunal quantificou quatro erros que tiveram impacto financeiro sobre os montantes imputados ao orçamento da UE. Estes erros diziam respeito a despesas inelegíveis, à ausência de documentos comprovativos (por exemplo, não conservação dos principais documentos referentes a viagens) e a questões relacionadas com a *contratação pública*. A ***caixa 8.1*** apresenta um exemplo dos erros quantificados pelo Tribunal.

Caixa 8.1

Falta de documentos comprovativos essenciais

DG HOME

O Tribunal auditou um projeto do FAMI em regime de gestão partilhada com o Reino Unido, para o qual a Comissão aceitou despesas elegíveis no valor de 2,47 milhões de euros. O projeto foi executado entre outubro de 2020 e dezembro de 2022 e consistiu na prestação de serviços de segurança e voos destinados a facilitar a retirada do Reino Unido de nacionais de países terceiros que já não tinham autorização de permanência.

O Tribunal detetou despesas inelegíveis nos dez elementos examinados, relacionadas com os custos dos voos e dos serviços prestados pelas equipas de segurança que acompanharam cada pessoa retirada. Contrariamente às orientações nacionais do FAMI, as autoridades do Reino Unido não tinham conservado documentos essenciais em nenhum dos casos, nomeadamente cartões de embarque ou outros documentos comprovativos equivalentes. Consequentemente, o Tribunal não obteve documentação suficiente para confirmar a participação de cada escolta de segurança nas operações de retirada em causa. Assim, não lhe foi possível verificar se estes custos tinham sido efetivamente suportados.

Por conseguinte, o Tribunal considerou que 100% das despesas declaradas eram inelegíveis para financiamento da UE. Observa também que o *beneficiário* apresentou certificados de auditoria como comprovativo das declarações de custos, mas nenhum dos erros aqui referidos tinha sido comunicado pelos auditores externos independentes.

Além disso, o Tribunal detetou lacunas nos procedimentos utilizados para determinar o número de escoltas de segurança necessárias para acompanhar as pessoas retiradas do Reino Unido, bem como nos procedimentos para determinar o voo mais vantajoso para o efeito. Ambas as situações eram predominantes na amostra do Tribunal.

8.9. O Tribunal detetou também 10 casos de incumprimento das disposições jurídicas e financeiras em sete operações (mas sem impacto financeiro direto no orçamento da UE). Estavam em causa, por exemplo, lacunas nos procedimentos de concessão de *subvenções*, questões de contratação pública e o incumprimento dos parâmetros técnicos de elegibilidade. A ***caixa 8.2*** e a ***caixa 8.3*** apresentam exemplos de erros detetados pelo Tribunal.

Caixa 8.2

Lacunas nos procedimentos de concessão de subvenções

DG HOME

O Tribunal auditou três convites abertos à apresentação de propostas publicados em 2016, 2019 e 2020 no âmbito da gestão partilhada do FAMI. Os convites exigiam que os requerentes pudessem prestar serviços para facilitar a integração de nacionais de países terceiros nos Estados-Membros (no âmbito da auditoria do Tribunal, na Alemanha e na França), bem como no Reino Unido.

Em dois casos, o Tribunal constatou que os requerentes de subvenções não tinham sido devidamente informados sobre o processo de avaliação. Não tinham sido publicadas informações importantes sobre a metodologia de avaliação, tais como os limiares em vigor ou as diferentes ponderações aplicáveis a cada critério (França e Reino Unido). No caso do Reino Unido, não tinha sido reconhecido o direito de recurso dos requerentes contra a decisão de adjudicação. Noutros pontos, o Tribunal observou que os critérios de seleção tinham sido alterados durante o processo de seleção, o que resultou numa desigualdade de tratamento dos candidatos (Alemanha).

De modo geral, o Tribunal considerou que estas lacunas violavam os princípios da transparência e da igualdade de tratamento e, num caso, também os direitos fundamentais dos requerentes de recorrer de decisões administrativas que os prejudiquem.

Caixa 8.3

Aplicação incoerente dos critérios de adjudicação e do apoio da UE a projetos acima do nível exigido para a dupla utilização

DG MOVE

O Tribunal auditou um projeto de infraestruturas para a mobilidade militar adjudicado pela Comissão à Alemanha. O projeto consistiu na modernização de infraestruturas ferroviárias, de modo a que elementos da rede transeuropeia de transportes pudessem ser adaptados à dupla utilização (civil e militar).
As despesas totais elegíveis foram de 99,18 milhões de euros, ascendendo a contribuição da UE a 50%.

O Tribunal constatou que a proposta do beneficiário não precisava de que forma o projeto contribuiria para a adaptação da capacidade de carga por eixo das pontes ferroviárias para dupla utilização, nomeadamente devido ao facto de não especificar tais capacidades por ponte antes e depois da conclusão do projeto.
A capacidade de carga por eixo é um critério de elegibilidade fundamental que o processo de avaliação não pôde, por conseguinte, verificar. Além disso, a avaliação das propostas à luz dos critérios publicados nem sempre foi coerente, em especial no que se refere ao critério segundo o qual o financiamento da UE deveria ajudar a colmatar um défice financeiro e a gerar um efeito de alavanca significativo para acelerar a execução do projeto.

A auditoria concluiu que, em última análise, todas as pontes ferroviárias examinadas atingiram uma capacidade de carga, em média, 27% acima do nível exigido para a dupla utilização de 25 toneladas/eixo. Embora, por si só, este facto não torne estas pontes inelegíveis, as regras aplicáveis estipulam também que os custos de construção relacionados com a capacidade de carga superior ao nível exigido não são elegíveis para financiamento da UE. A Comissão não aplicou este limiar e considerou todos os custos elegíveis. Uma vez que estas pontes foram concebidas e construídas com uma configuração que teve em conta as capacidades específicas de carga por eixo estabelecidas nas orientações nacionais, não foi possível separar os elementos da construção que excediam os requisitos da dupla utilização. Consequentemente, não é possível quantificar as despesas não elegíveis.

8.10. O Tribunal detetou igualmente três operações que, embora não estivessem afetadas por erros de regularidade, não respeitavam os princípios da *boa gestão financeira*. Estas diziam respeito a questões relacionadas com o reembolso do *imposto sobre o valor acrescentado* (IVA) aos organismos públicos e à falta de uma base objetiva para a aplicação de subsídios suplementares aos vencimentos.
A ***caixa 8.4*** apresenta exemplos de casos encontrados pelo Tribunal.

Caixa 8.4

Questões relacionadas com o reembolso do IVA declarado por organismos públicos

DG HOME

O Tribunal auditou um projeto do FAMI financiado a 100% pela UE no valor de um milhão de euros em regime de gestão partilhada com a Hungria, que consistia na modernização do Sistema de Informação de Schengen. Este sistema é utilizado para a segurança e a gestão das fronteiras na Europa e permite que as autoridades nacionais competentes introduzam e consultem alertas sobre pessoas ou objetos. A declaração de custos auditada, no montante de 213 098 euros, incluía *imposto sobre o valor acrescentado (IVA)* no montante de 45 304 euros.

Relativamente a este projeto, o Tribunal constatou que a declaração de custos não cumpria as orientações da Comissão emitidas em resposta à recomendação anterior do Tribunal de que o cofinanciamento da UE não pode exceder o total das despesas elegíveis, excluindo o IVA. Contudo, o montante declarado pelo organismo público neste caso excedia o custo total do projeto, sem IVA.

O Tribunal comunicou estes casos em 2017[11] e detetou casos semelhantes durante os seus trabalhos de auditoria em 2021 e 2022. Uma vez que o IVA cobrado por um prestador de serviços é automaticamente canalizado para o orçamento nacional, tal gera receitas orçamentais adicionais para os Estados-Membros.

[11] Relatório Anual relativo a 2017, ponto 8.7 e caixa 8.3, com as respostas da Comissão.

Exame de elementos dos sistemas de controlo interno

8.11. O Tribunal avaliou a forma como a DG HOME criou os instrumentos temáticos do QFP para 2021-2027 e recalculou as dotações e ponderações associadas à distribuição do financiamento dos programas nacionais dos Estados-Membros ao abrigo do FAMI, do IGFV e do FSI. O Regulamento FAMI e o Regulamento IGFV estabelecem determinados requisitos para os seus instrumentos temáticos, ao passo que as metodologias de afetação estabelecidas no anexo I dos regulamentos relativos ao FAMI, ao IGFV e ao FSI estipulam cálculos e ponderações específicos com base em dados estatísticos fornecidos pelo Eurostat e pela Frontex.

8.12. O Tribunal confirmou que a criação, pela DG HOME, dos instrumentos temáticos e a execução das metodologias de afetação estavam em conformidade com os requisitos dos regulamentos pertinentes.

8.13. O Tribunal avaliou igualmente o apoio e as orientações oferecidos pela DG HOME às autoridades dos Estados-Membros na gestão da transição dos fundos do FAMI, do IGFV e do FSI para o novo RDC no quadro financeiro plurianual para 2021-2027. Analisou os trabalhos preparatórios de cinco autoridades de auditoria dos Estados-Membros (Alemanha e França para o FAMI; Hungria e Polónia para o IGFV; Letónia para o FSI) no que se refere aos seguintes aspetos:

a) a forma como a aplicação do novo RDC afetou estas autoridades de auditoria;

b) o modo como as mesmas estavam a ter em conta os requisitos específicos do RDC em relação ao FAMI, ao IGFV e ao FSI.

8.14. Nos termos do RDC, cada Estado-Membro devia dispor, o mais tardar até 30 de junho de 2023, de uma descrição dos sistemas de gestão e controlo. Esta constitui um pré-requisito para as autoridades de auditoria definirem a sua estratégia relativamente às auditorias dos sistemas e às auditorias das operações. À data da auditoria do Tribunal, os cinco Estados-Membros selecionados tinham finalizado a descrição dos seus sistemas de gestão e controlo. A maioria ainda estava em vias de finalizar as suas estratégias de auditoria (um já o tinha feito). Estes países dispunham de uma imagem clara das principais alterações necessárias na estratégia de auditoria, nas auditorias dos sistemas e nas auditorias das operações em comparação com o período de programação de 2014-2020. Os cinco Estados-Membros visitados pelo

Tribunal pretendem apresentar à Comissão as suas primeiras contas anuais relativas ao FAMI, ao IGFV e ao FSI, na melhor das hipóteses, em 2024.

8.15. De modo geral, as cinco autoridades de auditoria consideraram que o apoio prestado pela DG HOME aos Estados-Membros era satisfatório. Realizaram progressos razoáveis nos seus preparativos relativos ao FAMI, ao IGFV e ao FSI para o período de 2021-2027.

Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação

8.16. Relativamente ao exercício de 2023, o Tribunal analisou o RAA da DG HOME. A análise centrou-se em determinar se a DG HOME apresentou as informações sobre a regularidade no seu RAA em conformidade com as instruções da Comissão, e se estas informações eram coerentes com os conhecimentos que o Tribunal obteve durante as auditorias. O Tribunal não encontrou informações que possam contradizer as suas constatações.

8.17. O Tribunal analisou as estimativas elaboradas pela DG HOME quanto aos riscos no momento do pagamento e do encerramento, tendo constatado que foram calculadas e comunicadas no RAGE em conformidade com a metodologia interna. Do total das despesas de 2023 (3 046 milhões de euros), a DG HOME estimou que o montante total em risco no momento do pagamento era de 34 milhões de euros (1,1%) e que o montante das correções resultantes dos seus controlos nos anos seguintes seria de 3 milhões de euros.

8.18. A Diretora-Geral da DG HOME declarou que tinha garantias razoáveis de que os recursos afetados às atividades descritas no RAA tinham sido utilizados para os fins previstos e em conformidade com os princípios da boa gestão, mas com algumas *reservas*. O Tribunal não pôde verificar esta declaração com base nos resultados do seu trabalho de auditoria, uma vez que o número de operações que controlou corresponde apenas a uma pequena percentagem das operações sob a responsabilidade da DG HOME.

Conclusão e recomendações

Conclusão

8.19. Embora não tenha auditado operações suficientes para estimar o nível de erro destas rubricas do QFP (ver ponto ***8.7***), os resultados da auditoria indicam que se trata de um domínio de risco elevado. Os resultados dos testes das operações contribuem para a Declaração de Fiabilidade do Tribunal.

Recomendações

8.20. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2021, cujo prazo de execução era 2023, são apresentadas no ***anexo 8.1***. Estas recomendações diziam respeito a orientações dirigidas aos beneficiários de *ações da União* e da ajuda de emergência, bem como às autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela execução dos fundos da DG HOME. Em concreto, eram relativas à manutenção de uma *pista de auditoria* adequada e ao cumprimento das regras de contratação. No que diz respeito à ajuda de emergência, o Tribunal recomendou igualmente uma melhor orientação dos controlos *ex ante* para os projetos neste domínio. Embora a DG HOME tenha inicialmente concordado em executar estas recomendações até ao final de 2023, informou subsequentemente o Tribunal de que tencionava finalizar a execução até meados de 2024 (como se explica em mais detalhe no anexo mencionado).

8.21. Na sequência das suas constatações e conclusões, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 8.1 – Fornecer orientações adicionais aos Estados-Membros sobre as regras aplicáveis

Fornecer orientações adicionais, às autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela execução do financiamento da DG HOME em regime de gestão partilhada, sobre o cumprimento:

a) das regras de conservação de documentos comprovativos adequados que possam ser apresentados em caso de controlos ou auditorias;

b) da obrigação de respeitar as regras nacionais e da UE em matéria de transparência e igualdade de tratamento quando da concessão de subvenções na sequência de convites abertos à apresentação de propostas.

Prazo de execução: final de 2025

Recomendação 8.2 – Verificar os aspetos técnicos dos projetos antes da concessão de subvenções

Verificar e documentar cuidadosamente os aspetos técnicos das candidaturas a subvenção do Mecanismo Interligar a Europa no âmbito da mobilidade militar durante o procedimento de concessão de subvenções. Em especial, determinar se os projetos de infraestruturas de dupla utilização cumprem as condições de elegibilidade e assegurar que o apoio financeiro da UE não ultrapassa o nível dos requisitos necessários para a dupla utilização.

Prazo de execução: final de 2025

Anexos

Anexo 8.1 – Seguimento das recomendações anteriores nos domínios "Migração e gestão das fronteiras" e "Segurança e defesa"

Nível de execução: totalmente executada; executada na maior parte dos aspetos; executada em alguns aspetos; não executada.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2021	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 1** Fornecer mais orientações aos *beneficiários* da ação e da ajuda de emergência da União, bem como às autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela execução do financiamento da DG HOME, sobre o cumprimento: a) das regras de obtenção de documentos comprovativos adequados que possam ser apresentados em caso de controlos ou auditorias;		A recomendação foi executada em alguns aspetos. No que diz respeito às ações da União e à ajuda de emergência, a Comissão forneceu orientações durante várias reuniões (por exemplo, reuniões iniciais, de acompanhamento e reuniões técnicas pontuais) mantidas com os beneficiários e tendo por objeto a primeira parte da recomendação relativa às regras para manutenção de uma pista de auditoria adequada. Relativamente às autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela execução do financiamento da DG HOME, a Comissão tenciona organizar um seminário *online* em meados de 2024.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
	b) da obrigação de respeitar as regras nacionais em matéria de contratação pública na aquisição de bens ou serviços.		A Comissão comunicou ao Tribunal uma data-limite de execução até meados de 2024, que foi revista.
2021	**Recomendação 2** Realizar controlos *ex ante* mais bem direcionados sobre a elegibilidade das despesas, especialmente no caso da ajuda de emergência, com especial incidência nos riscos potenciais relacionados com: a) o tipo de despesas (por exemplo, contratação pública); b) o tipo de beneficiário (por exemplo, beneficiários com pouca ou nenhuma experiência com o financiamento da UE). Ao fazê-lo, a Comissão deve ter em conta que a utilização de certificados de auditoria para apoiar os pedidos de pagamento dos beneficiários tem limitações.		A recomendação foi executada em alguns aspetos. A Comissão está a trabalhar na criação de uma estratégia ao nível da DG que reúna os diferentes elementos existentes, incluindo os controlos *ex ante*. Tendo em conta que o Tribunal formulou uma recomendação semelhante sobre as ações da União no Relatório Anual relativo a 2022, a Comissão decidiu visar a execução de ambas as recomendações em conjunto, a fim de garantir coerência de tratamento para todas as ações geridas diretamente pela DG HOME. A Comissão comunicou ao Tribunal uma data-limite de execução até final de 2024, que foi revista.

Fonte: TCE.

Capítulo 9

Vizinhança e mundo

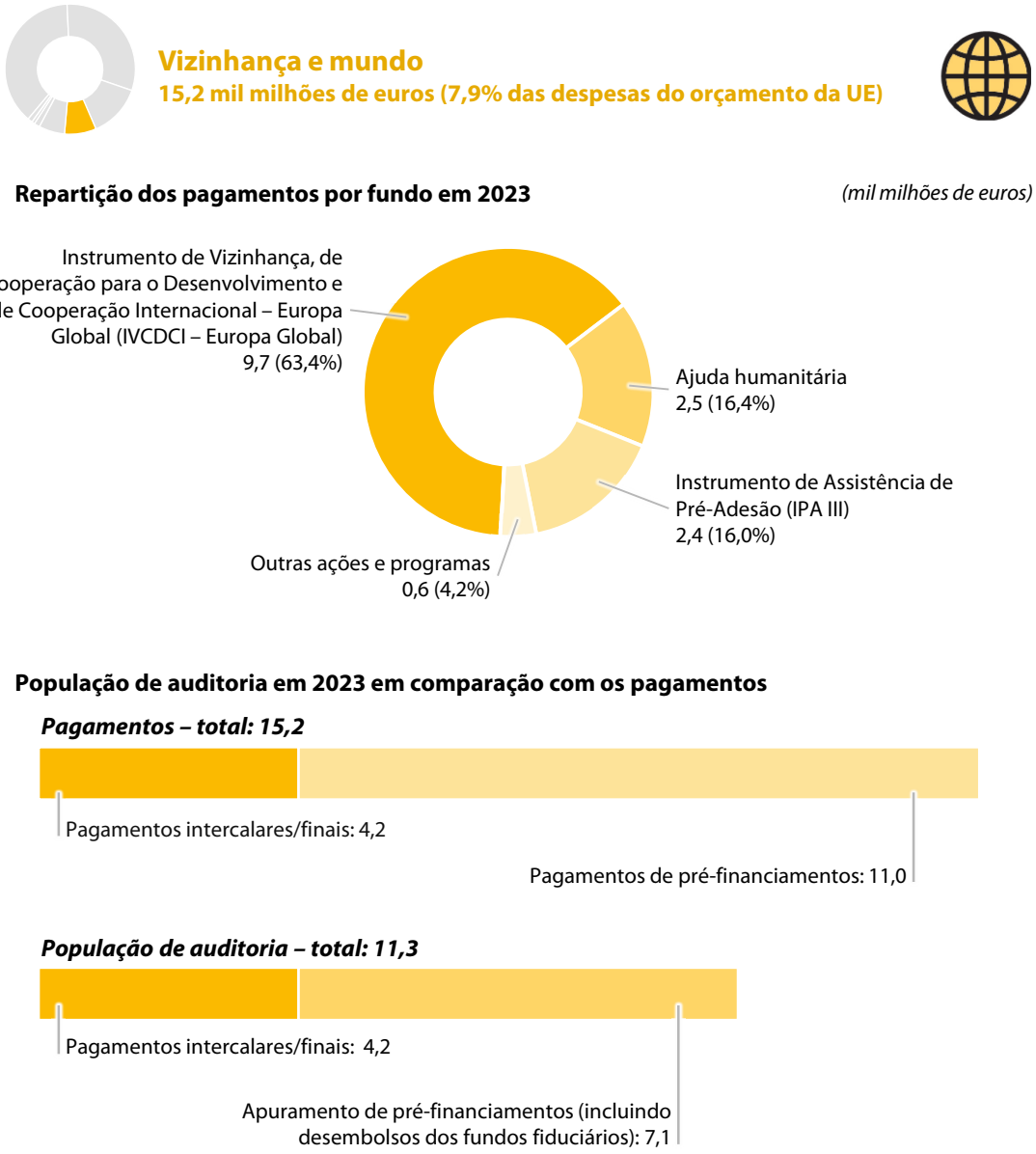
Índice

	Pontos
Introdução	9.1.
Breve descrição	9.2.-9.7.
Âmbito e método da auditoria	9.8.
Regularidade das operações	9.9.-9.17.
Exame de elementos dos sistemas de controlo interno	9.18.-9.20.
Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação	9.21.-9.25.
Relatório Anual de Atividades do FPI	9.21.-9.24.
Relatório Anual de Atividades da DG INTPA	9.25.
Conclusão e recomendações	9.26.-9.29.
Conclusão	9.26.
Seguimento das recomendações anteriores	9.27.-9.28.
Recomendações	9.29.
Anexos	
Anexo 9.1 – Pagamentos da DG NEAR e da DG INTPA por país	
Anexo 9.2 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio "Vizinhança e mundo"	

Introdução

9.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à rubrica 6, "Vizinhança e mundo", do quadro financeiro plurianual (QFP). A ***figura 9.1*** mostra uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2023.

Figura 9.1 – Pagamentos e população de auditoria



Fonte: TCE, com base em dados das *contas consolidadas* da União Europeia de 2023.

Breve descrição

9.2. Este domínio de despesas inclui vários instrumentos de financiamento, nomeadamente o *Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global (IVCDCI – Europa Global)*[1], o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão[2] e o orçamento para a ajuda humanitária.

9.3. O IVCDCI – Europa Global tem por objetivo geral afirmar e promover os valores, princípios e interesses fundamentais da União a nível mundial, contribuir para a promoção do multilateralismo e fomentar parcerias mais fortes com os países terceiros. Em comparação com o QFP para 2014-2020, este instrumento reflete duas alterações importantes na forma como a UE financia as *ações externas* (política externa):

a) a cooperação com os países parceiros de África, das Caraíbas e do Pacífico, anteriormente financiada pelos Fundos Europeus de Desenvolvimento, foi agora integrada no orçamento geral da UE;

b) esta cooperação e a política de vizinhança da UE são presentemente financiadas ao abrigo do mesmo instrumento IVCDCI – Europa Global, embora preservando as características específicas de ambos os tipos de apoio.

9.4. O objetivo geral do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão consiste em apoiar os países *beneficiários* na adoção e execução das reformas necessárias para se alinharem pelos valores da UE tendo em vista a adesão, contribuindo assim para a sua estabilidade, segurança e prosperidade.

9.5. A União presta igualmente assistência humanitária em função das necessidades às pessoas afetadas por catástrofes de origem natural ou humana, com especial destaque para as pessoas mais vulneráveis.

---

[1] Regulamento (UE) 2021/947 que cria o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global.

[2] Regulamento (UE) 2021/1529 que cria o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA III).

9.6. As principais direções-gerais e serviços implicados na execução das ações externas da UE são a Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento (DG NEAR), a Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA), a Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO) e o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI).

9.7. Em 2023, os pagamentos relativos à rubrica "Vizinhança e mundo" ascenderam a 15,2 mil milhões de euros (pré-financiamentos, pagamentos intercalares e pagamentos finais), desembolsados ao abrigo de diversos instrumentos (ver ***figura 9.1***) e métodos de prestação de ajuda, como contratos de empreitada de obras/fornecimento de bens/prestação de serviços, *subvenções*, empréstimos especiais, garantias de empréstimos e assistência financeira, *apoio orçamental* e outras formas direcionadas de ajuda orçamental em países terceiros (ver ***anexo 9.1***). Os pagamentos totais ao abrigo desta rubrica aumentaram de 14,5 mil milhões de euros em 2022 para 15,2 mil milhões de euros em 2023.

Âmbito e método da auditoria

9.8. Aplicando a abordagem e os métodos de auditoria descritos no ***anexo 1.1***, o Tribunal examinou:

a) uma amostra de 72 *operações* que, embora contribua para a Declaração de Fiabilidade global, não permite que o Tribunal estime a taxa de erro desta rubrica. O Tribunal incluiu na amostra 32 operações da DG NEAR, 23 da DG INTPA, 12 da DG ECHO e três do FPI, bem como duas operações de outras direções-gerais;

b) as informações sobre a regularidade apresentadas no *Relatório Anual de Atividades* (RAA) do FPI e da DG INTPA e incluídas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE)* elaborado pela Comissão Europeia;

c) uma seleção de sistemas de cinco delegações da UE, incluindo os relativos a:

   i) governação e funcionamento – o Tribunal analisou os relatórios disponíveis (como os relatórios sobre a gestão da assistência externa, os relatórios sobre o quadro de gestão dos riscos e os relatórios das missões de supervisão) e realizou entrevistas com o pessoal competente durante a sua visita;

   ii) auditoria, verificação e acompanhamento – o Tribunal avaliou se a execução dos planos anuais de auditoria e de verificação era adequada e conforme às regras e orientações aplicáveis;

   iii) ética e prevenção da fraude – o Tribunal apreciou se o pessoal recebeu formação adequada no domínio da ética e da prevenção da fraude e se conhecia os procedimentos e obrigações em caso de suspeita de fraude.

Regularidade das operações

9.9. Das 72 operações auditadas, 37 (51,4%) estavam afetadas por erros. Apesar da dimensão reduzida da amostra, os resultados da auditoria indicam que o risco de erro nesta rubrica do QFP é elevado. Não foi possível chegar a uma conclusão sobre a regularidade de uma operação executada na Faixa de Gaza, já que o Tribunal não recebeu as provas necessárias por motivo de força maior, ou seja, o conflito neste território. O Tribunal quantificou 31 erros que tiveram *impacto* financeiro sobre os montantes imputados ao orçamento da UE. Estes erros estavam relacionados com beneficiários inelegíveis, custos inelegíveis, despesas não efetuadas e questões de *contratação pública*. A ***caixa 9.1*** apresenta exemplos de alguns destes erros quantificados pelo Tribunal.

Caixa 9.1

Execução orçamental confiada a um beneficiário inelegível

DG INTPA

O Tribunal auditou uma fatura no valor de 3,5 milhões de euros no âmbito de um acordo de delegação celebrado com um parceiro de execução sujeito a avaliação por pilares. Após a assinatura do acordo, o parceiro subdelegou toda a execução numa empresa privada registada ao abrigo do direito nacional de um Estado-Membro da UE. Esta empresa não conseguiu demonstrar a sua missão de serviço público e, por conseguinte, a sua elegibilidade para ser sujeita a uma *avaliação por pilares* e gerir fundos da União em nome da Comissão.

Porém, nem a Comissão nem o parceiro de execução solicitaram esclarecimentos sobre a elegibilidade da empresa do Estado-Membro e, em especial, sobre a possibilidade de se considerar que tinha uma missão de serviço público. A empresa também não foi submetida à avaliação *ex ante* exigida antes da assinatura do contrato de subdelegação.

Consequentemente, o parceiro de execução subdelegou a execução do acordo de delegação auditado numa entidade inelegível, tornando assim o respetivo pagamento inelegível.

Contribuição não cumpre a base jurídica no que respeita ao financiamento não associado aos custos

DG INTPA

O Tribunal auditou uma fatura no valor de 227 milhões de euros no âmbito de um acordo de *contribuição* celebrado com uma instituição financeira internacional,

executado em regime de *gestão direta* com apoio prestado sob a forma de financiamento não associado aos custos.

Ao abrigo do *Regulamento Financeiro* da União e das normas de execução da Comissão, as contribuições da UE deste tipo estão sujeitas ao estabelecimento de condições em regras setoriais específicas ou em decisões da Comissão ou à concretização dos resultados. Estas condições têm de ser cumpridas ou os resultados alcançados antes de poder ser efetuado qualquer pagamento de financiamento da UE não associado aos custos.

Contudo, nem as decisões da Comissão nem o acordo de contribuição condicionam os pagamentos ao cumprimento de quaisquer condições ou à obtenção de resultados. O pagamento da fatura auditada baseou-se unicamente na assinatura do acordo de contribuição. Por conseguinte, o Tribunal considera-o inelegível.

Apuramento excessivo de custos não incorridos

DG NEAR

O Tribunal auditou uma fatura no valor de 11,8 milhões de euros no âmbito de um acordo de contribuição assinado com uma organização internacional e executado em regime de *gestão indireta*.

Devido ao atraso na conclusão das obras de reconstrução, a organização internacional decidiu transferir o montante de 925 873 euros do contrato auditado (fase II) para outro contrato (fase I) que financiava um projeto semelhante da UE. Em consequência, as despesas conexas deixaram de representar custos suportados no âmbito do contrato auditado, para evitar deixar fundos por utilizar ao abrigo do outro contrato.

A operação contabilística desta transferência ocorreu após o final do período de referência. A organização internacional registou a operação no seu sistema contabilístico, mas não a incluiu no relatório anual enviado à Comissão. Também não informou imediatamente a Comissão das consequências financeiras desta operação. O Tribunal considerou que não tinham sido suportados custos no valor de 925 873 euros ao abrigo do contrato auditado e concluiu que a Comissão tinha apurado este montante em excesso.

9.10. O Tribunal detetou também 19 casos de incumprimento das disposições jurídicas e financeiras (mas sem impacto financeiro direto no orçamento da UE). Estes casos diziam respeito, por exemplo, à contratação pública, à falta de clareza na imputação dos custos, ao incumprimento das regras de visibilidade e a provas insuficientes. A ***caixa 9.2*** mostra exemplos de erros que o Tribunal não quantificou.

Caixa 9.2

Negociação da candidatura após a adjudicação

DG INTPA

O Tribunal auditou uma fatura no valor de 1 milhão de euros ao abrigo de um contrato de subvenção celebrado com organizações não governamentais (ONG). Os custos estimados da ação ascendiam a 5,6 milhões de euros (contribuição da UE de 90%).

O contrato foi adjudicado na sequência de um convite à apresentação de propostas. A comissão de avaliação recomendou a candidatura apresentada pelos beneficiários da fatura auditada para a concessão de uma subvenção e não assinalou quaisquer questões a corrigir. A Comissão, enquanto entidade adjudicante, aceitou a recomendação da comissão de avaliação.

Após a decisão de adjudicação e antes da assinatura da convenção de subvenção, a Comissão encetou negociações com o candidato, o que levou a alterações à descrição da ação e ao orçamento proposto. As alterações eram correções significativas e não diziam respeito a questões claramente assinaladas pela comissão de avaliação. Também não se destinavam a tomar em consideração alterações de circunstâncias ocorridas após a data de apresentação da proposta. Por conseguinte, segundo as regras da Comissão, não deveriam ter sido autorizadas.

Imputação incorreta dos custos partilhados

DG NEAR e DG INTPA

O Tribunal auditou despesas declaradas através de cinco faturas diferentes no âmbito de contratos de subvenção com ONG e de acordos de contribuição e de delegação com organizações internacionais. As faturas incluíam custos partilhados entre projetos financiados pela UE e outros projetos. O Tribunal constatou que a imputação destes custos partilhados ao orçamento da UE não se baseou numa metodologia de imputação objetiva que refletisse a proporção dos fundos efetivamente utilizados nos projetos financiados pela UE.

Incumprimento das regras de visibilidade

DG NEAR

O Tribunal auditou uma fatura no valor de 21,2 milhões de euros no âmbito de um acordo de contribuição assinado com uma organização internacional e executado em regime de gestão indireta. O objetivo do projeto era apoiar os países da Parceria Oriental na luta contra a COVID-19. O custo total da ação ascendia a 35,2 milhões de euros, sendo a contribuição da UE de 34,7 milhões de euros

(99%). Os beneficiários dos fundos da União são obrigados a divulgar claramente o facto de a UE ter financiado ou cofinanciado a ação que estão a executar.

No entanto, o Tribunal constatou que a maioria dos recibos de donativos que verificou não continha qualquer reconhecimento de que o equipamento médico doado era financiado pela UE.

9.11. O Tribunal detetou também um caso de incumprimento do princípio da boa gestão financeira, relacionado com a aquisição de bens acima do preço de mercado. A ***caixa 9.3*** apresenta mais informações sobre este caso.

Caixa 9.3

Combustível adquirido por um preço superior ao preço médio publicado

DG ECHO

O Tribunal auditou uma fatura no valor de 5,9 milhões de euros no âmbito de um contrato de subvenção celebrado com uma ONG. A ação está a ser executada numa região de um país africano, com custos estimados em 7 milhões de euros e uma contribuição da UE de 5,9 milhões de euros (84%).

Ao auditar as despesas declaradas ao abrigo desta subvenção, o Tribunal incluiu na amostra um elemento de custo relacionado com a aquisição de combustível e constatou que, durante a execução do contrato, o fornecedor do beneficiário tinha alterado o preço do combustível em várias ocasiões. Os preços do fornecedor eram entre 0,35% e 62% superiores aos preços médios publicados para o período em causa, como comprovado pelos dados do Serviço Nacional de Estatística do país para esta região.

Assim, o beneficiário pagou substancialmente mais do que o preço médio publicado e imputou o montante ao orçamento da UE. O Tribunal concluiu que esta situação não está em conformidade com o princípio da boa gestão financeira.

9.12. O Tribunal assinalou dois domínios de despesas em que as operações são geralmente menos propensas a erros devido às condições específicas de pagamento: i) o apoio orçamental; ii) os projetos sujeitos à "*abordagem nocional*", que são executados por organizações internacionais. Em 2023, o Tribunal auditou três operações de apoio orçamental e nove operações abrangidas pela "abordagem nocional".

9.13. O apoio orçamental consiste numa contribuição para o orçamento geral de um país ou para o seu orçamento destinado a uma política ou objetivo específicos. Em 2023, o valor dos pagamentos relativos ao apoio orçamental efetuados a partir do orçamento geral da UE ascendeu a 1,4 mil milhões de euros. O Tribunal examinou se a Comissão respeitou as condições aplicáveis aos pagamentos de apoio orçamental a países parceiros e se verificou o cumprimento das condições de elegibilidade (como a realização de melhorias satisfatórias na gestão das finanças públicas) por parte desses países. A auditoria da regularidade realizada pelo Tribunal não pode cobrir o que acontece após o momento em que a Comissão paga a ajuda a um país destinatário, uma vez que estes fundos são então incorporados nos recursos orçamentais próprios desse país.

9.14. Segundo a "abordagem nocional", quando as contribuições da Comissão para projetos com multidoadores são agrupadas com as de outros doadores e não são reservadas para elementos específicos de despesas devidamente identificáveis, a Comissão pressupõe que as despesas respeitam as regras da UE em matéria de elegibilidade, desde que o montante global inclua despesas elegíveis suficientes para cobrir a contribuição da UE. Esta abordagem foi tida em conta nos testes substantivos do Tribunal. Em 2023, os pagamentos efetuados a organizações internacionais a partir do orçamento geral da UE ascenderam a 4,6 mil milhões de euros. Não é possível indicar a parte deste montante a que é aplicada a "abordagem nocional", uma vez que a Comissão não a acompanha.

9.15. Ao examinar a regularidade das operações, o Tribunal observou igualmente exemplos de controlos eficazes realizados pela Comissão. Apresenta-se um exemplo na ***caixa 9.4***.

Caixa 9.4

Redução da contribuição da UE por insuficiência do desempenho

DG ECHO

O Tribunal auditou uma fatura no valor de 3,3 milhões de euros no âmbito de um acordo de delegação celebrado com uma organização internacional. Os custos estimados da ação ascendiam a 4,5 milhões de euros, sendo a contribuição da UE de 4,1 milhões de euros (91%). O objetivo do projeto era prestar ajuda de emergência para aumentar a capacidade de produção alimentar e reforçar a capacidade de resistência das populações vulneráveis afetadas por conflitos num país africano.

Através da análise do relatório final do projeto e de uma visita de acompanhamento no terreno, a Comissão apontou falhas no trabalho da organização internacional. A Comissão constatou, por exemplo, que as sementes eram de má qualidade ou tinham sido distribuídas fora do período adequado. Dado que estas falhas tiveram um impacto grave na realização dos objetivos operacionais do projeto, a Comissão decidiu reduzir a contribuição da UE em 820 000 euros, o que corresponde a 20% do montante acordado.

9.16. Para as operações relacionadas com contratos em regime de gestão indireta celebrados com organizações sujeitas a avaliações por pilares (organizações internacionais, instituições financeiras internacionais e organismos estatais), a Comissão aceitou despesas com base num relatório financeiro e numa declaração de gestão. Esta última é uma autodeclaração da organização sujeita a uma avaliação por pilares, certificando que as informações financeiras divulgadas são apresentadas corretamente, são completas, exatas e conformes às obrigações previstas no contrato. Porém, o Tribunal detetou erros nas operações executadas por este tipo de organizações que indiciam que os seus relatórios financeiros não estão isentos de erros e que estes erros não são referidos nas suas declarações de gestão.

9.17. Tal como em anos anteriores, o Tribunal demorou a receber a documentação solicitada a algumas organizações internacionais e instituições financeiras internacionais, o que consequentemente atrasou a realização do seu trabalho (ver ***anexo 9.2***, recomendação 1 de 2020). Estas organizações facultaram apenas um acesso limitado aos documentos (por exemplo, em formato só de leitura), o que dificultou o planeamento, a execução e o controlo da qualidade da auditoria do Tribunal. Este foi o caso de 12 operações auditadas pelo Tribunal. Estas dificuldades persistiram apesar das tentativas da Comissão para as resolver através de uma comunicação permanente com as organizações internacionais em causa.

Exame de elementos dos sistemas de controlo interno

9.18. O Tribunal visitou cinco delegações da UE (Albânia, Arménia, Camboja, Geórgia e Índia) e examinou elementos dos seus sistemas de controlo interno (ver ponto ***9.8***).

9.19. Detetou algumas lacunas no funcionamento destes elementos que diziam respeito, por exemplo, à falta de orçamento suficiente para visitas de acompanhamento e a atrasos na execução dos contratos de financiamento misto. A ***caixa 9.5*** apresenta exemplos destas lacunas.

Caixa 9.5

Orçamento insuficiente para visitas de acompanhamento no terreno

DG NEAR

As visitas de acompanhamento no terreno são um elemento fundamental do sistema de controlo interno da Comissão. Permitem-lhe seguir a execução das atividades dos projetos e a obtenção dos resultados pretendidos.

Numa das delegações da UE visitadas, o Tribunal constatou que o orçamento de 2023 atribuído a estas visitas tinha diminuído quase 20% em comparação com 2022. De acordo com o relatório de gestão de 2023 da delegação, o reduzido orçamento dificultou a realização de visitas de acompanhamento no terreno durante a execução do projeto, especialmente por parte do pessoal que geria os contratos na secção "Finanças, Contratos e Auditoria" da delegação.

Atrasos na execução dos contratos de financiamento misto

DG NEAR e DG INTPA

Durante as suas visitas a duas delegações da UE, o Tribunal detetou atrasos significativos na execução dos contratos de financiamento misto em regime de gestão indireta, que se tornaram cada vez mais importantes na carteira da Comissão. Estes atrasos deveram-se principalmente a falhas na execução das atividades dos projetos. Por conseguinte, os resultados pretendidos não foram alcançados em tempo oportuno devido a atrasos dos bancos de desenvolvimento na realização dos investimentos apoiados pelas operações de financiamento misto.

Numa destas delegações, de acordo com o seu relatório de gestão de 2023, estes atrasos criaram dificuldades no cumprimento de dois indicadores-chave de

desempenho: um referente à utilização pelos beneficiários dos montantes a desembolsar (designada por "absorção") e outro ao apuramento dos pré-financiamentos já pagos.

9.20. Na sequência da observação que formulou no ano passado, indicando que o sistema de informação OPSYS da Comissão não estava plenamente operacional[3], o Tribunal realizou uma auditoria informática à componente deste sistema destinada à gestão dos direitos de acesso dos utilizadores. A ***caixa 9.6*** fornece informações pormenorizadas sobre os resultados desta auditoria informática.

Caixa 9.6

Insuficiências no funcionamento de uma componente do ecossistema de informação OPSYS

DG INTPA

Há vários anos, a DG INTPA, a DG NEAR e o FPI lançaram o OPSYS, um programa informático em grande escala com vista à transformação da atividade de gestão de toda a carteira de ações externas da UE. O ecossistema de informação OPSYS é constituído por um conjunto de componentes, entre as quais uma ferramenta de gestão dos direitos de acesso dos utilizadores, gerida por outra direção-geral. O Tribunal realizou uma auditoria informática a esta componente.

O Tribunal constatou, nomeadamente, que embora a DG INTPA dispusesse de um procedimento de concessão e supressão de direitos de acesso dos administradores do sistema e dos utilizadores normais, este não tinha sido formalizado. Além disso, durante os controlos que realizou aos direitos de 41 elementos do pessoal, detetou quatro casos em que utilizadores normais tinham mais direitos de acesso do que os necessários para o desempenho das suas atribuições. Esta situação é contrária às normas da Comissão no domínio da informática.

O Tribunal constatou também que a DG INTPA não geria todas as contas de administradores pertencentes ao pessoal de outras direções-gerais.

O Tribunal considera que estas insuficiências aumentam o risco de acesso inadequado ao sistema e comprometem a integridade dos processos e dos dados deste sistema. Além disso, agravam também o risco de incumprimento das regras e dos procedimentos estabelecidos pelas várias direções-gerais para a execução dos projetos no domínio das ações externas.

[3] Caixa 9.4 do Relatório Anual relativo a 2022.

Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

Relatório Anual de Atividades do FPI

9.21. O Tribunal examinou o RAA do FPI relativo ao exercício de 2023. Centrou-se em determinar se o FPI apresentou as informações sobre a regularidade no seu RAA em conformidade com as instruções da Comissão e se aplicou de forma coerente a metodologia para estimar as futuras correções e recuperações.

9.22. Das despesas totais aceites em 2023 (865 milhões de euros), o FPI estimou que o montante total em risco no momento do pagamento era de 7,2 milhões de euros (0,83%). Estimou também o valor das correções resultantes dos seus controlos nos anos seguintes em 0,9 milhões de euros (0,1% do montante total em risco). Estes valores levaram o Chefe de Serviço a declarar que a exposição financeira do FPI era inferior ao limiar de materialidade de 2%.

9.23. Dado que o Tribunal não tem uma amostra representativa que lhe permita estimar uma taxa de erro para a rubrica 6, "Vizinhança e mundo", do QFP, não pode indicar se esta declaração contradiz os resultados dos seus trabalhos de auditoria. Além disso, apenas 4% dos controlos realizados em 2023 pelo Tribunal diziam respeito a pagamentos sob a responsabilidade do FPI.

9.24. A análise do Tribunal ao Relatório Anual de Atividades do FPI relativo a 2023 e os controlos que efetuou dos pagamentos sob a responsabilidade do FPI em 2023 não revelaram quaisquer erros ou insuficiências.

Relatório Anual de Atividades da DG INTPA

9.25. O trabalho do Tribunal sobre o RAA da DG INTPA relativo a 2023 é apresentado em pormenor no seu Relatório Anual relativo aos 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED).

Conclusão e recomendações

Conclusão

9.26. Embora não tenha auditado operações suficientes para estimar o nível de erro desta rubrica do QFP (ver ponto ***9.8***), os resultados da auditoria indicam que se trata de um domínio de risco elevado. Os resultados dos testes das operações contribuem para a Declaração de Fiabilidade do Tribunal.

Seguimento das recomendações anteriores

9.27. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal à recomendação 1 formulada no Relatório Anual do Tribunal relativo a 2020 são apresentadas no ***anexo 9.2***. Tal como já indicado no Relatório Anual relativo a 2022, a Comissão executou totalmente as recomendações 2 e 3. Contudo, o Tribunal considera que a recomendação 1, relativa ao acesso completo e oportuno aos documentos, foi executada apenas em alguns aspetos.

9.28. O Tribunal analisou igualmente as recomendações dos seus Relatórios Anuais relativos a 2021 e 2022 que exigiam uma execução imediata ou deviam ser executadas em 2023. A Comissão executou totalmente quatro recomendações (ver ***anexo 9.2***).

Recomendações

9.29. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2023, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 9.1 – Tomar medidas para melhorar os sistemas de controlo relativos ao apuramento dos pré-financiamentos

Antes de apurar os pré-financiamentos pagos às organizações que executam contratos em regime de gestão indireta, obter informações pormenorizadas sobre qualquer pré-financiamento que essas organizações, por sua vez, tenham pago e incluído nas despesas declaradas.

Prazo de execução: final de 2026

Recomendação 9.2 – Dar orientações aos beneficiários sobre a imputação dos custos partilhados

Dar orientações aos beneficiários para garantir que, para cada projeto financiado pela UE, baseiam a sua imputação dos custos partilhados na utilização real dos fundos.

Prazo de execução: final de 2026

Recomendação 9.3 – Assegurar o cumprimento das regras de visibilidade

Reforçar os controlos para assegurar que as organizações que executam contratos em regime de gestão indireta cumprem as regras de visibilidade.

Prazo de execução: final de 2026

Recomendação 9.4 – Garantir a realização de visitas de acompanhamento suficientes no terreno pelas delegações da UE

Garantir que as delegações da UE realizam visitas de acompanhamento suficientes no terreno.

Prazo de execução: final de 2026

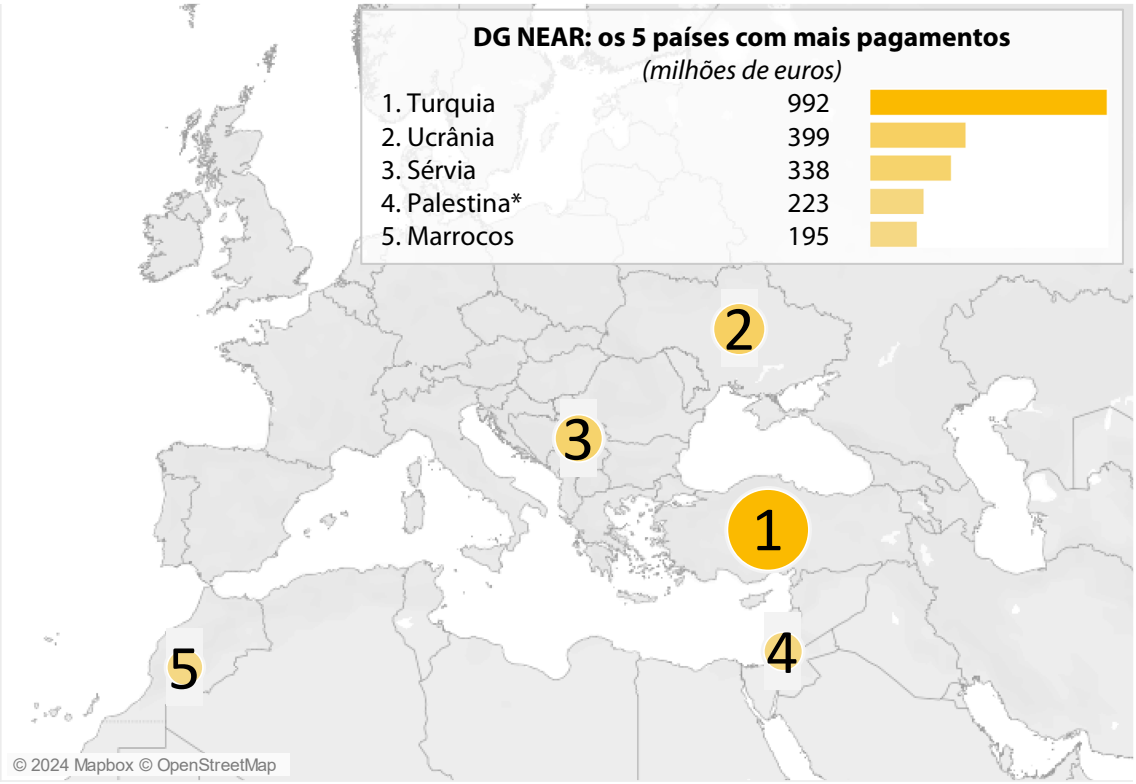
Recomendação 9.5 – Reforçar os mecanismos de acompanhamento e orientação no que respeita às operações de financiamento misto

Reforçar os mecanismos de acompanhamento e orientação no que respeita às operações de financiamento misto, a fim de atenuar o risco de atrasos na execução das ações.

Prazo de execução: final de 2026

Anexos

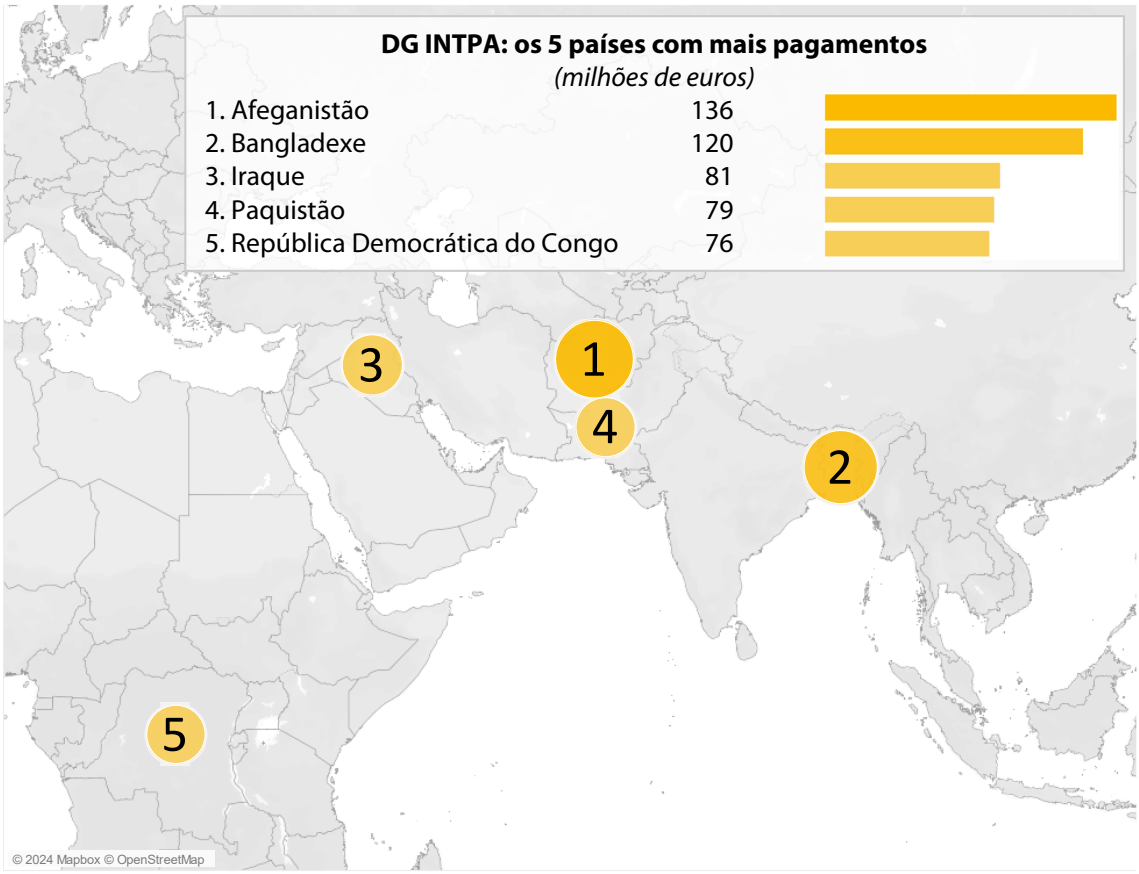
Anexo 9.1 – Pagamentos da DG NEAR e da DG INTPA por país



Fonte: mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

DG NEAR: os 5 países com mais pagamentos (milhões de euros)							
2022		*2021*		*2020*		*2019*	
Ucrânia	714	Turquia	127	Marrocos	411	Palestina*	145
Tunísia	268	Moldávia	109	Turquia	314	Marrocos	135
Egito	124	Marrocos	106	Tunísia	248	Turquia	99
Palestina*	120	Egito	88	Palestina*	174	Tunísia	86
Marrocos	102	Jordânia	70	Geórgia	119	Moldávia	65

* Esta designação não deve ser interpretada como um reconhecimento do Estado da Palestina e não prejudica as posições de cada um dos Estados-Membros sobre esta questão.



Fonte: mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

DG INTPA: os 5 países com mais pagamentos (milhões de euros)							
2022		*2021*		*2020*		*2019*	
Afeganistão	200	Bangladexe	140	Bangladexe	153	Afeganistão	125
República Democrática do Congo	79	Iraque	103	Afeganistão	138	Níger	94
Paquistão	76	Paquistão	89	Mianmar/Birmânia	74	Burquina Fasso	84
Etiópia	76	Nepal	85	Iraque	59	Mali	83
Iémen	69	Afeganistão	77	Camboja	50	Etiópia	65

Anexo 9.2 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio "Vizinhança e mundo"

Nível de execução: totalmente executada executada na maior parte dos aspetos executada em alguns aspetos não executada

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2020	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 1** Tomar medidas para que as organizações internacionais facultem ao Tribunal um acesso completo, ilimitado e oportuno aos documentos necessários ao desempenho das suas funções em conformidade com o TFUE, e não apenas em formato de leitura. Prazo: até ao final de 2021.		A Comissão intensificou a comunicação com as organizações internacionais relativamente ao acesso do Tribunal aos documentos. Algumas organizações internacionais, como a Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Grupo do Banco Mundial continuam a disponibilizar acesso apenas em modo de leitura à documentação de apoio ou não permitem o acesso a toda a documentação de apoio solicitada.
2021	O Tribunal recomenda que a DG NEAR deve: **Recomendação 1** Tomar as medidas adequadas para garantir que quaisquer autorizações ou adiantamentos declarados pelos beneficiários, nos seus relatórios financeiros, como custos suportados são deduzidos antes da realização dos pagamentos ou apuramentos. Prazo de execução: final de 2023		

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2021	O Tribunal recomenda que a DG NEAR deve: **Recomendação 2** Ao elaborar os acordos financeiros relativos a operações de apoio orçamental, reforçar os controlos de forma a estabelecer condições claras, nesses acordos, sobre a transferência de fundos para a conta de tesouraria do banco central do país beneficiário e a taxa de câmbio aplicável. Estas condições devem ser coerentes com as orientações relativas ao apoio orçamental. Prazo de execução: final de 2023		
2021	O Tribunal recomenda que a DG NEAR deve: **Recomendação 3** Divulgar o tipo e o valor dos contratos excluídos da população do estudo sobre a TER no Relatório Anual de Atividades relativo a 2022 e nos futuros relatórios anuais de atividades. Prazo de execução: no Relatório Anual de Atividades relativo a 2022		

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2022	O Tribunal recomenda que a DG NEAR deve: **Recomendação 4** Reforçar os controlos destinados a evitar alterações irregulares das propostas na fase de contratação, nos casos de concessão de subvenções com base num convite à apresentação de propostas. Prazo de execução: junho de 2024		

Fonte: TCE.

Capítulo 10

Administração pública europeia

Índice

	Pontos
Introdução	10.1.-10.2.
Breve descrição	10.3.
Âmbito e método da auditoria	10.4.-10.5.
Regularidade das operações	10.6.-10.20.
Observações sobre as operações examinadas	10.7.-10.18.
Parlamento Europeu	10.8.-10.12.
Conselho da União Europeia	10.13.
Comissão Europeia	10.14.-10.15.
Serviço Europeu para a Ação Externa	10.16.
Comité das Regiões Europeu	10.17.
Autoridade Europeia para a Proteção de Dados	10.18.
Observações sobre os sistemas de supervisão e de controlo	10.19.-10.20.
Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação	10.21.
Conclusão e recomendações	10.22.-10.25.
Conclusão	10.22.
Recomendações	10.23.-10.25.
Anexo	
Anexo 10.1 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio da "Administração pública europeia"	

Introdução

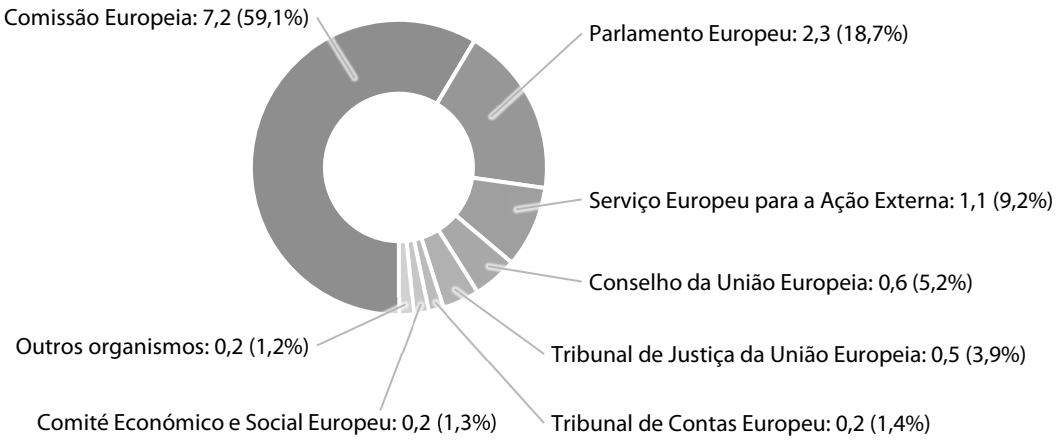
10.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à rubrica 7, "Administração pública europeia", do *quadro financeiro plurianual (QFP)*. A ***figura 10.1*** apresenta uma síntese das despesas dos organismos e instituições da UE no âmbito desta rubrica em 2023.

Figura 10.1 – Pagamentos e população de auditoria

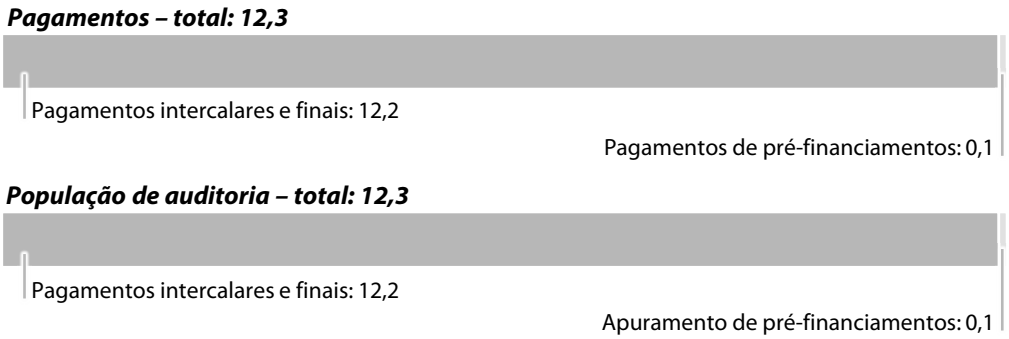
Administração pública europeia
12,3 mil milhões de euros (6,4 % das despesas do orçamento da UE)

(mil milhões de euros)

Repartição dos pagamentos por instituição em 2023



População de auditoria em 2023 em comparação com os pagamentos



Fonte: TCE, com base em dados das *contas consolidadas* da União Europeia de 2023.

10.2. O Tribunal elabora relatórios separados sobre as agências, outros organismos da UE e as Escolas Europeias. Os relatórios anuais específicos do Tribunal sobre estes organismos são publicados no seu sítio Web. O seu mandato não abrange a auditoria financeira do Banco Central Europeu.

Breve descrição

10.3. As despesas administrativas incluem as despesas com recursos humanos (incluindo pensões), que, em 2023, representaram cerca de 70% do total, bem como as despesas imobiliárias, de equipamento, de energia, de comunicações e de informática. Os trabalhos do Tribunal ao longo de muitos anos indicam que, globalmente, estas despesas são de risco reduzido.

Âmbito e método da auditoria

10.4. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no ***anexo 1.1***, em 2023 o Tribunal examinou, relativamente a esta rubrica do QFP:

a) uma amostra estatisticamente representativa de 70 *operações* que abrange o conjunto de todas as operações de despesas desta rubrica do QFP. O objetivo era apresentar uma estimativa do nível de *erro* desta rubrica do QFP e contribuir para a *Declaração de Fiabilidade*;

b) os sistemas de supervisão e de controlo do Parlamento Europeu, em especial a aplicação das normas de controlo interno, a gestão dos riscos e o funcionamento dos controlos-chave definidos no *Regulamento Financeiro*, incluindo os controlos *ex ante* e *ex post* dos pagamentos;

c) as informações sobre a *regularidade* apresentadas nos *relatórios anuais de atividades* de todas as instituições e organismos da UE, entre os quais as direções-gerais e os serviços da Comissão Europeia principalmente responsáveis pelas despesas administrativas[1], e que foram em seguida incluídas no *relatório anual sobre a gestão e a execução* elaborado pela Comissão.

10.5. As despesas do Tribunal de Contas são auditadas por um auditor externo[2].

[1] DG Recursos Humanos e Segurança, Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais, Serviço de Infraestruturas e Logística em Bruxelas e no Luxemburgo e DG Serviços Digitais.

[2] ACG Auditing & Consulting Group S.r.l.

Regularidade das operações

10.6. Das 70 operações examinadas, 21 (30%) estavam afetadas por erros. Com base nos cinco erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro é inferior ao limiar de materialidade.

Observações sobre as operações examinadas

10.7. As observações do Tribunal dizem respeito ao Parlamento Europeu, ao Conselho da União Europeia, à Comissão Europeia, ao Serviço Europeu para a Ação Externa, ao Comité das Regiões Europeu e à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados. O TCE não assinalou quaisquer questões significativas relativas ao Tribunal de Justiça da União Europeia, ao Comité Económico e Social Europeu ou ao Provedor de Justiça Europeu. O auditor externo do TCE não comunicou questões específicas.

Parlamento Europeu

10.8. A amostra de 16 operações constituída pelo Tribunal continha dois pagamentos a grupos políticos e um pagamento a um partido político. Como referido no ponto 10.9 do Relatório Anual do TCE relativo a 2022, as regras internas[3] aplicáveis à gestão das *dotações* dos grupos políticos do Parlamento, adotadas pela Mesa do Parlamento Europeu, não estavam em conformidade com o Regulamento Financeiro. Estas regras não exigem o recurso a *concursos* abertos ou *limitados* para contratos de valor elevado, mas sim a *procedimentos de contratação por negociação*, o que limita a concorrência.

10.9. Em 2023, o Tribunal constatou que ambos os grupos políticos examinados tinham adjudicado um contrato de valor elevado. Além disso, detetou dois outros casos em que o grupo político não seguiu as regras do Parlamento Europeu[4], já que não procurou obter um número suficiente de propostas. Num destes casos, houve pouca coordenação com a administração do Parlamento no que diz respeito à eventual

[3] *Rules on the use of appropriations from Budget item 400*, com a última redação que lhe foi dada em 4 de julho de 2022.

[4] *Ibid*.

utilização de um dos contratos-quadro do Parlamento, o que levou a que o procedimento de contratação não fosse adequado.

10.10. O Tribunal detetou igualmente erros não quantificáveis relacionados com os dois pagamentos a grupos políticos. Os erros dizem respeito a situações em que a adjudicação do contrato não foi devidamente documentada devido à falta de procedimentos na matéria; ao pagamento de despesas de deslocação a uma taxa fixa sem provas suficientes de que as despesas foram verdadeiramente realizadas; e à encomenda de fornecimentos por telefone sem conservar um registo formal.

10.11. O Tribunal detetou erros não quantificáveis na operação analisada respeitante ao partido político europeu. Foi assinado um novo acordo com um contratante durante a pandemia de COVID-19 que alterou significativamente a natureza dos serviços prestados, sem que tenha sido lançado um novo concurso. Além disso, o Tribunal constatou que o partido político não tinha regras específicas para evitar conflitos de interesses nos seus procedimentos de contratação.

10.12. O Tribunal detetou também fragilidades em dois procedimentos de contratação incluídos nas outras 13 operações examinadas. Num deles, o Parlamento Europeu abriu um concurso para a locação financeira de veículos que se referia a modelos específicos de automóveis. Embora o concurso previsse critérios para avaliar o preço e a qualidade das propostas, não permitia que os proponentes apresentassem modelos alternativos.

Conselho da União Europeia

10.13. O Tribunal não detetou *erros quantificáveis* nos quatro pagamentos examinados. Num caso, relativo à manutenção de edifícios, o Conselho celebrou o contrato-quadro subjacente pela duração máxima de 10 anos. O Tribunal considera que, embora uma duração superior a quatro anos seja justificável pela natureza do contrato, não foi dada uma explicação clara para a duração específica de 10 anos ao proceder à *autorização*.

Comissão Europeia

10.14. O Tribunal detetou dois erros quantificáveis nos 26 pagamentos examinados. Num deles, a Comissão não tinha aplicado a redução fiscal da UE a que um trabalhador tinha direito a título de abonos de família. Esta falha foi causada por um erro nos sistemas informáticos subjacentes, pelo que se coloca o risco de se repetir

noutros pagamentos. Noutro, tinha realizado um pagamento em excesso (de valor relativamente reduzido) relativo a obras de construção por ter aplicado um preço superior ao acordado no contrato.

10.15. O Tribunal assinalou quatro erros não quantificáveis, incluindo um caso em que a Comissão assumiu um compromisso jurídico relativo a aprovisionamento energético antes de proceder à autorização orçamental, sem o registar corretamente como exceção. Detetou também que um processo de pensão não continha um atestado de prova de vida recente do cônjuge ou equiparado. Estes atestados são necessários para comprovar a manutenção do direito aos subsídios. Num caso, as informações mais recentes relativas aos direitos aos abonos de família e por filho a cargo do funcionário datavam de 2020. Os atrasos na receção e verificação destas informações aumentam o risco de se realizarem pagamentos inelegíveis. À semelhança da questão assinalada respeitante ao Conselho (ver ponto ***10.13***), o Tribunal considera que a duração de 11 anos de um contrato examinado relativo a informática não estava suficientemente justificada.

Serviço Europeu para a Ação Externa

10.16. O Tribunal detetou um erro quantificável num dos 13 pagamentos examinados, relativo à ausência de um procedimento de contratação válido antes da celebração de um contrato de arrendamento para uma delegação da UE. Além disso, o Tribunal formulou seis observações não quantificáveis relativas à contratação pelas delegações da União, designadamente a fragilidades na metodologia de seleção dos proponentes e de avaliação das propostas, bem como à assunção de um compromisso jurídico antes de se proceder à autorização orçamental. O Tribunal constatou igualmente que os pagamentos pelo arrendamento das instalações de uma delegação num país foram realizados para uma conta bancária noutro país que figurava na lista oficial da UE de jurisdições não cooperantes para efeitos fiscais. Esta situação não é coerente com os esforços em curso da União para promover a boa governação fiscal.

Comité das Regiões Europeu

10.17. À semelhança da questão assinalada respeitante ao Conselho (ver ponto ***10.13***), o Tribunal considera que, numa das duas operações examinadas, a duração de 10 anos de um contrato relativo à manutenção de edifícios não estava suficientemente justificada.

Autoridade Europeia para a Proteção de Dados

10.18. A operação examinada pelo Tribunal dizia respeito a um pagamento de vencimento. À data da auditoria, o funcionário tinha feito uma declaração relativa aos seus direitos a abonos de família e por filho a cargo pela última vez em 2020. Os atrasos na receção e verificação destas declarações aumentam o risco de se realizarem pagamentos inelegíveis.

Observações sobre os sistemas de supervisão e de controlo

10.19. O Tribunal examinou os sistemas de supervisão e de controlo do Parlamento Europeu, centrando-se nas quatro maiores direções-gerais em termos de despesas, tal como referido no ponto ***10.4***, alínea ***b)***. As direções-gerais adotaram estratégias diferentes para a realização dos controlos *ex ante* e *ex post* das despesas. A intensidade dos controlos *ex ante* refletiu os diferentes tipos de despesas e teve em conta fatores de risco. Porém, não existia uma metodologia comum para conceber a estratégia dos controlos *ex ante* ou para harmonizar a classificação dos erros detetados. Os controlos *ex post* são facultativos. Seis das 14 direções-gerais comunicaram *resultados* dos controlos *ex post* nos seus relatórios anuais de atividades de 2022. As metodologias de controlo *ex post* utilizadas nas direções-gerais examinadas pelo Tribunal nem sempre especificavam como definir dimensões adequadas para as amostras ou como divulgar o *impacto* dos resultados dos controlos *ex post* na *declaração de fiabilidade* assinada pelos *gestores orçamentais*.

10.20. O Parlamento Europeu tomou iniciativas para prevenir e detetar *fraudes*, nomeadamente decisões da Mesa sobre a denúncia de irregularidades e do Secretário-Geral sobre o tratamento de *irregularidades* financeiras, a divulgação de conteúdos de sensibilização para a fraude no sítio Intranet do Parlamento, bem como a organização de atividades de formação e de ações conexas sobre ética. Algumas direções-gerais dispunham de estratégias de combate à fraude, mas não existia nenhuma ao nível da instituição que permitisse coordenar as ações do Parlamento no seu todo.

Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

10.21. Os relatórios anuais de atividades que o Tribunal examinou não detetaram níveis significativos de erro, o que está em consonância com as constatações de auditoria (ver ponto ***10.6***).

Conclusão e recomendações

Conclusão

10.22. Globalmente, as provas de auditoria que o Tribunal obteve e que apresentou neste capítulo indicam que o nível de erro nas despesas da "Administração pública europeia" não é significativo.

Recomendações

10.23. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às recomendações dirigidas ao Parlamento Europeu e à Comissão no Relatório Anual relativo a 2020 são apresentadas no ***anexo 10.1***. O Tribunal considera que ambas foram executadas em alguns aspetos.

10.24. Nos Relatórios Anuais relativos a 2021 e 2022, o Tribunal dirigiu recomendações[5] ao Parlamento Europeu no que respeita às dotações de pagamento dos grupos políticos. À luz das constatações referentes a 2023, considera que estas recomendações continuam a ser de grande pertinência.

10.25. Com base no seu trabalho de auditoria, o Tribunal formula a recomendação que se segue.

Recomendação 10.1 – Reforçar as ações de combate à fraude no Parlamento Europeu

O Parlamento Europeu deve reforçar as suas atuais ações de combate à fraude, desenvolvendo e aplicando uma estratégia nesta matéria ao nível de toda a instituição.

Prazo de execução: final de 2025

[5] Ver Relatório Anual relativo a 2022, ponto 10.19, e Relatório Anual relativo a 2021, ponto 9.20.

Anexo

Anexo 10.1 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio da "Administração pública europeia"

Nível de execução: totalmente executada; executada na maior parte dos aspetos; executada em alguns aspetos; não executada.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2020	O Tribunal recomenda: **Recomendação 1** O Parlamento deve introduzir as alterações necessárias para garantir que só paga as ajudas de custo diárias aos deputados que a elas têm direito.		A administração do Parlamento Europeu propôs à Mesa a substituição do atual registo de presenças em papel por um sistema biométrico. Em outubro de 2023, a Mesa decidiu que os serviços competentes deveriam avaliar a questão em maior profundidade e, em fevereiro de 2024, a administração apresentou uma nova proposta. A Mesa decidiu aplicar um sistema baseado em cartões de identificação, complementado por um sistema biométrico de adesão voluntária, e manter a possibilidade de registo de presenças através do atual sistema em papel. A administração do Parlamento estava a proceder à aplicação deste novo método.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2020	O Tribunal recomenda: **Recomendação 2** De forma a melhorar o sistema de gestão das prestações familiares estatutárias, a Comissão deve reforçar os controlos de coerência das declarações do pessoal relativas aos subsídios recebidos de outra proveniência e sensibilizar o pessoal para esta questão.		A Comissão aumentou a capacidade da sua equipa responsável por esta verificação e estava a desenvolver um sistema de controlos automatizados, que ainda não estava em funcionamento. Os resultados de auditoria relativos a 2023 indicam a necessidade de prosseguir os esforços nesta matéria.

Fonte: TCE.

Capítulo 11

Mecanismo de Recuperação e Resiliência

Índice

	Pontos
Introdução	**11.1.-11.10.**
Breve descrição do Mecanismo de Recuperação e Resiliência	11.1.-11.8.
Objetivos da política	11.3.
Quadro de gestão e de controlo	11.4.-11.6.
Estado de execução	11.7.-11.8.
Âmbito e método da auditoria	11.9.-11.10.
A opinião de auditoria do Tribunal não abrange a regularidade das despesas efetuadas pelos beneficiários finais	**11.11.-11.15.**
Avaliação do cumprimento das condições de pagamento e de elegibilidade	**11.16.-11.28.**
Cumprimento insatisfatório de determinados marcos/metas	11.20.
Algumas medidas iniciaram-se antes do período de elegibilidade e outras implicaram a substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes sem a devida justificação	11.21.-11.25.
Os marcos e as metas nem sempre estão claramente definidos	11.26.-11.28.
Avaliação pelo Tribunal dos sistemas de acompanhamento e de controlo selecionados	**11.29.-11.43.**
Mantêm-se algumas insuficiências nas auditorias *ex post* da Comissão	11.29.-11.32.
Mantêm-se as insuficiências nos sistemas de acompanhamento e controlo dos Estados-Membros	11.33.-11.42.
Insuficiências nos pedidos de pagamento	11.43.
Questões relativas à *boa gestão financeira*	**11.44.-11.47.**
Os RAA e os RAGE	**11.48.-11.50.**

Conclusões e recomendações **11.51.-11.53.**

Conclusões **11.51.-11.52.**

Recomendações **11.53.**

Anexos

Anexo 11.1 – Abordagem e metodologia da auditoria

Anexo 11.2 – Resultados da auditoria

Anexo 11.3 – Seguimento das recomendações anteriores

Introdução

Breve descrição do Mecanismo de Recuperação e Resiliência

11.1. O *Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)* foi criado pelo Regulamento (UE) 2021/241 (a seguir designado por "Regulamento"), que entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. Foi alterado em fevereiro de 2023, permitindo aos Estados-Membros acrescentarem um "capítulo *REPowerEU*" aos seus planos de recuperação e resiliência (PRR)[1]. O MRR tem apoiado reformas e investimentos nos Estados-Membros desde o início da pandemia de COVID-19, em fevereiro de 2020 (desde 1 de fevereiro de 2022, no caso do REPowerEU), e vigorará até 2026.

11.2. O MRR foi inicialmente financiado com 723 mil milhões de euros, divididos em contribuições financeiras não reembolsáveis, ou *subvenções* (338 mil milhões de euros), e empréstimos (385 mil milhões de euros). No final de 2023, tinham sido autorizados 648 mil milhões de euros, compostos por 356,8 mil milhões de euros em subvenções e 290,9 mil milhões de euros em empréstimos. Estes montantes incluem a alteração relativa aos capítulos REPowerEU. Uma vez que os empréstimos podiam ser solicitados até agosto de 2023, 94,5 mil milhões de euros já não estão disponíveis para este efeito.

Objetivos da política

11.3. O MRR tem como principal objetivo atenuar as consequências económicas e sociais da pandemia de COVID-19 e, simultaneamente, tornar as economias dos Estados-Membros mais resilientes e mais bem preparadas para os desafios futuros, nomeadamente acelerando a sua trajetória rumo à transição ecológica e digital.
O plano REPowerEU, a resposta da UE às perturbações do mercado mundial da energia provocadas pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, acrescentou o objetivo suplementar de eliminar a dependência da União em relação aos combustíveis fósseis russos, transformando o sistema energético da UE.

[1] Regulamento (UE) 2023/435.

Quadro de gestão e de controlo

11.4. A Comissão executa o MRR através de gestão direta, o que significa que é diretamente responsável pela sua execução. Os pagamentos ao abrigo do MRR estão sujeitos à condição de os Estados-Membros cumprirem satisfatoriamente os *marcos* e as *metas* definidos nos anexos das *decisões de execução do Conselho* que aprovam os respetivos PRR[2]. É necessário também que as medidas relacionadas com marcos e metas anteriormente cumpridos não tenham sido revertidas e não se viole a proibição do duplo financiamento. As condições de elegibilidade estabelecidas no Regulamento incluem o respeito do período de elegibilidade e do princípio de "não prejudicar significativamente", bem como a não substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes[3]. Os Estados-Membros podem solicitar pagamentos, no máximo, duas vezes por ano, desde que comprovem de modo suficiente o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas correspondentes. Devem igualmente acompanhar os pedidos de pagamento de um resumo das auditorias e de uma declaração de gestão relativa às informações apresentadas.

11.5. O sistema de controlo da Comissão deve assegurar que os pagamentos do MRR são legais e regulares, o que depende sobretudo do cumprimento satisfatório dos marcos e das metas. Para o efeito, prevê avaliações preliminares (verificações *ex ante*) dos pedidos de pagamento dos Estados-Membros e auditorias *ex post* nos Estados-Membros, efetuadas após a realização do pagamento.

---

[2] Regulamento (UE) nº 2021/241, artigo 24º, nº 2.

[3] Ibid., artigo 5º, artigo 9º, artigo 17º, nº 2, e artigo 24º, nº 3.

11.6. Uma vez que a Comissão é, em última instância, responsável pelo orçamento da UE[4], deve também obter garantias suficientes dos Estados-Membros de que os interesses financeiros da União são protegidos de forma eficaz. Os Estados-Membros devem aplicar sistemas de controlo que assegurem que as medidas do MRR cumprem a legislação da UE e nacional, em especial no que diz respeito à prevenção, deteção e correção de situações de *fraude*, corrupção e conflitos de interesses. A Comissão pode aplicar *correções financeiras* (uma redução do nível de apoio prestado ou a recuperação de fundos já desembolsados) se detetar:

- irregularidades graves lesivas dos interesses financeiros da UE que não tenham sido corrigidas pelo Estado-Membro;
- violações graves das obrigações estabelecidas nas convenções de financiamento ou nos contratos de empréstimo.

Estado de execução

11.7. Até ao final de 2023, os planos nacionais de recuperação e resiliência de todos os Estados-Membros tinham sido aprovados pelo Conselho e 22 Estados-Membros tinham recebido pré-financiamentos. Até 1 de fevereiro de 2024, todos os Estados-Membros tinham apresentado pedidos de alteração dos seus PRR (23 incluíram um capítulo REPowerEU), que foram depois aprovados pelo Conselho. Até ao final de 2023, a Comissão tinha realizado 37 pagamentos de subvenções (um em 2021, 13 em 2022 e 23 em 2023), que ascenderam a um total de 141,6 mil milhões de euros, incluindo 22,7 mil milhões de euros de pré-financiamentos ainda não apurados. Estes dados significam que a execução atingiu 33,3% no final de 2023, sendo que o período de execução do MRR termina em 2026 (ver ***figura 11.1***). Não há informações disponíveis sobre os montantes globais pagos pelos Estados-Membros aos *beneficiários finais*[5].

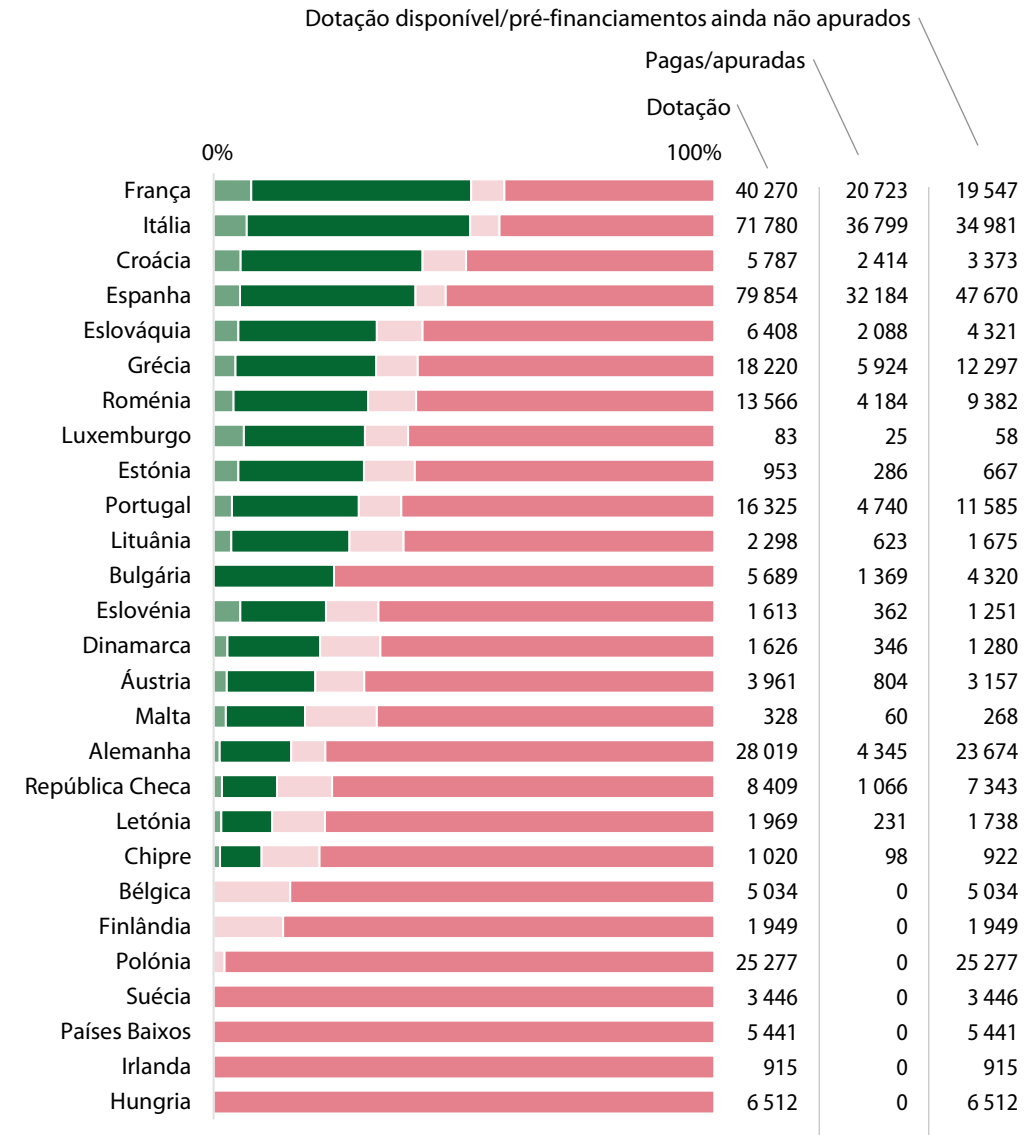
---

[4] Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), artigo 317º.

[5] Relatório Especial 13/2024, *Absorção dos fundos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Os atrasos registados e a incerta conclusão das medidas ameaçam o cumprimento dos objetivos do MRR*, pontos 53 a 54.

Figura 11.1 – Estado dos pagamentos de subvenções do MRR aos Estados-Membros em 31 de dezembro de 2023

(milhões de euros)



	2021	2022	2023	Total
Pré-financiamento	36 372	271	1 691	**38 334**
Pagas	10 000	46 897	46 325	**103 222**
Apuramentos	1 494	6 803	7 152	**15 449**

Fonte: TCE.

11.8. Em 2023, as avaliações preliminares da Comissão sinalizaram cinco marcos e metas em dois pedidos de pagamento de subvenções como não tendo sido satisfatoriamente cumpridos, tendo a Comissão suspendido os pagamentos.

- No caso da Lituânia, a Comissão considerou que dois dos 33 marcos não tinham sido satisfatoriamente cumpridos e suspendeu um montante de 26,2 milhões de euros. Com base nas medidas tomadas pela Lituânia no prazo de 6 meses a contar da suspensão, a Comissão concluiu que um marco tinha sido cumprido de forma satisfatória e que o outro o tinha sido parcialmente. Por conseguinte, realizou um pagamento de 17,5 milhões de euros, reduzindo assim o apoio do MRR à Lituânia em 8,7 milhões de euros.

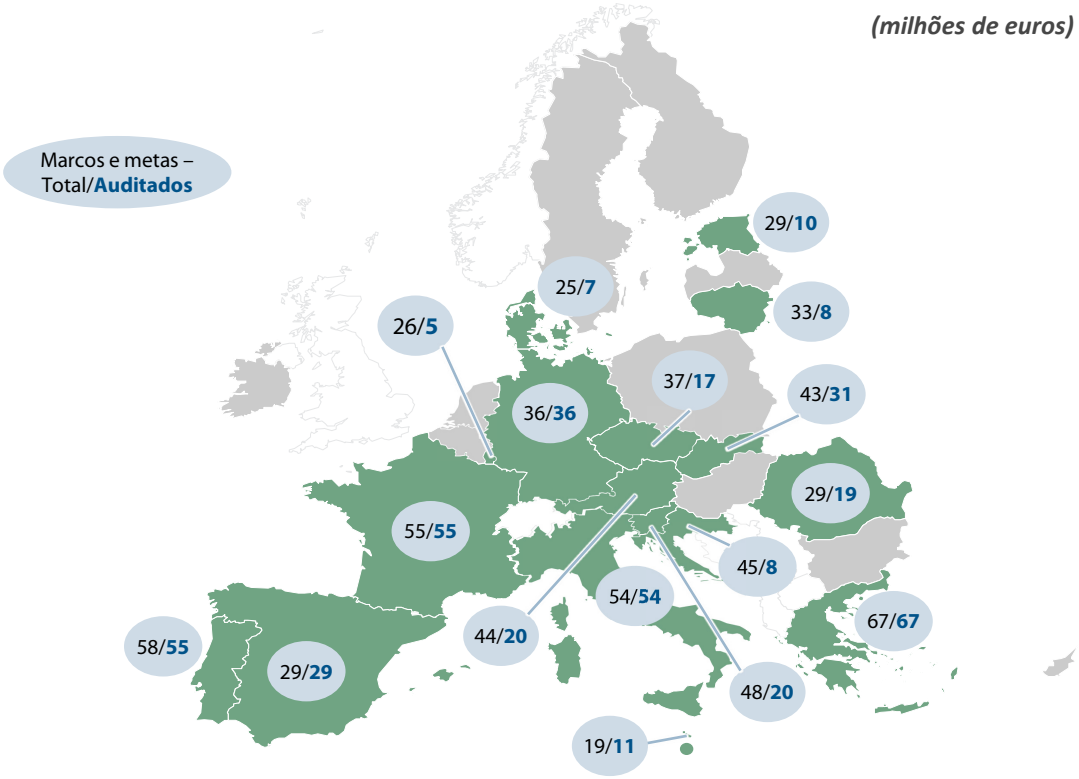
- Em relação a Portugal, a Comissão considerou que dois marcos e uma meta, de um total de 40 marcos/metas, não tinham sido cumpridos de forma satisfatória e realizou um pagamento parcial de 1 874,5 milhões de euros relativo aos 37 marcos e metas cumpridos satisfatoriamente. Ao mesmo tempo, suspendeu um montante de 810,4 milhões de euros relativo aos três marcos/metas que não foram cumpridos de forma satisfatória. Com base nas medidas tomadas por Portugal no prazo de seis meses a contar da suspensão, a Comissão concluiu que os dois marcos e a meta tinham sido cumprido de forma satisfatória.

Âmbito e método da auditoria

11.9. Em 2023, as despesas totais do MRR ascenderam a 53,5 mil milhões de euros. A auditoria do Tribunal abrangeu os 23 pagamentos de subvenções, num montante total de 46,3 mil milhões de euros, e os *apuramentos* de pré-financiamentos conexos, num total de 7,2 mil milhões de euros. Estes 23 pagamentos de subvenções e os apuramentos de pré-financiamentos ("despesas do MRR") destinavam-se a 17 Estados-Membros e estavam associados a 542 marcos e 135 metas (ver ***figura 11.2***). A auditoria do Tribunal não abrange a componente de empréstimos do MRR (ver ***anexo 11.1***).

Figura 11.2 – Marcos e metas subjacentes às despesas do MRR em 2023 (auditados e totais)

(milhões de euros)



Estado-Membro	Total de marcos	Total de metas	Marcos auditados	Metas auditadas	Despesas
República Checa	31	6	**11**	**6**	1 067
Dinamarca	23	2	**5**	**2**	346
Alemanha	28	8	**28**	**8**	4 345
Estónia	28	1	**9**	**1**	286
Grécia (*)	63	4	**63**	**4**	3 949
Espanha	24	5	**24**	**5**	6 897
França	16	39	**16**	**39**	12 217
Croácia	32	13	**2**	**6**	805
Itália (*)	41	13	**41**	**13**	13 810
Lituânia	33	0	**8**	**0**	623
Luxemburgo	24	2	**3**	**2**	25
Malta	16	3	**8**	**3**	60
Áustria	40	4	**16**	**4**	805
Portugal (*)	35	23	**33**	**22**	4 104
Roménia	28	1	**18**	**1**	2 147
Eslovénia (*)	45	3	**17**	**3**	361
Eslováquia (*)	35	8	**23**	**8**	1 629
Total	**542**	**135**	**325**	**127**	**53 476**

(*) Houve mais de um pagamento em 2023.

Fonte: TCE.

11.10. Em consonância com a abordagem de auditoria descrita no ***anexo 11.1***, o Tribunal examinou, tendo em vista a sua opinião sobre a regularidade das despesas do MRR em 2023:

a) 325 marcos e 127 metas incluídos em 23 pagamentos de subvenções realizados em 2023, para avaliar se cumprem as condições de pagamento e de elegibilidade. Esta avaliação incluiu:

   i) uma análise documental das avaliações preliminares da Comissão, abrangendo os 15 marcos e metas associados aos sistemas de auditoria e controlo dos Estados-Membros;

   ii) visitas no local relativas a 30 metas e marcos em seis Estados-Membros (República Checa, Espanha, França, Croácia, Itália e Portugal);

b) cinco *auditorias ex post* da Comissão (República Checa, Dinamarca, Grécia, Espanha e Áustria), para determinar se foram realizadas de forma eficaz, proporcionando um nível de garantia;

c) as informações sobre a regularidade das despesas do MRR em 2023 apresentadas pela DG ECFIN no seu *Relatório Anual de Atividades (RAA)* e a forma como estas informações são apresentadas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE)*.

A opinião de auditoria do Tribunal não abrange a regularidade das despesas efetuadas pelos beneficiários finais

11.11. O MRR segue um modelo de "financiamento não associado aos custos"[6], em que a principal condição de pagamento aos Estados-Membros é o cumprimento satisfatório de marcos ou metas predefinidos. É necessário também que as medidas relacionadas com marcos e metas anteriormente cumpridos não tenham sido revertidas e não se viole a proibição do duplo financiamento. As condições de elegibilidade estabelecidas no Regulamento incluem ainda o respeito do período de elegibilidade e do princípio de "não prejudicar significativamente", bem como a não substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes[7].

11.12. Embora os Estados-Membros sejam obrigados a dispor de sistemas de controlo interno eficazes e eficientes[8], entre as condições para receberem os pagamentos do MRR não figura a conformidade das despesas efetuadas pelos destinatários finais e pelos organismos de execução com as regras nacionais e da UE. Consequentemente, a auditoria do Tribunal à regularidade dos pagamentos de subvenções do MRR aos Estados-Membros procura saber se os marcos e as metas predefinidos foram cumpridos satisfatoriamente e se foram cumpridas as condições de elegibilidade definidas no Regulamento.

11.13. Como o Tribunal comunicou em anos anteriores, trata-se de uma diferença significativa[9] em relação ao trabalho de auditoria que realiza para outros domínios do orçamento da UE, em que avalia o cumprimento de todas as regras nacionais e da União pertinentes até ao nível do destinatário final (por exemplo, a elegibilidade dos custos suportados e o cumprimento das regras em matéria de *auxílios estatais* e de *contratação pública*). A ***figura 11.3*** apresenta uma comparação entre o que o Tribunal audita nas despesas da coesão e nas despesas do MRR, ilustrando as diferenças entre o seu trabalho nos dois domínios.

---

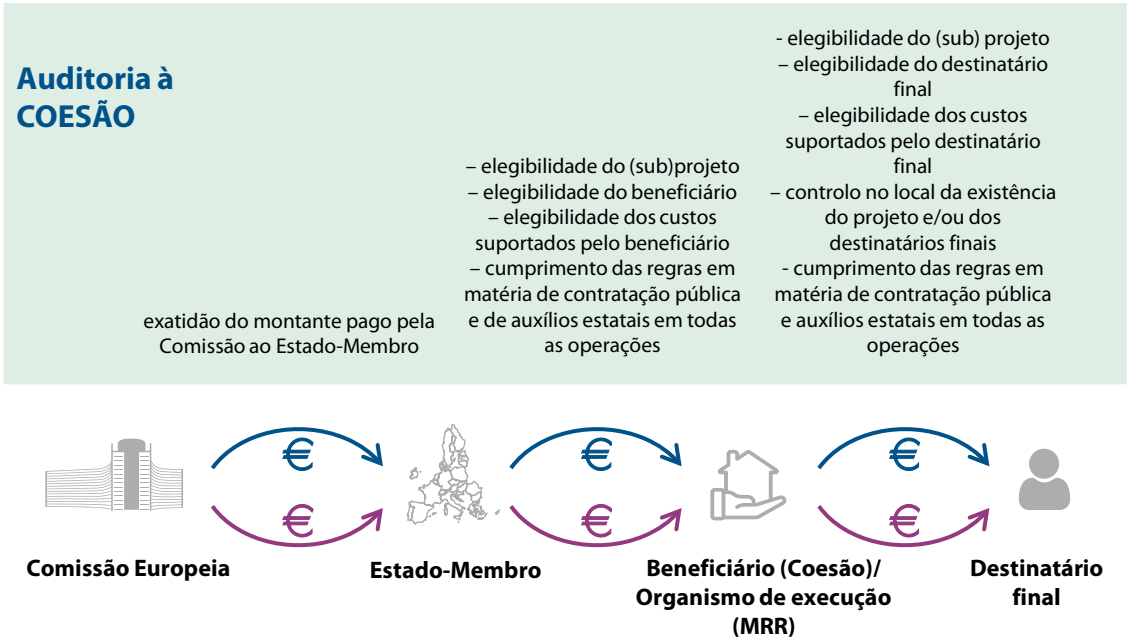
6 Regulamento Financeiro, artigo 125º, nº 1, alínea a), subalínea ii).

7 Regulamento (UE) 2021/241, artigo 5º, artigo 9º, artigo 17º, nº 2, e artigo 24º, nº 3.

8 Ibid., artigo 22º.

9 Relatório Anual relativo a 2022, ponto XXXVII.

Figura 11.3 – Trabalho de auditoria relativo à regularidade das despesas da coesão e do MRR



Fonte: TCE.

11.14. No âmbito do MRR, os Estados-Membros tiveram de apresentar estimativas de custos das reformas e dos investimentos previstos, que foram a base da avaliação pela Comissão dos seus PRR. Contudo, os desembolsos aos Estados-Membros não estão associados nem aos custos estimados das medidas do MRR, nem aos custos reais suportados pelos destinatários finais. Em consonância com o Regulamento, os Estados-Membros não são obrigados a complementar os pedidos de pagamento com informações sobre as despesas efetuadas pelos destinatários finais durante a execução dos marcos ou das metas. Por conseguinte, através da sua auditoria, o Tribunal não avalia se os custos reais da execução de um marco ou de uma meta correspondem ao pagamento do MRR ou ao seu custo estimado. Esta é outra diferença em comparação com o trabalho de auditoria do Tribunal relativo a outros domínios do orçamento da UE.

11.15. Num relatório anterior[10], o Tribunal constatou que o sistema de controlo do MRR disponibiliza poucas informações ao nível da União sobre a conformidade dos projetos de investimento financiados pelo MRR com as regras nacionais e da UE. Esta situação afeta a garantia que a Comissão pode dar e resulta numa lacuna de prestação de contas ao nível da União. Numa auditoria que se encontra em curso, o Tribunal está a examinar as medidas tomadas pela Comissão neste domínio (ver ponto ***11.49***) e os sistemas de controlo dos Estados-Membros para assegurar o cumprimento das regras nacionais e da UE.

[10] Relatório Especial 07/2023, *Conceção do sistema de controlo da Comissão para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência*.

Avaliação do cumprimento das condições de pagamento e de elegibilidade

11.16. Segundo o Regulamento[11], a Comissão deve avaliar os pedidos de pagamento sem demora injustificada, e no máximo no prazo de dois meses a contar da receção do pedido. As convenções de financiamento celebradas entre a Comissão e os Estados-Membros[12] conferem a esta o direito de suspender a contagem do prazo caso notifique o Estado-Membro para que este envie informações adicionais importantes ou corrija o pedido de pagamento.

11.17. O Tribunal examinou o tempo que a Comissão demorou a realizar a avaliação preliminar dos pagamentos de subvenções realizados em 2023, tendo constatado que apenas tinha cumprido o prazo de dois meses em três dos 23 pagamentos (de subvenções). Os atrasos deveram-se principalmente a pedidos de suspensão da avaliação apresentados pelos Estados-Membros para poderem enviar mais informações. No entanto, nem o Regulamento nem a convenção de financiamento preveem esta opção.

11.18. O Tribunal constatou que 16 dos 325 marcos e 127 metas examinados estavam afetados por questões com impacto financeiro (ver ***anexo 11.2***), que diziam respeito a sete dos 23 pagamentos do MRR (e apuramentos de pré-financiamentos conexos).

11.19. Dada a natureza do modelo de despesas do MRR, e tendo em conta que a metodologia da Comissão para a suspensão de pagamentos[13] depende de muitos juízos de valor, suscetíveis de conduzirem a diferentes interpretações, o Tribunal não fornece uma taxa de *erro* comparável à de outros domínios de despesas da UE (ver ***anexo 11.1***). Neste contexto, considera que o impacto financeiro mínimo destas constatações quantitativas está acima do *limiar de materialidade*.

---

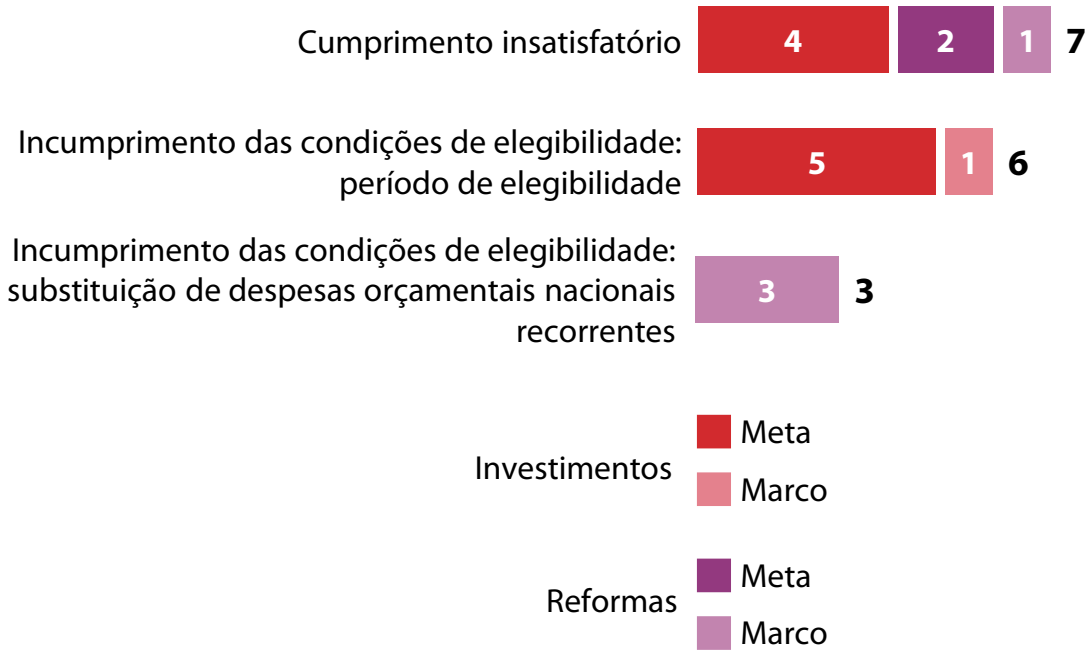
[11] Regulamento (UE) 2021/241, artigo 24º, nº 3.

[12] Convenção de financiamento, artigo 6º, nº 4.

[13] Anexo 2 da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada "Mecanismo de Recuperação e Resiliência: dois anos depois – Um instrumento único no centro da transformação ecológica e digital da UE" (COM(2023) 99).

A ***figura 11.4*** apresenta a repartição das constatações do Tribunal relativas ao incumprimento das condições de pagamento e de elegibilidade.

Figura 11.4 – Repartição das constatações quantitativas



Fonte: TCE.

Cumprimento insatisfatório de determinados marcos/metas

11.20. Os controlos efetuados pelo Tribunal assinalaram sete marcos e metas, no âmbito de seis pagamentos, que não tinham sido cumpridos de forma satisfatória. O Tribunal constatou que nem todos os elementos exigidos pelo marco ou pela meta tinham sido alcançados e que os elementos em falta representavam mais do que um desvio mínimo aceitável (ver exemplo na ***caixa 11.1***), mas que, mesmo assim, a Comissão tinha realizado os pagamentos correspondentes. O Tribunal detetou outros 14 casos de insuficiências na avaliação da Comissão que não tiveram impacto na correção global da avaliação.

Caixa 11.1

Exemplo de uma meta que não foi cumprida de forma satisfatória

Itália – Meta M1C1-9 – "Apoio à modernização de estruturas de segurança M1"

Descrição da meta na decisão de execução do Conselho relativa a Itália:

"*Pelo menos cinco intervenções de reforço destinadas a modernizar as estruturas de segurança concluídas nos setores do Perímetro Nacional para a Cibersegurança (PSNC) e dos Sistemas de Informação e Redes (SRI). …* "

O Estado-Membro apresentou sete relatórios para comprovar as referidas intervenções de reforço, designadamente uma análise da postura no ciberespaço, uma análise de risco e uma avaliação de impacto. Por outro lado, a Diretiva SRI 2 considera que estas medidas são apenas um dos dez elementos necessários à gestão dos riscos para a segurança das redes e dos sistemas de informação.

A Comissão considerou que estes sete relatórios representam intervenções de reforço.

O Tribunal entende que seis dos sete relatórios não constituíram melhorias nas capacidades internas de vigilância e controlo, mas apenas uma análise dessas capacidades. As intervenções foram a base para os planos de reforço da ciberdefesa, mas não foram intervenções de reforço destinadas a modernizar as estruturas de segurança, como exigido pela decisão de execução do Conselho.

O Tribunal também observou marcos/metas que não foram cumpridos de forma satisfatória nos pagamentos à Áustria, à República Checa, a França, à Grécia e a Portugal.

Algumas medidas iniciaram-se antes do período de elegibilidade e outras implicaram a substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes sem a devida justificação

11.21. O Regulamento estabelece as seguintes duas condições de elegibilidade principais que definem o calendário e a natureza das medidas financiadas ao abrigo do MRR:

a) apenas medidas iniciadas a partir de 1 de fevereiro de 2020[14];

b) o apoio do MRR não deve substituir as despesas orçamentais nacionais recorrentes, exceto em casos devidamente justificados[15].

11.22. O Regulamento não prevê outros critérios para definir o que se entende pelo início de uma medida ou pela substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes. A Comissão avaliou a conformidade com estes requisitos quando da aprovação dos planos. Nas suas orientações[16], indica que o Mecanismo apenas pode apoiar medidas se a execução das mesmas (das quais decorrem os custos) tiver começado em ou após 1 de fevereiro de 2020 e se essas medidas forem parte integrante do investimento ou da reforma constantes dos planos. O Tribunal entende, pelo contrário, que o início de uma medida deve ser a data do primeiro *compromisso* (jurídico), uma vez que este já constitui o início de uma atividade, sob a forma de um contrato ou de uma decisão de financiamento. Acresce que, no caso de uma reforma, não é claro de que forma se determina o início da medida.

11.23. No que diz respeito às despesas orçamentais nacionais recorrentes, nas orientações aos Estados-Membros sobre os PRR[17], a Comissão distingue entre custos recorrentes e não recorrentes e refere-se a despesas administrativas, como os custos de pessoal e os custos operacionais. A título de exemplo, considera que os custos recorrentes de manutenção das infraestruturas não são elegíveis, mas que os investimentos em modernização (designadamente, manutenção muito extensa ou em atraso) poderão ser elegíveis, sujeitos a uma avaliação caso a caso.

---

[14] Regulamento (UE) 2021/241, artigo 17º, nº 2.

[15] Ibid., artigo 5º, nº 1.

[16] *Documento de trabalho dos serviços da Comissão* intitulado *Guidance to Member States – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final.

[17] Ibid.

11.24. Em quatro pagamentos, o Tribunal constatou que as atividades relacionadas com cinco metas e um marco tiveram início antes de fevereiro de 2020, pelo que estes não deveriam ter sido financiados pelo MRR (ver ***caixa 11.2***).

Caixa 11.2

Exemplo de incumprimento do período de elegibilidade

França – Meta 3-7 – "Catenárias"

Descrição da meta na decisão de execução do Conselho relativa a França:

"Quilómetros de catenárias novas instaladas (no total)"

Para fundamentar o cumprimento da meta, as autoridades francesas facultaram à Comissão uma lista de sete projetos ferroviários no âmbito dos quais foram instalados 233,9 km de novas catenárias, i.e., sistemas de cabos de distribuição e alimentação elétrica aérea [de comboios, locomotivas, automotoras ou elétricos]. Atentando nas ordens de compra, o Tribunal constatou que as encomendas relativas a quatro projetos que abrangiam a instalação de 155 km foram emitidas antes de fevereiro de 2020.

O Tribunal também observou casos de incumprimento do período de elegibilidade nos pagamentos à República Checa, a Itália e à Áustria.

11.25. O Tribunal constatou igualmente que três marcos substituíram despesas orçamentais nacionais recorrentes sem a devida justificação (ver ***caixa 11.3***).

Caixa 11.3

Exemplo de substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes

Áustria – Marco 134 – "Quarto relatório sobre a cultura de construção"

Descrição do marco na decisão de execução do Conselho relativa à Áustria:

"Foi publicado o quarto relatório sobre a cultura de construção. Definirá as prioridades de uma reforma da cultura de construção na Áustria para os próximos anos e delineará medidas concretas para um programa para uma cultura de construção."

Este relatório, encomendado pelo Governo Federal austríaco, é a continuação de uma iniciativa lançada pelo Parlamento austríaco em 2005, que exige a sua publicação periódica (a cada cinco anos) como meio de promover medidas de desenvolvimento e divulgação de soluções e práticas desejáveis em matéria de cultura de construção na Áustria. Os três primeiros relatórios foram publicados em 2006, 2011 e 2017.

O Tribunal considera que a elaboração e publicação de relatórios sobre a cultura no domínio da construção civil é uma atividade recorrente que deve ser realizada a cada cinco anos e que, até à data, foi financiada com despesas orçamentais nacionais. Além disso, o relatório não registou melhorias significativas em relação aos anteriores, pelo que não deveria ter sido financiado pelo MRR.

O Tribunal também observou casos de financiamento de despesas orçamentais nacionais recorrentes pelo MRR nos pagamentos à Grécia e a Malta.

Os marcos e as metas nem sempre estão claramente definidos

11.26. Num modelo de financiamento em que os pagamentos dependem do cumprimento satisfatório de marcos e metas previamente estabelecidos, é crucial que existam indicadores claros e inequívocos e uma definição clara de cumprimento "satisfatório" para se fazer uma boa avaliação da regularidade de um pagamento. Se os marcos e as metas forem definidos de forma vaga, os critérios de avaliação do seu cumprimento serão também vagos.

11.27. O Regulamento não define critérios que permitam discernir o que se entende por "de forma satisfatória". Em conformidade com as orientações da Comissão[18], o cumprimento "de forma satisfatória" significa que, excluindo pequenos desvios (por exemplo, ficar menos de 5% aquém de uma meta), os requisitos foram cumpridos (ver ***anexo 11.1***). Ao avaliar o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas, a Comissão aceita desvios mínimos em termos de substância, forma, calendário e contexto. Por conseguinte, o Tribunal utiliza estes pequenos desvios como critério de auditoria. Observa que, dependendo do pagamento do MRR em causa, a parte de um pagamento correspondente a desvios aceites pode ascender a vários milhões de euros. Além disso, a avaliação do cumprimento "de forma satisfatória" de critérios qualitativos exige muitos juízos de valor, levando a várias interpretações possíveis sobre se o marco ou a meta cumprem os parâmetros de tal avaliação.

11.28. Num relatório anterior[19], o Tribunal salientou que, sem marcos e metas claros, existe o risco de que estes sejam difíceis de avaliar ou de que o objetivo inicialmente previsto não seja alcançado. Para futuras revisões dos planos, recomendou à Comissão que garanta que os marcos e as metas são suficientemente claros. Através do seu trabalho relativo à regularidade das despesas de 2023 do MRR, o Tribunal assinalou, na sua amostra, 15 casos de marcos ou metas definidos de forma vaga (observando que, em 12 deles, a Comissão sinalizou e documentou as insuficiências na sua avaliação preliminar); ver ***caixa 11.4***.

---

[18] COM(2023) 99, anexo 1.

[19] Relatório Anual relativo a 2022, ponto 11.36 e recomendação 11.2.
Relatório Especial 21/2022, *Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução*, ponto 82.
Relatório Especial 26/2023, *Quadro de acompanhamento do desempenho do Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Suficiente para medir os progressos na execução, mas não o desempenho*.

Caixa 11.4

Exemplo de um marco pouco específico

Marco 2 – "Alterações do Código Técnico da Construção (a confirmar), do Regulamento Eletrotécnico de Baixa Tensão (REBT) e aprovação de um decreto real para regulamentar os serviços públicos de carregamento"

Descrição do marco na decisão de execução do Conselho relativa a Espanha:

Entrada em vigor de: … alterações do Regulamento Eletrotécnico de Baixa Tensão (REBT) a fim de incorporar obrigações em matéria de infraestruturas de carregamento em parques de estacionamento que não estão associados a um edifício; …

O marco exige, nomeadamente, alterações ao REBT de forma a contemplar a obrigação de instalar pontos de carregamento nos parques de estacionamento que não estejam associados a um edifício. Porém, não pormenoriza o âmbito da obrigação, em especial o número ou a percentagem de pontos de carregamento a instalar. Consequentemente, qualquer alteração, mesmo que pouco exigente, seria suficiente para o cumprimento satisfatório do marco.

Avaliação pelo Tribunal dos sistemas de acompanhamento e de controlo selecionados

Mantêm-se algumas insuficiências nas auditorias *ex post* da Comissão

11.29. Em conformidade com o *Regulamento Financeiro*[20] e com as convenções de financiamento assinadas com os Estados-Membros, as auditorias *ex post* visam detetar e corrigir erros relacionados com as operações após estas terem sido autorizadas. A sua finalidade é verificar a legalidade e regularidade dos pagamentos realizados pela Comissão, examinando o cumprimento dos marcos e das metas incluídos num pedido de pagamento.

11.30. Em 2023, a Comissão realizou oito auditorias *ex post* aos marcos e às metas para avaliar o nível de cumprimento de 10 metas e oito marcos. Algumas destas auditorias foram combinadas com auditorias de sistemas. A Comissão concluiu que todos os marcos e metas tinham sido cumpridos de forma satisfatória. Em 2024, continuou a realizar auditorias *ex post* aos marcos e às metas, abrangendo os pagamentos de 2023.

11.31. No Relatório Anual relativo a 2022[21], o Tribunal observou que os procedimentos relativos às auditorias *ex post* não preveem que se verifique se as medidas relacionadas com metas anteriormente avaliadas como cumpridas não foram revertidas após a realização do pagamento nem se as medidas respeitam o critério do período de elegibilidade e o princípio da não substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes. Até à data, a recomendação correspondente, que a Comissão aceitou em parte, foi executada apenas em alguns aspetos (ver ***anexo 11.3***).

---

[20] Regulamento Financeiro, artigo 74º, nº 6.

[21] Relatório Anual relativo a 2022, ponto 11.46 e recomendação 11.1.

11.32. O Tribunal analisou o trabalho da Comissão em cinco auditorias *ex post* a 10 marcos/metas (relativos à República Checa, Dinamarca, Grécia, Espanha e Áustria). Constatou que a Comissão atualizou a sua estratégia de auditoria de modo a incluir controlos da reversão de medidas, mas não da substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes. Porém, à data da auditoria do Tribunal, a Comissão ainda não tinha atualizado as listas de verificação de auditoria de modo a incluir os controlos da reversão. O Tribunal constatou igualmente que as auditorias *ex post* incluíram alguns controlos do cumprimento do período de elegibilidade, mas consideraram que a data de início da medida tinha sido o momento em que os custos foram suportados, e não a data do compromisso jurídico pertinente (ver ponto ***11.21***). Consequentemente, numa meta, não detetaram uma violação do critério relativo ao período de elegibilidade. Por último, o Tribunal constatou que, no respeitante a outra meta, a auditoria *ex post* se baseou em dados incompletos.

Mantêm-se as insuficiências nos sistemas de acompanhamento e controlo dos Estados-Membros

11.33. Os sistemas de acompanhamento e controlo dos Estados-Membros não estavam totalmente criados quando da aprovação dos PRR[22]. Por isso, a Comissão introduziu marcos/metas específicos ("*marcos de controlo*") para colmatar as lacunas ou deficiências dos sistemas de controlo, exigindo que os Estados-Membros aplicassem medidas adicionais antes do primeiro pagamento.

11.34. Inicialmente, a Comissão exigiu que 16 Estados-Membros incluíssem marcos de controlo específicos. Durante a revisão de 2023 dos PRR, acrescentou mais 10 marcos de controlo relativos a sete Estados-Membros, visando corrigir as insuficiências recentemente sinalizadas nos seus sistemas de controlo. Estes sete Estados-Membros não tinham quaisquer marcos de controlo associados aos primeiros pedidos de pagamento (Dinamarca, Chipre, Áustria e Portugal) ou ainda não tinham apresentado o primeiro pedido de pagamento (Bélgica, Irlanda e Finlândia). Além disso, os três primeiros Estados-Membros (Dinamarca, Chipre e Áustria) não têm um prazo específico para executar estes marcos, pelo que só terão de o fazer quando apresentarem o próximo pedido de pagamento (previsto para 2024).

[22] Relatório Especial 21/2022, pontos 102 a 104.

11.35. Em geral, o Tribunal considera que a introdução de marcos de controlo significa que os referidos sistemas não estavam plenamente funcionais quando os planos começaram a ser executados. Para os Estados-Membros cujo segundo ou terceiro pagamentos dependiam da concretização dos marcos de controlo, as insuficiências nos sistemas de controlo põem em risco a proteção dos interesses financeiros da UE, com eventual impacto na regularidade das despesas.

11.36. O Tribunal avaliou a execução de 15 marcos de controlo em seis Estados-Membros (República Checa, Estónia, Lituânia, Luxemburgo, Portugal e Eslovénia). Embora o seu trabalho não tenha por finalidade emitir uma opinião sobre a *eficácia* global dos sistemas de controlo dos Estados-Membros no respeitante à gestão do MRR, permitiu avaliar as principais componentes destes sistemas. Foram assinaladas, pelo Tribunal ou pela Comissão, as seguintes insuficiências em dois Estados-Membros (República Checa e Lituânia):

a) falta de informações sobre os progressos em marcos/metas não cumpridos (República Checa);

b) insuficiências nos sistemas de recolha de dados sobre destinatários finais, contratantes, subcontratantes e beneficiários efetivos (Lituânia).

11.37. À semelhança do ano passado, o Tribunal constatou que os marcos de controlo variavam significativamente entre os Estados-Membros quanto aos requisitos e nível de pormenor. Por exemplo, na República Checa, na Lituânia, no Luxemburgo e na Eslovénia, os marcos de controlo exigem que seja criado e tornado operacional um sistema de repositório (registo de dados e acompanhamento dos progressos na execução), enquanto na Estónia o marco de controlo é a entrada em vigor do quadro jurídico do MRR. No Relatório Anual relativo a 2022, o Tribunal observou uma insuficiência horizontal que afeta cinco Estados-Membros (Bulgária, Grécia, Croácia, Itália e Roménia), mas com possíveis implicações para os sistemas de todos os países da UE no que diz respeito à recolha de dados sobre os beneficiários efetivos de empresas estrangeiras. Este ano, constatou insuficiências semelhantes na República Checa, em Espanha, na Lituânia e no Luxemburgo.

11.38. O Tribunal também fez o seguimento das insuficiências que apontou ao avaliar a execução dos marcos de controlo associados aos pagamentos de 2022 (Espanha, França e Croácia), tendo constatado que se mantêm (ver ***caixa 11.5***).

Caixa 11.5

Mantêm-se as insuficiências nos sistemas de controlo dos Estados-Membros apontadas pelo Tribunal em 2022

Espanha: o sistema de comunicação de informações não tem informações completas sobre os progressos dos marcos/metas não cumpridos e sobre os beneficiários efetivos, as fontes de financiamento da UE e os montantes pagos.

França: o sistema de gestão e de comunicação de informações não está interligado com outros sistemas informáticos para a gestão das medidas do MRR. Na ausência de um sistema de informação integrado específico do PRR, o fluxo de informações não é automatizado, o que põe em risco a qualidade dos dados.

Croácia: o sistema de repositório ainda não está em condições de apresentar dados sobre os convites à apresentação de propostas cujo contrato foi adjudicado antes da criação do sistema.

11.39. O Tribunal observa que a Comissão emitiu opiniões com reservas sobre os sistemas de controlo ou sobre o cumprimento dos marcos e das metas em três dos quatro relatórios finais de auditoria *ex post* disponíveis à data da presente auditoria (Grécia, Croácia e Eslováquia). A estes se juntam os projetos de relatórios de auditoria (República Checa, Dinamarca, Espanha e Luxemburgo) e o relatório final relativo à Áustria (com uma opinião sem reservas) que estavam disponíveis à data, permitindo ao Tribunal chegar às constatações sintetizadas no ***quadro 11.1***. Algumas das observações formuladas nos projetos de relatório podem ser alteradas durante a elaboração dos relatórios finais.

Quadro 11.1 – Insuficiências apontadas nas auditorias *ex post*

	Número de Estados-Membros em causa
Insuficiências nos sistemas de controlo dos Estados-Membros e na proteção dos interesses financeiros da UE	
Insuficiências nos controlos em matéria de conflitos de interesses, duplo financiamento, fraude e corrupção	7
Controlos inadequados ou insuficientes do cumprimento das regras nacionais e da UE (incluindo em matéria de contratação pública e de auxílios estatais) ou do princípio de "não prejudicar significativamente"	6
Suspeita de fraude	1
Utilização reduzida ou nula da Arachne como ferramenta de deteção de riscos	2
Insuficiências no pedido de pagamento	
Projetos ou elementos declarados que são inelegíveis	1
Insuficiências nas auditorias dos organismos de auditoria nacionais (avaliação incorreta, insuficiências metodológicas, etc.)	3
Inadequação ou debilidade da *pista de auditoria* ou do processo de gestão de dados	7
Outras insuficiências (incluindo o sistema de repositório)	
Recolha inadequada de dados, em violação do disposto no artigo 22º, nº 2, alínea d), do Regulamento	4
Falta de capacidade administrativa ou de estrutura organizativa clara	2
Incumprimento das regras de publicidade	5

Fonte: análise do TCE, com base nos relatórios de auditoria *ex post* da Comissão.

11.40. Tanto as constatações da Comissão como as do Tribunal apontam para insuficiências persistentes na aplicação dos sistemas de controlo dos Estados-Membros. Esta situação faz com que possam não estar disponíveis dados completos e exatos subjacentes aos pedidos de pagamento, pondo também em risco o acesso a estes pedidos para efeitos de controlo e o funcionamento eficaz dos sistemas de controlo dos Estados-Membros destinados a proteger os interesses financeiros da UE. Trata-se de uma questão preocupante, pois estes sistemas desempenham um papel fundamental na garantia de uma proteção eficaz dos interesses financeiros da União[23].

[23] Regulamento (UE) 2021/241, artigo 22º, nº 1.

11.41. No que diz respeito à proteção dos interesses financeiros da UE, o Tribunal salientou num documento anterior que a Comissão tem de obter garantias suficientes dos Estados-Membros sobre a eficácia dos sistemas nacionais para prevenir, detetar e corrigir situações de fraude, corrupção e conflitos de interesses[24]. Esta situação significa que, em comparação com os fundos da política de coesão, a Comissão depende em maior grau dos sistemas dos Estados-Membros. Observou igualmente que, em contraste com os fundos da política de coesão, não existem informações centralizadas e normalizadas sobre fraudes relacionadas com os fundos do MRR[25]. Os Estados-Membros são obrigados a comunicar os casos de suspeita de fraude não num sistema informático integrado, mas antes na declaração de gestão que acompanha cada pedido de pagamento. Contudo, não existem orientações claras sobre o momento exato em que deve ser comunicada uma suspeita de fraude, se existe um limiar de comunicação e quais as informações normalizadas a enviar acerca de cada caso e das medidas corretivas tomadas[26].

11.42. Um indicador-chave para o risco de fraude é a dimensão da fraude detetada. O Tribunal constatou que, até ao final de 2023, as declarações de gestão dos Estados-Membros não tinham comunicado um único caso de suspeita de fraude que tivessem detetado. Os únicos dados disponíveis ao nível da UE sobre a dimensão das suspeitas de fraude detetadas provêm do relatório anual da Procuradoria Europeia relativo a 2023. No final desse ano, a Procuradoria Europeia tinha 206 investigações ativas relacionadas com fundos do MRR e estimava os eventuais prejuízos em mais de 1,8 mil milhões de euros. Estas investigações dizem respeito a 10 Estados-Membros, sendo cerca de 75% dos casos provenientes de Itália. Os valores apresentados pela Procuradoria Europeia confirmam que existe risco de fraude no MRR. Põem igualmente em causa a fiabilidade das declarações de gestão dos Estados-Membros quanto à comunicação das situações de fraude detetadas e das medidas corretivas tomadas.

---

[24] Documento de análise 01/2023, *Financiamento da UE através da política de coesão e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência: uma análise comparativa*, ponto 107.

[25] Relatório Especial 07/2023, pontos 80 a 81.

[26] Ibid.

Insuficiências nos pedidos de pagamento

11.43. O Tribunal constatou que em três Estados-Membros (Grécia, Malta e Portugal), no momento do envio dos pedidos de pagamento à Comissão, as autoridades de auditoria não tinham concluído os trabalhos sobre os quais se baseiam os resumos das auditorias que acompanham as declarações de gestão e os pedidos de pagamento. Detetou também oito casos de problemas na fiabilidade das informações que as autoridades de cinco Estados-Membros incluíram nas declarações de gestão. Estas declarações visam garantir que a informação apresentada com os pedidos de pagamento está completa e é exata e fiável[27]. Nas declarações de gestão, os Estados-Membros devem incluir *reservas* e, se necessário, chamar a atenção da Comissão para provas em falta, mas nenhum dos Estados-Membros introduziu qualquer reserva (ver ***caixa 11.6***).

Caixa 11.6

Exemplo de uma declaração de gestão pouco fiável

Eslovénia – Marco 128 – "Concessão de subvenções para projetos de apoio ao desenvolvimento regional"

Descrição do marco na decisão de execução do Conselho relativa à Eslovénia:

"Concessão de subvenções para projetos de apoio ao desenvolvimento regional através de investimentos em ativos fixos corpóreos e incorpóreos. Os projetos devem ser selecionados com base na Lei de Promoção do Desenvolvimento Regional e em conformidade com as orientações técnicas sobre o princípio de "não prejudicar significativamente" (2021/C58/01), por meio da utilização de uma lista de exclusão e do requisito de conformidade com a legislação ambiental nacional e da UE aplicável."

O Tribunal constatou que apenas duas das três decisões de concessão de fundos foram emitidas antes do pedido de pagamento, ao passo que a decisão restante foi emitida durante a avaliação preliminar da Comissão. A declaração de gestão não incluía uma reserva salientando que o marco se encontrava apenas parcialmente cumprido.

O Tribunal também observou declarações de gestão pouco fiáveis nos pagamentos à Áustria, à Grécia, a Portugal e à Roménia.

[27] Regulamento (UE) 2021/241, artigo 22º, nº 2, alínea c).

Questões relativas à *boa gestão financeira*

11.44. Esta parte do capítulo apresenta questões que, não estando diretamente relacionadas com a Declaração de Fiabilidade do Tribunal, salientam insuficiências na conceção das medidas, dos marcos e das metas. Alguns relatórios especiais[28] proporcionam uma visão mais abrangente dos aspetos da boa gestão financeira relativos ao MRR.

11.45. Os marcos e as metas devem medir os progressos realizados pelos Estados-Membros na execução dos investimentos e reformas previstos nos seus PRR e, por conseguinte, a concretização dos objetivos do mecanismo. Para assegurar que estes marcos e metas são significativos e seguem os princípios da boa gestão financeira, é importante que abranjam todos os principais elementos da reforma ou do investimento subjacentes, em especial a sua conclusão[29].

11.46. Na sua amostra de marcos e metas (ver ponto ***11.10***), o Tribunal observou 14 casos de reformas ou investimentos em que nem todos os elementos estavam abrangidos por marcos ou metas, ou em que a conclusão não estava contemplada em qualquer marco ou meta. Estas situações implicam que são realizados pagamentos do MRR mesmo que não haja uma execução total da reforma ou do investimento a que dizem respeito (ver ***caixa 11.7***).

---

[28] Relatório Especial 21/2022, *Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução*.
Relatório Especial 26/2023, *Quadro de acompanhamento do desempenho do Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Suficiente para medir os progressos na execução, mas não o desempenho*.
Relatório Especial 13/2024, *Absorção dos fundos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Os atrasos registados e a incerta conclusão das medidas ameaçam o cumprimento dos objetivos do MRR*.

[29] Relatório Especial 26/2023, pontos 30 a 32.

Caixa 11.7

Exemplo de uma reforma não totalmente abrangida por marcos

Espanha – Reforma 4 (C28.R4) – Reforma das medidas fiscais que contribuem para a transição ecológica:

"*Esta reforma contém medidas fiscais destinadas a apoiar a transição ecológica. As medidas incluirão o seguinte: a criação de um imposto sobre o depósito de resíduos em aterros e instalações de incineração; a introdução de um imposto sobre as embalagens de plástico não reutilizáveis; a alteração do imposto sobre os gases fluorados com efeito de estufa; impostos ou pagamentos relacionados com a mobilidade, tais como portagens rodoviárias e impostos de registo de veículos; e ainda a revisão dos subsídios aos óleos minerais utilizados como combustível.*
A execução das medidas deverá estar concluída até 30 de junho de 2022."

Os primeiros quatro elementos são abrangidos por três marcos (nºs 389, 390 e 391). O quinto elemento não é abrangido por qualquer marco ou meta na Decisão de Execução do Conselho, o que dificulta o acompanhamento da execução da reforma e, em última análise, permite que sejam realizados todos os pagamentos do MRR conexos mesmo que a reforma não seja plenamente executada.

O Tribunal observou situações semelhantes nos pagamentos a França, à Grécia, a Itália, a Portugal e à Eslováquia.

11.47. O Tribunal constatou igualmente que a estimativa dos custos de um investimento constante do PRR apresentado por um Estado-Membro à Comissão era significativamente mais elevada do que o necessário para cumprir a meta de investimento conexa definida na decisão de execução do Conselho (ver ***caixa 11.8***). Por outras palavras, o Estado-Membro poderia realizar o investimento com menos fundos do que os estimados.

Caixa 11.8

Exemplo de um investimento com custos de execução significativamente inferiores aos estimados no plano nacional

Áustria – Investimento 4.B.4 – "Investimentos na criação de serviços de enfermagem comunitários"

"… O investimento consiste na criação de uma rede de enfermeiros comunitários próximos dos doentes. No decurso do projeto, serão recrutados a nível nacional 150 enfermeiros comunitários enquanto parte do projeto-piloto no âmbito de contratos a prazo. …".

O investimento tem duas metas: recrutar 150 enfermeiros comunitários e elaborar um relatório de avaliação intercalar. A descrição constante da decisão de execução do Conselho não especificava se os enfermeiros deviam ser recrutados a tempo completo ou a tempo parcial, apenas a sua entrada em funções.

Num anexo do PRR, a estimativa do custo total do investimento baseava-se no custo de enfermeiros equivalentes a tempo completo (100 000 euros por ano por enfermeiro). Segundo os contratos de trabalho, a média do tempo de trabalho dos enfermeiros recrutados subsequentemente era de 68% de um equivalente a tempo completo. A definição vaga da meta no PRR significa que o custo do investimento será significativamente inferior ao estimado.

Os RAA e os RAGE

11.48. Os RAA constituem o principal instrumento das DG da Comissão para declararem se têm uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo asseguram a regularidade das despesas. Em relação a 2023, o Diretor-Geral da DG ECFIN dá garantias suficientes sobre os seguintes três elementos:

a) a legalidade e regularidade dos pagamentos do MRR;

b) no domínio da contratação pública, que os Estados-Membros verificam regularmente que o financiamento do MRR foi utilizado de acordo com todas as regras aplicáveis e que quaisquer medidas de execução das reformas e projetos de investimento cumpriram todas as regras aplicáveis, em especial relativamente à prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção e conflitos de interesses[30];

c) no respeitante à proteção dos interesses financeiros da União, as garantias abrangem a aplicação de reduções proporcionais do apoio do MRR e a recuperação de quaisquer montantes devidos ao orçamento da UE ou a solicitação do reembolso antecipado do empréstimo, em casos de fraude, corrupção e conflitos de interesses lesivos dos interesses financeiros da UE que não tenham sido corrigidos por um Estado-Membro ou de incumprimento grave das obrigações decorrentes das convenções de financiamento[31].

11.49. À semelhança dos anos anteriores, a Comissão não apresenta uma estimativa do risco quantificável no momento do pagamento, alegando que não é possível determinar uma taxa de erro significativa. Em vez disso, a Comissão atribui um nível de risco (baixo, médio ou elevado) à legalidade e regularidade de cada pagamento do MRR, com base nas suas *avaliações preliminares* e nos resultados das auditorias *ex post* aos marcos e às metas, bem como aos sistemas de comunicação de informações. Os pagamentos do MRR que sejam de risco elevado e ultrapassem o *limiar de minimis* devem ser abrangidos por uma reserva. A Comissão considerou que todos os marcos e metas tinham sido cumpridos de forma satisfatória e concluiu que 22 pagamentos eram de risco reduzido e um era de risco médio. Com estes pressupostos, o Diretor-Geral da DG ECFIN dá garantias de que os pagamentos do MRR relativos a 2023 são legais e regulares. Todavia, esta declaração não está em consonância com as constatações do Tribunal.

---

[30] Regulamento (UE) 2021/241, artigo 22º, nº 2.

[31] Ibid., nota de rodapé 2, artigo 22º, nº 5.

11.50. Num relatório anterior[32], o Tribunal constatou que o sistema de controlo do MRR disponibilizava poucas informações ao nível da União sobre se os projetos de investimento financiados pelo MRR respeitavam as regras nacionais e da UE, com repercussões na garantia que a Comissão podia dar e resultando numa lacuna de garantia. Segundo o RAA relativo a 2023, a Comissão atualizou as estratégias de controlo e auditoria do MRR, designadamente instituindo controlos reforçados sobre os sistemas de controlo dos Estados-Membros. Não obstante, a garantia dada pela DG ECFIN relativamente ao exercício de 2023 apenas refere que os Estados-Membros realizam verificações regulares, não abrangendo ainda a eficácia das mesmas. Esta situação é particularmente preocupante, uma vez que o incumprimento das regras nacionais e da UE (por exemplo, em matéria de auxílios estatais e de elegibilidade) predomina noutros programas de despesas da União (ver ***figura 1.8***) e os sistemas de controlo dos Estados-Membros estão afetados por insuficiências (ver ***quadro 11.1***).

[32] Relatório Especial 07/2023.

Conclusões e recomendações

Conclusões

11.51. Em comparação com as despesas no âmbito do orçamento geral da UE, o modelo de despesas do MRR tem um impacto significativo na cobertura da auditoria do Tribunal sobre a regularidade e na garantia que este pode dar, uma vez que a regularidade das despesas efetuadas pelos beneficiários finais não é uma condição para a realização de pagamentos aos Estados-Membros. Globalmente, as provas de auditoria resultantes do trabalho do Tribunal apresentadas no presente capítulo demonstram que:

a) dos 452 marcos e metas examinados pelo Tribunal, 16 não cumpriam as condições de pagamento e de elegibilidade, dizendo respeito a sete pagamentos em sete Estados-Membros (ver pontos ***11.20*** a ***11.25***);

b) registaram-se 15 casos de marcos e metas definidos de forma vaga e 14 de insuficiências na conceção de medidas e marcos/metas, contribuindo para que a avaliação do seu cumprimento satisfatório fosse discricionária e/ou colocando em causa os resultados que podem ser alcançados pelo MRR (ver pontos ***11.28*** *e* ***11.44*** a ***11.47***);

c) a Comissão atualizou a sua estratégia de auditoria *ex post* de modo a incluir controlos da reversão de medidas, mas não da substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes. As auditorias *ex post* incluem agora alguns controlos do cumprimento do período de elegibilidade, mas consideraram que a data de início da medida tinha sido o momento em que os custos foram suportados, e não a data do compromisso jurídico pertinente (ver pontos ***11.31*** a ***11.32***);

d) para os Estados-Membros cujo segundo ou terceiro pagamentos dependiam da concretização dos marcos de controlo, as insuficiências nos sistemas de controlo põem em risco a proteção dos interesses financeiros da UE, com eventual impacto na regularidade das despesas (ver pontos ***11.33*** a ***11.35***);

e) verificaram-se insuficiências persistentes nos sistemas de comunicação de informações e de controlo dos Estados-Membros. Esta situação faz com que possam não estar disponíveis dados completos e exatos subjacentes aos pedidos de pagamento, pondo também em risco o acesso a estes pedidos para efeitos de controlo e o funcionamento eficaz dos sistemas de controlo dos Estados-Membros destinados a proteger os interesses financeiros da UE (ver pontos ***11.36*** a ***11.42***);

f) as informações incluídas pelos Estados-Membros nas declarações de gestão nem sempre eram fiáveis (ver ponto ***11.43***).

11.52. As constatações e conclusões do Tribunal divergem da declaração fornecida pelo *gestor orçamental* da DG ECFIN.

Recomendações

11.53. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às três recomendações formuladas nos Relatórios Anuais relativos a 2021 e 2022 são apresentadas no ***anexo 11.3***. Na sequência da análise das recomendações formuladas anteriormente e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2023, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 11.1 – Aplicar critérios mais rigorosos na avaliação do cumprimento do período de elegibilidade

Ao avaliar o cumprimento das condições de elegibilidade, definir a data de início da medida como sendo a do primeiro compromisso (jurídico).

Prazo de execução: final de 2024

Recomendação 11.2 – Utilizar critérios específicos para avaliar a substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes

Ao avaliar o cumprimento das condições de elegibilidade, definir critérios específicos sobre o que constitui uma substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes.

Prazo de execução: final de 2024

Recomendação 11.3 – Corrigir as insuficiências que persistem nos sistemas de controlo dos Estados-Membros

Assegurar que os Estados-Membros tomam rapidamente medidas corretivas para corrigir as insuficiências que persistem nos seus sistemas de controlo.

Prazo de execução: final de 2024

Recomendação 11.4 – Dar garantias sobre a eficácia dos sistemas de controlo dos Estados-Membros

Utilizar os resultados das verificações da Comissão relativas aos sistemas de controlo dos Estados-Membros para formular uma conclusão clara sobre a eficácia destes sistemas.

Prazo de execução: RAGE relativo a 2024

Anexos

Anexo 11.1 – Abordagem e metodologia da auditoria

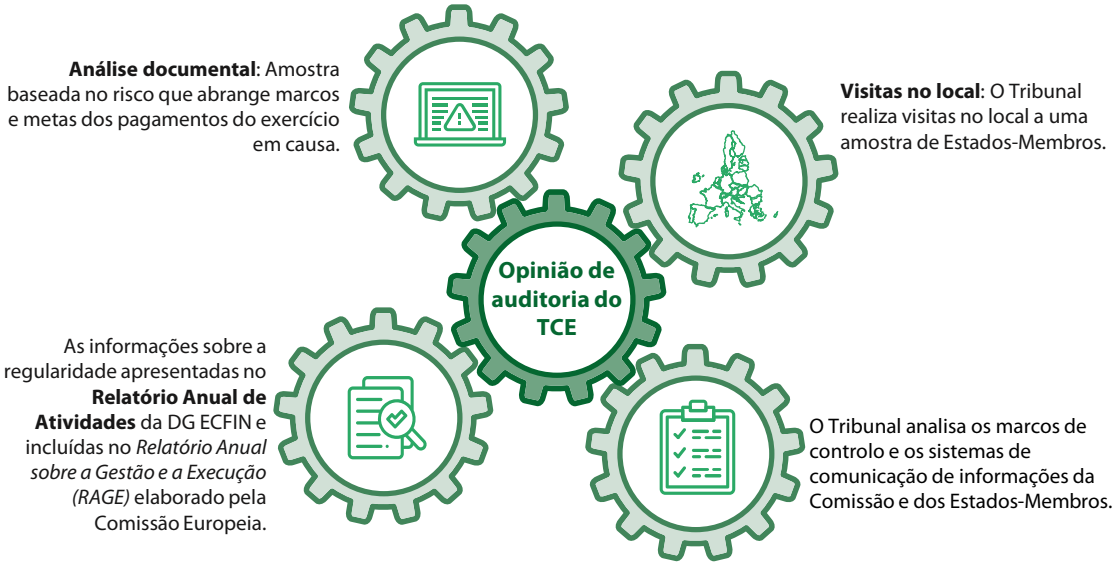
Aspetos gerais

1) O presente anexo abrange a abordagem e a metodologia da auditoria do Tribunal para a Declaração de Fiabilidade relativa à regularidade das despesas do MRR.

2) O Tribunal emite uma opinião distinta sobre a regularidade das despesas do MRR no âmbito da sua Declaração de Fiabilidade relativa ao orçamento da UE, uma vez que o MRR é um instrumento temporário com um modelo de aplicação diferente. Essa opinião visa fornecer uma garantia razoável sobre os pagamentos e contribui para a prestação de informações pormenorizadas na Declaração de Fiabilidade.

3) O Tribunal obtém a sua garantia principalmente a partir de testes substantivos e da avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo. Esta garantia é complementada pelos RAA e RAGE e pelos relatórios do Serviço de Auditoria Interna (ver ***figura 11.5***).

Figura 11.5 – Opinião de auditoria



Fonte: TCE.

4) O trabalho do Tribunal está em conformidade com as normas internacionais de auditoria e assegura que as opiniões de auditoria assentam em provas de auditoria suficientes e adequadas.

5) No que diz respeito aos seus procedimentos de auditoria em matéria de fraude, o Tribunal segue a abordagem descrita no ***anexo 1.1***, parte 3.

Regularidade das *operações*

Forma como o Tribunal define e testa as operações subjacentes

6) As operações subjacentes pertinentes para o trabalho no âmbito da Declaração de Fiabilidade relativa ao MRR são os pagamentos de subvenções aos Estados-Membros e/ou os apuramentos de pré-financiamentos anteriores. Ao contrário da maioria das despesas do *quadro financeiro plurianual*, os pedidos de pagamento do MRR baseiam-se na justificação do cumprimento satisfatório de marcos e metas e não nos custos suportados. Os empréstimos no âmbito do MRR não fazem parte da auditoria do Tribunal, uma vez que não são reconhecidos como despesas nas contas da União.

7) Os testes substantivos do Tribunal consistem principalmente em avaliar se os pagamentos do MRR foram efetuados em conformidade com as condições de pagamento estabelecidas no Regulamento[33]. Sempre que possível, o Tribunal aborda a não reversão de medidas anteriormente cumpridas e o duplo financiamento. Além disso, avalia o cumprimento de outras condições de elegibilidade, como a não substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes, o respeito do período de elegibilidade ou o princípio de "não prejudicar significativamente"[34].

8) Para chegar à sua conclusão, o Tribunal começou por utilizar uma amostra baseada no risco para examinar se a Comissão tinha recolhido provas suficientes e adequadas durante as suas avaliações preliminares para apoiar a sua avaliação de cumprimento satisfatório. Se considerar que as provas disponíveis nos dossiês da Comissão não são suficientes para chegar a uma conclusão, o Tribunal solicita diretamente ao Estado-Membro que apresente mais provas. Além disso, realiza visitas no local a uma amostra de Estados-Membros.

---

[33] Regulamento (UE) 2021/241, artigo 24º, nº 3.

[34] Ibid., artigo 5º, artigo 9º e artigo 17º, nº 2.

9) Em primeiro lugar, seleciona marcos de controlo e marcos relacionados com o *regime geral de condicionalidade* para a proteção do orçamento da União[35], aplicando em seguida um conjunto de critérios de risco para selecionar o resto da amostra.

10) O Tribunal utiliza o quadro da Comissão[36] para avaliar se os marcos e as metas individuais foram cumpridos de forma satisfatória. Em consonância com esse quadro, se a natureza do marco (e, se aplicável, da meta) não permitir uma avaliação baseada em elementos quantitativos, o Tribunal aceitará desvios mínimos em termos de substância, forma e calendário. No caso dos marcos ou metas que permitam uma avaliação baseada em elementos quantitativos, o Tribunal aceitará desvios abaixo de 5%.

11) O Tribunal poderá detetar casos de fraude, corrupção, conflitos de interesses, duplo financiamento ou violações da convenção de financiamento (por exemplo, indisponibilidade de informação sobre os destinatários finais e financiamento de outros fundos da UE). Nestes casos, avalia (sempre que possível) o impacto destas "irregularidades graves" na legalidade e na regularidade das despesas do MRR.

Forma como o Tribunal avalia os resultados dos testes das operações

12) O Tribunal determina o tipo de cada constatação.

13) As constatações quantitativas estão relacionadas com casos de incumprimento das condições de pagamento e elegibilidade estabelecidas no Regulamento, ou seja, o cumprimento insatisfatório dos marcos e das metas, a reversão de marcos e metas anteriormente cumpridos, o incumprimento do período de elegibilidade, o princípio de "não prejudicar significativamente" e o duplo financiamento.

[35] Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092.

[36] COM(2023) 99.

Em conformidade com as normas de auditoria, o auditor deve ponderar a utilização dos critérios existentes[37]. Após tal ponderação, para quantificar o impacto financeiro dessas constatações, o Tribunal baseia-se na metodologia de suspensão de pagamentos[38] da Comissão, que implica uma abordagem em três fases para calcular o montante a suspender:

i) determinar o valor unitário de um marco ou uma meta que constem de um plano;

ii) corrigir os valores unitários aplicando um coeficiente;

iii) ajustar os valores unitários corrigidos.

O Tribunal não estima sistematicamente um impacto financeiro quando há cumprimento satisfatório do marco ou da meta no prazo de seis meses[39] após o pagamento e dentro do exercício auditado.

14) As constatações relacionadas com suspeitas de fraude, corrupção e conflitos de interesses apenas são quantificadas se existirem provas suficientes de que têm impacto no cumprimento de um marco ou de uma meta (por exemplo, um caso de fraude que põe em causa a existência dos elementos ou a ausência total de um procedimento de contratação).

15) As constatações sem impacto financeiro são constatações qualitativas.

Exame dos sistemas de supervisão e de controlo

16) O exame pelo Tribunal dos sistemas de supervisão e de controlo pode detetar insuficiências:

i) na atividade de controlo e auditoria da Comissão e dos Estados-Membros para garantir a regularidade das despesas do MRR e a proteção dos interesses financeiros da UE;

ii) na disponibilidade da lista de destinatários finais, contratantes, subcontratantes e beneficiários efetivos;

---

[37] ISSAI 4000.

[38] COM(2023) 99, anexo 2.

[39] Regulamento (UE) 2021/241, artigo 24º, nº 8.

iii) na disponibilidade de informações sobre a medida e o financiamento público total envolvido;

iv) na conservação de registos.

17) As insuficiências acima referidas poderão afetar a regularidade das despesas do MRR ao nível dos Estados-Membros e resultar numa recuperação (ou seja, uma redução do montante global do plano) depois de a Comissão fazer o pagamento ao Estado-Membro. As convenções de financiamento preveem correções de taxa fixa por violações graves, tendo em conta a frequência e a extensão dessas violações. Na sua avaliação, o Tribunal considera as insuficiências dos sistemas e as violações das convenções de financiamento como constatações qualitativas.

18) O Tribunal também avalia as auditorias *ex post* da Comissão, que podem detetar marcos e metas não cumpridos de forma satisfatória. Sempre que possível, o Tribunal utiliza as constatações que não foram corrigidas durante o ano de pagamento para formular a sua opinião.

Formulação da opinião de auditoria do Tribunal

19) A materialidade é um conceito fundamental, já que define o nível de desvio que, no entender do Tribunal, é suscetível de influenciar as decisões das suas partes interessadas.

20) O Tribunal define a materialidade numa base quantitativa e qualitativa.

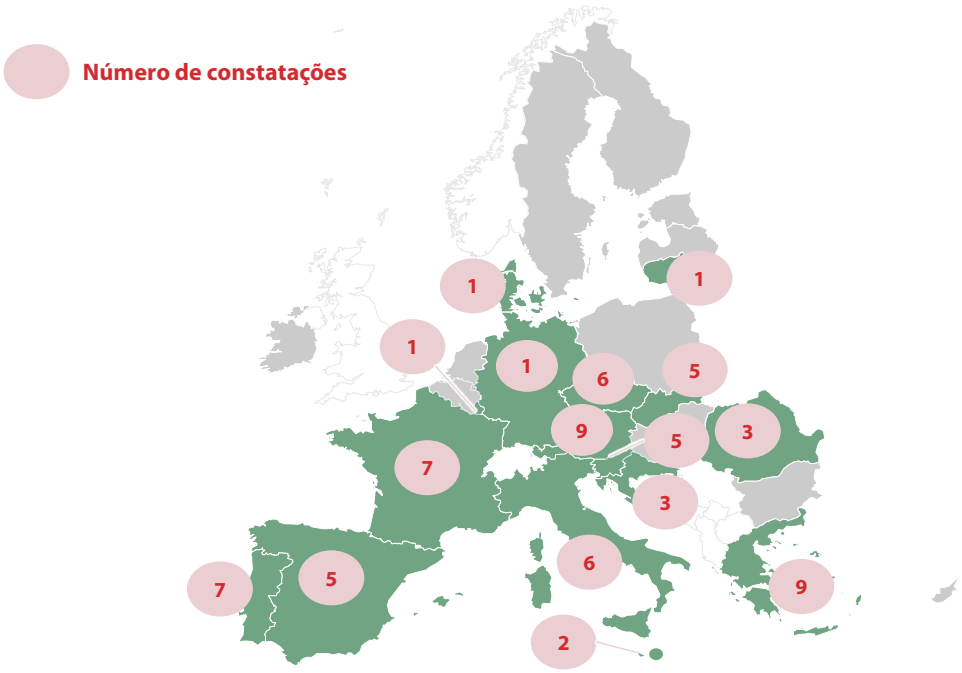
21) Por analogia com outras auditorias, o Tribunal utiliza o nível de 2% como limiar de materialidade na sua opinião e tem em conta a natureza, o valor e o contexto dos erros, bem como outras informações disponíveis.

22) As constatações quantitativas são um elemento importante para formar a sua conclusão. A fim de avaliar a regularidade das despesas do MRR, o Tribunal chegará a uma conclusão, baseada nas constatações quantitativas, que compara o valor estimado do erro com o limiar de materialidade. Para calcular o impacto global das constatações quantitativas (incluindo as inicialmente identificadas pelos controlos *ex post* da Comissão), o Tribunal baseia-se na metodologia de suspensão de pagamentos da Comissão.

23) O Tribunal tem igualmente em conta o impacto das constatações qualitativas e as insuficiências dos sistemas. Além do seu juízo profissional, tem em consideração o número destas constatações e a materialidade dos pagamentos em causa.

24) A opinião de auditoria não apresenta um valor/uma taxa de erro. O modelo de despesas do MRR não permite determinar uma taxa de erro comparável às comunicadas noutros capítulos do QFP, uma vez que não existe uma ligação entre os pagamentos do Mecanismo e os custos suportados pelos destinatários finais. Além disso, a natureza dos marcos e das metas e a amostragem baseada no risco não permitem uma extrapolação dos resultados do Tribunal. Por conseguinte, o resultado dos testes do Tribunal fornece apenas uma estimativa do valor mínimo de erro.

Anexo 11.2 – Resultados da auditoria



Estado-Membro	Constatações quantitativas	Constatações qualitativas	Insuficiências dos sistemas	Total
República Checa	4	1	1	**6**
Dinamarca	0	1	0	**1**
Alemanha	0	1	0	**1**
Grécia (*)	2	4	3	**9**
Espanha	0	4	1	**5**
França	2	4	1	**7**
Croácia	0	2	1	**3**
Itália (*)	3	3	0	**6**
Lituânia	0	0	1	**1**
Luxemburgo	0	0	1	**1**
Malta	1	0	1	**2**
Áustria	3	5	1	**9**
Portugal (*)	1	3	3	**7**
Roménia	0	1	2	**3**
Eslovénia (*)	0	2	3	**5**
Eslováquia (*)	0	5	0	**5**
Total	**16**	**36**	**19**	**71**

(*) Houve mais de um pagamento em 2023.

Fonte: TCE

Anexo 11.3 – Seguimento das recomendações anteriores

Nível de execução: totalmente executada executada na maior parte dos aspetos executada em alguns aspetos não executada

Ano	Recomendação do TCE	Análise do TCE aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2021	**Recomendação 1** Justificar, de forma clara e transparente, os elementos constantes das disposições operacionais e da decisão de execução do Conselho que não são considerados pertinentes para o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas. **Recomendação 3** Melhorar a documentação da avaliação dos marcos e das metas, documentando integralmente todos os elementos examinados durante o trabalho *ex ante*.		Durante a auditoria relativa ao exercício de 2023, o Tribunal não observou quaisquer questões semelhantes.
2022	**Recomendação 1, alínea a)** Abranger, nas suas avaliações preliminares e auditorias *ex post*, o respeito do período de elegibilidade e do princípio da não substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes.		As avaliações preliminares e as auditorias *ex post* da Comissão incluem alguns controlos do cumprimento do período de elegibilidade, mas não da substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes. Porém, o critério utilizado para avaliar o início de uma medida é o início dos trabalhos físicos, por oposição à assinatura do primeiro compromisso jurídico.
	Recomendação 1, alínea b) Rever os seus procedimentos de auditoria *ex post*, de modo a prever controlos para verificar se as medidas relacionadas com metas auditadas e anteriormente avaliadas como cumpridas não foram revertidas após o pagamento.		A estratégia de auditoria *ex post* foi atualizada de modo a incluir controlos da reversão de medidas, mas, à data da auditoria do Tribunal, as listas de verificação da auditoria ainda não estavam atualizadas.

Ano	Recomendação do TCE	Análise do TCE aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2022	**Recomendação 2** Com base na experiência adquirida durante a execução do MRR, verificar se os planos revistos definem claramente todos os marcos e metas e se estes abrangem todos os elementos fundamentais de uma medida.		Na auditoria do Tribunal relativa ao exercício de 2023, foram assinalados oito pedidos de pagamento apresentados com base nos planos revistos. Em quatro deles, o Tribunal detetou sete casos de conceção inadequada da decisão de execução do Conselho.

Fonte: TCE.

Apêndice

Relatório

(nos termos do artigo 92º, nº 4, do Regulamento (UE) nº 806/2014)

sobre o exercício de 2023 relativo a eventuais passivos contingentes resultantes do desempenho por parte do Conselho e da Comissão das suas funções ao abrigo do Regulamento (UE) nº 806/2014

Introdução

Base jurídica

01 O artigo 92º, nº 4, do Regulamento relativo ao Mecanismo Único de Resolução (MUR) exige que o TCE apresente um relatório que aborde "eventuais passivos contingentes (para o CUR, o Conselho, a Comissão ou outros) resultantes do desempenho por parte do CUR, do Conselho e da Comissão das suas funções ao abrigo do presente regulamento". Este apêndice abrange os passivos contingentes da Comissão e do Conselho relacionados com o MUR, sendo os do Conselho Único de Resolução (CUR) tratados no relatório anual sobre as agências da UE.

Passivos contingentes: definição e critérios de reconhecimento

02 Os passivos contingentes definem-se como:

- uma possível obrigação que resulta de acontecimentos passados e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais acontecimentos futuros incertos não totalmente sob controlo da União Europeia;
- ou uma obrigação presente que resulta de acontecimentos passados, mas que não é reconhecida porque não é provável que um dispêndio de recursos económicos que incorporam benefícios económicos ou serviços potenciais seja exigido para liquidar a obrigação, ou porque a quantia da obrigação não pode ser mensurada com suficiente fiabilidade.

03 Para determinar se um passivo contingente deve ser divulgado ou se uma provisão deve ser reconhecida, é necessário avaliar a probabilidade de dispêndio de recursos económicos (em geral, de numerário). Se um futuro dispêndio de recursos for:

- provável, deve ser reconhecida uma provisão;
- possível, deve ser divulgado um passivo contingente;
- remoto, não é necessária divulgação.

Informações de contexto sobre passivos contingentes relacionados com o Mecanismo Único de Resolução

04 No desempenho das suas funções ao abrigo do Regulamento MUR, o CUR, o Conselho e a Comissão podem incorrer em passivos contingentes associados a processos judiciais em curso (perante os tribunais da UE ou nacionais) relacionados com:

- **as suas decisões de resolução e de não resolução**[1]**:** tanto uma decisão de aplicar como de não aplicar instrumentos de resolução pode ser contestada perante um tribunal;

- **o princípio de que "nenhum credor fica pior":** a fim de salvaguardar os direitos fundamentais de propriedade, o Regulamento MUR exige que nenhum credor fique em pior situação no âmbito da resolução do que ficaria ao abrigo de um processo normal de insolvência. Com base neste princípio, os credores que teriam recebido um tratamento mais favorável ao abrigo de um processo normal de insolvência devem ser compensados pelo Fundo Único de Resolução. Para apreciar o tratamento de credores e acionistas, deve ser realizada uma avaliação da diferença de tratamento.

[1] No seu acórdão de 18 de junho de 2024 (C-551/22 P), o Tribunal de Justiça considerou que apenas as decisões de aprovação da Comissão podem ser objeto de recurso perante os tribunais da UE.

Observações

Parte I: Passivos contingentes da Comissão

05 O ***quadro 1*** apresenta o número de processos judiciais relacionados com o MUR que afetam a Comissão e os passivos contingentes associados, no montante de 0 milhões de euros, divulgados nas contas da Comissão.

Quadro 1 – Processos judiciais relacionados com o MUR que afetam a Comissão e passivos contingentes associados

Processos relacionados com	Número de processos nos tribunais da UE suscetíveis de afetar os passivos contingentes da Comissão	Passivos contingentes associados divulgados nas contas da Comissão (*milhões de euros*)
Decisões de resolução e de não resolução	12	0
Resolução do Banco Popular Español, S.A. (BPE)	8	0
Não resolução do ABLV	0	Não aplicável
Resolução do Sberbank d.d. e do Sberbank banka d.d. e não resolução do Sberbank Europe AG	4	0
Decisão sobre o princípio de que "nenhum credor fica pior" relativa ao BPE	0	Não aplicável
TOTAL	12	0

Fonte: contas de 2023 da Comissão e outras fontes.

06 A Comissão é demandada nos quatro recursos interpostos contra as decisões do Tribunal Geral relativas aos processos-piloto do BPE[2], um dos quais foi retirado pelo recorrente[3], bem como em quatro novos processos por indemnização relativos à resolução do BPE apresentados em 2022 ao Tribunal Geral[4]. A Comissão considera que é remota a probabilidade de um dispêndio de recursos relacionado com estes processos. Além disso, interpôs recurso do acórdão do Tribunal Geral noutro processo[5] relativo ao facto de o recurso ter sido interposto apenas contra a decisão de resolução do CUR[6] e não contra a decisão da Comissão que aprova o programa de resolução do CUR. Porém, no entender da Comissão, mesmo um resultado desfavorável a respeito do seu recurso não implicaria um dispêndio de recursos económicos por parte desta para além das custas judiciais.

07 O Sberbank Austria AG interpôs dois recursos de anulação da aprovação, pela Comissão, da decisão de resolução do CUR relativa ao Sberbank banka d.d. e ao Sberbank d.d., as suas filiais eslovena e croata[7]. O Sberbank Russia OAO apresentou outros dois recursos no mesmo sentido[8], mas foram declarados inadmissíveis. A recorrente interpôs recurso dos despachos de indeferimento[9]. A Comissão considera que é remota a probabilidade de um resultado desfavorável nestes processos.

08 A Comissão não divulgou quaisquer passivos contingentes a respeito dos mesmos.

---

2 Processos C-448/22 P, C-535/22 P, C-539/22 P [em inglês e francês] e C-541/22 P.

3 Processo C-539/22 P [em inglês e francês].

4 Processos T-294/22, T-474/22, T-475/22 e T-477/22.

5 Processo T-481/17.

6 Processo C-551/22 P.

7 Processos T-523/22 e T-524/22.

8 Processos T-525/22 e T-526/22, que o Tribunal Geral declarou inadmissíveis (Despacho de 10 de outubro de 2023).

9 Processos C-791/23 P e C-792/23 P.

Parte II: Passivos contingentes do Conselho

09 O ***quadro 2*** apresenta o número de processos judiciais relacionados com o MUR que afetam o Conselho e os passivos contingentes associados, no montante de 0 milhões de euros, divulgados nas contas do Conselho.

Quadro 2 – Processos judiciais relacionados com o MUR que afetam o Conselho e passivos contingentes associados

Processos relacionados com	Número de processos nos tribunais da UE suscetíveis de afetar os passivos contingentes do Conselho	Passivos contingentes associados divulgados nas contas do Conselho (*milhões de euros*)
Decisões de resolução e de não resolução	0	Não aplicável
Resolução do Banco Popular Español, S.A. (BPE)	0	Não aplicável
Não resolução do ABLV	0	Não aplicável
Resolução do Sberbank d.d. e do Sberbank banka d.d. e não resolução do Sberbank Europe AG	0	Não aplicável
Decisão sobre o princípio de que "nenhum credor fica pior" relativa ao BPE	0	Não aplicável
TOTAL	0	Não aplicável

Fonte: contas de 2023 do Conselho e outras fontes.

10 O Conselho não divulgou quaisquer passivos contingentes resultantes do desempenho das suas funções ao abrigo do Regulamento MUR, uma vez que não existem processos pendentes nos tribunais da UE em que o Conselho seja demandado e que possam dar origem a passivos contingentes.

Respostas das instituições ao Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2023

Índice

		Página
Capítulo 1	Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio	
	Respostas da Comissão Europeia	438
Capítulo 2	Gestão orçamental e financeira	
	Respostas da Comissão Europeia	447
Capítulo 3	Orçamento da UE: obter resultados	
	Respostas da Comissão Europeia	454
	Respostas da Rede das Agências da UE	477
Capítulo 4	Receitas	
	Respostas da Comissão Europeia	478
Capítulo 5	Mercado único, inovação e digital	
	Respostas da Comissão Europeia	482
Capítulo 6	Coesão, resiliência e valores	
	Respostas da Comissão Europeia	488
Capítulo 7	Recursos naturais e ambiente	
	Respostas da Comissão Europeia	503
Capítulo 8	Migração e gestão das fronteiras Segurança e defesa	
	Respostas da Comissão Europeia	507
Capítulo 9	Vizinhança e mundo	
	Respostas da Comissão Europeia	511

Capítulo 10 Administração pública europeia

Respostas do Parlamento Europeu 517

Respostas da Comissão Europeia 520

Respostas do Comité das Regiões Europeu 521

Respostas da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados 522

Capítulo 11 Mecanismo de Recuperação e Resiliência

Contra-resposta do Tribunal de Contas Europeu às respostas da Comissão 523

Respostas da Comissão Europeia 525

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 1: DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE E INFORMAÇÕES EM SEU APOIO»

I. RESPOSTAS SUCINTAS DA COMISSÃO

Este mandato da Comissão foi marcado por uma série de crises sem precedentes que exigem soluções rápidas e eficazes para proteger a vida e os meios de subsistência das pessoas na União Europeia. O ano de 2023 foi mais um ano significativo, em que a UE continuou a dar resposta às aspirações dos seus cidadãos e a enfrentar os desafios que surgiram.

Nestes tempos sem precedentes, **a Comissão continua a atribuir grande importância ao objetivo de assegurar a melhor utilização possível do dinheiro dos contribuintes e garantir que o orçamento da UE é gasto de forma responsável e correta**, bem como à colaboração com todas as partes envolvidas, nomeadamente os Estados-Membros, para assegurar que produz resultados concretos no terreno.

A execução do orçamento da UE implica o tratamento de milhões de operações e centenas de milhares de controlos em todos os programas e modalidades de gestão. A Comissão e as autoridades dos Estados-Membros em regime de gestão partilhada adotaram estratégias de controlo plurianuais sólidas destinadas a prevenir e detetar as insuficiências e a corrigi-las quando identificadas. Sempre que necessário, a Comissão ajusta, desenvolve e melhora estas estratégias e procura incessantemente introduzir simplificações adicionais em todos os programas. Graças a estes controlos, e com base nos seus resultados, **a Comissão está convicta de que as informações relativas ao risco no momento do pagamento (1,9 % em 2023, estável desde 2020) apresentadas no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) são representativas do nível de erro no momento do pagamento.** Esta estabilidade é também sustentada pelo facto de uma parte significativa das despesas em 2023 ainda estarem relacionadas com o período de programação de 2014-2020, em que as regras, os sistemas e os organismos de execução não foram alterados em comparação com os anos anteriores.

Neste contexto, a Comissão toma nota do nível de erro estimado comunicado pelo TCE (5,6 %), o nível mais elevado desde 2008 (5,2 %). Conforme referido anteriormente, tal não se coaduna com a avaliação global efetuada pela Comissão, nem com os esforços envidados pela Comissão, pelos Estados-Membros e por outros parceiros de execução no sentido de melhorar continuamente a gestão dos fundos europeus durante os períodos 2007-2013, 2014-2020 e 2021-2027.

Para 2023, a **diferença entre o risco no momento do pagamento estimado pela Comissão** e **o nível de erro estimado pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE)** é significativa para a rubrica «**Coesão, resiliência e valores**», o que se deve principalmente à interpretação, por vezes diferente, dos factos ou das regras aplicáveis, bem como a abordagens metodológicas distintas entre as duas instituições**.** Tal resulta principalmente das diferentes funções e mandatos da Comissão (responsável pela boa gestão financeira do orçamento da UE) e do TCE (enquanto auditor externo independente). A Comissão toma nota da elevada taxa de erro estimada pelo TCE no relatório deste ano e do ano passado, em comparação com um nível de erro relativamente estável comunicado no período 2016-2021. O nível máximo de risco no momento do pagamento da Comissão (tendo em conta os potenciais riscos adicionais) para esta rubrica manteve-se acima do

limiar de materialidade de 2,6 %[1] para 2023. Está em consonância com os anos anteriores, embora se situe num nível inferior ao calculado pelo TCE. Na sua amostra de operações, o TCE quantifica os erros relacionados com qualquer infração das regras aplicáveis com impacto no pagamento correspondente (ponto 6.16). A Comissão não considera necessariamente que as despesas associadas às constatações do TCE sejam inelegíveis nem que todos os casos quantificados pelo TCE constituam irregularidades na aceção do artigo 2.º, ponto 36), do Regulamento Disposições Comuns (RDC), que confere a base jurídica para a imposição de uma correção financeira pela Comissão.

A Comissão considera, além disso, que o indicador que melhor representa todas as ações empreendidas tanto pelos Estados-Membros como pelos seus serviços é o **risco no momento do encerramento**, que mede o nível de erro residual depois de realizados todos os controlos e correções adicionais *ex post*. Para 2023, o risco global no momento do encerramento é estimado em 0,9 %, ou seja, muito abaixo do limiar de materialidade de 2 % e em consonância com o nível dos anos anteriores (0,8 % em 2021 e 0,9 % em 2022). No domínio da política de coesão, para o período de programação de 2007-2013 e para os exercícios contabilísticos do período de 2014-2020 até 2022, a Comissão dispõe de elementos comprovativos que confirmam que o **risco real no momento do encerramento está muito abaixo de 2 %.**

De um modo geral, a Comissão envida todos os esforços no sentido de **encontrar o justo equilíbrio** entre um nível reduzido de erros, a rapidez dos pagamentos e custos razoáveis em matéria de controlos, a fim de alcançar em tempo útil todos os seus objetivos políticos e melhorar a vida dos cidadãos da UE.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Constatações de auditoria

Fiabilidade das contas

A Comissão congratula-se com o facto de **as contas da UE serem consideradas como não apresentando um nível de erros significativo** pelo 17.º ano consecutivo.

Regularidade das operações

Relativamente à parte das receitas do orçamento da UE [ponto 1.14, alínea a)], a Comissão congratula-se, uma vez mais, com o facto de **o TCE considerar que as receitas não apresentam erros significativos** e que os sistemas de gestão das receitas eram, de um modo geral, eficazes.

Em maio de 2023, a Comissão propôs a **reforma** mais ambiciosa **da União Aduaneira** desde a sua criação, que está atualmente a ser negociada com os colegisladores. Para preparar esta proposta, a Comissão antecipou a ação 17 do Plano de Ação Aduaneira sobre a eventual criação de uma agência/autoridade aduaneira da UE. Muitas outras ações foram também incorporadas e reforçadas na proposta, a fim de lhes proporcionar uma base jurídica e digital mais sólida. Uma vez acordada e aplicada, esta reforma reforçará drasticamente as capacidades de análise, gestão dos riscos e controlo da União Aduaneira. Por conseguinte, a Comissão exerceu com diligência o seu

[1] Para os fundos da política de coesão, o risco estimado no momento do pagamento é de 2,8 % em 2023.

direito de iniciativa e investe agora significativamente na colaboração estreita com o Conselho e o Parlamento Europeu com vista a fazer avançar o dossiê da forma mais eficiente possível. Por conseguinte, embora a Comissão reconheça um atraso na execução de algumas das ações previstas no plano, é igualmente importante assinalar que apenas quatro das ações previstas no Plano de Ação Aduaneira foram anteriormente identificadas como contribuindo potencialmente para reduzir a lacuna em termos de direitos aduaneiros.

Erro em tipos específicos de despesas

No que diz respeito à **regularidade das despesas** [ponto 1.14, alínea b)], com base nas várias auditorias e controlos efetuados, a própria estimativa da Comissão do **risco no momento do pagamento**, ou seja, o nível de erro residual no momento do pagamento após a realização dos controlos preventivos, permaneceu estável em **1,9 %** das despesas pertinentes, ou seja, o mesmo nível durante quatro anos consecutivos.

Dada a **natureza plurianual das suas despesas e das suas estratégias de controlo diferenciadas**, a Comissão, em conjunto com os Estados-Membros em gestão partilhada, envida esforços substanciais para realizar controlos e efetuar correções após a execução dos pagamentos e até ao final do ciclo de programação. Estes esforços refletem-se no **risco no momento do encerramento do programa, que é estimado globalmente em 0,9 %**. Este valor está muito abaixo do limiar de materialidade de 2 % e em consonância com os níveis atingidos em anos anteriores, desde 2016, e com o objetivo da Comissão.

Impacto das regras e da forma de desembolso dos fundos da UE sobre o risco de erro

A Comissão partilha o ponto de vista do TCE de que **a forma como os fundos são desembolsados tem impacto sobre o risco de erro** (ponto 1.16), bem como, em especial, de que o risco de erro é menos elevado no caso das despesas sujeitas a regras simplificadas (sobretudo nos pagamentos baseados em direitos).

Por conseguinte, e em consonância com os pedidos do Parlamento Europeu[2], a Comissão continua a tomar medidas para simplificar as regras. Tal inclui**,** nomeadamente, a promoção de opções de custos simplificados e o financiamento não associado aos custos: O ano de 2023 marcou o aumento da utilização de tais regimes simplificados, em vários domínios de intervenção (por exemplo, montantes fixos na investigação e na saúde ou financiamento não associado aos custos na política de coesão). A evolução da política agrícola comum para um modelo de execução baseado no desempenho, no âmbito do qual todas as intervenções são planeadas *ex ante*, associadas a indicadores de realizações e pagas com base nesses indicadores, vai no mesmo sentido.

No entanto, com base nas informações pormenorizadas de que dispõe, a Comissão considera que **os riscos no momento do pagamento não são significativos de forma uniforme para os pagamentos baseados em reembolsos**. A exposição ao risco pode diferir dentro do mesmo domínio de intervenção e mesmo dentro do mesmo programa de despesas.

[2] Resolução do Parlamento Europeu, de 11 de abril de 2024, sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2022, Secção III — Comissão e agências de execução [2023/2129(DEC)] — ver, em especial, os pontos 57, alínea iii), 95, alínea iii), 134, alínea xi), 134, alínea xii), e 286, alínea viii).

Mais especificamente, graças às informações fiáveis e factuais obtidas através dos seus controlos e da sua análise pormenorizada, nomeadamente dos resultados dos controlos dos Estados-Membros, a Comissão consegue **repartir as despesas pertinentes**[3] entre:

- as **despesas de menor risco**, com um risco no momento do pagamento inferior a 2 %, que representam **67 %** das despesas totais,

- as **despesas de risco médio**, com um risco no momento do pagamento entre 2 % e 2,5 %, que representam **9 %** das despesas totais, e

- as **despesas de risco mais elevado**, com um risco no momento do pagamento superior a 2,5 %, que representam **24 %** das despesas totais de 2023[4].

Graças a esta abordagem, a Comissão pode apresentar uma imagem matizada do nível de risco, a um **nível pormenorizado**. Por exemplo, no âmbito dos fundos da política de coesão, para os quais estimou um risco global no momento do pagamento de 2,8 % em 2023, a Comissão está em condições de identificar os programas operacionais (ou as partes dos programas) que apresentam deficiências graves, solicitar melhorias às autoridades responsáveis pelos programas em causa e aplicar correções financeiras proporcionais, especificamente orientadas e juridicamente justificadas. Por conseguinte, a Comissão pode concluir que os sistemas de gestão e de controlo funcionam bem em 93 % dos 441 programas da política de coesão. No que se refere aos restantes 30 programas e a partes de outros 25, persistiram deficiências sobretudo ao nível das autoridades de gestão ou dos seus organismos intermédios (tal como descrito nas respostas da Comissão ao capítulo 6 e nos relatórios anuais de atividades da DG REGIO e da DG EMPL).

A Comissão está a tomar **medidas corretivas específicas** aplicáveis às categorias de despesas de risco médio e de risco mais elevado. Entre estas medidas, contam-se a sensibilização dos beneficiários e dos parceiros de execução para as regras da UE aplicáveis e para as questões recorrentes tendo em vista melhorar a capacidade de deteção de erros, o ajustamento das estratégias de controlo para o nível dos riscos, a aplicação dos ensinamentos retirados a futuros programas e a simplificação das regras, sempre que possível. Ao mesmo tempo, podem ser pontualmente necessárias condições e regras de elegibilidade complexas sempre que seja preciso direcionar os auxílios, a fim de alcançar objetivos políticos ambiciosos ou de respeitar os princípios fundamentais do mercado único (regras relativas à contratação pública ou aos auxílios estatais). Por conseguinte, a simplificação das regras deve ser **conciliada com a consecução dos objetivos políticos**, tendo simultaneamente em conta os custos de administração e de controlo.

Despesas de risco elevado

No que diz respeito às **despesas de risco elevado** (pontos 1.18 a 1.27), com base na análise pormenorizada por domínio de despesas e por segmentos de despesas incluídos nos domínios de despesas, a própria estimativa da Comissão indica que, para 33 % das despesas, o risco no momento do pagamento é superior a 2 %.

[3] Para mais informações, consultar o Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução de 2022, volume II, p. 57.

[4] No caso do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo de Coesão e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, o nível de risco também foi considerado elevado, independentemente do risco no momento do pagamento, quando o parecer de auditoria emitido nos relatórios anuais de atividades sobre o funcionamento do sistema de gestão e de controlo dos programas era adverso ou qualificado.

Concretamente:

- No domínio do **«Mercado único, inovação e digital»** (ponto 1.20), a Comissão reconhece que existe um nível significativo de erro para as subvenções do Horizonte 2020 e outras subvenções complexas no âmbito dessa rubrica. Embora os custos de pessoal tenham continuado a ser a principal fonte de erros, o Horizonte 2020 constituiu um importante passo em frente na simplificação e harmonização das regras de elegibilidade dos custos, nomeadamente no que se refere ao cálculo dos custos de pessoal. Relativamente a outros custos diretos, como no caso dos erros nos custos de pessoal, a Comissão atenua o risco de erro através de eventos de comunicação para efeitos de sensibilização e de webinários, das orientações fornecidas no modelo de convenção de subvenção anotado do Horizonte 2020 e na convenção de subvenção anotada para o Horizonte Europa, bem como do incentivo à utilização do Serviço de Informações sobre Investigação. Além disso, o aumento da utilização de financiamento de montante fixo no âmbito do Horizonte Europa e a recente introdução do custo unitário para os custos de pessoal reduzem os encargos administrativos para os beneficiários e deverão reduzir ainda mais o risco de erro.

- No domínio de intervenção **«Coesão, resiliência e valores»** (ponto 1.21), tal como referido anteriormente, o risco máximo da Comissão no momento do pagamento, estimado em 2,8 % em 2023 relativamente à coesão, baseia-se numa análise exaustiva de todos os pareceres de auditoria e taxas de erro comunicados pelas autoridades de auditoria dos programas, com ajustamentos por parte da Comissão, quando pertinente, na sequência da sua própria avaliação e das auditorias baseadas no risco e tendo igualmente em conta os resultados das auditorias do TCE. A Comissão atribui a diferença entre o seu risco estimado no momento do pagamento e o nível de erro estimado pelo TCE a interpretações por vezes diferentes dos factos ou das regras aplicáveis, bem como a abordagens metodológicas distintas. Tal resulta principalmente das diferentes funções e mandatos da Comissão (responsável pela boa gestão financeira do orçamento da UE) e do TCE (enquanto auditor externo independente). A Comissão observa que, no segundo ano, esta diferença é particularmente acentuada em comparação com os exercícios financeiros de 2016-2021. Na sua amostra de operações, o TCE comunica os erros quantificados relacionados com qualquer infração das regras aplicáveis com impacto no pagamento correspondente e não apenas os erros em relação aos quais a Comissão pode aplicar correções financeiras ao abrigo do RDC (ponto 6.16).
  Além disso, a Comissão sublinha a importância do papel das autoridades de auditoria na deteção de erros, embora reconheça que, em alguns casos, é necessário assegurar uma cooperação e um apoio contínuos para garantir uma melhor capacidade de deteção e a eficácia da capacidade corretiva plurianual que permite reduzir o risco no momento do encerramento para um valor abaixo do limiar de materialidade. As autoridades do programa retiram regularmente das contas certificadas os montantes previamente declarados que se verificou serem irregulares ou estarem em risco (conforme especificado nas respostas da Comissão ao capítulo 6 e nos RAA da DG REGIO e da DG EMPL). Tal deve-se igualmente à disposição do RDC relativa à possibilidade de aplicação de correções financeiras líquidas, que resultaria, caso as condições jurídicas se aplicassem, numa perda direta de financiamento para os Estados-Membros em causa se estes não tomassem medidas corretivas atempadas para resolver deficiências graves.

- Relativamente ao domínio de intervenção «**Recursos naturais e ambiente**» (ponto 1.22): para as medidas de mercado e o desenvolvimento rural, a avaliação do TCE está em consonância com a da Comissão, que também constata um risco de erros mais elevado nestes domínios. No âmbito do quadro legislativo da PAC para o período de 2014-2022, as condições e as regras de elegibilidade complexas são aplicáveis aos casos em que é necessária uma orientação da ajuda para concretizar os ambiciosos objetivos políticos.

Assim, os princípios da legalidade e da regularidade devem ser conciliados com a consecução dos objetivos políticos, tendo simultaneamente em conta os custos de execução. A PAC de 2023-2027, baseada no desempenho, proporcionou aos Estados-Membros a possibilidade de conceberem as intervenções nos seus planos estratégicos da PAC e, por conseguinte, de simplificarem os seus sistemas de controlo, nomeadamente através de uma maior utilização das novas tecnologias e das opções de custos simplificados.

- Relativamente ao domínio de intervenção «**Vizinhança e mundo**» (ponto 1.23), a Comissão considera que as despesas de menor risco no âmbito deste capítulo não se limitam apenas aos pagamentos de apoio orçamental e às despesas administrativas, mas incluem também outras despesas no âmbito da gestão direta e indireta com um risco reduzido ou médio no momento do pagamento. Por conseguinte, para esta rubrica, o risco no momento do pagamento é de 0,85 %, muito abaixo do limiar de materialidade de 2 %. A Comissão considera também que os erros no apuramento de pré-financiamentos são de natureza temporária, uma vez que qualquer deste tipo deverá ser ajustado durante a aceitação final dos custos. Por este motivo, este tipo de erro não conduzirá a uma recuperação.

No que diz respeito às regras em matéria de contratação pública (ponto 1.26), uma das maiores fontes de erro comunicadas pelo TCE este ano no âmbito da política de coesão, a Comissão observa que alguns casos comunicados diziam respeito a contratos públicos situados abaixo dos limiares fixados nas diretivas da UE. Para além dos princípios de transparência e de não discriminação da União, os contratos públicos situados abaixo dos limiares fixados nas diretivas estão sujeitos à legislação nacional, que pode estabelecer regras diferentes das previstas nas diretivas da UE e/ou complementares a estas (se não implicarem efeitos transfronteiriços). A Comissão não está na melhor posição para detetar e avaliar tais infrações ao direito nacional com vista a verificar a existência de irregularidades.

A Comissão continuará a apoiar as autoridades responsáveis pelos programas através das medidas concebidas no âmbito dos seus planos de ação em matéria de contratação pública e de auxílios estatais, a fim de assegurar uma boa compreensão e a correta aplicação dessas disposições do mercado interno da União e, se for caso disso, das disposições nacionais, nomeadamente para evitar situações de conflito de interesses.

Despesas de risco reduzido

A Comissão congratula-se com a conclusão do TCE de que as **ajudas diretas aos agricultores** (ponto 1.28) continuam a não apresentar um nível de erros significativo, confirmando o importante papel desempenhado pelo sistema integrado de gestão e de controlo, incluindo o sistema de identificação das parcelas agrícolas, na prevenção e redução do nível de erro.

Informações da Comissão sobre regularidade

Estimativa de erro da Comissão

O objetivo da Comissão é identificar as questões e tomar medidas corretivas adequadas e específicas em conformidade. Para o efeito, **estabeleceu a sua garantia mediante uma abordagem ascendente e pormenorizada**, por programa ou outro segmento pertinente das despesas, uma vez que a aplicação não é homogénea entre os programas e os Estados-Membros. Tal é igualmente necessário para permitir que os gestores orçamentais delegados da Comissão exerçam a sua responsabilidade.

No RAGE, a Comissão comunica os riscos no momento do pagamento apresentados pelos seus serviços nos respetivos RAA e que representam as suas melhores estimativas, com base em centenas de milhares de controlos realizados todos os anos pela Comissão e pelos Estados-Membros, de acordo com estratégias de controlo cuidadosamente estabelecidas, adaptadas às especificidades de cada programa de despesas.

A Comissão está a acompanhar de perto o risco no momento do pagamento e o risco no momento do encerramento, com o objetivo de manter este último abaixo do limiar de materialidade de 2 %.

Na sua qualidade de gestora do orçamento da UE, a abordagem da Comissão é diferente da aplicada pelo TCE na sua função de auditor externo, o que pode ocasionar algumas divergências nas estimativas do nível de erro das duas instituições.

Além disso, a Comissão nem sempre partilha a avaliação do TCE relativamente aos erros individuais. No entanto, a Comissão observa que as suas estimativas do **risco no momento do pagamento se situam dentro do intervalo dos níveis de erro estimados pelo TCE** para as rubricas orçamentais «Mercado único, inovação e digital» e «Recursos naturais e ambiente», mas não no domínio «Coesão, resiliência e valores».

Relativamente a este domínio, a Comissão continua a comunicar um **risco significativo no momento do pagamento** (ou seja, superior ao limiar de materialidade de 2 %), sendo no entanto globalmente inferior ao nível de erro estimado pelo TCE. A Comissão observa que a sua estimativa reflete irregularidades, na aceção do artigo 2.º, ponto 36), do RDC, que tornam as despesas subjacentes inelegíveis e em relação às quais a Comissão (e os Estados-Membros) podem efetivamente aplicar correções financeiras, ao passo que a estimativa do TCE reflete todos os tipos de infrações às regras aplicáveis com impacto no pagamento correspondente, incluindo as que não dão origem a uma irregularidade na aceção do RDC.

Avaliação dos riscos realizada pela Comissão

A Comissão continua a tomar **medidas para melhorar a eficácia dos controlos *ex post***. Recorda, no entanto, que, para manter uma boa relação custo-eficácia, os controlos devem ser direcionados e baseados no risco.

No domínio «**Investigação e inovação**», a Comissão tenciona utilizar da forma mais eficiente possível os recursos do Serviço de Auditoria Comum da DG RTD para garantir a consecução efetiva dos seus objetivos, mantendo um equilíbrio adequado entre confiança e controlo e tendo em conta os custos administrativos e outros custos dos controlos a todos os níveis, incluindo para os beneficiários. No que respeita à campanha de auditoria *ex post* para o atual programa-quadro Horizonte Europa, a Comissão adotou, em novembro de 2023, a estratégia de controlo para o Horizonte Europa.

No domínio da **política de coesão**, a Comissão considera que, de um modo geral, se pode confiar no trabalho das autoridades de auditoria e dos seus organismos de controlo, com exceção de um número limitado de casos em que identifica anualmente a necessidade de melhorias (em 2023, 10 autoridades de auditoria ou os seus organismos de controlo, num total de 116, tal como consta dos RAA). Nalguns casos, os erros não detetados anteriormente pelas autoridades de auditoria, mesmo quando afetam a taxa de erro recalculada no ano de referência, não indicam necessariamente uma insuficiência sistémica no trabalho realizado pela autoridade de auditoria em causa. A Comissão continuará a trabalhar em estreita colaboração com todas as autoridades responsáveis pelos programas para aperfeiçoar os sistemas de gestão e de controlo e atacar as causas profundas dos erros, através de ações específicas, como:

- auditorias contínuas aos programas ou domínios considerados mais propensos a erros, com base numa avaliação dos riscos,

- o acompanhamento e a análise contínuos dos erros e a partilha desses resultados com as autoridades responsáveis pelos programas, a fim de partilhar um entendimento comum das regras aplicáveis e evitar a repetição de erros,

- a promoção de opções de custos simplificados menos propensas a erros e o financiamento não associado aos custos,

- a utilização de instrumentos de exploração de dados e de pontuação do risco, como a Arachne, incluindo a utilização da inteligência artificial, que aumentam a capacidade de deteção de irregularidades, suspeitas de fraude ou possíveis conflitos de interesses.

No que respeita às observações do TCE sobre as análises documentais realizadas no âmbito dos programas de coesão (ponto 1.35), a Comissão está convicta de que a sua **avaliação pormenorizada com base na conjugação do trabalho de análise documental de auditorias e de auditorias no local**, que abrange os diferentes programas individuais e pacotes de garantia, em função dos riscos que lhes são atribuídos, lhe permite estabelecer uma estimativa razoável e justa das taxas de erro para cada programa, todos os anos, e, cumulativamente, para todo o período de programação dos fundos da política de coesão. A Comissão considera que as suas análises documentais sistemáticas constituem uma **abordagem eficiente e proporcionada** para os programas em relação aos quais são comunicadas taxas de erro baixas ano após ano de modo fiável[5]. No caso dos programas de maior risco, a análise documental é complementada por auditorias que incluem a **repetição de amostras do trabalho de auditoria realizado pelas autoridades do programa**, a fim de testar a fiabilidade do seu trabalho.

No domínio de intervenção **«Vizinhança e mundo»**, a Comissão considera que o estudo sobre a taxa de erro residual (TER), que não constitui uma garantia de fiabilidade nem equivale a uma auditoria, é adequado à sua finalidade e não está sujeito a limitações que possam contribuir para uma subestimação dos erros. Está atualmente em curso uma revisão da estratégia de controlo global e a Comissão irá propor ações que deverão contribuir para dar resposta às recomendações do TCE relativas ao estudo sobre a TER.

2. Comunicação de casos de suspeita de fraude

A Comissão recorda que **nem todas as irregularidades ou incumprimentos das regras constituem fraude.**

O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) confirma o número de 20 casos de suspeita de fraude que lhe foram comunicados pelo TCE em 2023 e o número de quatro inquéritos a que deu início com base neste relatório (ponto 1.40). Além disso, o OLAF comunicou à Procuradoria Europeia um caso que lhe foi transmitido pelo TCE.

A Comissão toma nota das observações do TCE relativamente à aplicação de políticas em matéria de risco de fraude pela Comissão e pelos Estados-Membros constantes do capítulo 6 (ponto 1.42) e

[5] Note-se que, para os programas em que as análises documentais não são complementadas por trabalhos de repetição, a Comissão calcula um nível máximo do risco no momento do pagamento que tem em conta todas as informações pendentes ainda em fase de validação, bem como um «suplemento» do risco para os programas que nunca foram auditados pela própria Comissão ou relativamente aos quais as auditorias prévias revelaram determinadas irregularidades suscetíveis de se repetirem em programas não auditados.

recorda que as autoridades responsáveis pelos programas são obrigadas a adotar medidas antifraude eficazes e proporcionadas no início do período de programação, com base numa avaliação do risco de fraude, e a aplicá-las. Estas medidas são estruturadas em torno de quatro elementos principais do ciclo de combate à fraude: prevenção, deteção, correção e ação penal. No âmbito de uma nota de orientação sobre medidas antifraude, a Comissão desenvolveu, para o período de 2014-2020, um instrumento de avaliação do risco de fraude que ainda é aplicável e utilizado pelas autoridades responsáveis pelos programas para os programas de 2021-2027. **A Comissão presta apoio aos Estados-Membros no domínio do combate à fraude** mediante: i) a concessão de acesso gratuito ao instrumento de exploração de dados e de pontuação do risco Arachne para aumentar as suas capacidades de deteção de suspeitas de fraude ou de eventuais conflitos de interesses; ii) a oferta regular de ações de formação antifraude dirigidas ao pessoal das autoridades nacionais que lidam com os fundos da política de coesão; iii) a partilha das suas listas de controlo de auditoria, incluindo as partes relativas à avaliação da eficácia das medidas antifraude em vigor ou à necessidade de documentar qualquer suspeita de fraude nas auditorias de operações individuais. Por estas razões, a Comissão considera que executou totalmente a recomendação correspondente do TCE constante do seu relatório anual de 2022 e que cabe às autoridades responsáveis pelos programas dos Estados-Membros aplicar medidas eficazes de combate à fraude.

No que diz respeito às conclusões do TCE sobre os riscos relacionados com a fraude na auditoria da conceção do sistema de controlo da Comissão para o MRR (ponto 1.43), a Comissão remete para a sua resposta ao relatório especial pertinente do TCE e, em especial, para a sua resposta à recomendação 4, na qual recorda ao TCE que não dispõe atualmente de qualquer instrumento jurídico que obrigue os Estados-Membros a disporem de uma forma harmonizada de comunicar as fraudes relacionadas com o MRR nas suas declarações de gestão e que, por conseguinte, não estaria em condições de executar totalmente a recomendação.

III.RESPOSTAS DA COMISSÃO À CONCLUSÃO

A Comissão continua a defender que as informações relativas aos riscos no momento do pagamento (1,9 %) apresentadas no RAGE de 2023 são representativas do nível de erro no momento do pagamento. Este valor está em consonância com os níveis comunicados nos anos anteriores. Esta estabilidade é também sustentada pelo facto de uma parte significativa das despesas em 2023 ainda estarem relacionadas com o período de programação de 2014-2020, em que as regras, os sistemas e os organismos de execução não foram alterados em comparação com os anos anteriores.

No que diz respeito à conclusão do TCE de que o risco no momento do pagamento estimado pela Comissão é significativamente inferior ao seu intervalo (ponto 1.47), a Comissão observa que tal se deve a casos específicos de despesas incluídas na amostra, relativamente aos quais a Comissão nem sempre partilha a avaliação do TCE relativamente aos factos, à interpretação jurídica ou à quantificação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 2: GESTÃO ORÇAMENTAL E FINANCEIRA»

I. RESPOSTAS SUCINTAS DA COMISSÃO

A Comissão toma todas as medidas necessárias para assegurar **a execução plena e eficaz do orçamento da UE**, em conformidade com o quadro financeiro e jurídico em vigor. A Comissão acompanha continuamente a execução orçamental e a evolução das autorizações por liquidar, bem como os fatores subjacentes relacionados. Informa periodicamente o Conselho e o Parlamento Europeu das necessidades previstas (para um determinado ano e para os anos seguintes) e dos riscos potenciais para o futuro e apresenta e explica periodicamente o ponto da situação da execução orçamental. Os principais documentos fornecidos para o efeito são: documento de trabalho V anexado ao projeto de orçamento, relatório anual sobre as previsões a longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída do orçamento da UE, que faz parte da apresentação integrada de relatórios financeiros e de prestação de contas, e documentos de referência para as reuniões interinstitucionais sobre pagamentos.

No que diz respeito à **execução orçamental dos fundos em regime de gestão partilhada**, a Comissão está a **acompanhar de perto** a situação e a colaborar com os Estados-Membros para assegurar uma boa execução e evitar o **risco de anulação de autorizações** no final de 2025 e nos anos seguintes.

No final de 2023, o montante total das **autorizações por liquidar** (*reste à liquider* — «RAL») ascendia a 543,0 mil milhões de EUR. A parte do apoio não reembolsável do NextGenerationEU contribuiu com 238,6 mil milhões de EUR, o que representa quase 44 % do total de autorizações por liquidar. A Comissão continuará a acompanhar o nível global da execução das autorizações por liquidar e continuará igualmente a propor, durante os procedimentos orçamentais anuais, níveis de dotações de pagamento que satisfaçam adequadamente as necessidades de pagamento.

Em resposta aos **riscos e desafios** acrescidos do orçamento da UE associados a futuras obrigações financeiras relacionadas com o **maior nível de contração de empréstimos no âmbito do NextGenerationEU**, a Comissão comunicou informações sobre os montantes das receitas que esperava obter a partir dos novos recursos próprios e a suficiência dos mesmos para honrar quaisquer obrigações relacionadas com o reembolso do apoio não reembolsável do NextGenerationEU. No que diz respeito à exposição financeira associada à **guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia**, a Comissão recorda que a margem de manobra prevê uma garantia de 100 % para os empréstimos à Ucrânia. Além disso, a elevada qualidade creditícia dessa proteção tem sido repetidas vezes reconhecida por agências de notação.

A Comissão é totalmente transparente e trata os **passivos contingentes** em consonância com normas internacionais de contabilidade. Os passivos contingentes são divulgados nas contas anuais da UE e avaliados periodicamente. Graças ao seu sólido quadro de gestão de risco institucional e comunicação de informações, a Comissão assegura uma supervisão eficaz da gestão da dívida, dos ativos e dos passivos contingentes, a fim de assegurar a sustentabilidade do orçamento da UE. Além disso, a Comissão está atualmente a finalizar os trabalhos relativos a um «modelo unificado de risco de crédito», a fim de desenvolver uma base comum para avaliar o risco de crédito em todas as carteiras de dívida cobertas por garantias orçamentais.

Quanto ao **desempenho do fundo comum de provisionamento**, os esforços da Comissão tendentes a diversificar o universo de investimento do fundo permitindo investimentos em capitais próprios por meio de fundos de índices cotados destinavam-se igualmente a otimizar os parâmetros de risco e a rendibilidade esperada da carteira a longo prazo. Embora a volatilidade do mercado tenha continuado a ser significativa em 2023, a pressão inflacionista começou a diminuir nos últimos dois meses do ano, tendo o fundo alcançado uma rendibilidade anual de +5,21 % em 2023, em consonância com o seu valor de referência da carteira (+5,40 %).

A Comissão acompanha de perto a evolução da **inflação** e o impacto da mesma no orçamento da UE, continuando confiante de que o orçamento da UE dispõe das salvaguardas necessárias para cumprir as suas obrigações legais e contratuais.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Gestão orçamental e financeira em 2023

Execução do orçamento da UE

A Comissão toma nota de que o TCE incluiu todos os tipos de dotações na análise. No âmbito da análise das **taxas finais de execução** do orçamento da UE, a Comissão recorda que o Regulamento Financeiro e/ou algumas das bases jurídicas preveem a possibilidade de transição para o exercício seguinte de dotações de autorização e de pagamento que não foram executadas no final do exercício. Trata-se de uma prática comum, em especial, no caso das receitas afetadas.

Como o TCE salientou no ponto 2.7, transitaram cerca de 0,8 mil milhões de EUR de dotações de autorização adotadas (dos quais 0,3 mil milhões de EUR de dotações de autorização transitaram por decisão da Comissão[1] e 0,5 mil milhões de EUR de dotações de autorização transitaram automaticamente). Tendo em conta as transições, a execução do orçamento adotado para a secção relativa à Comissão atingiu 99,3 % no caso das autorizações. Das dotações de autorização não executadas, foram anulados 218,8 milhões de EUR no final do exercício (dos quais 197 milhões de EUR para o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, que não foram mobilizados, ao passo que o montante remanescente se deveu aos montantes normalmente limitados que sobram após a conclusão de procedimentos de contratação pública ou de concessão de subvenções). Além disso, 1 000 milhões de EUR das autorizações anuladas dizem respeito às dotações de autorização suspensas na sequência da Decisão de Execução 2022/2506 do Conselho, de 15 de dezembro de 2022, relativa a medidas para a proteção do orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de direito na Hungria.

No que diz respeito às **dotações de pagamento**, a Comissão gostaria de referir em acréscimo aos elementos apresentados no ponto 2.10 que 1,1 mil milhões de EUR de dotações de pagamento adotadas transitaram para 2024 por decisão da Comissão[2] e 1,9 mil milhões de EUR de dotações de pagamento transitaram automaticamente. Tendo em conta a transição de dotações de 2023 para 2024, a execução atingiu 99,9 % do total dos pagamentos disponíveis. Consequentemente, apenas 0,2 mil milhões de EUR (ou seja, 0,1 %) das dotações de pagamento adotadas

[1] C(2024) 780 final de 5.2.2024.

[2] C(2024) 780 final de 5.2.2024.

permaneceram por utilizar no final do ano. Além disso, para 2024 transitaram 23,2 mil milhões de EUR de receitas afetadas.

Execução orçamental dos fundos em regime de gestão partilhada

Desde o pico atingido em 2021, os **pagamentos para programas** financiados pelos **Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)** do período de **2014-2020** apresentam uma tendência descendente, o que é coerente com o perfil de execução habitual à medida que se aproxima o encerramento dos programas. A absorção global no final de 2023 ultrapassou os 90 %. A prorrogação dos prazos para a apresentação de pedidos de pagamento intercalares e de documentos de encerramento concedida ao abrigo do Regulamento STEP permite aos Estados-Membros comunicar informações sobre a utilização dos recursos ainda disponíveis até meados de 2025, prevendo-se, assim, que a taxa de execução efetiva dos programas dos FEEI de 2014-2020 continue a aumentar.

No que diz respeito aos **pagamentos a fundos em regime de gestão partilhada de 2021-2027 ao abrigo do Regulamento Disposições Comuns, a maior parte dos montantes** desembolsados em 2023 dizia respeito a pré-financiamento, tendo em conta os atrasos na adoção dos programas de 2021-2027. A Comissão espera que haja uma aceleração significativa dos pagamentos intercalares nos anos seguintes, impulsionada pelo nível crescente de seleção de projetos, de acordo com a experiência adquirida durante o período de programação anterior.

A execução do orçamento de 2024 até à data revela que os pagamentos do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (**FEADER) no âmbito** dos planos estratégicos **da política agrícola comum (PAC)** estão a ganhar velocidade.

Pagamentos dos programas complementares do MRR e do NextGenerationEU

As **dotações do NextGenerationEU** foram inscritas na íntegra em 2021, ou seja, 421,1 mil milhões de EUR em dotações de autorização. Em 2023, o último ano para o qual poderiam ser assumidos os compromissos jurídicos conexos, 99,8 % das autorizações disponíveis no âmbito do NextGenerationEU foram autorizadas, tendo sido necessário anular apenas 0,4 milhões de EUR.

Em 2023, 95,5 % das dotações de pagamento do NextGenerationEU foram executadas. O montante remanescente das dotações de pagamento transitou para 2024.

Nível de autorizações por liquidar

O total das **autorizações por liquidar** (*reste à liquider* — **RAL**) ascendia a 543 mil milhões de EUR no final de 2023, altura em que, de acordo com a análise da Comissão, atingiu o seu valor máximo.

O principal motor do aumento das autorizações por liquidar em 2023 foi, à semelhança dos dois anos anteriores, **a execução da parte não reembolsável do apoio do NextGenerationEU**, que contribuiu com 238,6 mil milhões de EUR (44 %) para o total de autorizações por liquidar no final de 2023. Tal como referido anteriormente, 2023 foi o último ano em que foi possível autorizar dotações do NextGenerationEU. Prevê-se que os pagamentos destas autorizações sejam efetuados até 2026, pelo que, a partir de 2024, o valor nominal de autorizações por liquidar deverá diminuir e o efeito temporário que o NextGenerationEU teve sobre as autorizações por liquidar deverá deixar de se sentir por completo.

2. Riscos e desafios

Nível de anulações de autorizações nos fundos da política de coesão para o QFP de 2021-2027

No que diz respeito às observações do TCE constantes dos pontos 2.33 a 2.34, apesar dos atrasos iniciais na programação de 2021-2027, a seleção das operações dos fundos da política de coesão no período de programação de 2021-2027 está a ganhar velocidade. A Comissão colaborou proativamente com os Estados-Membros para acelerar a programação e a execução do período 2021-2027, nomeadamente com a participação no estabelecimento das estruturas administrativas e de gestão pertinentes, a elaboração dos critérios de seleção, a disponibilização de vários instrumentos de reforço da capacidade administrativa, ações de formação, seminários em linha, promoção da utilização de opções de custos simplificados, etc. De acordo com os relatórios dos Estados-Membros, a partir do final de março de 2024, quatro deles selecionaram operações que abrangem mais de 40 % da sua dotação, enquanto a taxa de seleção em sete outros é superior a 25 %. Tal demonstra que, apesar do atraso inicial, é possível realizar progressos satisfatórios. Além do mais, a execução do Fundo para uma Transição Justa alcançou a média dos outros fundos da política de coesão.

No que diz respeito às previsões de 2023 para o risco substancial de anulação de autorizações no final de 2025, importa referir que as previsões orçamentais atualizadas de janeiro de 2024 revelam uma tendência positiva que leva a que não se prevejam anulações de autorizações para os fundos da política de coesão no final de 2025. Estas previsões têm em conta o ritmo crescente de execução, o impacto das medidas STEP e as projeções do perfil de pagamento assentes em dados orçamentais históricos.

A Comissão está a acompanhar de perto a situação e a colaborar com os Estados-Membros para assegurar uma boa execução e evitar riscos de anulação de autorizações no final de 2025 e nos exercícios seguintes.

Nível da dívida da UE decorrente da contração de empréstimos

Aumento da contração de empréstimos no âmbito do NextGenerationEU até 2026 e respetivo reembolso

A Comissão comunicou informações[3] sobre os montantes das receitas que esperava obter a partir dos novos recursos próprios e a suficiência dos mesmos para honrar quaisquer obrigações relacionadas com o reembolso de subvenções do NextGenerationEU. Especificamente, o «Pacote de medidas adaptado para a próxima geração de recursos próprios», de 20 de junho de 2023, citava dados pormenorizados sobre as receitas que cada novo recurso próprio[4] deveria gerar para o orçamento da UE. Estas fontes sublinhavam que, «[uma] vez em vigor, este cabaz de novos recursos próprios assegurará um financiamento adequado do orçamento de longo prazo, incluindo o reembolso do NextGenerationEU.»

[3] Comunicado de imprensa: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_23_3328.

Ficha informativa: https://commission.europa.eu/document/6edb3f23-9373-4560-aa46-2d894e9b45c5_en.

Documento de trabalho dos serviços da Comissão: https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/SWD_2023_331_1_EN_autre_document_travail_service_part1_v4.pdf.

[4] A saber: CELE, Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço e recurso próprio estatístico baseado nos lucros das empresas.

No que diz respeito ao perfil de reembolso dos montantes de capital tomados em empréstimo para apoio não reembolsável do NextGenerationEU, o artigo 5.º da Decisão (UE) 2020/2053 do Conselho[5] estabelece que estes reembolsos seguirão uma redução constante e previsível dos passivos até 2058.

A Comissão não está em condições de comunicar informações sobre um perfil de reembolso preciso por dois motivos. Em primeiro lugar, não é possível determinar nesta fase os montantes de reembolso precisos e os juros anuais para o apoio não reembolsável do NextGenerationEU, uma vez que dependem, em grande medida, do cumprimento dos marcos e das metas do MRR e dos pedidos de pagamento dos Estados-Membros até ao final de 2026. Em segundo lugar, o perfil de amortização da dívida do apoio não reembolsável do NextGenerationEU não está nas mãos da Comissão, sendo antes decidido pela autoridade orçamental (Parlamento Europeu e Conselho) no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual.

Impacto da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia nos futuros orçamentos da UE

A cobertura orçamental da margem de manobra associada ao **Mecanismo para a Ucrânia** referida no ponto 2.55 corresponde a uma garantia de 100 % sobre os empréstimos à Ucrânia, semelhante à associada à assistência macrofinanceira + (AMF +). A elevada qualidade creditícia da proteção proporcionada pela margem de manobra também tem sido repetidas vezes reconhecida por agências de notação. Com base numa avaliação do risco, teria sido necessário um provisionamento equivalente a 70 % do montante do empréstimo, se o empréstimo fosse garantido pelo fundo comum de provisionamento. Tal pressuporia a necessidade de o orçamento da UE disponibilizar e bloquear antecipadamente 23 mil milhões de EUR para passivos com maturidades de longo prazo. A Comissão considera que o provisionamento antecipado de um montante tão elevado não seria a melhor forma de utilizar os recursos públicos.

Desempenho cumulativo do fundo comum de provisionamento

A Comissão sublinha que o fundo comum de provisionamento é uma carteira de obrigações líquida e com boa diversificação. O investimento exclusivo em instrumentos de dívida com notação elevada tem gerado, no passado, rendibilidades positivas para as carteiras da Comissão. Contudo, esta estratégia não pôde isolar as carteiras da subida acentuada generalizada dos rendimentos das obrigações que ocorreu em 2022, em razão de uma inflação persistentemente mais elevada e de uma política monetária fortemente restritiva por parte dos bancos centrais. O desempenho deste fundo também foi afetado negativamente, embora tenha permanecido conforme com o seu valor de referência.

Em 2022, a Comissão tomou medidas para **diversificar o universo de investimento do fundo comum de provisionamento** mediante a atenuação do risco decorrente do investimento em ações de sociedades individuais. A inclusão dos capitais próprios como uma nova categoria de ativos no universo de investimento do fundo assentou numa análise exaustiva e otimizou os parâmetros de risco e a rendibilidade esperada da carteira a longo prazo.

Em 2023, a volatilidade do mercado continuou a ser significativa. Todavia, nos últimos dois meses de 2023, a pressão inflacionista começou a diminuir, conduzindo a uma **inversão parcial da dinâmica** observada em 2022 **e a um impulso positivo do valor das obrigações por reembolsar** detidas pelo fundo.

[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053.

Neste contexto, este fundo obteve uma rendibilidade anual de +5,21 % em 2023, em consonância com o seu valor de referência da carteira (+5,40 %). A parte de capitais próprios recentemente introduzida (em média, cerca de 3,1 % durante 2023) contribuiu com +0,38 % para a rendibilidade total da carteira. Considerado isoladamente, o investimento em capitais próprios rendeu cerca de +12,5 %, o que representa mais do dobro da rendibilidade da parte de rendimentos fixos em 2023.

Efeitos do nível de inflação no orçamento da UE

A Comissão **acompanha de perto** a evolução da **inflação** e o impacto da mesma no orçamento da UE. Na reapreciação intercalar do QFP realizou-se igualmente uma avaliação similar. A Comissão reconhece que a elevada inflação registada em 2022-2023 afeta diferentes tipos de despesas e programas de forma diversa. No entanto, o impacto global dependerá do valor efetivo da inflação no decurso do QFP, que poderá estar sujeito a alguma volatilidade.

A Comissão assinala que, apesar do impacto negativo da inflação, o **orçamento da UE dispõe das salvaguardas necessárias** para cumprir as suas obrigações legais e contratuais. A fim de reforçar essas salvaguardas no que diz respeito aos custos de financiamento do NextGenerationEU, foi introduzido um mecanismo em cascata com um novo instrumento especial (o IRUE) como mecanismo de apoio, na sequência da alteração do Regulamento QFP, adotada em 29 de fevereiro de 2024, no âmbito da reapreciação intercalar do QFP.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 2.1 — Atenuar os riscos de anulação de autorizações

A fim de atenuar o risco de anulação de autorizações, a Comissão deve acompanhar de perto os progressos realizados na seleção das operações e tomar as medidas necessárias em relação aos programas em risco.

Prazo de execução: final de 2025

A Comissão **aceita** esta recomendação.

A Comissão colabora continuamente com os Estados-Membros e acompanha de perto os progressos realizados na execução dos programas e instrumentos da UE, incluindo o apoio à programação para fazer uso de novas iniciativas legislativas e de programação, como a STEP, reforçando, assim, também a execução. Em todos os Estados-Membros, realizam-se regularmente reuniões do comité de acompanhamento pelo menos uma vez por ano e é efetuada anualmente uma análise do desempenho, particularmente para examinar o desempenho dos programas e problemas que o afetam, bem como as medidas tomadas para resolver esses problemas. Além disso, realizam-se eventos mais formais, reuniões técnicas, troca de cartas e outras comunicações informais, consoante necessário. Caso sejam identificados estrangulamentos, a Comissão colabora estreitamente com as autoridades competentes para os resolver com a ajuda de vários instrumentos de assistência técnica.

A boa governação é crucial para o desenvolvimento económico e requer uma capacidade administrativa eficiente e eficaz para executar projetos de investimento. Por conseguinte, a Comissão continua a promover a elaboração de roteiros para reforçar a capacidade administrativa dos Estados-Membros. No final de 2023, 15 Estados-Membros tinham finalizado esses roteiros.

A fim de acelerar e simplificar a execução, a Comissão prosseguiu igualmente os esforços tendentes a intensificar a utilização de opções de custos simplificados e do financiamento não associado aos custos prestando apoio aos Estados-Membros na conceção, verificação e apresentação das respetivas metodologias. Na fase presente, fazem atualmente parte dos programas do FEDER para 2021-2027 145 metodologias de opções de custos simplificados de 12 Estados-Membros, que abrangem 6,5 mil milhões de EUR, e regimes de financiamento não associado aos custos de quatro Estados-Membros, que abrangem 1,3 mil milhões de EUR. No caso do FSE+, estão disponíveis em 20 Estados-Membros 230 opções de custos simplificados e seis regimes de financiamento não associado aos custos, com um orçamento total previsto de 18,1 mil milhões de EUR.

A Comissão também apresentou recentemente aos Estados-Membros a metodologia de anulação de autorizações N+3 em relação aos programas de 2021-2027. Com base na mesma, os Estados-Membros serão informados, já em fevereiro do respetivo ano, dos montantes de autorizações em risco de anulação no final do ano N+3. O envio antecipado da carta de advertência, em comparação com o procedimento aplicado no período de programação anterior, visa informar atempadamente os Estados-Membros dos riscos N+3 e permitir-lhes tomar todas as medidas necessárias para evitar o risco de anulação de autorizações. Espera-se que tal reforce ainda mais a execução global e previna eventuais estrangulamentos técnicos. As últimas previsões dos Estados-Membros para os pedidos de pagamento intercalares de janeiro de 2024 relativamente aos anos de 2024 e 2025 confirmam que não existe um risco identificado de anulação de autorizações N+3 no final de 2025.

Os serviços da Comissão continuarão a assegurar uma estreita cooperação com as respetivas autoridades nacionais e regionais para gerir eficazmente os riscos identificados e assegurar a melhor execução.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 3: ORÇAMENTO DA UE: OBTER RESULTADOS»

Parte 1 – Resultados das auditorias de resultados do TCE: principais mensagens

As conclusões apresentadas na parte 1 do capítulo 3 derivam dos relatórios especiais do TCE publicados em 2023. Os relatórios especiais foram objeto de procedimentos exaustivos de apuramento e contraditório, em conformidade com os requisitos do Regulamento Financeiro. As respostas pormenorizadas da Comissão que refletem a sua posição sobre os relatórios especiais e as respetivas recomendações foram publicadas juntamente com os relatórios e estão disponíveis ao público.

A Comissão toma nota dos resumos do TCE das declarações do Parlamento Europeu e do Conselho emitidas após a publicação dos relatórios especiais de 2023 e enumerados na parte 1 do capítulo 3.

A Comissão sublinha que a taxa de aceitação das recomendações do TCE, conforme refletida na parte 1 (ponto 3.6), é, de um modo geral, muito elevada, o que ilustra a abordagem construtiva da Comissão para resolver as questões identificadas pelo TCE. A Comissão não aceitou apenas 4 % das recomendações.

Mais especificamente, a Comissão gostaria de recordar a sua posição sobre vários relatórios especiais referidos pelo TCE na parte 1 do capítulo 3.

Em relação ao Relatório Especial 07/2023 do TCE sobre a **conceção do sistema de controlo da Comissão para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)**, embora a Comissão tenha concordado com partes substanciais do relatório, não aprovou nem concordou totalmente com todas as observações do TCE e conclusões conexas. A Comissão considera, nomeadamente, que o sistema de controlo do MRR não resulta em lacunas em termos de garantia e prestação de contas a nível da UE. O quadro de controlo do MRR está adaptado à conceção jurídica do mecanismo, que atribui à Comissão uma clara responsabilidade pela avaliação dos marcos e metas e aos Estados-Membros – enquanto beneficiários – uma responsabilidade igualmente clara no sentido de adotarem «as medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da União e para assegurar que a utilização de fundos em relação a medidas apoiadas pelo mecanismo cumpra o direito da União e o direito nacional aplicáveis» (artigo 22.º do Regulamento MRR). Ainda assim, a Comissão tem estado ativamente empenhada em assegurar uma proteção adequada dos interesses financeiros da União. Em primeiro lugar, procedeu a uma avaliação exaustiva da adequação dos sistemas nacionais de controlo, no contexto da avaliação dos planos de recuperação e resiliência. Em segundo lugar, sempre que tal se justificou, insistiu junto dos Estados-Membros em melhorias adicionais e calendarizadas desses sistemas, como condição prévia para futuros desembolsos. Em terceiro lugar, realizou pelo menos uma auditoria dos sistemas por Estado-Membro e tem vindo a cumprir o seu calendário de auditoria. Dada a importância da proteção dos interesses financeiros da União, a Comissão está igualmente disposta a intensificar as suas auditorias para além dos objetivos indicados no seu plano de auditoria, se tal for considerado necessário.

Em relação ao Relatório Especial 26/2023 do TCE sobre o **quadro de acompanhamento do desempenho do Mecanismo de Recuperação e Resiliência**, a Comissão observou que o mecanismo é um instrumento inovador, baseado no desempenho, em que os pagamentos são efetuados aos Estados-Membros, enquanto beneficiários, após a realização das reformas e dos investimentos previamente acordados nos planos nacionais de recuperação e resiliência, o que significa que os pagamentos ao abrigo do MRR estão, por natureza, associados ao cumprimento satisfatório de marcos e metas. Os marcos e as metas constituem a espinha dorsal do quadro de acompanhamento do desempenho do MRR e o TCE reconhece que, de um modo geral, os marcos e as metas são adequados para medir os progressos realizados na execução dos investimentos e das reformas, o que a Comissão observa constituir o seu principal objetivo. Outros elementos destinados a acompanhar o desempenho do mecanismo incluem os indicadores comuns que medem – tanto quanto possível – os progressos de todo o mecanismo no que respeita à consecução dos seus objetivos. Contudo, a Comissão recordou que não existe um requisito legal para distinguir entre indicadores comuns baseados nos resultados e indicadores comuns baseados nas realizações, ou para assegurar que os indicadores comuns captem o impacto do mecanismo. A Comissão considerou igualmente que a recomendação do TCE no sentido de comunicar as despesas reais por pilares seria técnica e juridicamente impossível, uma vez que os Estados-Membros não são obrigados a comunicar os custos incorridos ao abrigo do Regulamento MRR.

Em relação ao Relatório Especial 16/2023 do TCE sobre a **gestão da dívida do IRUE pela Comissão**, o Regulamento Financeiro revisto[1] e a correspondente decisão de execução da Comissão sobre a governação[2] permitirão doravante à Comissão desenvolver uma estratégia global de gestão da dívida para as suas operações, em conformidade com as recomendações do TCE. A Comissão não podia aplicar anteriormente uma estratégia única e abrangente de gestão da dívida, uma vez que tinha de gerir a estratégia de financiamento diversificada do Instrumento de Recuperação da União Europeia juntamente com uma série de programas financiados de acordo com um método diferente e utilizando técnicas diferentes. Com base na estratégia de financiamento estabelecida para o Instrumento de Recuperação da União Europeia, a Comissão passará a abranger todas as operações de contração e concessão de empréstimos para as políticas da UE no âmbito da abordagem de financiamento unificada nos seus planos de financiamento e nos relatórios conexos, ao passo que o diretor de riscos supervisionará igualmente outros empréstimos (não abrangidos pelo Instrumento de Recuperação da União Europeia). Ao estabelecer a sua estratégia de gestão da dívida e os seus sistemas de comunicação de informações no âmbito da abordagem unificada de financiamento, a Comissão deu a máxima atenção às recomendações do TCE.

Em relação ao Relatório Especial 05/2023 do TCE sobre o **panorama financeiro da UE**, a Comissão reconheceu a diversidade de componentes do panorama financeiro da UE. No entanto, não concordou com a observação do TCE segundo a qual esse panorama é uma manta de retalhos, uma vez que todos os instrumentos foram adotados respeitando plenamente as bases jurídicas relevantes, objetivos estratégicos específicos, bem como os procedimentos interinstitucionais e a tomada de decisões políticas pertinentes. A diversidade de componentes do panorama financeiro não equivale em si a uma falta de eficiência ou de adequação. De facto, permitiu concretizar numerosas e cada vez mais complexas prioridades e objetivos estratégicos da União. A crescente magnitude e complexidade dos desafios económicos, societais e mundiais exigiu o

[1] Regulamento (UE, Euratom) 2022/2434 (EUR-Lex – 32022R2434 – PT – EUR-Lex [europa.eu]).

[2] Decisão de Execução (UE, Euratom) 2022/2544 da Comissão, de 19 de dezembro de 2022, que estabelece as disposições para a administração e execução das operações de contração de empréstimos e de gestão da dívida da UE no âmbito da estratégia de financiamento diversificada e das operações de concessão de empréstimos conexas.

desenvolvimento de respostas comuns e a mobilização de recursos significativos. Tal conduziu a uma diversificação das intervenções e instrumentos financeiros, nomeadamente através da mobilização do investimento público e privado, a nível da UE e da área do euro, mas também de uma cooperação específica com os Estados-Membros e as organizações e instituições internacionais.

Parte 2 – Desempenho dos programas no âmbito da rubrica 4 do QFP

Quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho

A Comissão concorda com a conclusão do TCE de que o quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e do Fundo para a Segurança Interna – Gestão das Fronteiras e dos Vistos e Política de Vistos (FSI-Fronteiras e Vistos/IGFV) registou melhorias em comparação com o anterior quadro para o período 2014-2020 (pontos 3.39 a 3.41). Estas melhorias incluem uma comunicação mais frequente de dados financeiros e de desempenho, a distinção entre indicadores de realizações e de resultados e o estabelecimento de metadados que forneçam as principais características técnicas dos indicadores.

Informações sobre o desempenho relativas ao período em curso, de 2021-2027

No que diz respeito aos baixos progressos na consecução dos objetivos (pontos 3.42 e 3.43) do período em curso, de 2021-2027, a comunicação de informações sobre os indicadores-chave de desempenho (indicadores de resultados) deverá concretizar-se numa fase posterior, após a conclusão das primeiras operações e a consolidação e comunicação dos dados. Assim, como no final de 2022 os programas dos Estados-Membros tinham literalmente acabado de começar, ainda não era possível avaliar o desempenho dos programas nas declarações de desempenho sobre os programas. Além disso, nas fases iniciais de execução, os resultados alcançados no terreno podem ainda não ser visíveis nos dados transmitidos à Comissão, devido a um desfasamento natural entre o lançamento das operações e a comunicação dos resultados.

No que diz respeito à avaliação do desempenho das declarações de desempenho sobre os programas no final de 2022, não é possível emitir um juízo sobre os progressos da execução, tendo em conta a adoção dos programas dos Estados-Membros durante o último trimestre de 2022 e o facto de muitos Estados-Membros ainda não terem concluído quaisquer operações.

No que diz respeito ao Instrumento de Apoio Financeiro aos Equipamentos de Controlo Aduaneiro (IECA), o indicador principal do Instrumento revela um progresso de 12 % no sentido da consecução da meta, prevendo-se que a tendência positiva prossiga com a próxima conclusão dos projetos do IECA. O indicador principal do IECA é calculado tendo em conta um modelo/matriz que define a lista comum de equipamentos a disponibilizar nos pontos de passagem de fronteira.

A aplicação do IECA assenta numa abordagem a dois níveis: a celebração de convenções de subvenção com os Estados-Membros, a que se seguem os procedimentos nacionais de aquisição do equipamento ao qual foi concedido cofinanciamento a nível da UE. Esses procedimentos demoram até três anos, sendo, em alguns casos, ainda mais longos (além do facto de o programa ter começado no final de 2021 e de não existir um programa anterior cujos resultados sirvam de base). A comunicação de informações na caixa de síntese do programa sobre o número de acordos celebrados para 2022 (no âmbito do primeiro programa de trabalho para 2021-2022) não teria permitido ao leitor compreender a intervenção do Instrumento. Por esse motivo, considerou-se adequado apresentar os resultados previstos (ou seja, as realizações futuras) no âmbito das convenções de subvenção celebradas cuja execução estava em curso e, na maioria dos casos, ainda está. Quando tal foi o caso, a comunicação decorreu de forma transparente.

Por último, a Comissão gostaria de sublinhar que o relatório relativo às declarações de desempenho sobre os programas inclui várias secções, como a síntese do programa, a execução do orçamento e a avaliação do desempenho do orçamento.

Informações sobre o desempenho do período de 2014-2020

Os indicadores de desempenho para o período de 2014-2020 revelam bons progressos, mas têm de ser complementados com mais dados de avaliações específicas. Por conseguinte, as metas dos indicadores devem ser realistas e proporcionadas aos recursos atribuídos, a fim de basear, de modo útil, o acompanhamento, a gestão e a execução das atividades. A definição de metas é plenamente baseada nos recursos disponíveis (e só é significativa se assim for), os quais devem normalmente ser orientados para ações com o maior valor acrescentado da UE, num quadro complexo em que os fundos da UE têm de ser complementares dos recursos nacionais.

O papel da Comissão consiste em assegurar que as metas propostas pelos Estados-Membros são realistas, tendo em conta os recursos atribuídos, e que refletem corretamente os pressupostos metodológicos e os elementos de prova subjacentes (por exemplo, custos históricos).

Respostas da Comissão às recomendações

Recomendação 3.1 – Melhorar a qualidade das informações sobre o desempenho nas declarações de desempenho sobre os programas da rubrica 4 do QFP

(a) Na secção da declaração de desempenho que apresenta uma síntese do programa, indicar as realizações reais e não as eventuais realizações futuras;

(b) mencionar no seu RAGE quais os ICD que não se baseiam nos RAE enviados pelos Estados-Membros, mas em outras fontes.

(Prazo de execução: a) e b) – RAGE de 2024)

A Comissão **aceita a recomendação 3.1, alínea a).**

A Comissão **aceita a recomendação 3.1, alínea b).**

Parte 3 – Seguimento das recomendações formuladas no relatório do TCE sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2020

A Comissão dá extrema importância à execução de todas as recomendações aceites. O seguimento e a execução fazem parte integrante do sistema de governação da Comissão. No que diz respeito ao nível de execução da recomendação 1.2, a Comissão remete para o projeto interinstitucional de um portal legislativo conjunto, lançado em 2022 com base num acordo entre todas as principais instituições. Registaram-se progressos satisfatórios em 2023, o que permitiu que uma primeira versão do portal entrasse em funcionamento em abril de 2024.

Tendo em conta o trabalho em curso no portal legislativo conjunto e os progressos realizados até à data, bem como o facto de as avaliações de impacto e as avaliações serem também publicadas no Registo de documentos da Comissão[3] e no portal «Dê a sua opinião»[4], a Comissão não considera eficaz em termos de custos criar um ponto de entrada único específico unicamente para este efeito, mas continuará a explorar outras oportunidades para uma melhor ligação entre as plataformas existentes.

Parte 4 – Seguimento das recomendações formuladas nos relatórios especiais do TCE publicados em 2020

No que diz respeito às recomendações do Tribunal de Contas Europeu (TCE) dirigidas à Comissão (pontos 3.73 a 3.76), **a Comissão atribui a maior importância à execução de todas as recomendações aceites**. A Comissão acompanha as ações que se comprometeu e que são abrangidas pelo seu mandato. No entanto, não é de excluir que o TCE considere que as recomendações foram parcialmente executadas, apesar de a Comissão as considerar totalmente executadas. Com efeito, o TCE avalia o nível de execução com base na recomendação que formulou, independentemente de ter sido ou não plenamente aceite pela Comissão. Por outro lado, a Comissão avalia o nível de execução em relação ao compromisso assumido nas respostas aos relatórios especiais.

Neste contexto, a Comissão toma nota de que os **níveis de execução das recomendações que lhe foram dirigidas continuam a ser consentâneos com os níveis do ano passado**, com 68 % das recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos, contra 70 % no ano passado.

Mais precisamente, em relação ao nível de aceitação das recomendações (ponto 3.70), o número de recomendações não aceites pela Comissão em 2020 permaneceu estável em comparação com 2019 (cerca de 7 % das recomendações formuladas em 2020 contra 6 % em 2019). **No que diz respeito à não aceitação ou à aceitação parcial das recomendações**, podem dever-se a

[3] https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/.

[4] Dê a sua opinião – Consultas públicas e comentários (europa.eu).

várias razões, que abrangem, por exemplo, i) os limites decorrentes do quadro regulamentar existente e/ou a dificuldade em antecipar a futura legislação da UE, ii) a atribuição das funções e competências (incluindo as disposições em matéria de responsabilidade e prestação de contas) entre as diferentes instituições, organismos, Estados-Membros e partes interessadas da UE, iii) a complementaridade com as políticas, a legislação e os programas, iv) a avaliação da Comissão sobre a viabilidade das recomendações e/ou os recursos e as implicações em termos de calendário.

No que diz respeito à **execução atempada das recomendações** (pontos 3.80 e 3.81), a Comissão congratula-se com a conclusão do TCE de que a percentagem de recomendações executadas dentro do prazo pela Comissão aumentou. Neste contexto, a Comissão observa que o cumprimento dos prazos das ações de acompanhamento também deve ser considerado em conjunto com o nível de aceitação das recomendações. A Comissão mantém-se absolutamente empenhada em executar todas as recomendações aceites dentro dos prazos estabelecidos nos relatórios especiais do TCE. No entanto, tal não se aplica às recomendações que a Comissão não aceitou desde o início pelas razões expostas nas respostas publicadas relativamente ao relatório especial em questão.

Em certos casos, as ações de acompanhamento podem exigir mais tempo do que o inicialmente previsto, em virtude da complexidade das medidas, da evolução legislativa ou política, das restrições de recursos, de fatores externos ou da necessidade de envolver outras instituições ou entidades. O facto de uma recomendação não estar totalmente executada até à data de conclusão inicialmente prevista não implica que esta recomendação não venha a ser executada posteriormente. A evolução das circunstâncias, ou alterações do contexto estratégico ou político, podem habitualmente conduzir a uma redefinição das prioridades das medidas.

Anexo – Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2020 – Comissão Europeia

Relatório Especial 01/2020: Ação da UE em matéria de conceção ecológica e de etiquetagem energética: um importante contributo para uma maior eficiência energética afetado por atrasos significativos e incumprimento

Resposta à recomendação 1, alínea c), ponto 77: a Comissão não aceitou a recomendação com base no facto de não poder antecipar a sua posição relativamente a quaisquer medidas futuras.

No seu Plano de Trabalho da Conceção Ecológica e Etiquetagem Energética para 2022-2024, a Comissão especificou que: «De molde a evitar atrasos desnecessários, a Comissão adotará doravante medidas individualizadas para grupos de produtos específicos sempre que estejam prontas, a menos que circunstâncias excecionais justifiquem o contrário». Por conseguinte, a Comissão considera que o seu direito de iniciativa implica o direito de adotar medidas de conceção ecológica e de etiquetagem energética como um pacote, mas considera adequado fazê-lo apenas em circunstâncias excecionais. Na prática, desde a publicação da auditoria, todas as novas medidas de conceção ecológica e de etiquetagem energética foram sempre adotadas quando ficaram prontas. Além disso, foram tomadas medidas para racionalizar os trabalhos preparatórios para a adoção de regulamentos novos ou revistos. Por conseguinte, a Comissão considera que deu resposta às preocupações do TCE, respeitando simultaneamente o seu direito de iniciativa.

Relatório Especial 01/2020: Ação da UE em matéria de conceção ecológica e de etiquetagem energética: um importante contributo para uma maior eficiência energética afetado por atrasos significativos e incumprimento

Resposta à recomendação 2, alínea a), ponto 78: a recolha dos dados necessários à execução desta recomendação está sujeita a condicionalismos complexos. O Regulamento (UE) 2019/1020 relativo à fiscalização do mercado (artigo 11.º, n.º 3), exige que as autoridades sigam uma abordagem baseada no risco ao decidirem que controlos vão efetuar, sobre que tipos de produtos e em que escala. Por conseguinte, existem incertezas associadas ao número de amostras. Além disso, não se pode considerar que os resultados das inspeções e ensaios realizados pelas autoridades de fiscalização do mercado (AFM) representem as taxas de conformidade reais dos produtos colocados no mercado da UE.

A Comissão considera, no entanto, que executou parcialmente a recomendação, uma vez que tomou medidas para poder recolher dados sobre a utilização dos produtos em condições reais. Apenas quando esses dados estiverem disponíveis será possível avaliar objetivamente os desvios de desempenho entre o «mundo real» e as condições de ensaio e, consequentemente, tê-los em conta na contabilização da incidência.

Relatório Especial 03/2020: A Comissão contribui para a segurança nuclear na UE, mas são necessárias atualizações

Resposta à recomendação 1, ponto 76: a Comissão tenciona executar esta recomendação, se for adequado, um ano antes do final do prazo de transposição de eventuais futuras diretivas Euratom.

Relatório Especial 03/2020: A Comissão contribui para a segurança nuclear na UE, mas são necessárias atualizações

Resposta à recomendação 2, ponto 79: nesta fase, a Comissão não tomou qualquer decisão relativamente ao recurso ao seu direito de iniciativa neste domínio. Não é possível tomar outras medidas nesta fase.

Relatório Especial 05/2020: Utilização sustentável de produtos fitofarmacêuticos: poucos progressos na medição e redução dos riscos

Resposta à recomendação 3, ponto 75: o aperfeiçoamento do indicador de risco harmonizado 2 (IRH 2) exige, em primeiro lugar, o acordo dos Estados-Membros no sentido de fornecerem os dados relevantes sobre o grau de utilização do(s) produto(s) fitofarmacêutico(s) em causa. Uma vez que esta situação não está inteiramente sob o controlo da Comissão, a recomendação do TCE foi aceite apenas parcialmente. A Comissão está a refletir sobre como poderá obter dados adicionais provenientes dos Estados-Membros com vista a tê-los em conta para o IRH 2 no futuro. No que diz respeito à proposta da Comissão de um regulamento relativo à utilização sustentável de produtos fitofarmacêuticos, na sequência da rejeição pelo Parlamento Europeu do seu pedido de retirada, e em consonância com o discurso da presidente no Parlamento Europeu, em 6 de fevereiro de 2024, a proposta da Comissão foi retirada.

Relatório Especial 06/2020: Mobilidade urbana sustentável na UE: o empenho dos Estados-Membros é indispensável para a concretização de melhorias substanciais

Resposta à recomendação 2, alínea a), e à recomendação 1, alínea b), ponto 75: a Comissão reitera que aceitou parcialmente a recomendação e considera que tomou as medidas com as quais se comprometeu.

A Comissão teve em conta a recomendação constante da proposta legislativa de Regulamento Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T) revisto. Prevê-se que os Regulamentos RTE-T revistos entrem em vigor no segundo trimestre de 2024. Posteriormente, no prazo de um ano, a Comissão elaborará o ato de execução que estabelecerá a obrigação legal de os Estados-Membros fornecerem dados sobre a mobilidade urbana à Comissão.

Relatório Especial 07/2020: Execução da política de coesão: custos comparativamente baixos, mas informações insuficientes para avaliar as poupanças com a simplificação

Resposta à recomendação 1, alínea b), ponto 68: a Comissão teve de rever a data inicial de conclusão desta recomendação, a fim de refletir a adoção dos programas para o período 2021-2027. Os Estados-Membros foram informados do âmbito do estudo e dos seus inquéritos, bem como do calendário indicativo. O estudo está atualmente em curso e o seu relatório final está previsto para o final de 2024.

Relatório Especial 07/2020: Execução da política de coesão: custos comparativamente baixos, mas informações insuficientes para avaliar as poupanças com a simplificação

Resposta à recomendação 1, alínea c), ponto 68: a Comissão observa que o prazo para a execução desta recomendação ainda está pendente. O estudo está em curso e o seu relatório final está previsto para o final de 2024, em conformidade com o prazo estabelecido para esta recomendação. Os peritos encarregados do estudo estão em contacto com as autoridades responsáveis pelo programa e os organismos nacionais de coordenação, a fim de lhes prestar assistência nesta tarefa.

Relatório Especial 07/2020: Execução da política de coesão: custos comparativamente baixos, mas informações insuficientes para avaliar as poupanças com a simplificação

Resposta à recomendação 1, alínea d), ponto 68: a Comissão observa que o prazo para a execução desta recomendação ainda está pendente. O estudo está em curso e o seu relatório final está previsto para o final de 2024, em conformidade com o prazo estabelecido para esta recomendação. A Comissão está pronta a assegurar que os dados recolhidos são verificados, a fim de garantir a sua qualidade.

Relatório Especial 07/2020: Execução da política de coesão: custos comparativamente baixos, mas informações insuficientes para avaliar as poupanças com a simplificação

Resposta à recomendação 2, ponto 70: a Comissão teve de rever a data inicial de conclusão desta recomendação, a fim de refletir a adoção dos programas para o período 2021-2027. Os Estados-Membros foram informados do âmbito do estudo e dos seus inquéritos, bem como do calendário indicativo. O estudo está atualmente em curso e o seu relatório final está previsto para o final de 2024.

Relatório Especial 8/2020: Investimentos da UE em locais de interesse cultural: um tema que merece mais atenção e coordenação

Resposta à recomendação 1, alínea a), ponto 99: a Comissão esgotou as possibilidades no âmbito das suas competências no domínio da cultura, visto que, sendo o Plano de Trabalho para a Cultura um documento adotado pelo Conselho, a Comissão não pode impor objetivos ou medidas de acompanhamento se os Estados-Membros não chegarem explicitamente a acordo para a sua adoção. No entanto, a Comissão testou bem a possibilidade de adotar as medidas recomendadas pelo Tribunal, ao consultar os Estados-Membros sobre as suas ideias para o futuro plano de trabalho. Esta consulta realizou-se oralmente com a Presidência checa, responsável pela elaboração do novo plano de trabalho na altura, bem como no contexto do relatório da Comissão sobre a execução do anterior Plano de Trabalho para a Cultura 2019-2022, que incluía também uma secção prospetiva. Esse relatório foi publicado em junho de 2022 e, nas suas conclusões, defendia um quadro estratégico da UE mais integrado para a cooperação no domínio da cultura, em consonância com as recomendações do TCE.

Relatório Especial 8/2020: Investimentos da UE em locais de interesse cultural: um tema que merece mais atenção e coordenação

Resposta à recomendação 1, alínea b), ponto 99: a Comissão classifica o nível de execução desta recomendação como «executada em alguns aspetos».

A Comissão esgotou as suas possibilidades no que respeita a uma nova iniciativa de um quadro estratégico da UE para a cultura. As reflexões foram lançadas a diferentes níveis e, mais importante ainda, a Comissão incluiu esta ideia e recomendação em todas as publicações/processos relevantes. A Comissão introduziu, em especial, a ideia de um quadro estratégico para a cultura em dois relatórios oficiais: sobre o Plano de Trabalho para a Cultura 2019-2022 e sobre a dimensão cultural do desenvolvimento sustentável. Foi também graças a estes trabalhos que o Conselho concordou em incluir um convite à Comissão e ao alto representante nas conclusões da sua Resolução sobre o Plano de Trabalho da UE para a Cultura 2023-2026.

Relatório Especial 8/2020: Investimentos da UE em locais de interesse cultural: um tema que merece mais atenção e coordenação

Resposta à recomendação 2, alínea c), ponto 99: a Comissão classifica o nível de execução desta recomendação como «executada em alguns aspetos».

Em setembro de 2021, a Comissão lançou o CulturEU, que é simultaneamente uma ferramenta e um guia Web de financiamento, destinado a ajudar as partes interessadas da UE a navegar no financiamento da UE disponível para a cultura para o período 2021-2027. Atualmente, está disponível em todas as línguas da UE e proporciona acesso a mais de 75 oportunidades de financiamento para o setor da cultura em 21 programas/instrumentos de financiamento da UE. Além disso, a Comissão apresentou esta ferramenta e guia Web a um público muito vasto em várias conferências e eventos, incluindo os Centros de Informação Europa Criativa nos Estados-Membros da UE.

Além disso, em 2022, a plataforma CreativesUnite, financiada pela UE, melhorou o seu sítio Web, acrescentando uma ferramenta denominada «So you need money!», que permite às partes interessadas encontrarem fontes alternativas de financiamento para os seus projetos e atividades: investidores privados, filantropia, (micro)crédito, financiamento colaborativo, empréstimo colaborativo, empréstimos, entre outros.

Além disso, a Comissão organizou um seminário sobre fontes complementares de financiamento para o património cultural, destinado aos Estados-Membros da UE e às partes interessadas do setor. Este seminário centrou-se no intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros, com a participação do Instituto do Banco Europeu de Investimento, no sentido de esclarecer como tornar o património cultural apelativo para os investidores privados. A Fundação Europeia da Cultura também contribuiu para o debate, explorando o papel da filantropia e das fundações.

Por último, a Comissão publicou no seu sítio Web as boas práticas selecionadas em matéria de financiamento complementar para o setor do património cultural.

Relatório Especial 8/2020: Investimentos da UE em locais de interesse cultural: um tema que merece mais atenção e coordenação

Resposta à recomendação 3, ponto 105: a Comissão considera que a recomendação foi plenamente executada.

A Comissão examinou e propôs formas simplificadas de apoio aos investimentos do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) em locais de interesse cultural e, no âmbito das suas competências no contexto da gestão partilhada dos fundos da política de coesão, envidou esforços consideráveis durante as negociações dos programas de 2021-2027 para obrigar as autoridades de gestão a melhorar e assegurar a sustentabilidade financeira dos locais de interesse cultural que seriam apoiados por investimentos do FEDER.

Relatório Especial 9/2020: Rede rodoviária principal da UE: tempos de viagem mais curtos, mas ainda não plenamente funcional

Resposta à recomendação 1, alínea b), ponto 71: a Comissão considera que a recomendação foi plenamente executada.

A Comissão tomou medidas adequadas para que os Estados-Membros deem prioridade ao Fundo de Coesão e ao FEDER disponíveis para as estradas no âmbito do investimento na rede principal, a fim de a completar até 2030. Ao adotar os acordos de parceria e os programas para 2021-2027, os serviços da Comissão estavam bem cientes da urgência de apoiar a conclusão da rede principal

da RTE-T, especialmente nos Estados-Membros e regiões que registam atrasos. Consequentemente, cerca de 4,5 mil milhões de EUR do orçamento da UE (ou seja, 24,6 % das dotações do FEDER/FC – Fundo de Coesão – 2021-2027 para as estradas) foram afetados a programas do FC/FEDER para apoiar a rede rodoviária principal da RTE-T. Além disso, tendo em conta a evolução no sentido da redução dos orçamentos para os transportes no âmbito da política de coesão e a importância crescente do apoio a formas de transporte mais sustentáveis no âmbito da Agenda Verde da UE, bem como o objetivo principal da política de coesão de melhorar a conectividade com e nas regiões menos desenvolvidas, 24,6 % continua a ser uma percentagem substancial.

Além disso, a programação do FEDER e do FC reconheceu a necessidade de melhorar a segurança rodoviária. A condição habilitadora 3.1, n.º 8, «Planeamento exaustivo dos transportes ao nível adequado», estipula claramente que o mapeamento multimodal, pelos Estados-Membros, das infraestruturas existentes e planeadas [...] apresenta os resultados da avaliação dos riscos de segurança rodoviária em consonância com as estratégias nacionais de segurança rodoviária existentes, juntamente com um mapeamento das estradas e troços afetados, e estabelece as prioridades no que diz respeito aos investimentos correspondentes.

Relatório Especial 9/2020: Rede rodoviária principal da UE: tempos de viagem mais curtos, mas ainda não plenamente funcional

Resposta à recomendação 2, alínea a), ponto 72: a Comissão considera que tomou as medidas que lhe competiam.

A Comissão teve em conta a recomendação constante da proposta legislativa de Regulamento RTE-T revisto. O acordo político entre os colegisladores foi alcançado em dezembro de 2023. O processo de adoção formal é da competência do Parlamento Europeu e do Conselho. Prevê-se que os Regulamentos RTE-T revistos entrem em vigor no segundo trimestre de 2024. No regulamento, a Comissão dá grande ênfase à melhoria da segurança rodoviária através de normas rodoviárias ambiciosas, bem como de metas baseadas numa distância mínima para o estabelecimento de áreas de estacionamento e descanso seguras e protegidas. Esta última medida visa igualmente melhorar as condições sociais e de trabalho dos trabalhadores do setor dos transportes.

Relatório Especial 9/2020: Rede rodoviária principal da UE: tempos de viagem mais curtos, mas ainda não plenamente funcional

Resposta à recomendação 2, alínea b), ponto 72: a Comissão está a desenvolver uma nova versão do TENtec, que conterá uma parte alargada de análise e estatística, permitindo acompanhar e avaliar a exaustividade da rede principal de forma mais eficiente. A disponibilidade de conjuntos de dados mais precisos e completos, juntamente com ferramentas de análise melhoradas, oferecerá a possibilidade de acompanhar melhor o desempenho da RTE-T, por exemplo, a evolução da velocidade de operação dos comboios de mercadorias ao longo do tempo.

Relatório Especial 10/2020: Infraestruturas de transportes da UE: é necessário acelerar a execução dos megaprojetos para concretizar atempadamente os efeitos de rede

Resposta à recomendação 2, alíneas a) e b), à recomendação 3, alíneas a), b) e c), e à recomendação 4, alínea b), pontos 83, 86 e 89: a Comissão reitera que não aceitou a recomendação.

Relatório Especial 10/2020: Infraestruturas de transportes da UE: é necessário acelerar a execução dos megaprojetos para concretizar atempadamente os efeitos de rede

Resposta à recomendação 4, alínea a), ponto 89: a Comissão aceitou parcialmente a recomendação e considera que tomou as medidas com que se comprometeu e que são da sua competência.

A Comissão teve em conta a recomendação constante da proposta legislativa de Regulamento RTE-T revisto, que reforça o papel dos coordenadores europeus. Os atos de execução previstos no acordo político sobre a revisão da RTE-T abordam os principais pontos apresentados no presente relatório especial em termos de âmbito (grandes projetos transfronteiriços, prioridades horizontais e corredores completos) e de metas (implementar ligações em falta, eliminar os principais estrangulamentos, assegurar uma definição coerente das prioridades do planeamento das infraestruturas e do investimento, estabelecer marcos indicativos e os prazos previstos).

Relatório Especial 10/2020: Infraestruturas de transportes da UE: é necessário acelerar a execução dos megaprojetos para concretizar atempadamente os efeitos de rede

Resposta à recomendação 4, alínea c), ponto 89: a Comissão considera que tomou as medidas que lhe competiam.

A Comissão teve em conta a recomendação constante da proposta legislativa de Regulamento RTE-T revisto. Prevê-se que os Regulamentos RTE-T revistos entrem em vigor no segundo trimestre de 2024 e que habilitem a Comissão a adotar atos de execução no âmbito dos corredores europeus de transporte. Basear-se-ão nos planos de trabalho dos coordenadores, o que reforçará significativamente o seu papel. Além disso, o regulamento prevê a participação dos coordenadores nos trabalhos dos órgãos de supervisão ou de direção similares de uma entidade única, com vista à coordenação, construção e/ou gestão de projetos de infraestruturas transfronteiriças.

Relatório Especial 11/2020: Eficiência energética dos edifícios: ainda é necessária maior ênfase na relação custo eficácia

Resposta à recomendação 2, ponto 92: a Comissão considera que executou plenamente a parte aceite da recomendação.

A Comissão aceitou parcialmente esta recomendação, sublinhando que a seleção de projetos em regime de gestão partilhada diz respeito ao mandato e às responsabilidades das autoridades de gestão dos Estados-Membros. A Comissão observa que o Regulamento Disposições Comuns 2021-2027 obriga as autoridades de gestão a assegurar que as operações selecionadas apresentam a melhor relação entre o montante do apoio, as atividades realizadas e a consecução dos objetivos. Os critérios e procedimentos de seleção devem também dar prioridade a operações que maximizem a contribuição do financiamento da UE para a realização dos objetivos do programa. Estas disposições visam impedir a seleção de projetos com baixo contributo para os objetivos do programa. A Comissão realça ainda que as disposições da Diretiva Desempenho Energético dos Edifícios têm de ser respeitadas, incluindo o novo requisito de os Estados-Membros ligarem as suas medidas financeiras destinadas a melhorias da eficiência energética na renovação de edifícios às poupanças de energia visadas ou alcançadas.

Relatório Especial 11/2020: Eficiência energética dos edifícios: ainda é necessária maior ênfase na relação custo eficácia

Resposta à recomendação 3, alínea c), ponto 93: a Comissão reitera que não aceitou a recomendação.

Relatório Especial 12/2020: Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento: criada para estimular o investimento na UE, mas o impacto é reduzido

Resposta à recomendação 4, alínea i), ponto 64: um grupo de trabalho interno da Comissão, que inclui todas as DG políticas ativas no âmbito da plataforma de aconselhamento InvestEU, avaliou as opções possíveis e as próximas etapas, a fim de simplificar e eventualmente fundir a assistência técnica da UE com vista a projetos de investimento na Comissão. Além disso, as DG políticas da Comissão estiveram e estão estreitamente associadas às negociações dos acordos de aconselhamento com o BEI e outros parceiros de aconselhamento, a fim de determinar o âmbito das iniciativas de aconselhamento para cada um deles.

A Comissão considera que a recomendação 4, ponto 1, foi plena e atempadamente executada.

Relatório Especial 12/2020: Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento: criada para estimular o investimento na UE, mas o impacto é reduzido

Resposta à recomendação 4, alínea ii), ponto 64: todos os acordos de aconselhamento assinados ao abrigo do programa InvestEU têm como objetivo que, pelo menos, 50 % do montante da contribuição da UE disponível ao abrigo das iniciativas de aconselhamento seja utilizado para prestar apoio ao aconselhamento ou subvenções em benefício de projetos potencialmente elegíveis para receber financiamento subsequente apoiado pelo Fundo InvestEU.

Além disso, são várias as iniciativas de aconselhamento associadas a produtos financeiros específicos do InvestEU e que desenvolvem uma reserva de projetos para estes produtos específicos.

Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que a recomendação 4, alínea ii), foi plena e atempadamente executada.

Relatório Especial 12/2020: Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento: criada para estimular o investimento na UE, mas o impacto é reduzido

Resposta à recomendação 4, alínea iii), ponto 64: a cobertura geográfica da plataforma de aconselhamento InvestEU foi alargada mediante acordos com duas instituições financeiras internacionais: o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD) abrange vários Estados-Membros (Bulgária, Croácia, Eslovénia, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, República Checa, República Eslovaca e Roménia) e o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB) abrange todos os Estados-Membros, exceto a Áustria. Foram assinados três acordos com bancos ou instituições de fomento nacionais (BIFN) (dois com BIFN franceses e um com um BIFN italiano). Além disso, os acordos de cooperação referidos pelo TCE, ou seja, os memorandos de entendimento assinados entre o Banco Europeu de Investimento e vários BIFN, não podem ser comparados com acordos de aconselhamento ao abrigo do InvestEU. Enquanto estes últimos são acordos jurídicos com incidência orçamental, os primeiros são acordos de cooperação juridicamente não vinculativos.

A Comissão considera que a recomendação 4, ponto 3, foi plena e atempadamente executada.

Relatório Especial 12/2020: Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento: criada para estimular o investimento na UE, mas o impacto é reduzido

Resposta à recomendação 4, alínea iv), ponto 64: A plataforma de aconselhamento InvestEU está ativa através dos seus parceiros de aconselhamento em todos os Estados-Membros da UE. Alguns destes parceiros de aconselhamento são mais ativos em determinados Estados-Membros e

estabeleceram uma presença local através de gabinetes locais bem conhecidos e reconhecidos nesses Estados-Membros.

A Comissão considera que a recomendação 4, ponto 4, foi plena e atempadamente executada.

Relatório Especial 12/2020: Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento: criada para estimular o investimento na UE, mas o impacto é reduzido

Resposta à recomendação 4, alínea vi), ponto 64: o anexo 4 (princípios de «Relatórios operacionais») do acordo de aconselhamento com o Banco Europeu de Investimento deriva num documento mais pormenorizado, com base na metodologia dos indicadores-chave de desempenho/indicadores-chave de acompanhamento, aplicada mediante a apresentação regular de relatórios através do sistema de informação de gestão InvestEU. Os custos das missões de aconselhamento, bem como os benefícios (por exemplo, investimentos mobilizados, pessoas formadas) são comunicados por todos os parceiros de aconselhamento. Os primeiros resultados comunicados referiam-se ao final de 2023, aquando da conclusão das primeiras missões de aconselhamento. Para uma análise mais abrangente, seria necessário recolher os resultados dos relatórios de aconselhamento ao longo de um maior período de execução.

A Comissão considera que a recomendação 4, alínea vi), foi plena e atempadamente executada.

Relatório Especial 14/2020: Ajuda ao desenvolvimento concedida pela UE ao Quénia

Resposta à recomendação 1, alínea b), ponto 83: a Comissão reitera que não aceitou a recomendação, como explicado nas suas respostas ao Relatório Especial 14/2020.

Relatório Especial 14/2020: Ajuda ao desenvolvimento concedida pela UE ao Quénia

Resposta à recomendação 2, ponto 84: a noção de massa crítica nos domínios prioritários foi estabelecida no âmbito do exercício de programação e baseia-se nos conhecimentos, nos recursos humanos (capacidade de diálogo político) e nos recursos financeiros. Por conseguinte, a adoção do programa indicativo plurianual (PIP) do Quénia marcou a data de conclusão da execução da recomendação.

Relatório Especial 14/2020: Ajuda ao desenvolvimento concedida pela UE ao Quénia

Resposta à recomendação 3, ponto 89: a Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa consideram que a recomendação foi plenamente executada.

O PIP assenta em três domínios prioritários (1. Transição ecológica: sustentabilidade e resiliência ambientais; 2. Não deixar ninguém para trás: desenvolvimento humano e inclusão digital; 3. Governação democrática, paz e estabilidade), cada um com três setores (1.1. Capital natural e resiliência; 1.2. Economia verde e negócios sustentáveis; 1.3. Energia sustentável; 2.1. Educação e competências para o emprego; 2.2. Capacitar as mulheres e os jovens; 2.3. Urbanização inclusiva e resiliente; 3.1. Governação democrática e económica; 3.2. Conflito, paz e segurança; 3.3. Migração e deslocações forçadas).

As respetivas prioridades são definidas de acordo com a distribuição das dotações financeiras no plano de ação anual de 2022 e no plano de ação plurianual de 2023-2024 adotados (https://international-partnerships.ec.europa.eu/action-plans_pt?f%5B0%5D=countries_countries_multiple_%3Ahttp%3A//publications.europa.eu/resource/authority/country/KEN).

Relatório Especial 15/2020: Proteção dos polinizadores selvagens na UE – as iniciativas da Comissão não deram frutos

Resposta à recomendação 1, alínea b), ponto 66: a Comissão considera que esta recomendação foi plenamente executada, uma vez que as responsabilidades entre as três Direções-Gerais (DG) na revisão da iniciativa e na sua execução foram claramente definidas desde o início, em consonância com as competências de cada DG.

A Comissão reitera que forneceu elementos de prova sobre a estrutura de governação externa (Estados-Membros, partes interessadas).

No que diz respeito à governação interna, três DG (DG ENV, DG AGRI, DG SANTE) coordenam formalmente a iniciativa revista, como demonstrado pelo roteiro (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13142-EU-pollinators-initiative-revision_pt). Por conseguinte, as responsabilidades estão claramente definidas, sendo que cada DG lidera nos domínios de intervenção da sua competência: a DG AGRI no âmbito da agricultura (política agrícola comum), no contexto da ação 5, a DG SANTE no âmbito dos pesticidas e biocidas, no contexto da ação 6, e a DG ENV no âmbito das políticas ambientais, incluindo a coordenação global da iniciativa.

Relatório Especial 15/2020: Proteção dos polinizadores selvagens na UE – as iniciativas da Comissão não deram frutos

Resposta à recomendação 2, alínea a), ponto 68: o formato dos quadros de ação prioritária (QAP) plurianuais acordado com os Estados-Membros em maio de 2018 não contemplava uma secção específica relacionada com os polinizadores, mas a secção dos QAP sobre o valor acrescentado das medidas prioritárias já poderia ser utilizada para descrever as medidas relativas aos polinizadores. Por conseguinte, a necessidade de abordar as medidas prioritárias para importantes *habitats* de polinizadores no âmbito dos quadros de ação prioritária foi expressa oralmente e por escrito na reunião do Grupo de Peritos nas Diretivas Aves e *Habitats* (reunião do NADEG) de 29 e 30 de novembro de 2018. Mais tarde, na reunião do NADEG de 6 e 7 de maio de 2020, a Comissão solicitou novamente a inclusão das medidas relativas aos polinizadores nos QAP, no âmbito da lista de controlo atualizada para a avaliação dos QAP, com uma pergunta sobre os polinizadores. Consequentemente, apenas os QAP atualizados ou apresentados após maio de 2020 foram avaliados pela Comissão no que diz respeito aos polinizadores.

Relatório Especial 15/2020: Proteção dos polinizadores selvagens na UE – as iniciativas da Comissão não deram frutos

Resposta à recomendação 3, alínea a), ponto 69: a Comissão executou a recomendação ao propor a alteração dos regulamentos de execução relativos aos produtos fitofarmacêuticos (PFF), a fim de incluir salvaguardas para as abelhas selvagens. A Comissão partilhou as primeiras propostas com os Estados-Membros em dezembro de 2023. Já em 2021, a Comissão complementou as suas orientações sobre autorizações de emergência com três páginas adicionais, a fim de fornecer orientações aos Estados-Membros relativamente às justificações. Além disso, a Comissão mandatou a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA) no sentido de desenvolver novos protocolos para a verificação das autorizações de emergência.

Relatório Especial 15/2020: Proteção dos polinizadores selvagens na UE – as iniciativas da Comissão não deram frutos

Resposta à recomendação 3, alínea b), ponto 69: a Comissão executou plenamente a recomendação e está empenhada, juntamente com os Estados-Membros, em dar seguimento ao

plano de trabalho apresentado em outubro de 2023 com vista ao desenvolvimento de métodos de ensaio centrados nos polinizadores selvagens. A Comissão conseguiu encontrar três Estados-Membros dispostos a agir como países líderes na apresentação de três projetos de protocolos de ensaio sobre as abelhas à Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) em 2023. Devido à ausência de provas suficientemente sólidas, a maioria dos Estados-Membros apoiou, em 2022, a adoção de uma abordagem de limiar indefinido como objetivo específico de proteção, tanto para os abelhões, como para as abelhas solitárias, até ficarem disponíveis mais dados. Na prática, isto significa que serão necessários estudos de campo, exceto se uma substância cumprir determinados critérios. Estes critérios serão incluídos no regulamento da Comissão que estabelece os princípios uniformes aplicáveis à avaliação e autorização dos produtos fitofarmacêuticos.

Relatório Especial 16/2020: Semestre Europeu: as recomendações específicas por país tratam de questões importantes, mas necessitam de melhor aplicação

Resposta à recomendação 1, alínea b), ponto 59: a introdução de planos de recuperação e resiliência (PRR) em 2021 proporcionou incentivos claros aos Estados-Membros, com vista a reforçarem a aplicação das recomendações específicas por país (REP), uma vez que têm de dar resposta a todos ou a um subconjunto significativo de desafios identificados nas REP pertinentes formuladas pelo Conselho, incluindo os desafios relacionados com o emprego e a redução da pobreza, a investigação e o desenvolvimento. Nos últimos anos, as REP têm-se centrado na execução dos PRR.

Relatório Especial 16/2020: Semestre Europeu: as recomendações específicas por país tratam de questões importantes, mas necessitam de melhor aplicação

Resposta à recomendação 2, alínea c), e à recomendação 5, alínea b), pontos 61 e 64: a Comissão não aceitou a recomendação.

Relatório Especial 17/2020: Instrumentos de defesa comercial: o sistema que protege as empresas da UE contra importações objeto de dumping e de subvenções funciona bem

Resposta à recomendação 4, ponto 2), ponto 98: a Comissão adiou a execução da recomendação para 2025. A execução da recomendação reflete-se no plano de avaliação plurianual da DG Comércio, que prevê uma avaliação dos instrumentos de defesa comercial da UE em 2025.

Esta data foi escolhida de modo a dar mais tempo para recolher dados suficientes, na sequência da aplicação das alterações legislativas no domínio dos instrumentos de defesa comercial em dezembro de 2017 e junho de 2018, a fim de permitir uma avaliação *ex post* adequada. O prazo tem em conta a duração dos processos de defesa comercial, desde a apresentação de denúncias até à instituição de medidas e à realização de reexames.

Relatório Especial 17/2020: Instrumentos de defesa comercial: o sistema que protege as empresas da UE contra importações objeto de dumping e de subvenções funciona bem

Resposta à recomendação 5, ponto 99: a Comissão considera que a recomendação foi executada. A Comissão especificou os critérios com vista a dar início a um inquérito *ex officio* através da atualização dos seus sítios Web, tendo recentemente iniciado outros inquéritos *ex officio*, como o inquérito antissubvenções relativo aos veículos elétricos a bateria provenientes da China. A Comissão reitera que a razão pela qual os processos *ex officio* só se justificam em circunstâncias excecionais é o facto de o elevado nível de elementos de prova necessário para dar início a um processo só estar normalmente disponível para os produtores europeus em causa. Por conseguinte, são necessários conhecimentos e elementos de prova de que as importações de um produto

específico seriam objeto de *dumping* ou de subvenções, incluindo o acesso a dados pormenorizados de propriedade industrial relativos ao desempenho de uma indústria a nível desse produto específico.

Relatório Especial 21/2020: Controlo dos auxílios estatais às instituições financeiras na UE: é necessário um balanço de qualidade

Resposta à recomendação 1, ponto 2), ponto 72: dado que a Comissão não concluiu a avaliação (recomendação 1, ponto 1), não pode ter tomado quaisquer medidas de acompanhamento em conformidade com a recomendação.

Relatório Especial 21/2020: Controlo dos auxílios estatais às instituições financeiras na UE: é necessário um balanço de qualidade

Resposta à recomendação 3, ponto 74: a Comissão considera que a recomendação foi plenamente executada.

Em primeiro lugar, a Comissão gostaria de recordar que é muito difícil definir indicadores de desempenho simples que permitam uma avaliação significativa da forma como os seus objetivos são atingidos anualmente.

Em segundo lugar, o número limitado de decisões de auxílio ao setor bancário nos últimos anos também não constituiria uma base sólida para tirar conclusões gerais sobre os indicadores de desempenho que, devido ao seu caráter anual, se baseiam em poucas observações.

Por último, os indicadores de desempenho específicos estão normalmente reservados às atuais prioridades da Comissão e o número muito inferior de casos bancários em comparação com o rescaldo da crise financeira torna difícil justificar que continuem a ser necessários indicadores específicos para os auxílios ao setor bancário.

Por estas razões, a Comissão reconsiderará, no início do próximo mandato, se é adequado e necessário manter indicadores de desempenho específicos para os auxílios estatais ao setor bancário.

Relatório Especial 22/2020: Futuro das agências da UE – potencial para maior flexibilidade e cooperação

Resposta à recomendação 2, alínea b), ponto 86: a Comissão sublinha que o prazo ainda se encontra pendente. Considera igualmente que a recomendação foi executada na medida do possível nesta fase, uma vez que a execução futura terá lugar como previsto no contexto do processo de elaboração do quadro financeiro plurianual (QFP).

Qualquer referência ao planeamento final no que diz respeito à elaboração do QFP pós-2027 é demasiado prematura. As prioridades de cada agência serão revistas em tempo útil antes do período do novo QFP. A avaliação pode ter início no decurso de 2025. À semelhança do que foi feito para o atual QFP, a proposta do próximo QFP abrangerá as agências e refletirá as prioridades revistas. A Comissão confirma que a avaliação das prioridades e necessidades das agências terá início em tempo útil no que respeita ao próximo QFP.

No entanto, importa notar que a Comissão analisa regularmente e de forma contínua as necessidades de recursos de cada agência, individualmente e com uma abordagem diferenciada, bem como propõe reforços dos seus orçamentos sempre que tal se justifique e seja possível no âmbito do QFP e do processo orçamental. Para mais informações sobre as avaliações em curso, ver

a resposta à recomendação 2, alínea c), do Relatório Especial 22/2020 e os quadros recapitulativos da evolução do projeto de orçamento para 2025.

Relatório Especial 22/2020: Futuro das agências da UE – potencial para maior flexibilidade e cooperação

Resposta à recomendação 2, alínea c), ponto 86: a Comissão considera que a recomendação foi plena e atempadamente executada, como ilustrado por vários exemplos relativos ao projeto de orçamento, aos orçamentos retificativos e às transferências.

A Comissão analisa anualmente os recursos financeiros e humanos das agências durante as audições orçamentais com base nos pedidos de orçamento apresentados pelas agências à Comissão. Os pedidos e as necessidades das agências são devidamente tidos em conta e ajustados sempre que tal se justifique e seja possível no âmbito do QFP.

O quadro recapitulativo constante das páginas 84 e 85 dos destaques políticos do mapa previsional para o orçamento de 2025 ilustra concretamente que o aumento do orçamento proposto e o aumento de pessoal por agência variam muito e são adaptados a cada situação individual. A subvenção do orçamento da UE proposta para 2025, em comparação com 2024, entre as diversas agências varia entre menos 100 % e mais 174 %. A evolução proposta para os lugares do quadro de pessoal varia entre as agências, indo de zero a um aumento de 242 lugares.

Além do processo orçamental, antes de apresentar novas propostas legislativas, a Comissão realiza avaliações de impacto e consulta as agências sobre os recursos necessários para levar a cabo as novas tarefas propostas. Esses recursos e a sua justificação são então incluídos nas fichas financeiras legislativas que acompanham as propostas legislativas da Comissão. Estes novos recursos podem também ser revistos durante as negociações destas propostas e antes de os colegisladores adotarem formalmente a legislação, a fim de realinhar os recursos com os calendários de execução revistos ou com as tarefas revistas pelos colegisladores durante as negociações.

Por último, mas não menos importante, a Comissão também acompanha de perto a execução orçamental da Agência e está pronta a prestar-lhe assistência ao nível de ajustamentos orçamentais, sempre que necessário. Por exemplo, uma agência tem a possibilidade de devolver dotações que não consegue utilizar, quando devidamente justificado, no exercício de transferência global no outono de cada ano.

Por conseguinte, a evolução das necessidades das agências é devidamente tida em conta ao longo do ano, no quadro das regras financeiras aplicáveis e dentro dos condicionalismos do QFP.

A autoridade orçamental não pode satisfazer todos os pedidos das agências descentralizadas, uma vez que tal comprometeria o respeito dos limites máximos do QFP. Uma abordagem mais flexível em matéria de pessoal reduziria, por sua vez, os recursos disponíveis para as despesas operacionais nos orçamentos das agências e aumentaria a pressão sobre as despesas administrativas no orçamento da União, decorrentes das futuras despesas com pensões. Ao analisar os pedidos das agências descentralizadas, a Comissão tem em conta estes aspetos.

A Comissão observa que as necessidades emergentes e excecionais das agências são avaliadas ao longo do ano dentro das limitações do QFP e são devidamente tidas em conta, se for caso disso, no(s) projeto(s) de orçamento retificativo(s) e nas transferências. Este processo permite, portanto, ajustamentos ao longo do ano e não apenas no ano X+2.

Relatório Especial 22/2020: Futuro das agências da UE – potencial para maior flexibilidade e cooperação

Resposta à recomendação 3, alínea b), ponto 88: a Comissão considera que a recomendação foi plena e atempadamente executada.

A partir de 2021, nos seus pareceres sobre os documentos únicos de programação das agências descentralizadas, a Comissão apela a uma ligação mais estreita entre os indicadores de desempenho e o contributo das agências para a execução das políticas da UE, ao invés de se concentrar excessivamente nos resultados e nas atividades.

Por conseguinte, as agências são incentivadas e convidadas a definir os indicadores de desempenho, de modo a existir uma ligação clara com os objetivos estratégicos pertinentes. As direções-gerais parceiras darão mais atenção a este aspeto no acompanhamento das respetivas agências. Com base nestes esforços, a Comissão espera que as informações sobre o desempenho fornecidas pelas agências melhorem gradualmente ao longo dos anos.

No entanto, as próprias agências descentralizadas continuam a ser responsáveis pelas informações prestadas nos documentos únicos de programação e noutros documentos comprovativos apresentados à autoridade orçamental. A Comissão reitera que só pode incentivar as agências a definirem indicadores de desempenho adequados, mas que são as próprias agências as entidades responsáveis pelo acompanhamento do seu desempenho.

Relatório Especial 22/2020: Futuro das agências da UE – potencial para maior flexibilidade e cooperação

Resposta à recomendação 3, alínea c), ponto 88: a Comissão considera que a recomendação foi plenamente executada.

A Comissão salienta que a abordagem comum continua a ser o principal quadro político das instituições com vista a assegurar o bom funcionamento e a solidez da estrutura de governação das agências. A abordagem comum estabelece uma composição normalizada do conselho de administração das agências, sem prejuízo das disposições aplicáveis às agências existentes. A Comissão avalia a governação das agências e, se for caso disso, apresenta propostas legislativas em conformidade com a abordagem comum. Tendo em conta o que precede, a Comissão não considerou adequado nem justificado, em nenhuma das revisões aos atos constitutivos das agências efetuadas desde setembro de 2020, alterar a dimensão dos conselhos de administração, uma vez que esta refletia a abordagem comum. Além disso, desde 2021, foram lançadas 12 avaliações externas, incluindo a avaliação transversal das agências que lidam com o emprego (Cedefop, EU-OSHA, Eurofound e ETF), sendo estas últimas as agências para as quais a questão da dimensão do conselho de administração é particularmente importante. Esta avaliação está a ser finalizada.

Relatório Especial 24/2020: Processos de controlo das concentrações e anti-*trust* na UE conduzidos pela Comissão: é necessário reforçar a fiscalização do mercado

Resposta à recomendação 1, ponto 94: a Comissão considera que a recomendação foi plenamente executada.

A Comissão expandiu e melhorou a utilização dos canais de informação já existentes para recolher informações sobre possíveis violações do direito da concorrência, nomeadamente por cartéis ilegais. Essas medidas já foram aplicadas e exigem investimentos contínuos. A Comissão alargou igualmente o âmbito de aplicação do seu instrumento de denúncia anónima, de modo a abranger explicitamente outras formas de infrações à concorrência, com uma campanha de

acompanhamento nas redes sociais e um sítio Web atualizado para aumentar a sensibilização. Além disso, revelou publicamente que várias das rusgas a cartéis efetuadas nos últimos dois anos foram desencadeadas por informações de mercado fora do âmbito do regime de clemência. Estas ações ilustram que as medidas adotadas desde a auditoria do TCE já estão a gerar resultados. A fim de reforçar a deteção *ex officio*, a Comissão colaborou com autoridades nacionais responsáveis pela aplicação das regras de não concorrência. De modo a reforçar a sua capacidade de identificar e recolher proativamente, também no contexto da aplicação *ex officio*, as informações relevantes para o mercado fornecidas por fontes Web acessíveis ao público, criou uma equipa de diretores de tecnologia.

A Comissão não aceitou nem executou a segunda parte da recomendação, pois considera que a sua metodologia de definição de prioridades no domínio anti-*trust* é equilibrada, dando prioridade às potenciais infrações que tenham um impacto significativo no mercado interno.

Relatório Especial 24/2020: Processos de controlo das concentrações e anti-*trust* na UE conduzidos pela Comissão: é necessário reforçar a fiscalização do mercado

Resposta à recomendação 2, alínea a), ponto 99: a Comissão reforçou novamente o procedimento simplificado destinado a reduzir os requisitos de informação para as notificações de concentrações, forneceu orientações para assegurar uma melhor cobertura das operações relevantes para o mercado único e está prestes a lançar um pedido de notificação eletrónica.

A Comissão reitera que a segunda parte da recomendação – ou seja, a realização de uma análise pormenorizada dos custos e benefícios da cobrança de taxas de depósito de concentrações – não foi aceite.

Relatório Especial 24/2020: Processos de controlo das concentrações e anti-*trust* na UE conduzidos pela Comissão: é necessário reforçar a fiscalização do mercado

Resposta à recomendação 2, alínea c), ponto 99: a Comissão lançou uma avaliação dos efeitos dissuasores das medidas de aplicação das regras da concorrência na UE, incluindo coimas. O relatório final está previsto para 30 de novembro de 2024. Como tal, a metodologia ainda não foi atualizada.

Relatório Especial 24/2020: Processos de controlo das concentrações e anti-*trust* na UE conduzidos pela Comissão: é necessário reforçar a fiscalização do mercado

Resposta à recomendação 4, alínea b), ponto 103: a Comissão reitera que não aceitou nem executou a recomendação 4, alínea b). A Comissão não aceitou nem executou a recomendação, pois considera que a OCDE está bem posicionada para realizar essas avaliações pelos pares, tendo em conta a sua independência e uma vez que dispõe dos conhecimentos especializados necessários. A OCDE realiza análises aprofundadas da legislação e das políticas em matéria de concorrência em diferentes jurisdições (incluindo a União Europeia) desde 1998. A Comissão gostaria igualmente de recordar que não tem poderes para obrigar as autoridades nacionais da concorrência (ANC) a participarem nessas avaliações pelos pares. No entanto, a Comissão observa que as ANC participam nos trabalhos do Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Agência da Rede Internacional da Concorrência (RIC).

Relatório Especial 25/2020: União dos Mercados de Capitais – Arranque lento para um objetivo ambicioso

Resposta à recomendação 2, alínea a), ponto 132: a Comissão reitera que não aceitou a recomendação.

A Comissão já reviu as boas práticas e delineou as orientações que os intervenientes nos diferentes níveis podem seguir[5]. Cabe agora aos Estados-Membros tirar partido deste trabalho. Vários Estados-Membros elaboraram estratégias nacionais para os mercados de capitais. A Comissão acompanhará de perto e apoiará os progressos na criação de um ecossistema interligado de mercados de capitais robusto, transparente e acessível na UE, inclusive através de assistência técnica contínua. A Comissão pretende reforçar o seu acompanhamento e diálogo com os Estados-Membros e prosseguir os seus esforços para dar resposta às necessidades dos mercados locais.

Relatório Especial 25/2020: União dos Mercados de Capitais – Arranque lento para um objetivo ambicioso

Resposta à recomendação 2, alínea b), ponto 132: A Comissão considera que esta recomendação foi executada.

perante a pandemia e a crise provocada pela guerra contra a Ucrânia, a tónica foi transferida para ações como o apoio de emergência aos cidadãos e às empresas e o processo do Semestre Europeu, pelo que a publicação dos relatórios específicos por país e das recomendações por país foi temporariamente suspensa.

No entanto, os mercados de capitais continuaram a ser avaliados, embora de forma diferente, em 19 relatórios por país relativos a 2020. Vários Estados-Membros (por exemplo, Bulgária, Chipre, Estónia, Grécia, Letónia e Roménia) receberam recomendações específicas dirigidas aos respetivos mercados de capitais. Por exemplo, Chipre recebeu uma recomendação para garantir um acesso adequado ao financiamento e à liquidez, especialmente para as pequenas e médias empresas, o que corresponde a uma medida mais ampla e inclui o acesso ao financiamento bancário e aos mercados de capitais. Por outro lado, a Estónia recebeu uma recomendação no sentido de garantir um acesso suficiente ao financiamento, a qual é mais restritiva e refere-se à evolução dos mercados de capitais nos Estados-Membros.

Entretanto, foi criado o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, com vista a ajudar os Estados-Membros a empreenderem reformas e investimentos que respondam aos desafios identificados nas anteriores recomendações específicas por país.

Relatório Especial 25/2020: União dos Mercados de Capitais – Arranque lento para um objetivo ambicioso

Resposta à recomendação 2, alínea c), ponto 132: a Comissão regista a avaliação da recomendação efetuada pelo TCE. Todavia, considera que a recomendação foi executada, na medida do possível, ao abrigo do regulamento que cria um instrumento de assistência técnica.

A abordagem orientada para a procura, prevista no regulamento que cria um instrumento de assistência técnica, permite que cada Estado-Membro apresente um pedido de apoio que será selecionado para financiamento, desde que cumpra os critérios de seleção definidos e receba uma avaliação e validação positivas por parte do Colégio. Na opinião da Comissão, as iniciativas de sensibilização associadas aos convites anuais do instrumento de assistência técnica garantem que todos os Estados-Membros que precisem recebem informações completas e são incentivados a solicitar apoio para o desenvolvimento dos mercados de capitais locais.

[5] Comissão, SWD(2019) 99: *Capital Markets Union: progress on building a single market for capital for a strong Economic and Monetary Union* (não traduzido para português).

Relatório Especial 26/2020: Ambiente marinho: a proteção da UE é vasta, mas superficial

Resposta à recomendação 1, primeiro travessão, ponto 88: a Comissão gostaria de recordar que o plano de ação para o meio marinho é uma iniciativa política aprovada pelo colegislador ao abrigo da Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030. Contribui para o objetivo de proteger jurídica e eficazmente 30 % dos mares da UE até 2030, sendo que um terço corresponde a áreas estritamente protegidas. Embora a avaliação da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (DQEM) da UE ainda não tenha sido concluída, a sua execução está, no entanto, em curso. São dignas de notas a recente adoção e a aplicação em curso pelos Estados-Membros dos valores-limite ao abrigo da DQEM – dois valores-limite para a integridade dos fundos marinhos (descritor 6 ao abrigo da DQEM) – dois valores-limite para o ruído (descritor 11 da DQEM, também um resultado do plano de ação para o meio marinho). Além disso, está em curso a adoção de valores-limite para as espécies sensíveis (descritor 1 da DQEM, também um resultado do plano de ação para o meio marinho).

Relatório Especial 26/2020: Ambiente marinho: a proteção da UE é vasta, mas superficial

Resposta à recomendação 1, segundo travessão, ponto 88: em primeiro lugar, a Comissão gostaria de reiterar a sua resposta anterior de que todos os *habitats* e espécies marinhas nas águas marinhas dos Estados-Membros da UE estão protegidos pela Diretiva-Quadro Estratégia Marinha. Além disso, uma vez que a conservação dos recursos biológicos marinhos é da competência exclusiva da União Europeia no âmbito da política comum das pescas (PCP), quando os Estados-Membros adotam medidas relativas a atividades de pesca, estão sujeitos às regras e procedimentos da PCP. Assim, cabe aos Estados-Membros conceber medidas adequadas de conservação das pescas, a nível nacional ou regional, a fim de contribuir para reforçar a proteção das espécies e *habitats* sensíveis.

Além disso, embora a proposta de regulamento relativo ao restauro da natureza vise aumentar a cobertura dos *habitats* protegidos e não se refira a espécies protegidas, também beneficiará as espécies, ao melhorar e alargar os seus *habitats*.

Por último, o plano de ação para o meio marinho propõe várias medidas que deverão reduzir as capturas acidentais de espécies ameaçadas. Embora, em 2023, o plano se tenha centrado em duas espécies que se encontram numa situação grave, mas já protegidas pelo direito da UE (ou seja, a toninha-comum das águas ibero-atlânticas, do mar Báltico e do mar Negro, bem como o golfinho no golfo da Biscaia), em 2024 o plano centra-se noutras espécies não incluídas nos anexos das Diretivas Aves e *Habitats*, como os tubarões e as raias. Até 2030, a necessidade de os Estados-Membros adotarem medidas é alargada de modo a abranger todas as espécies em estado de conservação desfavorável ou ameaçadas de extinção e protegidas pelo direito da UE, bem como quaisquer outras espécies marinhas sensíveis que necessitem de proteção.

RESPOSTAS DA REDE DE AGÊNCIAS DA UE AO RELATÓRIO ANUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2023, CAPÍTULO 3: ORÇAMENTO DA UE: OBTER RESULTADOS

Recomendação 2, alínea a)

Resposta da UEAN:

A Rede concorda com a conclusão do TCE.

A Rede gostaria de reiterar a necessidade de uma abordagem coordenada dos serviços da Comissão para incluir as agências no processo de avaliação.

Recomendação 3, alínea a)

Resposta da UEAN:

A Rede concorda com a conclusão do TCE.

A Rede considera que cada objetivo político da Comissão no âmbito do QFP deveria ter definido indicadores-chave de desempenho; deste modo, as agências poderiam ligar os seus resultados do DOCUP aos indicadores-chave de desempenho pertinentes, que poderiam ser revistos durante o ciclo do QFP. Tal asseguraria a aplicação adequada da lógica de intervenção, com uma descida em cascata desde os objetivos políticos/impactos esperados até às contribuições específicas.

Recomendação 4, alínea a)

Resposta da UEAN:

A Rede concorda com a conclusão do TCE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 4: RECEITAS»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal de Contas Europeu (TCE) considerar que o nível de erro nas operações de receitas continua a estar isento de erros materiais e de os sistemas relativos às receitas que examinou foram, de um modo geral, eficazes. A Comissão dará seguimento às questões identificadas pelo TCE e através do seu próprio trabalho de controlo e auditoria.

No que diz respeito ao **rendimento nacional bruto (RNB)**, a Comissão atribui grande importância ao acompanhamento rigoroso da apresentação atempada dos trabalhos sobre as reservas relativas ao RNB pelos Estados-Membros, tendo criado um sistema de controlo do cumprimento dos requisitos legais pelos Estados-Membros. A Comissão prosseguiu os seus trabalhos sobre o atual ciclo de verificação do RNB de 2020-2024, em conformidade com os documentos-quadro pertinentes e de acordo com o calendário acordado. A Comissão e os Estados-Membros continuam a acompanhar as questões relacionadas com a globalização nas contas nacionais, incluindo o RNB para os recursos próprios.

No que se refere ao r**ecurso próprio baseado no IVA**, a Comissão prossegue os seus esforços para reduzir o número de reservas em aberto de declarações de IVA.

No que diz respeito aos **recursos próprios tradicionais** (RPT), a Comissão continuará a acompanhar os pontos em aberto relativos aos RPT e incluiu a fiabilidade das contas A e B como tema específico no programa de inspeção de 2024 para 12 Estados-Membros. Por outro lado, a Comissão confirma que espera concluir o novo cálculo dos montantes finais devidos pelos Estados-Membros pela subavaliação dos têxteis e calçado importados da China até 31 de dezembro de 2024. Além disso, em 2023, a Comissão propôs a reforma mais ambiciosa da união aduaneira, atualmente em negociação com os colegisladores. Uma vez acordada e aplicada, esta reforma reforçará drasticamente as capacidades de análise, gestão dos riscos e controlo da união aduaneira.

No que diz respeito às **receitas da UE relativas aos resíduos de embalagens de plástico não reciclados**, a Comissão prossegue ativamente os seus trabalhos sobre a aplicação deste novo recurso próprio.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES FORMULADAS PELO TCE

1. Exame de elementos dos sistemas de controlo interno

Trabalhos de verificação do RNB

A Comissão atribui uma grande importância ao controlo rigoroso da apresentação atempada dos trabalhos sobre as reservas relativas ao RNB pelos Estados-Membros (pontos 4.9-4.11). A

Comissão criou um sistema de controlo do cumprimento dos requisitos legais pelos Estados-Membros e informa as partes interessadas sobre o ponto da situação das reservas de forma transparente.

A Comissão prosseguiu os seus trabalhos sobre o atual ciclo de verificação do RNB de 2020-2024, em conformidade com os documentos-quadro pertinentes e o calendário acordado. Tal dizia respeito, em especial, aos controlos dos inventários RNB dos Estados-Membros e do Reino Unido, incluindo visitas de informação sobre o RNB a esses países e a formulação de pontos de ação e reservas[1], se for caso disso.

Em 2023, a Comissão levantou a reserva relativa ao RNB sobre a globalização para todos os Estados-Membros, com exceção do Luxemburgo, cujos debates estão a ser finalizados. A Comissão e os Estados-Membros continuam a acompanhar as questões relacionadas com a globalização nas contas nacionais, incluindo o RNB para os recursos próprios.

Reservas relativas ao RNB

Em relação às observações do TCE sobre a cobrança de juros de mora quando as reservas relativas ao RNB foram abordadas após o prazo (ponto 4.14), a Comissão gostaria de sublinhar que avaliou, em todos os casos pertinentes, se as disposições jurídicas relacionadas com os juros de mora eram aplicáveis. A Comissão concluiu, com base na metodologia já existente, que não havia casos semelhantes para as reservas relativas ao RNB levantadas em 2023.

Reservas relativas ao IVA

No que se refere ao recurso próprio baseado no IVA e à gestão das reservas conexas (ponto 4.16), a Comissão considera que se registaram progressos satisfatórios na redução do número de reservas pendentes, também no que diz respeito às reservas pendentes há mais de 5 anos. O TCE reconhece igualmente que a resolução de problemas de longa data depende em grande medida da prestação de informações pertinentes pelos Estados-Membros.

Fiabilidade e comparabilidade dos dados utilizados para calcular as receitas da UE baseadas baseados nos resíduos de embalagens de plástico

No que diz respeito às receitas da UE baseadas nos resíduos de embalagens de plástico (pontos 4.23 a 4.24), este recurso próprio foi introduzido em 2021 e as primeiras declarações foram recebidas em julho de 2023. As primeiras inspeções tiveram lugar no terceiro trimestre de 2023 e foram concluídas em 2024. O trabalho da Comissão para assegurar a adequação, fiabilidade e comparabilidade dos dados relativos ao recurso próprio está em curso e as questões mencionadas no relatório são devidamente tidas em conta durante este processo. Em 2023, as receitas foram calculadas e cobradas com base em previsões e posteriormente ajustadas através dos saldos. Trata-se de um exercício normalizado baseado nas regras previstas nos regulamentos relativos à disponibilização, aplicáveis ao RNB, ao IVA e aos recursos próprios baseados nos resíduos de embalagens de plástico. Por conseguinte, a apresentação tardia da declaração grega não teve qualquer impacto nas receitas de 2023. Neste caso, a diferença entre as previsões e a declaração foi temporariamente coberta pelo recurso próprio baseado no RNB. Será incluído nos saldos de 2024 (a comunicar em 2025) e será cobrado de acordo com as regras normais.

[1] As reservas relativas ao RNB são levantadas pela Comissão quando foram identificadas insuficiências na forma como um Estado-Membro compilou os seus valores do RNB. São emitidas reservas em caso de questões com potencial impacto significativo e permanecem em aberto até que as questões tenham sido resolvidas.

As questões relativas à qualidade das estatísticas a nível dos Estados-Membros não representam uma deficiência no sistema de controlo interno da Comissão. Além disso, não conduzem a erros na cobrança das receitas da UE. A qualidade das estatísticas dos Estados-Membros é devidamente analisada durante as inspeções da Comissão. Qualquer deficiência detetada resultará na colocação de uma reserva que tem de ser corrigida antes de os montantes do recurso próprio correspondente serem aceites e se tornarem definitivos.

Resposta relativa à Caixa 4.2

Insuficiências na fiabilidade e comparabilidade dos dados

Ponto de medição

Durante as suas visitas de controlo do recurso próprio de plástico, a Comissão verifica junto das autoridades nacionais competentes se as quantidades são comunicadas no ponto de cálculo, ou seja, na entrada no processo de reciclagem ou, por derrogação, na saída das operações de triagem, e, neste caso, de que forma esta derrogação é aplicada. Em todos os casos em que a aplicação da derrogação não seja satisfatória, a Comissão formula as reservas necessárias para assegurar a comparabilidade.

O requisito da legislação em matéria de embalagens consiste em utilizar taxas médias de perda apenas quando não for possível obter dados fiáveis de outra forma. A Comissão propôs um ato delegado sobre as taxas de perda médias harmonizadas em 2021 que foi rejeitado pelo Conselho. A Comissão está atualmente a trabalhar numa nova versão de um ato legislativo sobre as taxas médias de perda.

Métodos de compilação estatística

O modelo de declaração estatística inclui a comunicação de informações sobre dois métodos e uma decisão de compensação, que os Estados-Membros são obrigados a comunicar. Durante as suas visitas de controlo, a Comissão verifica se são utilizados um ou dois métodos e formula reservas sempre que seja utilizado apenas um método, ou não seja aplicado um equilíbrio entre os dois métodos, ou se um dos dois métodos apresenta incoerências.

Garantia de que os resíduos de plástico estão efetivamente a ser reciclados

Alguns Estados-Membros auditam instalações de reciclagem no seu território e mesmo em países terceiros. Em quatro dos oito Estados-Membros inspecionados até à data, as organizações competentes em matéria de responsabilidade do produtor ou os auditores externos auditam as quantidades recicladas, bem como as instalações de reciclagem. De salientar que os Estados-Membros que até à data foram inspecionados pertencem ao grupo de risco mais elevado, razão pela qual foram considerados prioritários para inspeção. A Comissão formula reservas sobre os dados relativos à reciclagem que não podem ser verificados durante as inspeções.

Plano de Ação Aduaneira

A Comissão propôs a reforma mais ambiciosa da união aduaneira desde a sua criação, que está atualmente a ser negociada com os colegisladores (pontos 4.25 a 4.29). Para preparar esta proposta, a Comissão antecipou a ação 17 do plano de ação aduaneira sobre a eventual criação de uma Agência/Autoridade Aduaneira da UE. Muitas outras ações foram também incorporadas e reforçadas na proposta, a fim de lhes proporcionar uma base jurídica e digital mais sólida. Uma vez

acordada e aplicada, esta reforma reforçará drasticamente as capacidades de análise, gestão dos riscos e controlo da união aduaneira. A Comissão exerceu de forma diligente o seu direito de iniciativa e investe agora de forma significativa em estreita colaboração com o Conselho e o Parlamento Europeu para fazer avançar o dossiê da forma mais eficiente possível. Por conseguinte, embora a Comissão reconheça um atraso na execução de algumas das ações do plano, é igualmente importante notar que apenas quatro de todas as ações do Plano de Ação Aduaneira foram anteriormente identificadas como contribuindo potencialmente para reduzir o défice aduaneiro.

III.RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 4.1 – Cobrar juros de mora aos Estados-Membros quando as reservas relativas ao RNB não são plenamente cumpridas dentro do prazo

Cobrar juros de mora quando os Estados-Membros não fornecem todas as informações necessárias para abordar de forma abrangente as reservas e corrigir os dados do RNB dentro do prazo fixado.

(Prazo de execução: até meados de 2025)

A Comissão **não aceita** esta recomendação.

Em conformidade com a interpretação que a Comissão faz da legislação aplicável, a Comissão Europeia cobra juros aos Estados-Membros quando as reservas relativas ao RNB são abordadas de forma abrangente após o termo do prazo. A aplicação de juros de mora quando a informação é parcialmente fornecida dentro do prazo não é mencionada na legislação. Por conseguinte, a Comissão não está em condições de aceitar esta recomendação.

Recomendação 4.2 — Verificar os progressos comunicados pelos Estados-Membros e apontar os principais elementos do quadro de critérios e normas de risco financeiro (FRC) a aplicar

Verificar o ponto da situação da aplicação do quadro de critérios e normas comuns de risco financeiro nos Estados-Membros através de visitas de acompanhamento por amostragem, identificar os elementos de FRC que devem ser implementados com caráter prioritário e tomar as medidas necessárias para apoiar os Estados-Membros na sua aplicação sem demora.

(Prazo de execução: até ao final de 2026)

A Comissão **aceita** esta recomendação.

A Comissão sublinha, além disso, que a alteração da Decisão relativa aos critérios de risco financeiro (FRC) foi adotada em 4 de abril de 2024, em conformidade com as recomendações do TCE no seu Relatório Especial n.º 04/2021 sobre os controlos aduaneiros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, CAPÍTULO 5: MERCADO ÚNICO, INOVAÇÃO E DIGITAL

I. RESPOSTAS SUCINTAS DA COMISSÃO

Os pagamentos no âmbito da rubrica 1, «Mercado Único, Inovação e Digital», do quadro financeiro plurianual (rubrica 1 do QFP) abrangem vários programas, como o **Mecanismo Interligar a Europa (MIE), o Horizonte 2020 (H2020) e o Horizonte Europa (HE)**.

A Comissão toma nota do **nível de erro** calculado pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE) (ponto 5.7), que se situa em valores coerentes com os registados nos últimos anos.

O **Horizonte Europa** é o maior programa de investigação e inovação no continente, Baseia-se na experiência adquirida com o H2020.

O desembolso dos fundos da UE tem impacto direto sobre o risco de erros. A Comissão concorda que uma simplificação das regras poderá reduzir este risco. Assim, o Horizonte Europa utiliza um **Modelo de Convenção de Subvenção (MCS)** normalizado para todos os programas de financiamento da UE, que foi anexado às regras internas da Comissão[1], recorre amplamente a opções de custos simplificados (custo unitário, taxa fixa e montantes fixos), utiliza sistemas de reembolso dos custos mais simples em domínios onde tal é adequado e dispõe de um sistema de auditoria simplificado. O **Modelo de Convenção de Subvenção Anotada (MCSA)** contém mais orientações sobre o MCS. A Comissão continua plenamente empenhada em simplificar ainda mais as regras e os procedimentos a fim de reduzir tanto o risco de erros como os encargos para os beneficiários.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Regularidade das operações

A Comissão regista o nível de erro de 3,3 % calculado pelo TCE (ponto 5.7) e dará seguimento às questões identificadas pelo Tribunal (ver pontos 5.7 a 5.25 do relatório do TCE), como exposto nos pontos infra.

Toma igualmente nota dos casos de erros quantificáveis comunicados pelo TCE para seguimento. A Comissão observa ainda que as medidas corretivas aplicadas no âmbito dos seus sistemas de controlo conduziram a uma redução do nível de erros estimado para o capítulo (ponto 5.11).

No que respeita aos casos nos quais os auditores contratados pelos beneficiários para a emissão de certificados de demonstrações financeiras (auditores CDF) não detetaram os erros que o TCE

[1] Anexo 23 da Decisão C92022) 9304 final da Comissão relativa às regras internas sobre a execução da secção «Comissão» do orçamento geral da União Europeia.

detetou (ponto 5.11), a Comissão organiza seminários *web* destinados a sensibilizar os auditores CDF para os erros mais comuns detetados durante as auditorias (p. ex.: custos de pessoal, custos de subcontratação e outros custos diretos, etc.). Além do modelo autoexplicativo para os certificados do H2020, a Comissão envia observações aos auditores CDF quando as auditorias financeiras *ex post* detetam erros nas certificações que emitiram. Por último, o Serviço de Informações sobre Investigação (um serviço de assistência específico para programas de investigação da UE) faculta orientações aos auditores CDF na sequência de pedidos em linha.

Custos de pessoal

Custos de pessoal afetados por erros

A Comissão reconhece que os custos de pessoal continuaram a ser a principal fonte de erros (ponto 5.13), o que parece constituir, pelo menos parcialmente, uma consequência lógica do facto de esses custos representarem a maior parcela dos custos totais declarados pelos beneficiários do H2020, tal como acontece com o Horizonte Europa.

O H2020 representou um importante passo em frente na simplificação e harmonização das regras de elegibilidade dos custos, nomeadamente no que se refere ao cálculo dos custos de pessoal.

A Comissão forneceu orientações e exemplos práticos no Modelo de Convenção de Subvenção Anotada do H2020 e prosseguiu as suas atividades de sensibilização para o programa através de um questionário interativo, enviado aos participantes quando se aproximava uma sessão de apresentação de relatórios, que oferecia aconselhamento relevante em função das respostas do beneficiário. Organizou igualmente um seminário *web* dirigido aos fornecedores de certificados de demonstrações financeiras ligados às subvenções do H2020. Além disso, os beneficiários são incentivados a recorrer ao Serviço de Informações sobre Investigação para solicitar esclarecimentos sobre a gestão das subvenções, incluindo exemplos práticos de cálculo dos custos de pessoal. A Comissão confirma o seu empenho em reforçar as campanhas de informação orientadas, em particular, para os beneficiários mais propensos a erros.

No caso do Horizonte Europa, a Comissão utiliza o MCS aplicável desde o início do QFP 2021–2027 e emitiu orientações sobre a aplicação prática pelas empresas, prevendo um método mais simples de imputação dos custos de pessoal, com base no cálculo da taxa diária, que substitui os métodos mais propensos a erros utilizados no H2020. A par do MCS, o MCSA apresenta exemplos práticos ligados aos prémios de desempenho e ao cálculo das taxas diárias. A Comissão apresenta igualmente, nos seus documentos de orientação, uma lista que indica como lidar com os custos específicos de cada país.

Além disso, redesenhou as suas atividades de formação e sensibilização para os participantes em subvenções do Horizonte Europa, incluindo de forma mais sistemática informações destinadas a limitar o risco de erros. Por outro lado, otimizou ainda mais as interações com os pontos de contacto nacionais para as matérias jurídicas e financeiras, que integram a estrutura de apoio montada para informar os beneficiários sobre a forma de declarar corretamente os custos.

A Comissão simplificou ainda mais a declaração dos custos de pessoal no âmbito do Horizonte Europa com a introdução (a partir de maio de 2024) do custo unitário para os mesmos, que visa reduzir o risco de erros para os beneficiários que optem por essa possibilidade. As campanhas de comunicação da Comissão promoverão a utilização mais ampla possível desta opção pelos beneficiários do Horizonte Europa.

Cálculo das taxas diárias nas subvenções do Horizonte Europa

Os custos de pessoal são calculados, como princípio geral, com base num método de 215 dias por ano, em conformidade com o ponto 6.2.A.1 «Custos para os empregados (ou equivalentes)» do MCS (a seguir designado por «Método 215»). O MCS fornece orientações para operacionalizar este princípio em conformidade com o MCSA e de uma forma que simplifica os cálculos em todos os domínios, a fim de evitar erros. Na maioria dos casos, a aplicação prática deste método exige orientações interpretativas que permitam a sua operacionalização nos diferentes cenários de emprego (duração variável dos períodos de referência, duração variável do emprego, diferente estatuto a tempo inteiro/parcial, licenças parentais, etc.). Como tal, o Método 215 básico não se destina e não pode normalmente ser aplicado diretamente, sem adaptação às circunstâncias individuais.

No MCSA, a Comissão esclarece que aceita como medida de simplificação adicional a utilização do Método 215, através de um cálculo único consolidado por período de referência e por trabalhador. O processo permite integrar num único cálculo (a maior parte das) variáveis como o tempo de trabalho e a duração do período de referência.

Outros custos diretos inelegíveis e Operações com vários erros

A Comissão toma nota de que o TCE detetou outros custos diretos que não cumpriam algumas das condições gerais de elegibilidade e, em particular, que não foram suportados no âmbito da ação (ponto 5.22). Além disso, detetou casos em que os beneficiários solicitaram despesas inelegíveis em duas ou mais categorias de custos (ponto 5.24).

No caso dos erros com custos de pessoal, a Comissão tenta mitigar essas falhas por via de seminários *web* e eventos de comunicação para efeitos de sensibilização (sobre a forma de evitar os erros na declaração dos custos de pessoal no âmbito do H2020), bem como das orientações contidas no MCS do H2020 e no MCSA do HE, para além de encorajar o recurso ao Serviço de Informações sobre Investigação.

Novos participantes e pequenas e médias empresas (PME)

A Comissão partilha a avaliação do TCE (ponto 5.25) de que as PME (e os novos participantes) são os beneficiários mais propensos a cometer erros. No entanto, a sua participação é considerada essencial para o êxito do programa, sendo incentivada a todos os níveis.

A fim de atenuar o risco de erros, a Comissão presta apoio aos candidatos e beneficiários por meio de seminários e campanhas de informação e comunicação em linha sobre como evitar erros na declaração de custos. Estas ações visam as entidades mais «propensas a cometer erros», como pequenas e médias empresas e novos participantes (ver também as respostas aos pontos «Custos de pessoal afetados por erros» e «Outros custos diretos inelegíveis»).

Além disso, a maior utilização de financiamento de montante fixo ao abrigo do Horizonte Europa, tal como a recente introdução dos custos de pessoal unitários, reduz os encargos administrativos para os beneficiários e deverá reduzir ainda mais o risco de erros.

2. Análise do sistema de controlo *ex ante* da CINEA aplicado às subvenções do MIE nos setores dos transportes e da energia

A Comissão observa que, de modo geral, o TCE considera que a estratégia de controlo *ex ante* do MIE, orientada em função do risco, se baseia numa análise sólida dos riscos e das irregularidades anteriores.

No entanto, o TCE observa que a não realização de quaisquer controlos aprofundados da contratação em certos casos pode diminuir o nível de garantia proporcionado pelos controlos *ex ante* (ponto 5.32). A Comissão considera que, ao efetuar esses controlos, é necessário diferenciar as situações de modo a assegurar a eficácia em termos de custos e a proporcionalidade em função dos riscos financeiros.

A Comissão continuará a desenvolver as orientações para incluir uma verificação da coerência entre os critérios utilizados no relatório de avaliação e os estabelecidos no anúncio de concurso (ponto 5.33).

3. Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

A Comissão congratula-se com a observação do TCE no sentido de que os relatórios anuais de atividades (RAA) da DG RTD e da HaDEA apresentam uma avaliação correta da gestão financeira no que se refere à regularidade das operações subjacentes (ponto 5.35).

No que respeita ao nível de erro comunicado no seu RAA (ponto 5.36), a DG RTD comunica uma taxa de erro representativa cumulativa para o Horizonte 2020 de 2,57 % e uma taxa de erro residual de 1,64 %. Ambas as taxas de erro são baseadas nos resultados das auditorias realizadas pela Comissão ao Horizonte 2020 (2014-2021) e, no caso da taxa de erro residual, no resultado das correções efetuadas.

No que respeita à campanha de auditoria *ex post* para o novo programa-quadro Horizonte Europa (ponto 5.37), a Comissão adotou em novembro de 2023 a estratégia de controlo para o Horizonte Europa. A campanha de auditoria do HE teve início, neste contexto, em 2024. A meta que a Comissão fixou para o Horizonte Europa é que a taxa de erro representativa cumulativa e a taxa de erro residual cumulativa, ou seja, o nível de erros que permanecem por detetar e corrigir, não sejam superiores a 2 % numa base anual e até ao final do programa-quadro.

As nove recomendações do Serviço de Auditoria Interna (SAI) dirigidas à DG RTD que continuavam em aberto no final de 2022 (ponto 5.38) foram tidas em conta na avaliação do sistema de controlo interno da DG RTD. Foram elaborados e estão a ser executados planos de ação para todas as recomendações, A classificação como «crítica» da recomendação emitida em 2022 quanto ao quadro de governação do programa do Conselho Europeu da Inovação (CEI) foi reduzida para «importante», uma vez que a maioria das medidas de atenuação já foi executada.

No Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE, ponto 5.40), a Comissão utiliza os riscos no momento do pagamento divulgados pelas DG nos seus RAA que correspondem à sua melhor estimativa e que foram objeto de uma análise cuidadosa e estruturada da qualidade.

Com base nos trabalhos realizados, a Comissão considera que o risco no momento do pagamento apresentado no RAGE para a rubrica 1 do QFP é representativo do nível de erro e faculta uma perspetiva real e justa do mesmo. Esta estimativa baseia-se numa metodologia que permite à Comissão, enquanto gestora do orçamento da CE, identificar os domínios de risco e de os distinguir (risco mais elevado, risco médio e risco mais baixo) e, por conseguinte, direcionar os seus esforços para a atenuação do risco.

III.RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Seguimento dado às recomendações dos anos anteriores

Em relação ao seguimento dado pelo TCE à Recomendação 3/2021, a Comissão complementou a avaliação de viabilidade aditando-lhe uma declaração de exoneração de responsabilidade que surge aquando do preenchimento das demonstrações financeiras dos beneficiários e acrescentará esta característica até ao final de 2024.

No que respeita à Recomendação 2/2022: a «Avaliação das propostas do Horizonte Europa – *briefing* normalizado» já menciona uma obrigação de documentação, na página 76, que é igualmente referida nas orientações para o pessoal da Comissão responsável pelas avaliações dos pagamentos de montante fixo: «Os pagamentos de montante fixo de A a Z» (página 10). A nota informativa normalizada para os peritos (secção sobre os pagamentos de montante fixo) será melhorada, de modo a esclarecer que a avaliação orçamental deve ser documentada.

Recomendação 5.1 — Melhorar o cumprimento por parte dos beneficiários das regras para a taxa diária

No contexto da comunicação de informações sobre o Horizonte Europa, introduzir medidas que vão além das ações de sensibilização desenvolvidas até à data, a fim de melhorar o cumprimento por parte dos beneficiários das regras para a taxa diária.

(Prazo de execução: meados de 2025)

A Comissão **aceita** esta recomendação.

Recomendação 5.2 – Garantir a coerência dos documentos do Horizonte Europa

Relativamente ao Horizonte Europa, esclarecer melhor as regras e os métodos de cálculo das taxas diárias dos custos de pessoal utilizados no modelo de convenção de subvenção.

(Prazo de execução: meados de 2025)

A Comissão **aceita** esta recomendação.

As orientações fornecidas na convenção de subvenção anotada (MCSA) para aplicar os princípios estabelecidos no MCS foram cuidadosamente consideradas para proporcionar o máximo grau de simplificação para os beneficiários em todos os programas da União e, em última análise, reduzir os erros. O método dos 215 dias estabelecido no MCS estabelece a base de partida para o

fornecimento, no âmbito do MCSA, de orientações de aplicação concisas quanto à multiplicidade de diferentes cenários de emprego, casos específicos e combinações dos mesmos.

A Comissão esclarecerá, sempre que necessário, o cálculo das taxas diárias para os custos de pessoal, por exemplo nos seus modelos, orientações, atividades de sensibilização e sensibilização, a fim de reduzir ainda mais qualquer risco de confusão sobre as regras que os beneficiários deverão aplicar em matéria de custos de pessoal.

Recomendação 5.3 — Desenvolver as orientações sobre os controlos *ex ante* em matéria de contratação

Continuar a desenvolver as orientações para descrever o âmbito das verificações a realizar durante os controlos *ex ante* em matéria de contratação nos projetos do MIE, no que respeita à coerência dos critérios de seleção e adjudicação aplicados com os publicados no anúncio de concurso.

(Prazo de execução: final de 2024)

A Comissão **aceita** esta recomendação.

A Comissão continuará a desenvolver as orientações para incluir uma verificação da coerência entre os critérios utilizados no relatório de avaliação e os estabelecidos no anúncio de concurso.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 6: COESÃO, RESILIÊNCIA E VALORES»

I. RESPOSTAS SUCINTAS DA COMISSÃO

Os fundos consagrados à coesão económica, social e territorial na União Europeia são gastos através de um sistema de gestão partilhada entre a Comissão Europeia e as autoridades nacionais.

Os Estados-Membros são responsáveis pela criação de sistemas de gestão e de controlo sólidos, bem como pela prevenção, deteção e correção de irregularidades nas despesas conexas. A Comissão supervisiona e avalia o funcionamento eficaz destes sistemas com base em todos os resultados das auditorias, incluindo as suas próprias auditorias, formulando recomendações de melhorias, se for caso disso, e procurando obter uma garantia razoável de que a taxa de erro anual para cada programa é inferior ao limiar de materialidade de 2 %. Se necessário, a Comissão pode impor correções financeiras adicionais às já aplicadas pelos Estados-Membros.

A estratégia de auditoria única da Comissão para a política de coesão tem em conta as responsabilidades de gestão, controlo e auditoria no âmbito da gestão partilhada, ao abrigo da qual cabe às autoridades de auditoria dos Estados-Membros a principal responsabilidade pela realização de auditorias das despesas dos fundos de coesão comunicadas à Comissão. A fim de reduzir os encargos de auditoria para os beneficiários, simplificar o processo de auditoria e evitar a duplicação de esforços, a Comissão visa, no âmbito da abordagem de auditoria única, obter uma garantia razoável por meio de análises documentais dos resultados e pareceres das auditorias nacionais de todos os programas, em conjugação com auditorias específicas baseadas no risco. Estas últimas incluíram a realização de testes e a repetição dos trabalhos das autoridades responsáveis pelos programas, incluindo as autoridades de auditoria, para avaliar a fiabilidade do seu trabalho de verificação e de comunicação de informações. A abordagem de auditoria é também complementada por ações de reforço das capacidades, incluindo a partilha de metodologias comuns, medidas corretivas recomendadas e informações sobre os erros detetados. Tal fornece a base para as autoridades responsáveis pelos programas melhorarem o seu trabalho, sempre que considerado necessário.

Consequentemente, a Comissão avalia a qualidade dos sistemas de gestão e de controlo através da análise de diferentes programas com base numa avaliação dos riscos, tendo em conta todos os resultados disponíveis das auditorias, incluindo os do Tribunal de Contas Europeu (TCE). Ao fazê-lo, a Comissão pode identificar os programas ou as partes de programas que contêm deficiências ou apresentam a maior probabilidade de conter erros e concentrar o seu trabalho de auditoria e as medidas corretivas nestes domínios. Pode avaliar se tais deficiências ou irregularidades se verificaram noutras partes do programa, noutros programas no mesmo Estado-Membro ou noutros Estados-Membros. Por conseguinte, a Comissão pode solicitar às autoridades do programa em causa a introdução de melhorias específicas e proporcionadas no sistema, a fim de reduzir a repetição de tais erros no futuro, bem como a aplicação de correções financeiras para corrigir despesas anteriores.

Com base nos resultados disponíveis das auditorias nacionais e da Comissão, esta concluiu no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) que o risco global combinado de despesas irregulares para a política de coesão no seu conjunto se manteve estável em comparação com os anos anteriores, apesar do aumento registado em 2022. Concluiu igualmente que os sistemas de gestão e de controlo funcionam bem em 93 % dos 441 programas da política de coesão. No que se

refere aos restantes 30 programas e a partes de outros 25, as insuficiências mantêm-se, sobretudo ao nível das autoridades de gestão ou dos seus organismos intermédios (deficiências nas verificações de gestão e nos controlos de primeiro nível). Além disso, alguns erros continuaram a não ser detetados por algumas autoridades de auditoria, mas tal não pôs em causa a fiabilidade do trabalho de auditoria global realizado, exceto no caso de um pequeno número de 10 autoridades de auditoria (ou dos seus organismos de controlo) num total de 116.

Por último, a Comissão salienta a eficácia da capacidade corretiva plurianual que permite reduzir o risco no momento do encerramento para um nível inferior ao limiar de materialidade. As autoridades do programa retiram regularmente das contas certificadas os montantes previamente declarados que são identificados como irregulares ou em risco. O montante destas operações de retirada ascendeu a 12,8 mil milhões de EUR para o FEDER/FC e a 3,56 mil milhões de EUR para o FSE/IEJ/FEAD, cumulativamente, desde o início do período de programação de 2014-2020. Tal deve-se igualmente à disposição do Regulamento Disposições Comuns (RDC) relativa à possibilidade de aplicação de correções financeiras líquidas, que resultaria, caso as condições jurídicas se aplicassem, numa perda direta de financiamento para os Estados-Membros em causa. Os Estados-Membros podem reintroduzir (após confirmação da sua elegibilidade) parte destes montantes retirados ou substituí-los por outras despesas elegíveis no âmbito dos mesmos programas, uma vez que as condições do RDC relativas às correções financeiras líquidas não foram consideradas aplicáveis em nenhum caso até à data. Além disso, no mesmo período, em resultado das atividades de auditoria e funções de supervisão que lhe competem, a Comissão solicitou correções financeiras num montante superior a 1,54 mil milhões de EUR nas contribuições da política de coesão. Após a aplicação de todas as medidas corretivas, a Comissão comunicou nos Relatórios Anuais de Atividades (RAA) que o risco no momento do encerramento se situa agora abaixo de 2 % relativamente a todos os exercícios contabilísticos até 2022. Ao mesmo tempo, continuam a ser aplicadas outras medidas corretivas.

Por conseguinte, a Comissão concluiu que dispõe de garantias de que os sistemas de gestão e de controlo funcionam, de um modo geral, relativamente bem no sentido de assegurar a legalidade e a regularidade das operações subjacentes e de que são tomadas medidas corretivas proporcionadas e eficazes quando são identificadas violações das regras aplicáveis que ameaçam a legalidade e a regularidade das operações subjacentes.

Este quadro de gestão global permitiu igualmente que a política de coesão fosse o principal motor da redução das disparidades económicas em toda a União Europeia, contribuindo para a convergência dos níveis de rendimento, o crescimento económico, a redução do desemprego e a competitividade, como salientou o nono relatório sobre a coesão[1], recentemente publicado. Por exemplo, no conjunto da Europa Central e Oriental, o rendimento *per capita* passou de 52 % da média da UE em 2004 para quase 80 % atualmente. Ao mesmo tempo, a taxa de desemprego desceu de 13 % para 4 %.

A política de coesão também desempenhou um papel crucial no apoio às regiões europeias durante a pandemia de COVID-19 e as crises subsequentes, tendo adotado rapidamente medidas específicas para fazer face aos impactos sanitários, económicos e sociais destas crises para os grupos mais vulneráveis da sociedade e da economia. A política de coesão prestou imediatamente apoio às regiões, reduzindo o risco de agravamento das disparidades, injetou a liquidez tão necessária para apoiar as pequenas e médias empresas (PME), introduzindo simultaneamente

[1] Inforegio — Nono relatório sobre a coesão económica, social e territorial (europa.eu); ver também as realizações políticas no domínio da política de coesão comunicadas nos RAA de 2023 da DG REGIO e da DG EMPL.

regimes de manutenção do emprego para proteger os meios de subsistência de milhões de europeus, e propôs a flexibilidade necessária para apoiar a continuação dos projetos. Assim, os fundos da política de coesão foram mobilizados e, sempre que necessário, reprogramados e complementados por fundos do instrumento NextGenerationEU para a reparação e recuperação, a fim de permitir que os Estados-Membros enfrentem estes desafios a curto e médio prazo. Neste contexto, em 2023, a Comissão continuou a solicitar às autoridades responsáveis pelos programas que prestassem especial atenção aos novos riscos relacionados com o financiamento adicional disponibilizado, nomeadamente o duplo financiamento, o conflito de interesses, a fraude ou corrupção, ou a utilização injustificada de procedimentos de emergência no âmbito da contratação pública. As Direções-Gerais da Política Regional e Urbana (DG REGIO) e do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL) apresentaram, nos respetivos RAA, informações transparentes sobre as infrações identificadas.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Resultados dos testes das operações realizados pelo TCE

A Comissão toma devida nota do aumento da taxa de erro estimada pelo TCE nos últimos dois anos (ponto 6.15), em comparação com um nível de erro relativamente estável comunicado tanto pelo TCE como pela Comissão entre 2016 e 2021. O risco da Comissão no momento do pagamento, estimado em 2,8 % em 2023 relativamente à coesão, baseia-se numa análise exaustiva de todos os pareceres de auditoria e taxas de erro comunicados pelas autoridades de auditoria dos programas, com ajustamentos por parte da Comissão, quando pertinente, na sequência da sua própria avaliação e tendo igualmente em conta os resultados das auditorias do TCE. A abordagem da Comissão permite-lhe chegar a conclusões a nível dos Estados-Membros e mesmo a nível de cada programa (ver esclarecimento do TCE no ponto 1.11). Com base em todos os resultados disponíveis das auditorias, incluindo os resultados das auditorias do TCE, a Comissão comunicou, nos RAA de 2023, riscos no momento do pagamento e riscos máximos comparáveis aos dos anos anteriores e globalmente significativos, sendo no entanto inferiores aos calculados pelo TCE.

A Comissão atribui a diferença a interpretações por vezes diferentes dos factos ou das regras aplicáveis, bem como a abordagens metodológicas distintas. Tal resulta principalmente das diferentes funções e mandatos da Comissão (responsável pela boa gestão financeira do orçamento da UE) e do TCE (enquanto auditor externo independente). A Comissão observa que, no segundo ano, esta diferença é particularmente acentuada em comparação com os anos anteriores. Na sua amostra de operações, o TCE quantifica os erros relacionados com qualquer infração das regras aplicáveis com impacto no pagamento correspondente (ponto 6.16). O TCE extrapolou estes erros para estimar a taxa de erro aplicável ao domínio da coesão, resiliência e valores.

A Comissão, por seu lado, procedeu a uma avaliação programa a programa e agregou os seus resultados (ver *supra*, parte I da resposta da Comissão).

A Comissão não considera necessariamente que as despesas associadas às constatações do TCE sejam inelegíveis nem que todos os casos quantificados pelo TCE constituam irregularidades na aceção do artigo 2.º, ponto 36), do RDC, que confere a base jurídica para a imposição de uma correção financeira pela Comissão.

Por exemplo, além das irregularidades na aceção do RDC, o TCE quantifica também os problemas relacionados com a falta de pista de auditoria ou com os métodos de repartição dos custos reais para evitar custos administrativos excessivos, conflitos de interesses evidentes, erros nos procedimentos de contratação pública abaixo dos limiares da UE, pelo que se inserem frequentemente no âmbito da legislação nacional (ver secção «Cumprimento das regras do mercado interno» *infra*). A Comissão observa que, num caso, as correções do Estado-Membro estavam em curso na sequência de uma auditoria da Comissão imediatamente anterior à realizada pelo TCE.

Ao mesmo tempo, a Comissão reconhece que determinados problemas do sistema detetados pelo TCE (aplicação incorreta das regras em matéria de cálculo dos auxílios estatais em investimentos na Polónia, caixa 6.3, cálculo inadequado das despesas gerais por parte de um grande beneficiário na Alemanha) exigirão um acompanhamento rigoroso e específico com as autoridades dos Estados-Membros em causa. Além disso, em 2023, é possível que algumas autoridades responsáveis pelos programas tenham realizado controlos e verificações menos eficazes devido à forte sobrecarga e à pressão crescente da execução paralela dos programas de 2014-2020 e do financiamento adicional no âmbito do NextGenerationEU (ver também o ponto 1.22). A Comissão recorda que, na sequência das recentes alterações legislativas[2], os prazos administrativos para o encerramento foram prorrogados e as autoridades responsáveis pelos programas dispõem de mais dois exercícios contabilísticos para declarar e corrigir as despesas. As contas definitivas só terão de ser apresentadas até fevereiro de 2026. Os Estados-Membros podem, assim, beneficiar de um prazo adicional para procederem a correções e verificações administrativas suplementares, tendo em vista as declarações de despesas no momento do encerramento.

A Comissão assegurará o devido seguimento de todos os erros comunicados pelo TCE que aceitar e solicitará medidas corretivas ou correções financeiras, sempre que tal seja juridicamente viável. A Comissão recomendará igualmente às autoridades responsáveis pelos programas em causa que continuem a melhorar os sistemas de gestão e de controlo, sempre que necessário, nomeadamente tendo em vista o período de 2021-2027.

Além disso, a Comissão sublinha a importância do papel das autoridades de auditoria na deteção de erros, conforme ilustrado pelos 52 erros quantificáveis comunicados pelas autoridades de auditoria do programa relativamente às operações constantes da amostra do TCE (ponto 6.19). Além disso, as autoridades de gestão deveriam ter evitado ou detetado estes erros em primeira instância (ver ponto 6.43). No exercício contabilístico em análise, as autoridades de auditoria comunicaram taxas de erro totais superiores a 2 % para cerca de um terço dos programas, demonstrando que os controlos de primeiro nível exigem melhorias para estes programas. As correções aplicadas reduziram a taxa de erro residual para menos de 2 % em todos os casos, com exceção de 29. A capacidade de deteção a nível dos programas e dos Estados-Membros conduziu a um número significativo de retiradas e correções financeiras antes da apresentação das contas dos programas à Comissão (ver ponto I da resposta da Comissão).

No entanto, a Comissão concorda que alguns erros não foram detetados a nível das autoridades de gestão e/ou de auditoria, ou foram considerados de forma inadequada no cálculo das taxas de erro comunicadas em casos específicos. Por este motivo, e na sequência de uma avaliação programa a programa, a DG REGIO e a DG EMPL ajustaram as taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros para estimar um nível máximo de risco no momento do pagamento [indicador-chave de desempenho (ICD) sobre a legalidade e a regularidade] nos respetivos RAA, tendo igualmente em conta os resultados do TCE. Daí resultou um nível de erro inferior ao calculado pelo TCE através da extrapolação estatística dos erros que detetou.

[2] Regulamento (UE) 2024/795 — adotado pelos colegisladores em 29 de fevereiro de 2024 — que cria a *Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP)*.

No que diz respeito aos tipos de erros (ponto 6.20), com base na sua tipologia comum, a Comissão e as autoridades de auditoria identificaram, de um modo geral, as mesmas categorias de irregularidades que o TCE, nomeadamente: despesas inelegíveis, contratação pública, pista de auditoria e auxílios estatais. A Comissão continuará a trabalhar com as autoridades envolvidas no programa para ajudar a reforçar as suas capacidades e a prevenir e detetar mais facilmente tais irregularidades, continuando a promover a utilização das opções de custos simplificados ou do financiamento não associado aos custos, a fim de evitar erros inerentes à declaração de custos reais por parte de milhares de beneficiários.

Por último, a Comissão considera que os erros comunicados pelo TCE, possivelmente decorrentes de regras complexas ou da falta ou insuficiência de documentos comprovativos, não põem necessariamente em causa os resultados ou o impacto dos projetos cofinanciados.

Cumprimento das regras do mercado interno: contratação pública e auxílios estatais

No que se refere às regras em matéria de contratação pública, a Comissão observa que três dos sete casos quantificados pelo TCE diziam respeito a contratos públicos de baixo valor, abaixo do limiar da UE, aos quais se aplicam as legislações nacionais (e não as diretivas da UE, exceto em situações específicas de interesse transfronteiriço) e que podem permitir regras diferentes das que vigoram na UE. Por conseguinte, a Comissão não pode considerar estes casos, nem tem competência para o fazer, como irregularidades na aceção do artigo 2.º, ponto 36), do RDC se ela própria e as autoridades responsáveis pelos programas considerarem que a legislação nacional foi respeitada.

A Comissão continuará a apoiar as autoridades responsáveis pelos programas no quadro das medidas concebidas no âmbito dos seus planos de ação no domínio da contratação pública e dos auxílios estatais, a fim de assegurar uma boa compreensão e a correta aplicação dessas disposições relativas ao mercado interno sempre que se apliquem as diretivas e a legislação da UE, nomeadamente para evitar situações de conflito de interesses (ponto 6.24). No entanto, a Comissão observa que, para o exemplo húngaro citado na caixa 6.2, a autoridade de auditoria tomou em consideração diferentes fatores para considerar que o conflito de interesses não mereceu uma rejeição de 100 % do contrato, uma vez que a empresa municipal em causa não era uma empresa com fins lucrativos [ver orientações da Comissão C(2019) 3452 final (ponto 1.4)]. No caso do exemplo checo, a Comissão observa que o envolvimento prévio da empresa que apresentou uma proposta e obteve o contrato foi divulgado de forma transparente no caderno de encargos, em conformidade com as regras aplicáveis, tendo sido prevista uma cláusula que permite especificações técnicas equivalentes. Além disso, a legislação nacional permite fazer referência a produtos patenteados específicos, se tal se justificar pelas regras em matéria de contratação pública, inclusive neste caso.

Além disso, a Comissão considera que, quando aplica uma correção de taxa fixa a todos os contratos públicos até uma data-limite, como foi o caso da correção de taxa fixa de 10 % aplicada na Hungria (ponto 6.25), todas as potenciais questões relativas aos contratos públicos são abrangidas pelos programas em causa. O princípio da aplicação de uma correção de taxa fixa, previsto no artigo 144.º do RDC, é o de que alguns contratos podem ser afetados por taxas de correção variáveis, por exemplo, de 5 % a 100 % ao abrigo das orientações da Comissão em matéria de contratos públicos, enquanto outros podem não ser afetados (0 %). O nível da taxa fixa imposta na sequência da auditoria da Comissão teve por base a sua amostra baseada no risco auditada de 29 contratos, tendo sido constatados problemas de natureza e gravidade diferentes em 21 desses contratos. A correção de taxa fixa de 10% prevista no regulamento foi, por conseguinte, considerada adequada em relação aos resultados da auditoria da Comissão e conduziu a correções financeiras *ex ante* e *ex post* superiores a mil milhões de EUR. Por

conseguinte, a Comissão está confiante de que a correção que impôs protegeu adequadamente os interesses financeiros da UE de qualquer eventual irregularidade suscetível de afetar a população de mais de 10 mil contratos abrangidos. Além disso, a Comissão realizou uma auditoria de acompanhamento em 2022 aos contratos públicos húngaros lançados após a data-limite da correção de taxa fixa, a fim de verificar se as melhorias necessárias nos sistemas de gestão e de controlo foram aplicadas de forma adequada e eficaz. A Comissão tenciona igualmente realizar uma auditoria horizontal em matéria de contratos públicos em 2025.

Disponibilidade dos documentos comprovativos essenciais

Em relação ao ponto 6.29, a Comissão concorda que são necessários documentos essenciais para assegurar uma pista de auditoria adequada das despesas declaradas para cada operação, em conformidade com o artigo 72.º, alínea g), do Regulamento Disposições Comuns para o período de 2014-2020, caso contrário a elegibilidade da operação apoiada pode ser posta em causa (ver exemplo citado na caixa 6.5). No entanto, a Comissão salienta igualmente que as informações solicitadas aos beneficiários e às autoridades responsáveis pelos programas devem continuar a ser proporcionadas em cada caso, tendo em conta o impacto e os custos administrativos dos pedidos documentais e os apelos das partes interessadas no sentido de uma maior simplificação na execução dos fundos da UE.

Quanto à documentação dos seus processos de auditoria pelas autoridades de auditoria (ponto 6.50), o respeito das normas de auditoria deve ser equilibrado com procedimentos administrativos proporcionados. Em 2019 e 2020, a Comissão criou, conjuntamente com as autoridades de auditoria, um grupo de trabalho destinado a melhorar a documentação de auditoria e formular recomendações mínimas, respeitando simultaneamente a proporcionalidade dos custos administrativos. Esta ação resultou na elaboração de um «Documento de reflexão sobre a documentação de auditoria», tal como comunicado pelo TCE no Relatório Anual relativo a 2019 (caixa 5.8).

Instrumentos financeiros

Qualquer irregularidade identificada ao nível dos destinatários finais dos instrumentos financeiros (ver exemplo da Eslovénia descrito na caixa 6.7) pode ser corrigida e substituída por despesas elegíveis até ao encerramento do programa. Tal deve-se ao RDC, que prevê que a elegibilidade das operações e despesas subjacentes aos instrumentos financeiros seja determinada no momento do encerramento (artigo 42.º). Por conseguinte, essas irregularidades ao nível dos destinatários finais podem ser substituídas e não afetam os pagamentos antecipados da UE efetuados durante a execução do programa ao nível mais elevado do instrumento. As estratégias de auditoria da Comissão e das autoridades de auditoria preveem uma preparação específica para as auditorias de encerramento, a fim de determinar a elegibilidade das despesas e destinatários finais declarados no âmbito dos instrumentos financeiros no momento do encerramento.

Operações geridas direta ou indiretamente pela Comissão

No que diz respeito ao projeto cofinanciado pelo Fundo de Coesão e pelo Mecanismo Interligar a Europa (MIE) e apresentado na caixa 6.8, a Comissão considera que o candidato preencheu corretamente a declaração e que os signatários foram autorizados a representá-lo.

A correção financeira de 25 % foi uma decisão tomada pela autoridade de gestão responsável pelo programa cofinanciado pelo Fundo de Coesão em questão, em conformidade com as orientações da Comissão aplicáveis no âmbito da gestão partilhada. Por outro lado, o financiamento ao abrigo

do MIE foi concedido com base num quadro jurídico e contratual diferente: uma convenção de subvenção direta. Só poderiam ser tomadas medidas corretivas se a Comissão identificasse uma violação dos termos da convenção de subvenção assinada e em conformidade com as medidas específicas autorizadas. No entanto, no caso em apreço, a Comissão não detetou qualquer violação da convenção de subvenção em causa e, por conseguinte, não aplicou sanções.

No que diz respeito ao ponto 6.37, relativo à contribuição do IAE para o desenvolvimento infrutífero de uma vacina contra a COVID-19, o contratante apresentou uma demonstração financeira na qual especificava as despesas para as quais o pagamento antecipado tinha sido utilizado. Em conformidade com o artigo II.14.5, alínea a), do contrato em causa, as despesas a ter em conta incluíam montantes incorridos e igualmente os montantes que tinham sido autorizados ou que estavam relacionados com compromissos assumidos pelo contratante aquando da notificação da Comissão. Além disso, em 2023, a Comissão decidiu realizar uma auditoria no local, a iniciar em junho de 2024, a esta operação. A avaliação final da elegibilidade das despesas só poderá ser efetuada após a conclusão desta auditoria. O TCE não quantificou o impacto financeiro da sua constatação, pelo que não incluiu esta operação no seu cálculo da taxa de erro.

Compromisso de alcançar o objetivo de desempenho inscrito nas convenções de subvenção

Os progressos em relação ao quadro de desempenho dos programas são regularmente acompanhados pela Comissão e por cada comité de acompanhamento e comunicados nos relatórios de execução. Os relatórios finais de execução dos programas incluirão informações e conclusões sobre o estado do quadro de desempenho no momento do encerramento. A nível dos projetos, o nível definitivo de pagamento público pode estar ligado, nas convenções de subvenção, à concretização de certas realizações, com base nas regras de elegibilidade nacionais.

De acordo com o RDC e com as orientações para os Estados-Membros sobre o quadro de desempenho, a revisão e a reserva, a Comissão pode aplicar correções financeiras no final do período se o exame do relatório final de execução do programa identificar uma falha grave na consecução dos objetivos relativos aos indicadores financeiros e/ou de realizações estabelecidos no quadro de desempenho.

2. Avaliação, pelo TCE, do trabalho das autoridades de auditoria na gestão partilhada

As autoridades de gestão são a «primeira linha de defesa» contra despesas irregulares e as autoridades de auditoria são a «segunda linha de defesa»

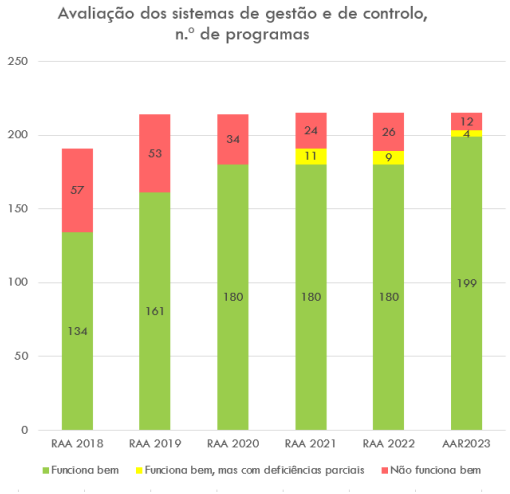
No âmbito da gestão partilhada, as autoridades do programa são responsáveis, em primeira instância, por prevenir, detetar e corrigir irregularidades nas despesas declaradas pelos beneficiários, através de verificações de gestão realizadas pelas autoridades de gestão relativamente às despesas declaradas pelos beneficiários e de auditorias de amostras representativas de despesas realizadas pelas autoridades de auditoria, antes da certificação das despesas nas contas anuais do programa. Estas auditorias visam testar a eficácia dos controlos de primeiro nível através de amostras estatísticas de operações e realizar correções extrapoladas adicionais quando as taxas de erro comunicadas são superiores a 2 %.

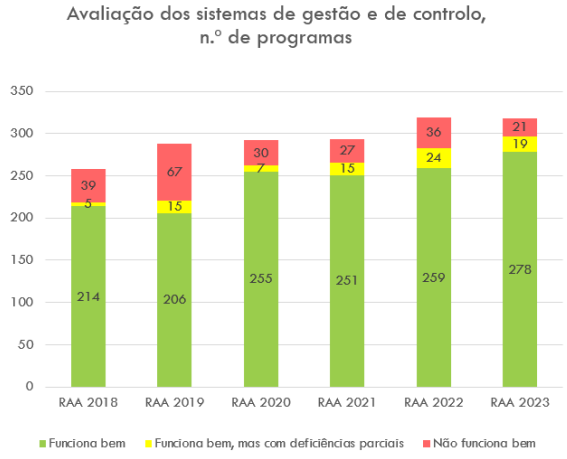
A Comissão coopera de forma abrangente com todas as autoridades do programa para assegurar a aplicação de um quadro de garantia e de controlo coerente e sólido.

Todos os anos, para cada programa em regime de gestão partilhada, com base em todos os resultados das auditorias comunicados e nas suas próprias auditorias, a Comissão realiza uma avaliação individual da eficácia dos sistemas de gestão e de controlo, bem como da legalidade e regularidade das despesas constantes das contas aceites no ano de referência. Esta abordagem tem por objetivo comunicar a garantia obtida e as deficiências detetadas e confirmar as taxas de risco individuais para cada programa. Por conseguinte, a Comissão está em condições de identificar os programas que funcionam bem, os que ainda apresentam deficiências e o tipo de medidas corretivas necessárias, bem como os programas relativamente aos quais é necessário ou provável proceder a correções financeiras adicionais, com base em eventuais riscos adicionais em avaliação. Esta avaliação diferenciada e individual é então apresentada nos RAA da DG REGIO e da DG EMPL (ver, em especial, os anexos 7B e 7C).

Tal como comunicado nos RAA de 2023, a Comissão concluiu que os sistemas de gestão e de controlo funcionam (suficientemente) bem para mais de 93 % do conjunto dos programas. Identificou insuficiências em programas ou partes de programas e solicitou melhorias em relação a 55 autoridades de gestão do FEDER/FC ou do FSE de um total de 441 programas da política de coesão e em relação a 10 autoridades de auditoria (ou respetivos organismos de controlo) de um total de 116 (responsáveis pela auditoria de menos de 4 % e 7 %, respetivamente, das despesas do FEDER/FC e do FSE/IEJ/FEAD,).

Evolução da avaliação dos sistemas de gestão e de controlo da DG EMPL e da DG REGIO (2018-2023)





Com esta abordagem, a Comissão tenciona, sempre que necessário, solicitar melhorias às autoridades do programa em causa, aplicar correções financeiras proporcionadas, específicas e justificadas do ponto de vista jurídico relativamente a despesas declaradas em períodos anteriores e evitar a repetição de tais erros pelo mesmo programa no futuro.

Taxas de erro residual associadas aos pacotes de garantia auditados pelo TCE em 2023

Para as contas aceites em 2023, a Comissão validou nos RAA de 2023 publicados em 2024 uma taxa de erro residual:

— inferior ao limiar de materialidade (incluindo, em alguns casos, após a introdução de ajustamentos sem um impacto significativo) para 271 programas REGIO[3] (85 %) e 179 programas EMPL (83 %), e

— superior ao limiar de materialidade para 48 programas REGIO (15 %) e 36 programas EMPL (17 %). Estes programas com uma taxa residual superior ao limiar de materialidade representam uma proporção relativamente estável dos programas da política de coesão.

Para estes programas com uma taxa de erro residual recalculada acima de 2 %, inclusive para os casos comunicados pelo TCE (ponto 6.46), quando a Comissão considerar que é juridicamente possível, tem de aplicar correções financeiras adicionais para que, em última análise, o «risco no momento do encerramento» para todos os programas de 2014-2020 seja inferior ao limiar de materialidade. Atualmente, com base nas correções adicionais exigidas para o exercício contabilístico em avaliação pelo TCE e pelos RAA da Comissão, a Comissão estima que o «risco no momento do encerramento» se situe em 1,3 %. Relativamente a todos os exercícios contabilísticos anteriores, com base nos trabalhos de auditoria adicionais e nas correções financeiras adicionais solicitadas pela Comissão e aceites pelas autoridades do programa em causa, confirma-se que o risco no momento do encerramento é inferior a 2 %. Tal reflete o mecanismo plurianual de capacidade corretiva da política de coesão.

A Comissão observa que, dos 16 pacotes de garantia auditados pelo TCE este ano, com taxas de erro residual recalculadas pelo TCE acima de 2 %, a Comissão já tinha ajustado 10 para mais de 2 % (ponto 6.45) e considera que vários novos cálculos efetuados pelo TCE são parcialmente atribuíveis a diferenças na avaliação de alguns erros (ver ponto II.1 da resposta da Comissão).

A Comissão continua a trabalhar em estreita colaboração com as autoridades de auditoria para assegurar um entendimento comum do quadro jurídico e de execução comum, e com o TCE, a fim de clarificar possíveis interpretações diferentes.

Fiabilidade do trabalho das autoridades de auditoria

A Comissão toma nota das conclusões do TCE deste ano, que estão em consonância com os anos anteriores (ponto 6.50). A Comissão avalia a eficácia e a fiabilidade do trabalho de uma autoridade de auditoria com base em diferentes aspetos, sendo a taxa de erro (tal como utilizada pelo TCE, ver figura 6.8) um deles. Por exemplo, alguns erros anteriormente não detetados pelas autoridades de auditoria, mesmo que afetem a taxa de erro recalculada no ano de referência, não indicam necessariamente uma deficiência sistémica no trabalho da autoridade de auditoria em causa.

Considerando estes critérios, as provas de auditoria que a Comissão recolheu, incluindo os resultados do TCE no relatório deste ano, a Comissão avalia a eficácia do trabalho das autoridades de auditoria como sendo semelhante à verificada em anos anteriores. Continuará a exigir melhorias às autoridades de auditoria em causa nos casos em que as suas próprias auditorias ou as do TCE tenham detetado insuficiências de importância variável (ver ponto 6.51 e figura 6.9), inclusive no caso das 10 autoridades de auditoria em que a Comissão comunicou problemas significativos nos RAA.

No que diz respeito ao caso húngaro descrito na caixa 6.9, a correção financeira de taxa fixa aplicada na sequência da auditoria da Comissão incluiu as qualificações do pessoal, os aumentos salariais e o número de horas de trabalho prestado pelos gestores. A realização de verificações adicionais sobre as questões salariais abrangidas pela taxa fixa não teria conduzido a correções

[3] Financiados ao abrigo do FEDER, do Fundo de Coesão ou com o apoio do Instrumento de Pré-Adesão (IPA-CT) ou do Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV-CT)

adicionais ou diferentes. A autoridade de auditoria verificou todos os outros aspetos relativos à regularidade e legalidade dos elementos de despesa afetados, de acordo com as suas obrigações (por exemplo, a sobredeclaração de custos de pessoal que não foi contemplada na correção de taxa fixa). Por conseguinte, a Comissão considera que os riscos para as despesas em causa foram devidamente tratados pela autoridade de auditoria.

A Comissão refere ainda o exemplo dos controlos de «boas práticas» identificados pelo TCE na caixa 6.10 e o seu impacto positivo na pista de auditoria. Terá este exemplo em consideração nos seus intercâmbios de boas práticas no seio da comunidade de auditoria.

3. Análise da gestão e do controlo da política de coesão para o período de 2014-2020

A Comissão toma nota da conclusão global do TCE de que o quadro de garantia para 2014-2020 contribuiu para uma redução da taxa de erro global em comparação com o período de 2007-2013 e disponibilizou vários instrumentos aos principais intervenientes dos sistemas de gestão e de controlo no âmbito da política de coesão, a fim de assegurar a proteção do orçamento da UE. No entanto, nem todas as autoridades responsáveis pelos programas conseguiram prevenir e/ou detetar erros em determinados casos. Com vista a reforçar ainda mais a aplicação do quadro de garantia para as despesas de coesão do período de 2021-2027, a Comissão continuará a trabalhar em estreita colaboração com as autoridades responsáveis pelos programas para aperfeiçoar os sistemas de gestão e de controlo e combater as causas profundas dos erros. Este trabalho será realizado por meio de ações específicas, como o acompanhamento e a análise contínuos dos erros, a promoção de opções de custos simplificados menos propensas a erros e o financiamento não associado aos custos. A Comissão continuará a promover a utilização de instrumentos de exploração de dados e de pontuação do risco, como a Arachne, bem como de métodos baseados na inteligência artificial. De um modo geral, tal deverá reforçar a capacidade de deteção de irregularidades, suspeitas de fraude e eventuais conflitos de interesses.

4. O trabalho de garantia da Comissão e a comunicação da taxa de erro residual nos seus relatórios anuais de atividades

No que se refere à avaliação do TCE de que, no final do período, nem todos os sistemas funcionam eficazmente (ponto 6.59), a Comissão remete para a sua própria avaliação das autoridades de gestão e de auditoria, baseada em todos os resultados disponíveis das auditorias, incluindo as auditorias de sistemas realizadas sistematicamente todos os anos às autoridades responsáveis pelos programas. Quando são identificadas deficiências conducentes a despesas inelegíveis, são aplicadas correções financeiras, como ilustra o exemplo espanhol apresentado na caixa 6.11. Na sequência das irregularidades individuais detetadas pelo TCE no seu Relatório Anual relativo a 2021, a Comissão solicitou às autoridades responsáveis pelo programa que aplicassem uma correção sistémica no valor de 50 milhões de EUR. Com o trabalho adicional realizado pela autoridade de gestão com base no trabalho do TCE e da CE, foi corrigido um montante superior a 103 milhões de EUR neste caso específico, o que demonstra que estão a ser tomadas medidas firmes. A constatação adicional suscitada pelo TCE no relatório anual deste ano refere-se a uma questão diferente (a verificação do estatuto de «jovem NEET» — jovens que não trabalham, não

estudam nem seguem qualquer formação ao abrigo da legislação nacional) da contemplada na anterior correção financeira. Além disso, esta conclusão é contestada pelo Estado-Membro.

Quando as insuficiências graves identificadas afetam especificamente o trabalho das autoridades de auditoria, a Comissão não se baseia nas taxas de erro comunicadas, realiza o seu próprio trabalho de repetição ou quantifica os riscos utilizando taxas fixas, conforme refletido no risco no momento do pagamento e nos riscos máximos comunicados nos RAA e no RAGE que a Comissão considera, por conseguinte, que refletem adequadamente a situação no terreno.

A Comissão concebeu o seu sistema de garantia de modo a permitir que os diretores-gerais da DG EMPL e da DG REGIO prestem garantias a título individual relativamente a cada um dos 441 programas no âmbito da política de coesão, conforme decorre da sua obrigação enquanto gestores orçamentais delegados.

Com base nesta avaliação pormenorizada e programa a programa e na taxa de erro residual total agregada (risco no momento do pagamento) para os fundos que gerem, os diretores-gerais puderam concluir nos respetivos RAA que continuam a verificar-se irregularidades materiais (FEDER e Fundo de Coesão) ou riscos de irregularidades materiais (FSE/IEJ) nas despesas certificadas perante a Comissão para esses fundos nas contas aceites em 2023 (ponto 6.63). Conseguiram igualmente identificar os programas (ou partes de programas) que apresentavam deficiências graves (ver, por exemplo, o anexo 7.B dos RAA e o ponto I da presente resposta da Comissão) e para os quais foram solicitadas medidas corretivas, e comunicaram as correções financeiras efetuadas para dar seguimento às irregularidades detetadas em anos anteriores (ver a caixa 6.11 como exemplo das medidas adotadas pela Comissão quando são identificadas insuficiências por uma auditoria).

A Comissão apresentou pormenorizadamente nos RAA os programas relativamente aos quais os resultados da auditoria indicam a necessidade de possíveis correções financeiras adicionais, com base numa metodologia exaustiva e sólida aplicada a cada programa. Para dar resposta à observação do TCE sobre as limitações inerentes às análises documentais quanto à confirmação das taxas de erro residuais, quando estas não são complementadas por um trabalho de repetição, a Comissão calcula um nível máximo de risco no momento do pagamento que tem em conta todas as informações pendentes ainda em fase de validação, bem como um "suplemento" de risco para os programas que nunca foram auditados pela própria Comissão ou relativamente aos quais as auditorias anteriores identificaram certas irregularidades suscetíveis de se repetir em programas não auditados. Por conseguinte, a Comissão está confiante de que os seus cálculos do ICD, incluindo os riscos máximos, que têm em conta os resultados do TCE sem extrapolação, mas após uma avaliação cuidadosa da possibilidade de outros programas serem afetados, apresentam uma representação adequada da realidade no terreno, tendo em conta os riscos identificados para cada programa.

No que diz respeito ao modo inelegível de declarar os custos por parte de um beneficiário num programa alemão (ver ponto 6.64 e caixa 6.12), a Comissão tinha apresentado recomendações específicas ao Estado-Membro no final do período de programação anterior, mas observa que o Estado-Membro e o beneficiário específico não as seguiram adequadamente no âmbito do(s) programa(s) de 2014-2020. A Comissão planificou uma auditoria antes do encerramento para analisar a possível extensão das constatações do TCE a este e, eventualmente, a outros programas alemães.

Por último, no que diz respeito ao encerramento do período de 2014-2020 (ponto 6.65-6.69), na sequência da auditoria do Serviço de Auditoria Interna sobre a preparação para o encerramento, a Comissão esclareceu que a verificação da legalidade e regularidade das despesas pode continuar após o pagamento do saldo final do último exercício contabilístico. Esta garantia sobre da legalidade e regularidade das despesas subjacentes nas contas só pode ser obtida quando a

Comissão tiver garantias de que a taxa de erro total residual confirmada por programa não excede 2% em cada exercício contabilístico, incluindo o último, e de que todas as irregularidades e riscos identificados foram devidamente tratados pelas autoridades responsáveis pelo programa durante o seu período de vigência. Tal pode implicar auditorias de conformidade das despesas do último exercício contabilístico e/ou o acompanhamento de quaisquer questões em aberto relativamente a cada programa, como a interrupção de pagamentos em curso, suspensões ou correções financeiras, decorrentes de trabalhos de auditoria anteriores.

III.RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Seguimento dado às recomendações dos anos anteriores

A Comissão **dá sistematicamente seguimento a todas as recomendações aceites** emitidas pelo TCE nos seus relatórios anuais. No que diz respeito às recomendações anteriores do TCE apresentadas no anexo 6.2 do Relatório Anual relativo a 2023, a Comissão considera que **executou, na medida do possível, todas as recomendações aceites** (ver, por exemplo, as recomendações 5.2 do Relatório Anual relativo a 2020 e 6.6 do Relatório Anual relativo a 2022) e forneceu ao TCE uma panorâmica abrangente das diferentes medidas que tomou para a sua execução.

No que diz respeito à **recomendação 5.6 sobre a comunicação de informações sobre os procedimentos relativos ao Estado de direito** contra os Estados-Membros, emitida no Relatório Anual relativo a 2021, a Comissão recorda que a recomendação foi rejeitada. No entanto, a Comissão apresenta uma atualização pertinente da situação no seu RAGE e nos respetivos RAA, conforme adequado.

Recomendação 6.1 – Acompanhar as insuficiências nos sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros

a) Realizar, em tempo útil, um acompanhamento de todas as insuficiências nos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros detetadas e comunicadas no contexto dos trabalhos subjacentes à Declaração de Fiabilidade do Tribunal para o período de 2014-2020 terminado.

b) Em conjunto com as autoridades de auditoria, assinalar os principais ensinamentos retirados do acompanhamento previsto na alínea a) e aplicá-los às disposições relativas ao período de 2021-2027, bem como comunicar às autoridades responsáveis pelos programas dos Estados-Membros as ações necessárias e as boas práticas que as possam apoiar.

(Prazo de execução: dezembro de 2025)

A Comissão **aceita** a recomendação.

A Comissão continuará a trabalhar com os Estados-Membros e as autoridades responsáveis pelos programas em causa para assegurar o seguimento atempado das melhorias necessárias nos sistemas de gestão e de controlo quando as auditorias da declaração de fiabilidade de 2023 da Comissão ou do TCE apontarem para insuficiências ou deficiências específicas do sistema, utilizando todos os instrumentos jurídicos à sua disposição, se necessário (interrupções, suspensões, correções financeiras).

Especificamente em relação às várias insuficiências identificadas nas auditorias do TCE de 2023 para algumas autoridades de auditoria, no âmbito das reuniões de trabalho técnico regulares que a Comissão tem com as autoridades de auditoria (em particular na reunião do grupo de homólogos de 2024, uma reunião anual dos representantes de alto nível da comunidade de auditoria com a Comissão, realizada em outubro de 2024), a Comissão está a organizar uma sessão destinada ao acompanhamento das insuficiências identificadas e dos erros não detetados pelas autoridades de auditoria. O resultado será um plano de ação destinado a contribuir para o trabalho das autoridades de auditoria para o período de 2021-2027. Tal constituirá também uma fonte de informação para a avaliação dos riscos pela Comissão aquando da elaboração dos seus planos de auditoria subsequentes. Além disso, as auditorias de conformidade da Comissão a realizar em 2021-2027 incluirão sistematicamente no âmbito da auditoria a identificação de lacunas nas listas de controlo de auditoria utilizadas (inclusive em relação a questões identificadas pelo TCE), como parte da avaliação do requisito-chave n.º 11 relativo aos sistemas de gestão e de controlo. A Comissão continuará a incentivar a partilha de boas práticas no seio da comunidade de auditoria e apresentará relatórios sobre a execução do plano de ação nos RAA.

Recomendação 6.2 — Dar um tratamento harmonizado aos erros na contratação pública no âmbito da gestão direta e partilhada

Estabelecer um tratamento harmonizado das irregularidades em matéria de contratação pública para projetos financiados tanto em regime de gestão direta como em regime de gestão partilhada, como os projetos financiados tanto pelo MIE como pelo FEDER. As irregularidades resultantes da violação das mesmas disposições legais devem conduzir à mesma avaliação e taxa de correção.

(Prazo de execução: dezembro de 2024)

A Comissão **não aceita** esta recomendação.

No caso específico analisado pelo TCE, o gestor orçamental responsável pela subvenção do MIE considerou que as alterações introduzidas no contrato público não constituíam uma infração às obrigações decorrentes da convenção de subvenção assinada com o beneficiário. Por conseguinte, não foi possível aplicar medidas corretivas.

Mesmo quando se aplicam quadros semelhantes no âmbito de programas de gestão partilhada e de gestão direta para a avaliação de eventuais irregularidades, as decisões dos gestores orçamentais e das autoridades nacionais exigem um elemento de discrição que pode conduzir a resultados diferentes.

No entanto, em qualquer outra situação em que um gestor orçamental de um programa em regime de gestão direta identifique o incumprimento de uma obrigação, pode tomar medidas com base nas disposições estabelecidas na convenção de subvenção pertinente. Em primeiro lugar, os custos afetados podem ser rejeitados. Além disso, o gestor orçamental pode impor uma redução do montante total da subvenção que pode ascender a 100 % do montante total da subvenção em caso de erros substanciais, irregularidades ou fraude ou em caso de incumprimento grave da obrigação.

Em 2024, foi publicado um documento de orientação[4] atualizado sobre a forma como essas reduções das subvenções podem ser impostas. Por conseguinte, a Comissão já dispõe de um sistema sólido para impor medidas corretivas a um beneficiário nos casos em que o gestor orçamental tenha identificado um incumprimento das obrigações. No entanto, devido às obrigações dos gestores orçamentais responsáveis no âmbito da gestão partilhada e da gestão direta decorrentes da natureza específica de cada convenção de subvenção que assinaram com o beneficiário, não é possível assegurar que as medidas corretivas sejam as mesmas em todos os casos.

Recomendação 6.3 — Dar resposta aos riscos financeiros ao verificar se o cumprimento dos objetivos de desempenho

Assegurar que os Estados-Membros estabelecem um processo para verificar sistematicamente o cumprimento das obrigações contratuais após o pagamento, através do qual o beneficiário se compromete a cumprir indicadores de desempenho relacionados com as ações realizadas após a execução do projeto.

(Prazo de execução: No momento em que os Estados-Membros apresentam os documentos de encerramento do PO e, o mais tardar, até março de 2026)

A Comissão **aceita** a recomendação.

Os Estados-Membros têm a obrigação, em primeira instância, de verificar sistematicamente se os beneficiários aplicam efetivamente as obrigações em matéria de subvenções. Informarão a Comissão sobre o cumprimento efetivo do quadro de desempenho com base em dados agregados de operações individuais a nível do programa em cada relatório final de execução no momento do encerramento. A Comissão avaliará sistematicamente estes relatórios finais de execução no momento do encerramento, tendo em consideração todos os resultados disponíveis das auditorias, por exemplo, sobre a durabilidade das operações ou se as autoridades responsáveis pelo programa confirmaram, mesmo após o termo do período de execução, que as operações contribuíram para os indicadores do programa, conforme previsto. As autoridades de auditoria devem também confirmar, no momento do encerramento, com base nas suas auditorias, que os indicadores de desempenho expressos por dados, comunicados nos relatórios de execução no momento do encerramento, são fiáveis. A este respeito, as listas de controlo de auditoria da Comissão relativas às auditorias temáticas sobre a preparação do processo de encerramento incluem perguntas específicas e orientadas para essas questões e foram partilhadas de forma transparente com todas as autoridades de auditoria do RDC.

Recomendação 6.4 — Garantir uma boa preparação antes do encerramento de 2014-2020

Elaborar procedimentos de encerramento pormenorizados que visem os riscos assinalados nos relatórios anuais do Tribunal:

a) criação de um sistema de acompanhamento do encerramento capaz de rastrear o estado de todos os PO de 2014-2020, os montantes encerrados ou pré-encerrados durante o ano e cumulativamente, os montantes ainda em aberto e as ações cujo encerramento continua pendentes;

[4] https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/guidance/guidance-on-grant-reductions_en.pdf

b) divulgar estas informações nos RAA.

As informações relativas ao encerramento de 2014-2020 devem também incluir a anulação de autorizações de fundos pendentes nas contas da Comissão.

(Prazo de execução: junho de 2025)

A Comissão **aceita** a recomendação.

No que diz respeito à data-limite para esta recomendação, a Comissão salienta que, com o novo prazo para a apresentação dos documentos de encerramento na sequência da alteração do RDC decorrente da criação da STEP, é possível que a Comissão receba os documentos de encerramento de muitos programas apenas em fevereiro de 2026, o que significa também que as eventuais anulações de autorizações aquando do encerramento dos programas em causa serão efetuadas a partir de 2026.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA SOBRE O RELATÓRIO ANUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU RELATIVO A 2023 – CAPÍTULO 7: RECURSOS NATURAIS E AMBIENTE

I. RESPOSTAS SUCINTAS DA COMISSÃO

A rubrica 3 «Recursos naturais e ambiente» do quadro financeiro plurianual (QFP) abrange as despesas da UE com a política agrícola comum (PAC), a política marítima e das pescas (FEAMP) e o Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE).

A PAC, que representa a maioria das despesas no âmbito desta rubrica, é uma política genuinamente europeia, uma vez que os Estados-Membros agregam recursos para executar uma política comum única com um orçamento europeu único. Os objetivos da política agrícola comum, tal como definidos no Tratado e nos regulamentos da PAC, são os seguintes: aumentar a produtividade agrícola, garantir um nível de vida digno à população agrícola, estabilizar os mercados, e garantir a disponibilidade de aprovisionamentos, assegurar aprovisionamentos a preços razoáveis aos consumidores.

A PAC, que contou com 6,2 milhões de beneficiários no exercício financeiro de 2023, é executada em regime de gestão partilhada, através de um sistema de gestão e controlo abrangente. O sólido modelo de garantia da PAC inclui os controlos de primeiro nível efetuados pelos organismos pagadores, o trabalho de auditoria realizado por organismos de certificação independentes e o trabalho da própria Comissão através do apuramento das contas.

A Comissão congratula-se com a conclusão do TCE de que os pagamentos diretos continuam a não apresentar erros materiais, confirmando assim o importante papel desempenhado pelo sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC), incluindo o sistema de identificação das parcelas agrícolas (SIPA), na prevenção e redução do nível de erro. A Comissão toma nota do nível de erro estimado pelo TCE para a rubrica 3 do QFP como um todo (§ 7.39). De acordo com as estimativas da Comissão, conforme apresentadas no relatório anual de atividades (RAA) da DG AGRI, no caso da PAC, o risco associado ao pagamento mantém-se abaixo do nível de materialidade, permanecendo estável ao longo dos anos. Este aspeto é particularmente importante tendo em conta que o exercício financeiro de 2023 (campanha de 2022) foi o último ano de execução da PAC no âmbito do quadro legislativo de 2014-2022 e que esta tendência estável do nível de erro, a par do bom funcionamento dos órgãos de governação da PAC, abre caminho à execução da PAC 2023-2027 no âmbito do seu novo modelo baseado no desempenho.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO SOBRE AS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Regularidade das operações

Resultados dos testes das operações

A Comissão toma nota do nível de erro estimado pelo TCE para a rubrica 3 do QFP: 2,2 %.

Pagamentos diretos

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que os pagamentos diretos continuam isentos de erros materiais. No caso dos quatro erros quantificáveis, os pagamentos foram afetados por um erro de cálculo nos direitos ao pagamento para a campanha de 2022. As autoridades do Estado-Membro já tinham identificado os pagamentos em excesso antes da auditoria do TCE e o organismo de certificação incluiu estas constatações no seu relatório anual e no seu parecer (ver também o RAA da DG AGRI, anexo 7). A Comissão acompanhará também a situação através do seu próprio trabalho de auditoria, assegurando que o orçamento da UE seja devidamente protegido.

2. Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

Comunicação de informações pelas DG AGRI e ENV sobre a regularidade das despesas

Há já nove anos que os organismos de certificação emitem um parecer relativo à legalidade e à regularidade das despesas. Graças às ações de reforço das capacidades empreendidas pela Comissão (formulação de orientações, reuniões periódicas de grupos de peritos), os seus relatórios contêm informações sólidas, substanciais e valiosas sobre a legalidade e a regularidade das despesas. A DG AGRI analisa em pormenor essas informações, que serviram de base para o cálculo da taxa de erro ajustada da DG AGRI para o exercício financeiro de 2023. **A Comissão sublinha que, decorrente do conjunto de medidas corretivas tomadas no âmbito da PAC (estimativa: 1,34 %), em 2023, o montante final em risco (risco no momento do encerramento) para a PAC estima-se em 0,53%, conforme apresentado no RAA da DG AGRI relativo ao mesmo exercício.**

A Comissão congratula-se com a observação do TCE de que a metodologia das DG AGRI e ENV para o cálculo do risco final no momento do pagamento (ou no encerramento) continuava conforme às orientações da Comissão.

Relatório anual da Comissão sobre a gestão e a execução do orçamento da UE (RAGE)

No RAGE, a Comissão utiliza os riscos no momento do pagamento divulgados pelas direções-gerais nos respetivos RAA, que correspondem à sua melhor estimativa do nível de erro nas despesas efetuadas, após uma análise cuidadosa e estruturada da qualidade.

Globalmente, a Comissão comunica um risco não material no momento do pagamento para a rubrica 3 «Recursos naturais e ambiente», com base nas centenas de milhares de controlos realizados todos os anos pelos Estados-Membros, de acordo com estratégias de controlo cuidadosamente estabelecidas, adaptadas às especificidades dos Fundos, bem como nas auditorias dos organismos de certificação e da própria Comissão. Graças à sua abordagem de pormenor, a Comissão pode identificar as partes específicas da população do programa mais suscetíveis de serem afetadas por erros, identificar claramente as áreas em que são necessárias melhorias, aplicar correções financeiras sempre que adequado e oferecer uma visão diferenciada do nível de erro no que toca aos pagamentos realizados. Com base no trabalho efetuado, a Comissão considera que o risco no momento do pagamento, apresentado no RAGE para a rubrica 3 «Recursos naturais e ambiente», é representativo do nível de erro.

Informações recolhidas em relação aos novos sistemas de comunicação de informações sobre o desempenho

A Comissão toma nota das observações do TCE sobre os sistemas de elaboração de relatórios de desempenho. Entre junho de 2023 e março de 2024, a Comissão realizou também quatro auditorias-piloto preventivas no domínio das TI relativas aos novos sistemas de comunicação de informações sobre o desempenho. Estas auditorias-piloto tinham um duplo objetivo: avaliar a situação da implantação dos sistemas informáticos para elaboração dos relatórios de desempenho (centrando-se na conceção e arquitetura dos sistemas, no tratamento dos dados — recolha de dados de entrada, cálculo dos indicadores e elaboração do relatório de desempenho, e segurança da informação) e desenvolver uma metodologia de auditoria com vista a formular orientações para os organismos de certificação para o seu trabalho de auditoria anual no que respeita aos sistemas informáticos que visam a comunicação de informações sobre o desempenho e elaboração do relatório anual de desempenho.

Com base no trabalho realizado até à data, as observações da Comissão são semelhantes às do TCE sobre os desafios colocados pelo desenvolvimento dos sistemas de comunicação de informações sobre o desempenho. No entanto, as autoridades nacionais dos Estados-Membros abrangidos pelas auditorias-piloto preventivas da DG AGRI aos sistemas informáticos manifestaram um maior grau de confiança no cumprimento do prazo (em especial para o exercício financeiro de 2023) e não apontaram a possibilidade de utilizar soluções alternativas para a comunicação de informações em caso de atraso.

Para reduzir ainda mais os riscos associados aos sistemas informáticos recentemente criados para comunicação de informações sobre o desempenho, em 2024, a DG AGRI realizará auditorias informáticas destes sistemas noutros quatro Estados-Membros.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO SOBRE AS RECOMENDAÇÕES

Seguimento dado às recomendações dos anos anteriores

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que as recomendações 6.1 e 6.2 (parte relacionada com a auditoria da medida 21), a aplicar até finais de 2023 foram plenamente postas em prática.

Recomendação 7.1 – Examinar a eficácia das disposições nacionais para limitar o apoio da UE às grandes explorações agrícolas

Tendo em conta a responsabilidade dos Estados-Membros de direcionar o apoio ao rendimento para aqueles que dele mais necessitam, examinar a eficácia das medidas tomadas pelos Estados-Membros para limitar os pagamentos diretos às grandes explorações agrícolas.

(Prazo de execução: 2025)

A Comissão **aceita** esta recomendação. A Comissão analisará a contribuição dos diferentes instrumentos para uma melhor redistribuição e orientação dos pagamentos diretos, incluindo a fixação de limites máximos, no âmbito da preparação da proposta da Comissão para a PAC pós-2027.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 8: MIGRAÇÃO E GESTÃO DAS FRONTEIRAS; SEGURANÇA E DEFESA»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão congratula-se com as conclusões do Tribunal de Contas Europeu segundo as quais a criação dos instrumentos temáticos para o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e a aplicação das metodologias de afetação estavam em conformidade com os requisitos dos regulamentos aplicáveis. Regista igualmente a comunicação de informações sobre os esforços envidados na preparação do QFP 2021-2027 e que as autoridades de auditoria visitadas estão satisfeitas com o apoio prestado pela Comissão.

A Comissão está empenhada em prosseguir os seus esforços nos domínios em que foram identificadas deficiências, a fim de reduzir o risco de erros no futuro.

No que se refere ao ponto 8.19, a Comissão considera que as despesas relativas à migração, à gestão das fronteiras, à segurança e à defesa constituem despesas de baixo risco[1]. A estimativa da Comissão para o risco no momento do pagamento é inferior a 2 % das despesas e baseia-se em todos os controlos e auditorias[2] realizados pela Comissão e pelos Estados-Membros, tendo sido testadas numerosas operações.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES FORMULADAS PELO TCE

No que diz respeito à observação constante do ponto 8.6 de que os Estados-Membros mantiveram montantes significativos não declarados [18 % para o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e 25 % para o Fundo para a Segurança Interna (FSI)], a Comissão gostaria de informar que, até ao final de maio de 2024, após a conclusão do trabalho de auditoria, os montantes não declarados para o FAMI são de 11 % e para o FSI em 9 %.

1. Regularidade das operações

No que diz respeito às operações auditadas que estavam afetadas por erros (ponto 8.8), a Comissão compromete-se a resolver os problemas identificados e a reforçar as orientações sempre que necessário, a fim de reduzir o número de erros no futuro.

[1] RAGE 2024: Volume II, anexo 2, secção 2.1.2.

[2] A título indicativo, no final de 2023 a cobertura de auditoria para a gestão direta atingiu 25 % das despesas no período de programação de 2014-2020.

Resposta relativa à caixa 8.1

Falta de documentos comprovativos essenciais

O projeto FAMI em regime de gestão partilhada no Reino Unido, ilustrado pelo TCE na caixa 8.1, consistia na prestação de serviços de segurança e voos para facilitar o afastamento do Reino Unido de nacionais de países terceiros que já não tinham autorização de permanência.

As autoridades do Reino Unido consideram o relatório final da operação um documento de apoio suficiente, com base no qual o nacional de país terceiro é considerado retirado do território nacional.

A Comissão considera que foram fornecidos elementos de prova suficientes, como os relatórios finais de operação com informações pormenorizadas sobre a localização, a data e a hora, que demonstram a ocorrência dos factos que geraram as despesas para complementar os bilhetes de avião existentes.

Resposta relativa à caixa 8.3

Aplicação incoerente dos critérios de atribuição e apoio da UE a projetos para além do nível exigido para a dupla utilização

A Comissão não partilha a avaliação apresentada na caixa 8.3 e considera que a proposta incluía as informações necessárias para demonstrar de que forma a adaptação permitiria o cumprimento da dupla utilização.

As pontes ferroviárias estavam no final do seu ciclo de vida e estavam, na sua maioria, classificadas na categoria 4, o que significa que apresentavam danos/deficiências graves. A Comissão considera que a proposta demonstrou bem que a sua substituição era necessária para evitar restrições operacionais.

A Comissão observa que a avaliação verificou devidamente todos os critérios de elegibilidade, incluindo o cumprimento do requisito de carga por eixo, com base nas informações fornecidas na proposta. Além disso, a avaliação foi realizada em conformidade com o procedimento de avaliação e adjudicação aplicável ao convite à apresentação de propostas.

A Comissão considera que o Regulamento de Execução (UE) 2021/1328 da Comissão não estabelece um limite máximo para a capacidade de carga, mas sim um valor mínimo e um valor recomendado. O artigo 12.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento (UE) 2021/1153 do MIE estabelece que os custos devem ser elegíveis até ao nível dos custos correspondente ao nível dos requisitos necessários para a dupla utilização. Os requisitos efetivos de uma determinada infraestrutura têm de ser apreciados caso a caso. Neste caso específico, a Comissão considera que as despesas relativas a esta infraestrutura eram elegíveis.

Resposta relativa à caixa 8.4

Questões relacionadas com o reembolso do IVA declarado por organismos públicos

O TCE refere-se, na caixa 8.4, a um projeto FAMI em regime de gestão partilhada na Hungria, em que o IVA não recuperável foi declarado pelo beneficiário e pago pela Comissão.

A Comissão toma nota de que a elegibilidade do IVA declarado não é posta em causa. No QFP 2014-2020, a Comissão incentivou os Estados-Membros a reverem as suas disposições à luz das observações e recomendações anteriores do TCE.

A Hungria considerou que tanto a legislação da UE como a legislação nacional foram corretamente aplicadas e que o tratamento do IVA também cumpre o requisito de boa gestão financeira.

2. Exame de elementos dos sistemas de controlo interno

A Comissão congratula-se com as conclusões do TCE segundo as quais a criação dos instrumentos temáticos para o QFP 2021-2027 e a aplicação das metodologias de afetação estavam em conformidade com os requisitos dos regulamentos aplicáveis.

Regista igualmente a comunicação de informações pelo TCE sobre os esforços envidados na preparação do QFP 2021-2027 e que as autoridades de auditoria visitadas estão satisfeitas com o apoio prestado pela Comissão.

A Comissão continuará a apoiar as autoridades dos Estados-Membros no QFP 2021-2027 e na transição para o Regulamento Disposições Comuns.

3. Relatório anual de atividades e outros mecanismos de governação

No que diz respeito ao exame da declaração de fiabilidade do relatório anual de atividades (ponto 8.18), a Comissão recorda que a declaração de fiabilidade do Diretor-Geral se baseia no exame de vários elementos de informação provenientes de várias fontes que garantem a sua fiabilidade (autoavaliação, controlos *ex post*, relatórios do Serviço de Auditoria Interna e do TCE).

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Seguimento dado às recomendações dos anos anteriores

Em relação ao seguimento dado às recomendações formuladas no Relatório Anual do TCE relativo ao exercício de 2021:

- a aplicação da recomendação relativa à pista de auditoria e à adjudicação de contratos foi concluída no final de junho de 2024, após o TCE ter concluído o seu trabalho de auditoria. Em 10 de junho, a Comissão organizou um webinário com as autoridades dos Estados-Membros para lhes recordar a necessidade de cumprir as regras em matéria de contratos públicos e de pista de auditoria. O webinário chamou a atenção para as insuficiências mais comuns identificadas nesses domínios pelas auditorias do TCE e da Comissão.

  Em 25 de junho de 2024, a Comissão organizou uma conferência que reuniu todos os beneficiários de projetos financiados pelos fundos da DG HOME nos últimos dois anos, bem como as autoridades de gestão e auditoria dos Estados-Membros. Foi dedicada uma sessão específica à elegibilidade dos custos.

- No que diz respeito à recomendação sobre a elegibilidade dos custos dos projetos para ações de emergência em regime de gestão direta, a sua aplicação está a ser atrasada, uma vez que foi decidido abordá-la juntamente com a execução de uma recomendação semelhante emitida no Relatório Anual do TCE relativo a 2022 no sentido de orientar melhor os controlos da

elegibilidade dos custos dos projetos em relação às ações da União. Tal assegurará uma abordagem coerente das ações geridas diretamente pela DG HOME.

Recomendação 8.1 — Fornecer orientações adicionais aos Estados-Membros sobre as regras aplicáveis

Fornecer orientações adicionais às autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela execução do financiamento da DG HOME em regime de gestão partilhada, sobre o cumprimento:

a) das regras de conservação dos documentos comprovativos adequados que possam ser apresentados em caso de controlos ou auditorias;

b) da obrigação de respeitar as regras nacionais e da UE em matéria de transparência e igualdade de tratamento quando da concessão de subvenções na sequência de convites abertos à apresentação de propostas.

(Prazo de execução: final de 2025)

A Comissão **aceita** esta recomendação.

Em relação à alínea a), a Comissão tomou medidas para a aplicar, nomeadamente através da organização de um webinário *ad hoc*, em 10 de junho de 2024, centrado nas regras em matéria de contratos públicos, mas também na pista de auditoria. A obrigação de conservar a documentação comprovativa adequada que possa ser apresentada em caso de controlos ou auditorias foi incluída, com exemplos dos casos mais comuns de irregularidades identificados pelas auditorias da Comissão e do TCE.

Em relação à alínea b), a Comissão organizará uma sessão com as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela execução do financiamento da DG HOME em regime de gestão partilhada, a fim de lhes recordar a obrigação de cumprir as regras em matéria de transparência e igualdade de tratamento na concessão de subvenções na sequência de convites abertos à apresentação de propostas.

Recomendação 8.2 — Verificar os aspetos técnicos dos projetos antes da concessão de subvenções

Verificar e documentar cuidadosamente os aspetos técnicos das candidaturas a subvenção do Mecanismo Interligar a Europa no âmbito da mobilidade militar durante o procedimento de concessão de subvenções. Em especial, determinar se os projetos de infraestruturas de dupla utilização cumprem as condições de elegibilidade e assegurar que o apoio financeiro da UE permanece dentro dos parâmetros técnicos máximos de elegibilidade.

(Prazo de execução: final de 2025)

A Comissão **não aceita** esta recomendação, uma vez que os processos atuais já verificam se os projetos de infraestruturas de dupla utilização cumprem as condições de elegibilidade.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 9: VIZINHANÇA E MUNDO»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão toma nota das constatações que o Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresenta no capítulo em apreço e está empenhada em aplicar as medidas corretivas adequadas sempre que tal se afigure necessário. Além disso, congratula-se com os exemplos apresentados pelo TCE no que respeita aos controlos eficazes realizados pela Comissão. Observa igualmente que o TCE considerou que quatro das cinco recomendações que formulou nos seus relatórios anuais de 2021 e 2022 foram totalmente executadas e uma foi executada em alguns aspetos.

No que se refere a algumas observações sobre a regularidade das operações auditadas, a Comissão presta esclarecimentos sobre os erros comunicados no capítulo em apreço do relatório anual. Considera que os erros no apuramento dos pré-financiamentos são de natureza temporária, uma vez que qualquer apuramento excessivo dos custos é ajustado durante a aceitação final dos mesmos. Por conseguinte, este tipo de erro não conduzirá a uma recuperação.

A Comissão esclarece ainda que divide as despesas em segmentos com diferentes níveis de risco: baixo (inferior a 2 %), médio (entre 2 % e 2,5 %) e elevado (superior a 2,5 %). Em 2023, as despesas da rubrica «Vizinhança e mundo» do quadro financeiro plurianual (QFP) consideradas pela Comissão como de «risco médio» correspondem apenas ao segmento das subvenções em regime de gestão direta. A Comissão considerou os outros segmentos como sendo de baixo risco. Em 2023, a taxa de erro residual no que respeita a todo o capítulo mantêm-se abaixo do limiar de materialidade de 2 %. A Comissão avalia os níveis de risco de acordo com a sua metodologia, divulgada no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) de 2023[1].

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Regularidade das operações

A Comissão considera que os erros no apuramento de pré-financiamentos são de natureza temporária, uma vez que qualquer apuramento excessivo é ajustado durante a aceitação final dos custos. A capacidade corretiva da Comissão não foi esgotada aquando da auditoria do TCE aos pagamentos incluídos na amostra, uma vez que continuarão a ser realizados controlos, nomeadamente auditorias antes e depois do termo dos contratos.

No entanto, para dar resposta às observações decorrentes da declaração de fiabilidade de anos anteriores e reduzir estes erros de natureza temporária, a Comissão já solicitou aos seus parceiros a revisão dos modelos de comunicação de informações para permitir uma identificação mais fácil

[1] Relatórios anuais de gestão e de desempenho (europa.eu).

das despesas efetuadas. A Comissão continua a sensibilizar para esta questão também durante as reuniões com os parceiros.

Resposta relativa à caixa 9.1

Contribuição não cumpre a base jurídica no que respeita ao financiamento não associado aos custos

DG INTPA

Em relação à segunda constatação da caixa 9.1 relativa ao acordo de contribuição assinado com uma instituição financeira internacional, a Comissão considera que a legalidade da contribuição da UE sob a forma de financiamento não associado aos custos e as condições de pagamento do financiamento da UE estavam em conformidade com as regras em vigor ao abrigo do Regulamento Financeiro e do Regulamento Interno da Comissão em matéria de execução do orçamento.
Mais especificamente, no caso em apreço, a Comissão não partilha a opinião do TCE de que os resultados têm de ser alcançados antes de poder ser efetuado qualquer pagamento. Foi autorizada a utilização de «financiamento não associado aos custos» que, enquanto tal, constitui uma forma de contribuição da União, em conformidade com o artigo 125.º, n.º 1, alínea a), subalínea ii), do Regulamento Financeiro da UE, com base na obtenção de resultados definidos no âmbito dos resultados da iniciativa. Além disso, a Comissão considera conforme com o artigo 181.º, n.º 4, do Regulamento Financeiro da UE o pagamento da contribuição da União sob a forma de «financiamento não associado aos custos», desencadeado pela assinatura do acordo correspondente com a instituição financeira internacional.

Apuramento excessivo de custos não incorridos

DG NEAR

No que se refere ao exemplo descrito na caixa 9.1, a Comissão considera que um dos projetos do contrato não pôde ser concluído. A organização internacional procedeu a uma transferência no valor de 925 873 EUR do acordo auditado para outro acordo que financiou a fase anterior.

Após esta transferência, as despesas conexas deixaram de representar custos incorridos no âmbito do acordo auditado. A operação contabilística desta transferência ocorreu após o final do período de referência.

A organização registou a operação no seu sistema contabilístico, mas não a incluiu no relatório anual enviado à Comissão, uma vez que a transferência ocorreu no intervalo de tempo entre o final do período de referência e a data de emissão do relatório. A Comissão considera que qualquer situação ocorrida após a data de apresentação do relatório que afete o período de referência deve ser comunicada à Comissão no relatório subsequente. Por conseguinte, a organização notificou a Comissão, numa fase posterior, da operação contabilística realizada e das consequências financeiras dessa operação.

A Comissão considera que não foi apurado qualquer montante em excesso e que a fatura no valor de 11,8 milhões de EUR refletiu corretamente os dados comunicados no final do período de referência.

Resposta relativa à caixa 9.2

Imputação incorreta dos custos partilhados

DG NEAR, DG INTPA

A Comissão tem conhecimento destes [cinco] casos de parceiros de execução que aplicaram incorretamente a metodologia de imputação dos custos partilhados. Quando estes erros são detetados, a Comissão toma as medidas corretivas necessárias.

Resposta relativa à caixa 9.3

Combustível adquirido por um preço superior ao preço médio publicado

DG ECHO

A Comissão gostaria de salientar o contexto complexo do mercado dos produtos combustíveis na região em causa de um país africano, caracterizada por vários fatores, entre os quais a disponibilidade e a qualidade dos combustíveis, a flutuação da moeda local e a consequente volatilidade dos preços. Estas circunstâncias contribuíram para as discrepâncias identificadas pelos auditores entre os preços médios publicados e os montantes gastos por um beneficiário de fundos da UE.

Ao comparar os preços dos combustíveis acordados contratualmente entre o beneficiário e o fornecedor e os preços médios comunicados pelo Serviço Nacional de Estatística para o período de vigência do acordo, a Comissão concluiu que o preço médio por litro pago foi 24 % e 7,4 % superior aos preços médios comunicados para a gasolina e o gasóleo, respetivamente.

2. Exame de elementos dos sistemas de controlo interno

Resposta relativa à caixa 9.5

Orçamento insuficiente para visitas de acompanhamento no terreno

DG NEAR

A Comissão esclarece que as visitas de acompanhamento são organizadas regularmente, de acordo com as dotações orçamentais existentes e em função das necessidades: nem todos os projetos exigem o mesmo tipo e intensidade de acompanhamento e a Comissão dispõe de outras abordagens que não exigem visitas no local por parte do seu pessoal, como o acompanhamento orientado para os resultados e o acompanhamento por terceiros (acompanhamento efetuado por terceiros selecionados pela Comissão quando o pessoal das delegações da UE não se encontra no país, ou seja, por razões de segurança, ou quando acompanha domínios de intervenção sensíveis que exigem confidencialidade para a proteção de beneficiários vulneráveis).

Resposta relativa à caixa 9.6

Insuficiências no funcionamento de uma componente do ecossistema de informação OPSYS

DG INTPA

A auditoria refere-se ao funcionamento de uma componente do ecossistema de informação OPSYS, a ferramenta de gestão do acesso. Trata-se de uma componente reutilizável detida por outro serviço da Comissão e é utilizada em muitos sistemas para gerir funções e direitos de acesso nesses sistemas.

Na sequência do relatório do Tribunal de Contas, o procedimento em vigor na DG INTPA no que respeita à gestão dos direitos de acesso foi formalizado.

Quanto à constatação do Tribunal de que quatro utilizadores tinham mais direitos de acesso do que os necessários, a Comissão concorda com três dos referidos casos e as questões foram resolvidas.

No que respeita à gestão das contas de administrador de outras DG, o convénio de ordem prática existente será formalizado.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Seguimento dado às recomendações dos anos anteriores

Para dar resposta à recomendação 1 do Relatório Anual relativo a 2020 do TCE, a Comissão intensificou o diálogo com as organizações internacionais, a fim de sensibilizar para a necessidade de garantir que os auditores do TCE tenham acesso aos documentos ao realizar auditorias a projetos financiados pela UE.

A Comissão tomou inúmeras medidas a este respeito: facilitou o debate entre as organizações das Nações Unidas e o TCE e apoiou todas as iniciativas destinadas a encontrar soluções permanentes em matéria de acesso e conservação de documentos. A questão é regularmente incluída na ordem de trabalhos das reuniões com os parceiros, nomeadamente na reunião formal do grupo do Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo UE-ONU e do grupo de referência conjunto mais operacional, que debate sistematicamente questões em matéria de auditoria e de controlo.

No entanto, a Comissão reconhece que, apesar de todos os esforços envidados, persistem alguns condicionalismos em matéria de acesso aos documentos, devido aos quadros jurídicos em vigor dos parceiros responsáveis pela execução, que não se prevê que se alterem num futuro próximo. A Comissão continuará a prestar apoio aos auditores e a colaborar com as organizações parceiras para facilitar as auditorias do TCE.

Quanto a todas as outras recomendações mencionadas no anexo 9.2 do capítulo, a Comissão congratula-se com a constatação de que estas recomendações foram totalmente executadas.

Recomendação 9.1 Tomar medidas para melhorar os sistemas de controlo relativos ao apuramento dos pré-financiamentos

Antes de apurar os pré-financiamentos pagos às organizações que executam contratos em regime de gestão indireta, obter informações pormenorizadas sobre qualquer pré-financiamento que essas organizações, por sua vez, tenham pago e incluído nas despesas declaradas.

Prazo de execução: final de 2026

A Comissão **aceita** esta recomendação e reforçará os controlos *ex ante*, as orientações e os requisitos em matéria de apresentação de relatórios.

Recomendação 9.2 Emitir orientações para os beneficiários sobre a imputação dos custos partilhados

Emitir orientações para garantir que, em cada projeto financiado pela UE, os beneficiários baseiam a sua imputação dos custos partilhados na utilização real dos fundos.

Prazo de execução: final de 2026

A Comissão **aceita** esta recomendação.

Recomendação 9.3 — Assegurar o cumprimento das regras de visibilidade

Reforçar os controlos para assegurar que as organizações que executam contratos em regime de gestão indireta cumprem as regras de visibilidade.

Prazo de execução: final de 2026

A Comissão **aceita parcialmente** esta recomendação.

A Comissão considera que estão em vigor controlos adequados e que não é necessário reforçá-los. No entanto, a Comissão está ciente de que ocorrem erros relacionados com o cumprimento das regras de visibilidade, especialmente com organizações internacionais, e está empenhada em resolver esta questão. A fim de reforçar o cumprimento das regras em vigor, a Comissão continua a sensibilizar as organizações que recebem fundos da UE para os requisitos existentes em matéria de comunicação e visibilidade. Em junho de 2022, foram publicadas novas orientações em matéria de comunicação e visibilidade para as ações externas, que se aplicam a estas ações. Além disso, a Comissão está atualmente a rever as orientações conjuntas UE/ONU em matéria de comunicação e visibilidade, que têm em conta os ensinamentos retirados. Espera-se que estas orientações e as atividades de comunicação relacionadas com o seu lançamento produzam resultados positivos. Por conseguinte, prevê-se que os controlos efetuados pelo pessoal da Comissão identifiquem níveis de erros mais baixos.

Recomendação 9.4 — Garantir a realização de visitas de acompanhamento suficientes no terreno pelas delegações da UE

Garantir que as delegações da UE realizam visitas de acompanhamento suficientes no terreno.

Prazo de execução: final de 2026

A Comissão **não aceita** esta recomendação.

As visitas de acompanhamento são organizadas regularmente, de acordo com as dotações orçamentais existentes e em função das necessidades: nem todos os projetos exigem o mesmo tipo e intensidade de acompanhamento e a Comissão dispõe de outras abordagens que não exigem visitas no local por parte do seu pessoal, como o acompanhamento orientado para os resultados e o acompanhamento por terceiros.

Tendo em conta as restrições orçamentais impostas à Comissão, que também afetam a disponibilidade de pessoal nas delegações da UE, a Comissão não pode comprometer-se a aplicar esta recomendação através do aumento dos recursos humanos e financeiros destinados à realização de um maior número de visitas de acompanhamento no terreno.

Recomendação 9.5 — Melhorar os mecanismos de acompanhamento e orientação no que respeita às operações de financiamento misto

Melhorar os mecanismos de acompanhamento e orientação no que respeita às operações de financiamento misto, a fim de atenuar o risco de atrasos na execução das ações.

Prazo de execução: final de 2026

A Comissão **aceita** esta recomendação. A Comissão tenciona melhorar os mecanismos de acompanhamento e orientação existentes através do reforço do papel das delegações da UE junto das instituições financeiras internacionais, para que estas possam supervisionar os projetos de financiamento misto, conforme adequado.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

RESPOSTAS DO PARLAMENTO EUROPEU AO RELATÓRIO ANUAL DE 2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU CAPÍTULO 10: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EUROPEIA

I. RESPOSTA DO PARLAMENTO ÀS OBSERVAÇÕES

1. Regularidade das operações

10.8. Em conformidade com o capítulo 1 da «Regulamentação aplicável à utilização das dotações da rubrica orçamental 400» («Regulamentação 400»), os grupos políticos gerem os recursos que lhes são atribuídos em aplicação, por analogia, do artigo 62.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento Financeiro. A referida regulamentação substitui os «acordos de contribuição» (a que se refere o artigo 155.º, n.º 6, do Regulamento Financeiro).

A administração do Parlamento está sujeita ao Regulamento Financeiro e às suas regras aplicáveis à contratação pública. No entanto, e apenas para os grupos políticos, a Mesa adotou a Regulamentação 400, que inclui uma série de disposições específicas para os procedimentos de contratação pública, tendo em conta a situação específica dos grupos políticos.

O Parlamento regista as observações do Tribunal de Contas Europeu (TCE). Nos termos do ponto 1.4 da Regulamentação 400, os grupos políticos são responsáveis perante a instituição pela utilização das dotações e asseguram que as dotações sejam utilizadas no respeito dessa regulamentação.

A administração do Parlamento tem envidado esforços contínuos para ajudar os grupos políticos com o objetivo de orientar os seus respetivos conhecimentos e capacidades em matéria de gestão financeira, como foi o caso durante a sessão de formação realizada em 30 de novembro de 2023 sobre este tema. Os serviços competentes do Parlamento prestam sempre aconselhamento personalizado sobre questões gerais e casos individuais, a pedido dos grupos políticos. A administração do Parlamento continuará a fornecer orientações aos grupos políticos.

10.9. O Parlamento regista as observações do TCE.

A fim de evitar casos de coordenação insuficiente entre a administração e os grupos políticos no futuro, as orientações serão melhoradas. Estas medidas processuais serão complementadas por formação ministrada às partes interessadas pertinentes.

10.10. O Parlamento regista as observações do TCE.

Os grupos políticos são responsáveis pela documentação e pela devida formalização dos procedimentos. No entanto, a administração do Parlamento continuará a prestar-lhes aconselhamento individual e formação adequada.

10.11. O Parlamento regista as observações do TCE.

O Parlamento continuará a realizar verificações e a fornecer orientações a todos os partidos políticos europeus e fundações políticas europeias no domínio da contratação pública, incluindo os procedimentos internos e a prevenção de conflitos de interesses. O Parlamento disponibilizou uma formação específica aos partidos políticos em julho de 2023 e realizam-se reuniões de informação duas vezes por ano.

10.12. O Parlamento regista as observações do TCE.

Já foram postas em prática medidas corretivas e documentadas. Este novo procedimento será aplicável a futuros procedimentos de contratação pública.

2. Sistemas de supervisão e de controlo

10.19. O Parlamento regista as observações do TCE.

O Parlamento concorda com as conclusões do Tribunal sobre a necessidade de harmonizar e profissionalizar os controlos *ex ante* em todas as direções-gerais e serviços.

A fim de aumentar a normalização dos procedimentos de controlo *ex ante* no Parlamento, a Direção-Geral das Finanças do Parlamento criará um fórum para os verificadores *ex ante*, implementará um programa de formação anual específico e fornecerá orientações com regularidade.

10.20. O Parlamento regista as observações do TCE.

Ver resposta ao ponto 10.25.

II. RESPOSTA DO PARLAMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES

10.24. O Parlamento compromete-se a fornecer mais orientações administrativas destinadas aos grupos políticos sobre a aplicação correta dos recursos, nos termos da Regulamentação 400, e a ajudá-los a melhorar a sua gestão financeira interna. Em especial, clarificará as orientações em matéria de contratação pública pelos grupos políticos, como já aconteceu durante uma sessão de formação que teve lugar em 30 de novembro de 2023 para esse efeito.

10.25.

Recomendação 10.1 – Reforçar as ações de luta contra a fraude no Parlamento Europeu

O Parlamento deve tirar partido das suas ações existentes de luta contra a fraude, desenvolvendo uma estratégia antifraude a nível da instituição e assegurando a aplicação da mesma em toda a organização.

Prazo de execução: até ao final de 2025.

O Parlamento **aceita parcialmente** a recomendação do TCE.

Em conformidade com o Regulamento Financeiro, a prevenção, deteção, correção e seguimento de fraudes e irregularidades são objetivos fundamentais do quadro de controlo interno de cada Direção-Geral.

O Parlamento encarregará os serviços competentes de avaliar as suas atuais ações de luta contra a fraude e, se for caso disso, de desenvolver um quadro global aplicável à administração do Parlamento.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 10: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EUROPEIA»

A Comissão congratula-se com o facto de as despesas administrativas continuarem a estar isentas de erros materiais.

No que diz respeito ao seguimento dado à recomendação do Relatório Anual do TCE de 2020, que visa melhorar o sistema da Comissão de gestão das prestações familiares estatutárias[1], a Comissão reduziu mediante: consideravelmente o risco de erro:

- o aumento da capacidade da sua equipa para verificar as declarações do pessoal relativas aos subsídios;
- a criação de um sistema de indexação automática dos montantes declarados pelo pessoal, em destacamento a partir de junho de 2024.

Tal deverá ajudar, no futuro, a evitar casos de erros na receção e verificação do direito aos subsídios, tal como identificado pelo TCE[2]. Por conseguinte, a Comissão considera que a recomendação foi executada na maior parte dos aspetos.

[1] Ver anexo 10.1, recomendação 2.

[2] Ver observação 10.15 do TCE.

RESPOSTAS DO COMITÉ DAS REGIÕES EUROPEU AO RELATÓRIO ANUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2023, CAPÍTULO 10: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EUROPEIA

O Comité das Regiões Europeu (CR) considera que foi dada uma explicação clara das razões económicas para prorrogar a duração deste contrato específico de manutenção de edifícios para 10 anos e que a prorrogação foi concedida, nomeadamente, após verificação das práticas em vigor noutras instituições.

Durante o processo de auditoria de 2023, foram fornecidas algumas explicações mais específicas e pormenorizadas ao Tribunal de Contas Europeu.

No seguimento do processo de auditoria, o CR solicitará à unidade conjunta dos Contratos Públicos e Gestão Financeira do CR e do CESE que emita uma instrução de serviço dirigida a todos os serviços conjuntos, solicitando, nomeadamente, que se expliquem de forma mais precisa e pormenorizada essas prorrogações do contrato no futuro.

PT

RESPOSTA DO AUTORIDADE EUROPEIA PARA O PROTECAO DE DADOS AO RELATÓRIO ANUAL DE 2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CAPÍTULO 10: Administração pública europeia

Na sequência da deteção da constatação não quantificável, descrita como «Os atrasos na receção e verificação dessas declarações aumentam o risco de pagamentos não elegíveis», a AEPD estabeleceu um lembrete periódico ao pessoal para declarar as alterações relacionadas, em conformidade com a obrigação estabelecida pelo Estatuto dos Funcionários de informar a autoridade investida do poder de nomeação de quaisquer alterações. O Tribunal constata igualmente que, de acordo com o artigo 13.º do Título II do Estatuto dos Funcionários relativo aos subsídios do pessoal, a responsabilidade de informar a instituição de quaisquer alterações incumbe ao membro do pessoal.

Contra resposta do Tribunal de Contas Europeu às respostas da Comissão respeitantes ao capítulo 11

O Tribunal de Contas Europeu é uma instituição de auditoria independente que realiza auditorias em conformidade com as normas internacionais de auditoria. Nos termos do artigo 287º, nº 4, do TFUE, a Comissão, enquanto entidade auditada, tem o direito de publicar uma resposta às observações e conclusões de auditoria do Tribunal.

A Comissão contesta aspetos do método de auditoria do Tribunal e põe em causa a consonância entre as observações de auditoria e o quadro legislativo aplicável.
O Tribunal considera que contestar o método de auditoria não faz parte do direito de resposta da entidade auditada, tendo em conta as funções distintas e independentes das duas instituições.

A Comissão apresenta o seu ponto de vista sobre observações que não constam do relatório do Tribunal e não apresenta de forma precisa e exaustiva os elementos subjacentes. O Tribunal observa que as diferentes avaliações em todos estes casos resultam de uma abordagem diferente. A sua apreciação quanto ao cumprimento satisfatório baseia-se na própria redação da decisão de execução do Conselho, assegurando assim que a apreciação tem uma base coerente e objetiva. Em contrapartida, as avaliações da Comissão baseiam-se principalmente em interpretações sobre qual seria a intenção do legislador ao redigir as decisões de execução do Conselho e têm em conta informações provenientes de documentos que não fazem parte dessas decisões.

A Comissão discorda das observações do Tribunal. Por sua vez, o Tribunal não concorda com algumas considerações avançadas pela Comissão na sua resposta, como a seguir se descreve.

- A Comissão contesta os erros de elegibilidade apontados pelo Tribunal, afirmando que não pode sobrepor-se ao Conselho decidindo que uma determinada medida não deve ser paga ao abrigo do MRR. O Tribunal está ciente de que os planos nacionais foram aprovados pelo Conselho. Porém, o mandato do Tribunal é auditar as despesas da UE na sequência da adoção dos planos nacionais.

- A Comissão afirma que, para efeitos de apreciação da elegibilidade, uma medida tem início no momento em que os custos foram suportados. O Tribunal entende que a data do compromisso jurídico é a data de início adequada, dado que é nesse momento que se estabelece uma obrigação, resultando num pagamento posterior e no reconhecimento das despesas imputadas ao orçamento.

- A Comissão não partilha da opinião do Tribunal de que os marcos e as metas devem abranger todos os principais elementos da reforma ou do investimento subjacente, em especial a sua conclusão. O Tribunal considera que este aspeto é importante para garantir que as medidas são executadas na totalidade.

No seu Relatório Especial 07/2023, o Tribunal referiu a existência de uma lacuna de garantia ao nível da UE no que diz respeito ao cumprimento das regras nacionais e da União. A Comissão argumenta que a garantia dada pela DG ECFIN abrange a eficácia dos controlos dos Estados-Membros relativos ao cumprimento das regras em matéria de contratação pública e auxílios estatais. Contudo, embora o Relatório Anual de Atividades da DG ECFIN remeta para as avaliações da Comissão sobre a existência e a eficácia dos controlos dos Estados-Membros, não retira qualquer conclusão quanto à eficácia. Na opinião do Tribunal, tal representa uma importante limitação no âmbito da declaração de fiabilidade da Comissão e significa que esta ainda não dá total garantia de que as despesas do MRR – que a Comissão gere diretamente – cumprem as regras.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 11: MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão reconhece o capítulo 11 do TCE relativo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR).

Em 2023, a Comissão efetuou pagamentos com base no cumprimento satisfatório de um total de 741 marcos e metas. Relativamente à Declaração de Fiabilidade de 2023, o TCE auditou os 23 pagamentos de subvenções, num montante total de 53,5 mil milhões de EUR, efetuados a 17 Estados-Membros e que diziam respeito a 677 marcos e metas. Foi pago um montante adicional de 32,8 mil milhões de EUR em relação a nove pagamentos de empréstimos.

O capítulo 11 indica que 16 marcos e metas estavam afetados por constatações que o TCE considera terem impacto financeiro, abrangendo sete pagamentos em sete Estados-Membros. Destas 16 constatações, sete dizem respeito à opinião do TCE relativamente à avaliação incorreta do cumprimento satisfatório, enquanto nove dizem respeito à opinião do TCE relativamente à «violação de condições de elegibilidade».

A Comissão congratula-se com o trabalho do TCE relativo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência, nomeadamente no âmbito do referido processo de Declaração de Fiabilidade. Ao longo dos anos, o trabalho do TCE tem tido um impacto positivo no MRR, tendo i) a abordagem da Comissão na avaliação dos marcos e das metas, ii) a elaboração de propostas de decisões de execução do Conselho e iii) a abordagem da Comissão em matéria de proteção dos interesses financeiros da União beneficiado da tomada em consideração das conclusões e recomendações do TCE. A Comissão respeita plenamente o direito autónomo do TCE de determinar o âmbito e a metodologia das auditorias que realiza, conservando simultaneamente o direito de não concordar com as observações do TCE, nomeadamente quanto à interpretação correta da legislação da UE sob o controlo do Tribunal de Justiça da União Europeia. Neste contexto, a Comissão observa que continuam a subsistir alguns domínios com interpretações diferentes entre as instituições, mas prosseguirá os seus esforços para reduzir o âmbito dessas questões no futuro, nomeadamente clarificando, sempre que necessário, as orientações da Comissão.

Tendo analisado cuidadosamente as constatações do TCE no que respeita ao incumprimento de sete marcos e metas, a Comissão chegou à conclusão de que aplicou corretamente a sua metodologia relativa ao cumprimento satisfatório dos marcos e das metas[1] e mantém as suas avaliações iniciais de «cumprimento satisfatório». Observa que as conclusões do TCE de que alguns marcos e metas «não foram cumpridos de forma satisfatória» se baseiam principalmente em interpretações diferentes dos requisitos legais ou em diferenças nas apreciações qualitativas.

No que respeita às constatações de dois tipos diferentes de «violação de condições de elegibilidade»[2], o TCE mantém a sua interpretação do Regulamento MRR, uma interpretação

[1] COM(2023) 99 final, de 21 de fevereiro de 2023: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Mecanismo de Recuperação e Resiliência: dois anos depois – Um instrumento único no centro da transformação ecológica e digital da UE.

[2] Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento MRR («*O apoio ao abrigo do mecanismo não substitui, exceto em casos devidamente justificados, as despesas orçamentais nacionais recorrentes*») e o

partilhada pela Comissão. Relativamente a cada uma destas nove constatações, a Comissão não concorda com a apreciação do TCE e mantém que estas medidas estão em consonância com as disposições do Regulamento MRR e com as orientações da Comissão. Tendo em conta esta divergência fundamental em termos de interpretação, é expectável para a Comissão que este tipo de constatações se mantenham ao longo da vigência do MRR. Além disso, no entendimento da Comissão, estas constatações não têm qualquer relevância para a legalidade e regularidade dos pagamentos. Tal como expresso na resposta da Comissão ao capítulo relativo ao MRR do Relatório Anual de 2022 do TCE[3], após a Comissão ter avaliado a elegibilidade das medidas durante a avaliação dos planos de recuperação e resiliência, o Conselho decide, por meio de uma decisão de execução do Conselho, se uma medida é ou não elegível. A Comissão não pode ignorar o Conselho na fase de pagamento quanto à elegibilidade ou não de uma medida. Por último, relativamente ao tipo de constatação «violação de condição de elegibilidade: substituição das despesas orçamentais nacionais recorrentes», a Comissão observa que o TCE não aplica as orientações publicadas pela Comissão, tendo aplicado uma avaliação casuística. Embora a Comissão tenha tomado devida nota das explicações constantes das notas de observações preliminares, não conseguiu converter a avaliação casuística do TCE em critérios de avaliação de aplicação geral.

Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que nenhum marco e meta foi objeto de pagamento incorreto e, em conformidade com o relatório anual de atividades da DG ECFIN[4], entende que, nos pagamentos efetuados ao abrigo do MRR relativos a 2023, se verificou um nível de risco baixo.

A Comissão observa ainda que, em conformidade com a metodologia publicada em matéria de suspensões[5], teria aplicado ajustamentos aos montantes suspensos de forma diferente para ter plenamente em conta os progressos realizados na execução e/ou a importância da medida, o que resultaria num valor de erro inferior. A Comissão observa igualmente que, sem as constatações sobre a elegibilidade – em que a Comissão e o TCE não estão de acordo quanto à forma de interpretar e aplicar as disposições do regulamento –, o impacto financeiro estimado pelo TCE seria muito inferior ao limiar de materialidade e que as sete constatações relativas ao cumprimento satisfatório representam menos de 1 % dos marcos e metas avaliados pela Comissão. Por último, a Comissão observa que o TCE alterou a aplicação da sua metodologia em relação ao Relatório Anual de 2022. O TCE deixou de considerar que não existe impacto financeiro em todos os casos em que há cumprimento satisfatório do marco ou da meta no prazo de seis meses. Observa que esta situação resulta num valor de erro superior.

Em suma – e após uma análise muito cuidadosa de todas as conclusões do TCE –, a Comissão não partilha da avaliação do TCE de que o impacto financeiro mínimo está acima do limiar de materialidade.

No que respeita às auditorias *ex post* da Comissão, esta toma nota da constatação do TCE de que a Comissão atualizara a sua estratégia de auditoria de modo a refletir as recomendações do TCE anteriormente aceites. A Comissão regista igualmente a constatação do TCE de que não atualizou a referida estratégia de auditoria de modo a refletir a não aceitação anteriormente rejeitada de

---

artigo 17.º, n.º 2, do mesmo regulamento («*As medidas iniciadas em 1 de fevereiro de 2020 são elegíveis desde que cumpram os requisitos estabelecidos no presente regulamento*»).

[3] Resposta ao Relatório Anual de 2022 do TCE, p. 487: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_PT.pdf.

[4] Relatório anual de atividades de 2023 da Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN): https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2023-economic-and-financial-affairs_en.

[5] COM(2023) 99 final, de 21 de fevereiro de 2023: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Mecanismo de Recuperação e Resiliência: dois anos depois – Um instrumento único no centro da transformação ecológica e digital da UE.

recomendações do TCE, nos casos em que, no entender da Comissão, a recomendação excedia o prescrito pela base jurídica. A Comissão sustenta que não está em condições de aceitar recomendações que considere contrárias ao Regulamento MRR. Tendo em conta a posição do TCE, é expectável para a Comissão que este tipo de constatações se mantenham ao longo da vigência do MRR.

Além disso, no que respeita aos marcos de controlo e auditoria, a Comissão observa que, quando identificou potenciais riscos para os interesses financeiros da União através das suas auditorias aos sistemas de controlo dos Estados-Membros, exigiu que estes tomassem medidas para responder a esses riscos. Nos casos em que essas medidas não tenham sido executadas até à alteração do PRR, a Comissão acordou com os Estados-Membros a introdução de marcos de auditoria e controlo, exigindo que o problema fosse resolvido antes de se efetuar qualquer (novo) pagamento. Esses marcos de auditoria e controlo proporcionam um nível adicional de garantia, além do seguimento habitual das auditorias da Comissão. A Comissão observa que esta introdução pró-ativa de marcos de auditoria e controlo protege ainda mais os interesses financeiros da União e recorda que a potencial necessidade de tais marcos foi reconhecida pelos colegisladores, que introduziram uma base jurídica específica para o efeito no artigo 20.º, n.º 5, alínea e), do Regulamento MRR.

Por último, a Comissão recorda que alargou o âmbito do seu trabalho de auditoria para lá do exigido pelo Regulamento MRR, a fim de verificar sistematicamente se os Estados-Membros controlam regularmente o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais, incluindo a eficácia desses controlos, e considera que as conclusões do relatório anual de atividades da DG ECFIN abrangem este aspeto.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Estado de execução

A Comissão recorda que o MRR é um instrumento baseado nos resultados que tem os Estados-Membros como beneficiários. No entanto, os colegisladores exigiram que os Estados-Membros disponibilizassem informações sobre os 100 maiores destinatários finais dos fundos do MRR. Embora, de um modo geral, seja a favor da total transparência dos destinatários finais e tenha efetivamente apresentado propostas legislativas para o efeito[6], a Comissão observa que a legislação relativa ao MRR não contém essa obrigação para lá dos 100 maiores beneficiários financeiros (ponto 11.7).

2. Avaliação das condições de pagamento e elegibilidade

O TCE refere que a Comissão dispõe de um prazo de dois meses para realizar uma avaliação preliminar de cada pedido de pagamento, mas afirma que nem o regulamento nem a convenção de

[6] Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (reformulação) [COM(2022) 223 final]: EUR-Lex – 52022PC0223 – PT – EUR-Lex (europa.eu).

financiamento preveem a opção de os Estados-Membros suspenderem o prazo de avaliação para apresentarem mais informações (ver pontos 11.16 e 11.17). O Regulamento MRR estabelece que esta avaliação só se inicia com a apresentação de um pedido de pagamento devidamente justificado. Se a Comissão ou o Estado-Membro concluir, durante o processo de avaliação, que tal não é o caso, o período de dois meses não é aplicável. A este respeito, a convenção de financiamento prevê expressamente a possibilidade de suspensão do prazo caso a Comissão solicite elementos de prova adicionais. Por conseguinte, a Comissão considera que respeitou na íntegra os prazos previstos no quadro jurídico.

Pontos de vista diferentes no que respeita ao cumprimento de marcos e metas

Com base no seu quadro de avaliação do cumprimento satisfatório dos marcos e metas, a Comissão não partilha da avaliação do TCE, segundo a qual, no que respeita a sete marcos e metas, os requisitos da decisão de execução do Conselho não tinham sido cumpridos de forma satisfatória (ponto 11.20). Na maioria dos casos, as conclusões do TCE baseiam-se principalmente em interpretações diferentes dos requisitos estabelecidos pelo Conselho que a Comissão e os Estados-Membros aplicaram na avaliação do marco ou da meta, ou em diferentes apreciações qualitativas. A Comissão publicou de forma transparente a sua avaliação em cada caso, justificando a sua interpretação em consonância com o quadro aplicável, tendo recebido o parecer favorável do Comité Económico e Financeiro e do comité de comitologia de peritos dos Estados-Membros[7] relativamente à sua abordagem e interpretação de cada caso. A Comissão salienta que, em cada caso, as divergências entre a avaliação da Comissão e a do TCE são específicas do caso.

A Comissão toma nota dos casos em que o TCE tem uma interpretação jurídica diferente dos requisitos dos marcos ou metas individuais ou dos elementos de prova necessários para demonstrar o cumprimento satisfatório e que, com base nesse facto, ao contrário do que acontece com a Comissão, considera que um requisito não foi cumprido. No interesse da transparência, apresenta-se de seguida uma síntese do raciocínio da Comissão sobre os sete marcos e metas em causa.

- O primeiro caso diz respeito a um objetivo relativamente ao «Número de estudantes que beneficiam de uma bolsa de investigação». A decisão de execução do Conselho especifica uma base de referência de 50, representativa da situação no início do MRR, e indicou 300 como objetivo da meta. A Comissão considerou que tal indicava claramente que a medida apoiava mais 250 bolsas de investigação a alunos, em vez de 300. A Comissão observa que este valor de «250» foi apoiado tanto pelo PRR como pelo cálculo dos custos. Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que a base de referência de 50 foi totalmente prevista e que a interpretação correta da meta correspondia a mais 250 (um objetivo de 300 menos uma base de referência de 50). Por conseguinte, a Comissão sustenta que a meta foi alcançada de forma satisfatória.
- O segundo caso diz respeito à entrada em vigor de uma nova lei em matéria de construção. O requisito da decisão de execução do Conselho de entrada em vigor desta lei foi preenchido literalmente, mas certas disposições da lei foram objeto de um adiamento da data de aplicabilidade. Embora a Comissão reconheça que, ao avaliar um requisito de entrada em vigor, insiste normalmente na plena aplicação da lei pertinente, observa que, neste caso específico, resulta claramente da redação da decisão de execução do Conselho que elementos da lei só entrariam em vigor numa fase posterior. Tal diz respeito, em especial, à criação de uma nova estrutura estatal do Serviço Superior de Construção, que é objeto de um marco posterior. Se todos os elementos da lei em matéria de construção tivessem entrado em vigor, o marco subsequente não teria significado e, de facto, qualquer pagamento ao abrigo deste marco subsequente constituiria um duplo financiamento, uma

[7] https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C102400/consult?lang=pt.

vez que os pagamentos para os mesmos resultados já foram efetuados no âmbito do marco auditado. Por conseguinte, a Comissão considera que avaliou corretamente o marco como cumprido.

- O terceiro caso diz respeito a um objetivo relacionado com o acesso a comunicações móveis seguras, que exigia que 95 % dos funcionários públicos tivessem acesso a um sistema seguro para o intercâmbio de informações secretas e confidenciais. A Comissão considerou que o Estado-Membro em causa excluiu corretamente do cumprimento desta meta o acesso de alguns trabalhadores, como os trabalhadores de limpeza ou os motoristas de viaturas de serviço, tendo entendido que exigir que essas funções tivessem acesso a informações secretas e confidenciais não era manifestamente a intenção do PRR e da decisão de execução do Conselho. Por conseguinte, a Comissão sustenta que a meta foi cumprida de forma satisfatória.
- O quarto caso diz respeito a uma meta para uma medida de cibersegurança, que exigiu que o Estado-Membro em causa executasse «intervenções de reforço» para modernizar as estruturas de segurança. A Comissão considera que os relatórios apresentados pelo Estado-Membro em causa, que geralmente envolveram análises de risco de procedimentos, processos e organização, incluindo os planos de ação para dar resposta às constatações, representam intervenções de reforço. A Comissão observa que este tipo de intervenções de reforço está previsto no direito da UE, uma vez que a Diretiva SRI 2[8], referida na descrição da medida, considera explicitamente a «*análise dos riscos e de segurança dos sistemas de informação*» como um tipo de «*medidas de gestão dos riscos de cibersegurança*» que os Estados-Membros devem aplicar. Por conseguinte, a Comissão mantém que a meta foi cumprida de forma satisfatória.
- O quinto caso diz respeito a uma meta relativa ao «*número de projetos para os quais foi assinada uma subvenção para a operação de reciclagem de resíduos ou de zonas urbanizadas*». Embora a decisão de execução do Conselho se refira a «proprietários do sítio» como beneficiários, o fundo criado pelo Estado-Membro em causa exigia que os beneficiários fossem «promotores de projetos». Na sua avaliação preliminar, a Comissão observou de forma transparente, em conformidade com o quadro de avaliação[9], que considerava esta diferença de redação um desvio mínimo aceitável, uma vez que não teve impacto no resultado, tendo em conta a natureza dos projetos financiados. O Estado-Membro em causa apresentou provas de que esta alteração não teve qualquer impacto no resultado. Por conseguinte, a Comissão mantém que a meta foi atingida de forma satisfatória.
- O sexto caso diz respeito a uma reforma «sem custos» que incentiva os desempregados de longa duração a participar em ações de formação. A condição de elegibilidade do regime relativamente à duração da formação (ou seja, uma duração mínima de quatro meses) faz parte da legislação nacional, tal como confirmado pela avaliação da Comissão, e consequentemente verificada pelas autoridades nacionais ao determinar a elegibilidade para o incentivo. Além da avaliação desta questão pela Comissão no âmbito deste marco anterior, o Estado-Membro em causa forneceu capturas de ecrã subsequentes do seu sistema informático interno de acompanhamento deste requisito, a fim de demonstrar que, em cada caso de incentivo concedido, este requisito foi cumprido, juntamente com provas do funcionamento do seu sistema de controlo para garantir a exatidão dos dados (em conjunto com provas práticas de correções pelo seu sistema de controlo). Esta questão foi ainda auditada pelas autoridades do Estado-Membro e, por último, pelos auditores da

[8] Diretiva (UE) 2022/2555 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União que altera o Regulamento (UE) n.º 910/2014 e a Diretiva (UE) 2018/1972 e revoga a Diretiva (UE) 2016/1148 (Diretiva SRI 2).

[9] Anexo I do documento COM(2023) 99 final: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0099&qid=1722859920058.

Comissão, tendo todos confirmado o funcionamento dos sistemas de acompanhamento e de garantia do cumprimento deste requisito. A Comissão considerou que tinha garantias razoáveis de que os requisitos da decisão de execução do Conselho estavam cumpridos e considerou ainda que solicitar as fichas de inscrição individuais relativamente a cada dia de formação teria imposto aos Estados-Membros um encargo administrativo desnecessariamente elevado. Por conseguinte, a Comissão mantém que o marco foi cumprido de forma satisfatória.

- O sétimo caso diz respeito a uma meta relacionada com a criação de unidades de saúde mental. A Comissão não considerou que, para que as unidades estivessem plenamente operacionais, estas tivessem de empregar o número mínimo de efetivos para cobrir o número máximo teórico de doentes que a unidade podia tratar. Para a Comissão, a plena operacionalidade significa que as unidades dispõem de pessoal suficiente para tratar o número efetivo de doentes e não o máximo teórico, o que foi o caso. Por conseguinte, a Comissão mantém que a meta foi cumprida de forma satisfatória.

Condições de elegibilidade do MRR

A Comissão recorda a sua resposta ao Relatório Anual de 2022: «após a avaliação da elegibilidade das medidas durante a avaliação dos planos de recuperação e resiliência, o Conselho decide, por meio de uma decisão de execução do Conselho, se uma medida é ou não elegível. Na fase de pagamento, a Comissão não pode opor-se ao Conselho e decidir que uma determinada medida não deve ser paga ao abrigo do MRR. A este respeito, desde que os marcos e as metas constantes da decisão de execução do Conselho sejam cumpridos de forma satisfatória, o pagamento correspondente da Comissão não pode ser afetado por um erro»[10]. As constatações relativas a unidades ou atividades individuais comunicadas no âmbito do cumprimento de um marco ou meta não põem em causa se uma medida é ou não elegível, mas sim se alguns elementos de prova apresentados pelo Estado-Membro eram elegíveis (ver ponto 11.21).

Esta consideração aplica-se, nomeadamente, às seis constatações de «violação da condição de elegibilidade: período de elegibilidade» identificadas pelo TCE. O TCE e a Comissão têm pontos de vista diferentes sobre a forma de determinar a elegibilidade de investimentos e reformas, cujas medidas, em conformidade com o artigo 17.º, n.º 2, do Regulamento MRR, devem ser «iniciadas» a partir de fevereiro de 2020. A Comissão forneceu orientações aos Estados-Membros, que se centram na execução a partir de 1 de fevereiro de 2020 e em todos os custos associados que se materializam a partir dessa data. Como tal, a Comissão, de forma diferente do TCE, não associa o início da medida à data do primeiro compromisso (jurídico) (ver ponto 11.22). A Comissão recorda que a proposta legislativa relativa ao MRR foi apresentada em maio de 2020 e que o regulamento entrou em vigor em fevereiro de 2021. A cláusula de «elegibilidade» introduzida pelos colegisladores é, de facto, uma cláusula de *retroatividade*, que permite a inclusão nos PRR de medidas *iniciadas em 1 de fevereiro de 2020*. A intenção desta cláusula de retroatividade era proporcionar aos Estados-Membros, já durante o processo legislativo do MRR, garantias de que as medidas seriam incluídas, bem como assegurar que os Estados-Membros não cessariam nem reduziriam os investimentos no contexto da grave crise económica e social causada pela pandemia, precisamente para não aumentar ainda mais a contração económica[11]. A Comissão forneceu orientações aos Estados-Membros em janeiro de 2021 (ou seja, desde mesmo antes da entrada em vigor do Regulamento MRR) sobre a forma como aplicaria esta cláusula, que foi então aplicada de forma coerente pela Comissão e pelos Estados-Membros. A caixa 11.2 apresenta um exemplo que ilustra a diferença de pontos de vista. O TCE observa que, relativamente a sete projetos

[10] Respostas da Comissão ao Relatório Anual de 2022 do TCE, página 487: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_PT.pdf.

[11] Ver, em especial, os considerandos 6 a 8 do Regulamento MRR.

ferroviários em França, as ordens de compra foram emitidas antes de fevereiro de 2020 e, com base nesse facto, considera a medida inelegível. Em contrapartida, uma vez que os trabalhos no âmbito desta medida tiveram início após 1 de fevereiro de 2020, a Comissão considera que os sete projetos respeitam o período de elegibilidade e estão em consonância com as orientações da Comissão. Tendo em conta estas diferenças fundamentais de interpretação, é expectável para a Comissão que este tipo de constatações se mantenham ao longo da vigência do MRR.

Relativamente às três constatações do TCE sobre a «violação da condição de elegibilidade: substituição das despesas orçamentais nacionais recorrentes», a Comissão recorda que o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento MRR estabelece claramente que «[o] *apoio ao abrigo do mecanismo não substitui, exceto em casos devidamente justificados, as despesas orçamentais nacionais recorrentes*». Tal como já salientado nas suas respostas ao relatório anual do TCE relativo a 2022, a Comissão e o TCE interpretam esta disposição de forma diferente. A Comissão interpreta esta disposição no sentido de se referir à *substituição das despesas orçamentais nacionais recorrentes*, em vez de um conceito de inelegibilidade de tipos específicos de *atividades recorrentes*, a saber, as *financiadas com despesas orçamentais nacionais*. No entender da Comissão, o texto jurídico do MRR não apoia esta última posição. Embora o TCE não aplique as orientações publicadas pela Comissão, esta observa que o TCE aplicou uma avaliação casuística. Embora tenha tomado devida nota da argumentação do TCE para cada caso individual, a Comissão não conseguiu converter a avaliação casuística do TCE em critérios de avaliação de aplicação geral.

Por último, e principalmente, a Comissão observa que as três constatações sobre a «substituição das despesas orçamentais nacionais recorrentes» dizem respeito a reformas. Tal como referido na resposta ao Relatório Anual de 2022 do TCE[12], se um Estado-Membro tiver indicado, relativamente a uma medida, que o MRR não cobre quaisquer custos, como é o caso da maioria das reformas, a Comissão considera que o MRR *não pode* estar a substituir qualquer despesa nacional, uma vez que nenhum fundo do MRR está associado a essa medida. A inclusão de medidas «sem custos» não aumenta a dotação financeira do Estado-Membro, embora este continue a comprometer-se a aplicar essas medidas (ver ponto 11.23). A Comissão recorda que a inclusão de reformas nos planos de recuperação e resiliência é um elemento essencial para alcançar mudanças sistémicas nos Estados-Membros e uma condição para a Comissão avaliar positivamente esses planos.

As diferentes abordagens da Comissão e do TCE são demonstradas no exemplo constante da caixa 11.3, que se refere ao marco da Áustria relativo ao «quarto relatório sobre a cultura de construção». [13] Tal como refere o TCE no exemplo, a Áustria encomendou anteriormente «relatórios sobre a cultura de construção» em 2006, 2011 e 2017 e, no âmbito de uma reforma incluída no seu PRR, comprometeu-se a fazê-lo novamente, sem indicar quaisquer custos para esta reforma. A Comissão considera que tal não representa um caso de «substituição de despesas orçamentais recorrentes», porque 1) o relatório não envolve essas despesas, 2) uma vez que a Áustria não indicou custos ao abrigo do MRR, não pode haver substituição de despesas nacionais, 3) o relatório é qualitativamente diferente dos relatórios anteriores e 4) não foi demonstrado que este caso não possa ser uma «exceção devidamente justificada», tal como permitido pelo Regulamento MRR. Em contrapartida, o TCE entende que se trata de um tipo de atividade recorrente financiada a partir de despesas orçamentais nacionais, pelo que considera que se trata de um erro.

Clareza dos marcos e das metas na decisão de execução do Conselho

O TCE observa que, no âmbito do modelo de financiamento do MRR, são extremamente importantes indicadores claros e inequívocos, bem como uma definição clara de cumprimento

[12] *Ibid.*, p. 483.

[13] Consultar a avaliação preliminar da Comissão (publicada em 22 de março de 2023), página 90: https://commission.europa.eu/publications/preliminary-assessment-first-payment-request-austria_en.

«satisfatório». A Comissão concorda que marcos e metas claros são fundamentais para o programa. Observa, no entanto, que o requisito previsto pelos colegisladores de a Comissão avaliar o «cumprimento satisfatório» confere expressamente à Comissão uma margem de apreciação. No seu Relatório Anual de 2022, o TCE reconheceu esta ampla margem de apreciação que o Regulamento MRR confere à Comissão[14]. Esta enquadrou de forma transparente o exercício desta margem de apreciação através de um quadro específico[15] em relação ao qual todos os pagamentos são avaliados, garantindo a transparência e a igualdade de tratamento (ver pontos 11.26 a 11.28).

Dos 452 marcos e metas que examinou, o TCE regista 15 casos de marcos e metas que considera não serem totalmente claros (ponto 11.28), 12 dos quais foram sinalizados e destacados de forma transparente pela Comissão, por exemplo casos de erros materiais ocorridos na elaboração das propostas da Comissão para as decisões de execução do Conselho. A Comissão observa que estas constatações representam, por conseguinte, questões que a Comissão já identificou e corrigiu totalmente através do seu sistema de controlo e que não afetam de modo algum a legalidade e regularidade dos desembolsos do MRR.

A Comissão não concorda com todas as constatações relacionadas com a falta de clareza dos marcos e das metas, que, em alguns casos, refletem preferências políticas e não uma falta de clareza. A caixa 11.4 apresenta um exemplo de um marco da Espanha, relativamente ao qual o TCE considera que um requisito específico não era suficientemente pormenorizado. O marco exigiu que a Espanha alterasse a legislação para introduzir novas obrigações para a instalação de infraestruturas de carregamento de veículos elétricos, mas, como o TCE observa, não estabelece pormenores qualitativos ou quantitativos para este requisito. A Comissão observa, em primeiro lugar, que este é apenas um dos vários requisitos para este marco, que exigiu expressamente a introdução de uma nova obrigação jurídica, e, em segundo lugar, que um marco da decisão de execução do Conselho não pode prescrever todos os pormenores da futura legislação nacional – neste caso, o requisito é claro de que deve ser introduzida uma obrigação específica.

3. Sistemas de acompanhamento e controlo

Auditorias ex post *da Comissão*

A fim de obter garantias de legalidade e regularidade dos pagamentos ao abrigo do MRR, a Comissão realiza exaustivos controlos *ex post* e controlos *ex ante* baseados no risco sobre o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas, em conformidade com as suas estratégias de auditoria e controlo. Relativamente aos pagamentos efetuados em 2023, a Comissão realizou 17 auditorias *ex post* a 82 marcos e metas. Tal como referido pelo TCE (ponto 11.30), a Comissão concluiu, relativamente a todos os marcos e metas auditados, que estes foram corretamente avaliados como tendo sido cumpridos de forma satisfatória.

O TCE recorda as suas recomendações constantes do Relatório Anual de 2022 e afirma que apenas foram parcialmente aplicadas (ponto 11.31). A Comissão observa que aceitou apenas parcialmente a recomendação 11.1, alínea a), de 2022 e aplicou na íntegra a parte aceite. A parte não aceite diz respeito a divergências também debatidas na secção 2 *supra* sobre a forma de interpretar a expressão «início das medidas» e sobre o que representa o início do período de elegibilidade e o conceito de «substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes». A Comissão integrou devidamente os controlos da elegibilidade dos elementos de prova nos seus procedimentos *ex ante*

[14] Relatório Anual de 2022 do TCE, ponto 11.22.

[15] COM(2023) 99 final, anexo I, «Quadro de avaliação dos marcos e metas ao abrigo do Regulamento MRR»: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0099&qid=1722859920058.

e continuou a aplicar os controlos já em vigor para os seus procedimentos *ex post*. A divergência jurídica explica igualmente a afirmação do TCE de que a Comissão «não detet[ou] uma violação do critério relativo ao período de elegibilidade», uma vez que o TCE tem a sua própria interpretação diferente das orientações da Comissão e do conceito de elegibilidade constante do regulamento. Em relação à recomendação 11.1., alínea b), de 2022, o TCE reconhece que a estratégia de auditoria *ex post* da Comissão foi atualizada e que a Comissão está a formalizar as listas de verificação de auditoria atualizadas a fim de referir expressamente as reversões, refletindo a prática já aplicada pelos auditores. Por último, a Comissão observa que a conclusão do TCE de que a auditoria *ex post* de uma meta se baseou em dados incompletos decorre de diferentes interpretações da decisão de execução do Conselho, tendo a auditoria *ex post* seguido a abordagem do trabalho *ex ante* da Comissão.

A Comissão publicou igualmente, em 19 de setembro de 2023, o quadro de aplicação do artigo 24.º, n.º 3, do Regulamento MRR relativo às reversões[16]. Este quadro indica a forma como a Comissão abordará os casos de reversão.

Sistemas de acompanhamento e controlo dos Estados-Membros

O Regulamento MRR prevê que a Comissão deve avaliar os planos de recuperação e resiliência, incluindo os respetivos sistemas de controlo, com base na sua conceção nos PRR e, por conseguinte, antes da sua execução. Só um sistema de controlo global e adequado pode conduzir a uma avaliação positiva do PRR. Neste contexto, os Estados-Membros podem comprometer-se a tomar medidas adicionais e a introduzir «marcos de auditoria e controlo» específicos, a fim de assegurar a plena adequação dos respetivos sistemas nacionais para proteger os interesses financeiros da União, em conformidade com o artigo 20.º, n.º 5, alínea d), do Regulamento MRR. Além disso, ao longo da execução do MRR, a Comissão realiza auditorias aos sistemas de controlo nacionais e, se o Estado-Membro revir o seu PRR, ponderará a necessidade de solicitar aos Estados-Membros, com base nas deficiências identificadas, a introdução de marcos adicionais de auditoria e controlo caso revejam os respetivos PRR. Estes marcos devem ser cumpridos antes de ser efetuado qualquer pagamento adicional, proporcionando assim garantias adicionais no que respeita à adequação dos sistemas de controlo no momento do pagamento. Foram introduzidos 10 desses marcos adicionais de auditoria e controlo durante as revisões dos PRR de sete Estados-Membros, a fim de corrigir deficiências que não põem em causa a adequação do sistema de controlo nacional global, tais como a assinatura de acordos que asseguram a recolha de dados ou controlos específicos do duplo financiamento (ver pontos 11.33 a 11.35).

No ponto 11.35, o TCE observa que os riscos para a proteção dos interesses financeiros da UE podem ter um impacto potencial na regularidade das despesas. A Comissão recorda o próprio texto do TCE, ponto 11.12, segundo o qual «[e]mbora os Estados-Membros sejam obrigados a dispor de sistemas de controlo interno eficazes e eficientes, entre as condições para receberem os pagamentos do MRR não figura a conformidade das despesas efetuadas pelos destinatários finais e pelos organismos de execução com as regras nacionais e da [UE]. *Consequentemente, a auditoria do Tribunal à regularidade dos pagamentos de subvenções do MRR aos Estados-Membros procura saber se os marcos e as metas predefinidos foram cumpridos satisfatoriamente e se foram cumpridas as condições de elegibilidade definidas no* Regulamento». A este respeito, a Comissão concorda com a posição do TCE no ponto 11.12, mas regista o seu desacordo em relação ao potencial impacto na regularidade das despesas indicado no ponto 11.35. Especificamente, a Comissão recorda que a regularidade se baseia exclusivamente no cumprimento satisfatório dos marcos e metas. Quando se detetam questões relacionadas com a proteção dos interesses

[16] Relatório relativo à execução do MRR [COM(2023) 545 final].

financeiros da União, o regulamento prevê: i) outros sistemas de correção para a proteção dos interesses financeiros da União nos termos do artigo 22.º, n.º 5, relativamente aos quais a Comissão dá garantias no relatório anual de atividades da DG ECFIN e que são abrangidos pelo quadro para a redução e as recuperações[17], e ii) o conceito de reversão. Quanto a este último aspeto, a Comissão clarificou ainda, na metodologia de reversão, a forma como aplicará o conceito de Regulamento MRR para fazer face, nomeadamente, a situações em que os marcos/metas deixaram de ser considerados cumpridos de forma satisfatória, incluindo nos casos em que sejam posteriormente reveladas questões relacionadas com a proteção dos interesses financeiros da União.

O TCE observa que os marcos de controlo variam significativamente entre os Estados-Membros (ponto 11.37). A Comissão recorda que, uma vez que o artigo 22.º do Regulamento MRR permite que os Estados-Membros se baseiem nos respetivos sistemas regulares de controlo interno, quaisquer marcos devem necessariamente refletir as especificidades desses sistemas. Estas constatações podem variar em termos de gravidade e substância e não podem ser comparadas simplesmente em termos numéricos. Além disso, uma vez que a introdução desses marcos se destina a corrigir as deficiências identificadas, a Comissão considera evidente que esses marcos são adaptados à deficiência específica desse Estado-Membro. Nesta matéria, a Comissão insiste em que é crucial adaptar as etapas aos problemas específicos dos Estados-Membros, quando uma abordagem horizontal resultaria em enormes redundâncias (abrangendo questões que a Comissão não considerou problemáticas na maioria dos Estados-Membros) ou, pior ainda, deixaria lacunas nos esforços para proteger os interesses financeiros da União.

No que se refere aos pontos 11.38 e 11.39, à caixa 11.5 e ao quadro 11.1, a Comissão observa que as auditorias diziam respeito a entidades específicas num Estado-Membro (como um ministério individual) e que tal não apresenta uma visão de todo o sistema de controlo interno de um Estado-Membro. A Comissão gostaria de reiterar que, embora tenham existido constatações sistémicas, muitas vezes se limitam a um organismo de execução específico e, como tal, não podem ser generalizadas a todo o sistema de controlo interno de um Estado-Membro. Uma vez que o quadro apresenta apenas uma imagem estática da situação, a Comissão observa que muitas das constatações e recomendações conexas foram entretanto resolvidas.

Baseando-se principalmente nos relatórios de auditoria da Comissão, o TCE considera que existem insuficiências persistentes na aplicação dos sistemas de controlo nacionais e, com base nesse facto, identifica riscos (ponto 11.40). A Comissão considera que o seu crescente trabalho de auditoria revelou insuficiências existentes e que as melhorias subsequentes dos Estados-Membros nos sistemas de controlo nacionais melhoraram o nível de garantia. Em 2023, a Comissão realizou 14 auditorias de sistemas sobre a proteção dos interesses financeiros da União e, até agora, auditou todos os Estados-Membros pelo menos uma vez. O TCE recorda igualmente as constatações de relatórios anteriores que criticam o facto de a base jurídica do MRR não exigir uma comunicação normalizada de informações sobre fraudes. A este respeito, a Comissão recorda que a reformulação do Regulamento Financeiro prevê a comunicação centralizada de informações sobre fraudes relativamente a futuros programas. A Comissão observa igualmente que, embora o MRR não exija a elaboração de relatórios normalizados, os Estados-Membros comunicaram devidamente os casos de suspeita de fraude à Comissão, ao OLAF, bem como fora das declarações de gestão, o que é mais oportuno do que esperar pelo pedido de pagamento seguinte (ver pontos 11.41 e 11.42). Além disso, com base na sua obrigação jurídica, os Estados-Membros comunicaram casos à Procuradoria Europeia[18], observando a Comissão que este facto reflete uma grande parte dos

[17] Ver anexo IV das orientações sobre os planos de recuperação e resiliência: https://commission.europa.eu/publications/draft-guidance-recovery-and-resilience-plans_en.

[18] Artigo 24.º, n.º 1 do Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia.

casos de suspeita de fraude sob investigação comunicados pela Procuradoria Europeia. Um exemplo de 2023 é a suspeita de fraude na medida «bónus de reparação» da Áustria[19].

Documentação do pedido de pagamento

O TCE observa que, em três pedidos de pagamento, o trabalho de auditoria não estava concluído no momento da apresentação de um pedido de pagamento. A Comissão recorda que o resumo da auditoria fornece informações sobre as auditorias realizadas até à data pelo Estado-Membro e fornece à Comissão informações sobre o sistema de acompanhamento e controlo. No entanto, o Estado-Membro não é obrigado a concluir um número específico de auditorias antes de cada pedido de pagamento.

Relativamente a oito pedidos de pagamento, o TCE considera ter encontrado problemas sobre a «fiabilidade» das declarações de gestão. A Comissão concorda em alguns casos. No entanto, a declaração de gestão deve basear-se nos melhores conhecimentos do signatário e a sua veracidade não é alterada por desenvolvimentos posteriores, tais como perguntas de seguimento da Comissão. Do mesmo modo, não se pode esperar que a declaração de gestão resuma todas as restantes informações. Por exemplo, para a meta 8.14 de Portugal, a documentação do Estado-Membro indicou corretamente um ligeiro atraso em parte da execução, que o TCE considera que deveria ter sido indicado como uma limitação na declaração de gestão (ponto 11.43). A Comissão não considera ser necessária essa repetição. Do mesmo modo, por exemplo na caixa 11.6 relativa ao marco 128 da Eslovénia, a Comissão dispunha de informações sobre um atraso. Embora tivesse sido preferível uma reserva, a Comissão considera que tal não afeta a fiabilidade da documentação do pedido de pagamento, que deve ser considerada na sua totalidade.

4. Boa gestão financeira

O TCE afirma ser necessário que os marcos e as metas «abranjam todos os principais elementos da reforma ou do investimento subjacentes, em especial a sua conclusão» (ponto 11.45). A Comissão não partilha desta interpretação da base jurídica, que define os marcos e as metas como «medida do progresso»[20]. Por exemplo, como no exemplo da caixa 11.4 (debatida *supra*), a Comissão considera adequado que os marcos das reformas jurídicas exijam a presença de disposições cruciais específicas, mas que não prescrevam cada elemento de uma legislação nacional sujeita ao processo democrático[21]. Na sua resposta a um relatório de auditoria anterior, a Comissão explicou por que razão os marcos de conclusão nem sempre são pertinentes ou possíveis[22] e observa que já aceitou verificar, sempre que possível no contexto das revisões dos PRR, que todos os elementos *fundamentais* de uma medida estão abrangidos por marcos e metas.[23]

---

[19] https://infothek.bmk.gv.at/nach-betrugsverdacht-reparaturbonus-erhaelt-zusaetzliches-sicherheitsnetz/.

[20] Artigo 2.º, ponto 4, do Regulamento MRR: «"Marcos e metas", medida do progresso no sentido da realização de uma reforma ou de um investimento, sendo os marcos realizações qualitativas e as metas realizações quantitativas».

[21] Consultar a apreciação preliminar da Comissão, p. 31: https://commission.europa.eu/document/download/401e9dde-6d23-4f96-96bb-67a1952362e1_en?filename=C_2022_8763_1_EN_annexe_acte_autonome_nlw_part1_v2.pdf.

[22] Resposta ao Relatório Especial n.º 26/2023 do TCE, p. 5: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECAReplies/COM-Replies-SR-2023-26/COM-Replies-SR-2023-26_PT.pdf.

[23] Resposta à recomendação 11.2 de 2022; Relatório Anual de 2022 do TCE, p. 495: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_PT.pdf.

5. RAA e RAGE

O TCE recorda que considera que existe uma lacuna de garantia a nível da UE no que respeita à conformidade dos projetos de investimento financiados pelo MRR com as regras nacionais e da UE e observa que a Comissão reviu a sua estratégia de auditoria e controlo com a implementação de controlos em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. A Comissão continua a rejeitar a conclusão do TCE sobre a existência de uma lacuna de garantia a nível da UE, tendo em conta a estrutura de controlo única estabelecida pelo Regulamento MRR. No entanto, tal como explicado em vários pontos do relatório anual de atividades (RAA) da DG ECFIN relativo a 2023, a Comissão alargou o âmbito do seu trabalho de auditoria para lá do exigido pelo Regulamento MRR, a fim de verificar sistematicamente se os Estados-Membros controlam regularmente o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais, incluindo a eficácia desses controlos, e considera que as conclusões do referido relatório abrangem este aspeto. Nesta matéria, a Comissão não concorda com a declaração do TCE de que a garantia apresentada pela DG ECFIN não abrange a eficácia dos controlos efetuados pelos Estados-Membros (ponto 11.50).

O trabalho de auditoria realizado pela Comissão em matéria de contratação pública e de auxílios estatais abrangeu os 17 Estados-Membros que receberam um pagamento em 2023. Com base nos elementos de prova recolhidos e avaliados, a Comissão considera que os procedimentos de controlo aplicados nos Estados-Membros dão a garantia necessária de que estes controlam, de forma regular e eficaz, o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais aplicáveis às medidas do MRR. Tal é ainda comprovado pela aplicação da metodologia de avaliação dos riscos apresentada no anexo 5 do RAA da DG ECFIN relativo a 2023. A avaliação dos riscos baseia-se, nomeadamente, nos resultados do trabalho de auditoria realizado pela Comissão que abrange a regularidade e a eficácia dos controlos efetuados pelos Estados-Membros no que respeita ao cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais (ver, a este respeito, a secção 2.2 do referido relatório da DG ECFIN). Por outras palavras, se a Comissão tivesse concluído, com base nesse facto, que não dispunha das garantias necessárias, tal ter-se-ia traduzido em níveis de risco mais elevados, afetando diretamente as conclusões da garantia.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 11.1 – Aplicar critérios mais rigorosos na avaliação das condições de elegibilidade

Avaliar o cumprimento das condições de elegibilidade, definindo a data de início da medida como sendo a do primeiro compromisso (jurídico).

Prazo de execução: final de 2024

A Comissão **não aceita** a recomendação 11.1.

O Regulamento MRR prevê que os critérios de elegibilidade sejam avaliados aquando da apresentação dos planos de recuperação e resiliência iniciais, incluindo no caso de medidas «iniciadas em 1 de fevereiro de 2020». Esta avaliação foi concluída para todos os Estados-Membros. A Comissão não partilha da interpretação efetuada pelo TCE ao Regulamento MRR, não sendo a mesma coerente com as orientações da Comissão que foram emitidas e posteriormente aplicadas por todos os Estados-Membros aquando da apresentação dos respetivos planos de recuperação e resiliência. Tal como indicado no RAA da DG ECFIN relativo a 2023, a Comissão emitirá orientações adicionais sobre a data de início da elegibilidade. No entanto, a Comissão não aceita condicionar o teor destas futuras orientações.

Recomendação 11.2 – Definir critérios específicos para avaliar a substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes

Avaliar o cumprimento das condições de elegibilidade, utilizando critérios específicos para definir o que constitui a substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes.

Prazo de execução: final de 2024

A Comissão **aceita** a recomendação 11.2.

A Comissão aceita clarificar melhor as suas orientações existentes em matéria de «substituição das despesas orçamentais nacionais recorrentes».

Recomendação 11.3 – Corrigir as insuficiências que persistem nos sistemas de controlo dos Estados-Membros

Assegurar que os Estados-Membros tomam rapidamente medidas corretivas para corrigir as insuficiências que persistem nos sistemas de controlo.

Prazo de execução: final de 2024

A Comissão **aceita** a recomendação 11.3.

Os relatórios de auditoria da Comissão são objeto de um acompanhamento rigoroso para assegurar que os Estados-Membros aplicam as recomendações de auditoria. Caso os PRR sejam revistos, a Comissão reconsidera a adequação dos sistemas nacionais de controlo com base nas informações disponíveis, como as suas próprias auditorias. Se necessário, são introduzidos novos marcos de controlo, que os Estados-Membros devem cumprir antes de se poder efetuar outro pagamento. A Comissão continuará a acompanhar de perto a aplicação das recomendações de auditoria e tomará as medidas adequadas caso essas recomendações não sejam aplicadas pelos Estados-Membros.

Recomendação 11.4 – Garantir o funcionamento eficaz dos sistemas de controlo dos Estados-Membros

Utilizar os resultados das verificações realizadas pela Comissão aos sistemas de controlo dos Estados-Membros para expressar uma conclusão clara quanto à sua eficácia.

Prazo de execução: RAA relativo a 2024

A Comissão **não aceita** a recomendação 11.4.

A Comissão recorda o quadro único do MRR, que prevê que os Estados-Membros devem tomar todas as medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da União. A Comissão já alargou o âmbito do seu trabalho de auditoria para lá do que considera exigido pelo artigo 22.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento MRR, pelo artigo 11.º da convenção de financiamento e, se for caso disso, pelo artigo 20.º do acordo de empréstimo, a fim de verificar se os procedimentos de controlo aplicados nos Estados-Membros dão a garantia necessária de que estes controlam, de forma regular e eficaz, o cumprimento das regras em matéria de contratação pública, de auxílios estatais e de elegibilidade aplicáveis às medidas do MRR. A Comissão recorda que as conclusões do RAA da DG ECFIN relativo a 2023 abrangem este âmbito alargado.

Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2023

Índice

Página

Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2023 539

Respostas da Comissão Europeia 578

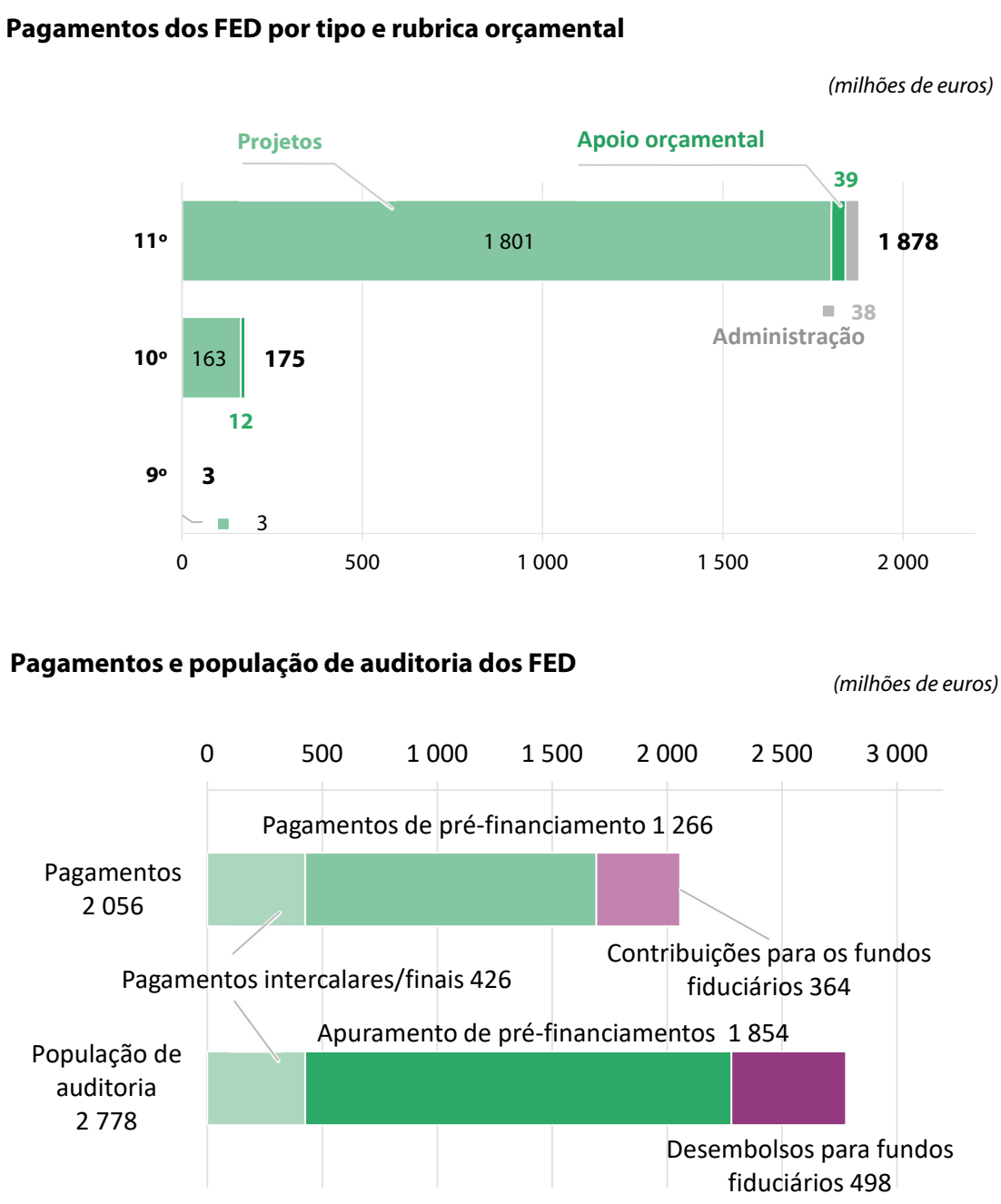
Índice

	Pontos
Introdução	01-06
Breve descrição	02-06
Execução financeira dos 9º, 10º e 11º FED	07-09
Declaração de fiabilidade relativa aos FED	I.-37
Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos 9º, 10º e 11º FED enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório do auditor independente	I.-XXI.
Informações em apoio da Declaração de Fiabilidade	10-37
Âmbito e método da auditoria	10-14
Fiabilidade das contas	15-18
Regularidade das operações	19-37
Conclusão e recomendações	38-43
Conclusão	38-39
Seguimento das recomendações anteriores	40-41
Recomendações	42-43
Avaliação dos indicadores de desempenho dos projetos durante as visitas de auditoria do Tribunal	44-45
Anexos	
Anexo I – Pagamentos do FED aos principais países beneficiários: África, Caraíbas e Pacífico	
Anexo II – Balanço da execução dos planos de ação	
Anexo III – Seguimento das recomendações	

Introdução

01 Este relatório anual apresenta as observações do Tribunal relativas aos 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED). A ***figura 1*** mostra uma síntese das atividades e despesas neste domínio em 2023.

Figura 1 – Fundos Europeus de Desenvolvimento: síntese financeira relativa a 2023



Fonte: TCE, com base nas contas anuais de 2023 dos 9º, 10º e 11º FED.

Breve descrição

02 Lançados em 1959, os FED foram os principais instrumentos utilizados pela União Europeia (UE) para financiar a ajuda à cooperação para o desenvolvimento dos países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) e dos *Países e Territórios Ultramarinos (PTU)* até ao final de 2020. O objetivo principal dos FED é reduzir e, a prazo, erradicar a pobreza, em conformidade com o objetivo primordial da cooperação para o desenvolvimento, tal como estabelecido no artigo 208º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). O 11º FED (que será o último) abrange o *quadro financeiro plurianual (QFP)* para 2014-2020.

03 No QFP para 2021-2027, a cooperação para o desenvolvimento com os países e regiões ACP foi incorporada no *Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global*, que é parte integrante do orçamento geral da UE, e a cooperação com os PTU foi englobada na Decisão relativa à Associação Ultramarina, incluindo a Gronelândia. No entanto, os 9º, 10º e 11º FED propriamente ditos não foram incorporados no orçamento geral da UE e continuam a ser executados separadamente e objeto de relatórios distintos até ao seu encerramento.

04 Os FED têm características específicas:

a) são diretamente financiados pelas contribuições dos Estados-Membros e do Reino Unido, que se baseiam em quotas ou "chaves de contribuição", definidas pelos governos nacionais no Conselho da União Europeia em acordos internos posteriores celebrados entre os representantes dos Estados-Membros da UE reunidos no Conselho;

b) são geridos pela Comissão, fora do quadro do orçamento geral da UE, e pelo Banco Europeu de Investimento;

c) devido ao caráter intergovernamental dos FED, o Parlamento Europeu tem um papel mais limitado no seu funcionamento do que o que desempenha nos instrumentos de cooperação para o desenvolvimento financiados pelo orçamento geral da UE; mais especificamente, não está envolvido na definição nem na afetação dos recursos dos FED. Contudo, o Parlamento Europeu é a autoridade de *quitação*, com exceção da Facilidade de Investimento, que é gerida pelo Banco Europeu de Investimento. Em 2012, um acordo tripartido celebrado entre o Banco Europeu de Investimento, a Comissão e o Tribunal (ver artigo 134º do Regulamento (CE) nº 215/2008 relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 10º FED) definiu as normas que enquadram o acesso do Tribunal às informações sobre estas operações na posse do Banco Europeu de Investimento;

d) o princípio da *anualidade* não se aplica aos FED: as convenções FED foram geralmente celebradas por um período de compromisso de cinco a sete anos e os pagamentos podem ser efetuados durante um período muito mais longo, uma vez que o acordo interno que institui o 11º FED permanecerá em vigor pelo tempo necessário para que todas as operações sejam executadas na íntegra[1].

05 Os FED são geridos quase inteiramente pela Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA) da Comissão. Uma pequena percentagem (7%) dos pagamentos dos FED relativos a 2023 foi gerida pela Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento.

06 As despesas abrangidas pelo presente relatório dizem respeito ao apoio prestado em 76 países (o ***anexo I*** indica os principais países *beneficiários*), utilizando uma vasta gama de métodos, tais como contratos de empreitada de obras, fornecimento de bens e prestação de serviços, *subvenções*, *apoio orçamental*, *orçamentos-programa* e *acordos de delegação* e de contribuição celebrados com entidades *avaliadas por pilares* (por exemplo, organizações internacionais).

[1] Artigo 14º, nº 3, do Acordo Interno que institui o 11º FED.

Execução financeira dos 9º, 10º e 11º FED

07 O orçamento do 9º FED (2000-2007) ascendeu a 13,8 mil milhões de euros e o do 10º FED (2008-2013) a 22,7 mil milhões de euros. O Acordo Interno que institui o 11º FED (2014-2020) entrou em vigor em 1 de março de 2015. Este tem uma dotação de 30,5 mil milhões de euros, dos quais 29,1 mil milhões de euros foram afetados aos países ACP e 0,4 mil milhões de euros aos PTU, sendo mil milhões de euros atribuídos a custos administrativos.

08 A ***figura 2*** mostra a utilização dos recursos dos FED em 2023 e cumulativamente para os 9º, 10º e 11º FED.

Figura 2 – Utilização dos recursos dos FED em 31 de dezembro de 2023

(milhões de euros)

	Situação no final de 2022		Execução orçamental durante o exercício de 2023 (autorizações líquidas após anulações / pagamentos líquidos após recuperações)				Situação no final de 2023				
	Montante total (arredon-dado)	Taxa de execução (% dos recursos)	9º FED[2]	10º FED[2]	11º FED[2]	Montante total (arredon-dado)	9º FED	10º FED	11º FED	Montante total (arredon-dado)	Taxa de execução (% dos recursos)
A – RECURSOS[1,4]	**66 021**		**-6**	**-96**	**71**	**-31**	**15 239**	**21 146**	**29 605**	**65 990**	
B – UTILIZAÇÃO											
1. Autorizações globais (decisões de financiamento)	**65 682**	**99,5%**	**-5**	**-84**	**-168**	**-257**	**15 239**	**21 078**	**29 106**	**65 423**	**99,1%**
2. Autorizações individuais (contratos individuais)	**63 891**	**96,8%**	**-6**	**158**	**562**	**714**	**15 238**	**20 999**	**28 368**	**64 605**	**97,9%**
3. Pagamentos	**57 432**	**87,0%**	**3**	**175**	**1 878**	**2 056**	**15 221**	**20 477**	**23 791**	**59 489**	**90,1%**
C – *Autorizações por liquidar* (B1-B3)	**8 250**	**12,5%**					**18**	**601**	**5 315**	**5 934**	**9,0%**
D – Saldo disponível (A-B1)[3]	**339**	**0,5%**					**0**	**68**	**499**	**567**	**0,9%**

1 Inclui dotações iniciais dos 9º, 10º e 11º FED, cofinanciamento, juros, recursos diversos e transferências dos FED anteriores.

2 Os montantes negativos correspondem a *anulações de autorizações*.

3 O saldo disponível inclui a "reserva não mobilizável" (que não é possível utilizar sem decisão unânime do Conselho).

4 A diferença nos recursos totais de 335 milhões de euros em comparação com a situação no final de 2022 deve-se a: i) uma diferença de 377 milhões de euros a mais, resultante de montantes devolvidos pelas delegações da UE que não foram tidos em conta nos recursos totais no final de 2022; e ii) uma diferença de 42 milhões de euros a menos entre as quantias divulgadas nas contas preliminares e finais de 2022. Os montantes divulgados na rubrica "Recursos" dizem respeito a contas orçamentais que não estão sujeitas à auditoria do TCE sobre a fiabilidade das contas.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais de 2023 dos 9º, 10º e 11º FED e em informações adicionais fornecidas pela Comissão. Os números apresentados não abrangem a parte dos FED gerida pelo Banco Europeu de Investimento.

09 Todos os anos, a DG INTPA define para si *indicadores-chave de desempenho (ICD)* e metas associadas relativos à *boa gestão financeira* e à utilização eficiente dos recursos. Os indicadores e as metas abrangem todo o domínio de competência da DG INTPA, incluindo o orçamento geral da UE, os FED e os fundos fiduciários da UE. Para 2023, a DG INTPA introduziu dois novos ICD relativos à boa gestão financeira e à utilização eficiente dos recursos da UE (ver ***caixa 1***).

Caixa 1

ICD da DG INTPA relativos ao apuramento e à anulação de autorizações dentro do prazo e à redução de autorizações não utilizadas

Em 2023, a DG INTPA aplicou várias medidas de simplificação com vista a reduzir o seu número de ICD de 29 para 24, bem como a diminuir o respetivo âmbito de aplicação. Estes 24 ICD incluíam dois novos indicadores: o ICD 7, relativo ao *apuramento de pré-financiamentos* dentro do prazo, e o ICD 8, relativo à anulação dentro do prazo de fundos não utilizados.

O ICD 7 mostra quantas faturas de pré-financiamentos foram apuradas pela DG INTPA dentro do prazo de pagamento estipulado no Regulamento Financeiro para cada tipo de contrato. A DG INTPA excedeu a meta de 85% no total do domínio sob a sua responsabilidade. O ICD 8 mede a anulação dentro do prazo dos fundos não utilizados. A DG INTPA ficou aquém da meta de anular dentro do prazo 85% dos fundos, alcançando 83,48% para o orçamento geral e 81,62% para os FED. Estes números deveram-se a algumas autorizações que expiraram nas últimas semanas do ano, o que não deixou à DG INTPA tempo suficiente para concluir o processo de anulação de autorizações.

Quanto ao ICD 9, relativo à redução das autorizações não utilizadas, a DG INTPA manteve a meta do ano anterior, de 35%. Alcançou-a para o orçamento geral da UE (39,30%), mas não para os FED (34,04%), devido à natureza da carteira, que inclui contratos em países que nos tempos mais recentes foram particularmente afetados por questões de segurança e instabilidade política.

Declaração de fiabilidade relativa aos FED

Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos 9º, 10º e 11º FED enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório do auditor independente

Opinião

I. A auditoria do Tribunal incidiu sobre:

a) as contas anuais dos 9º, 10º e 11º FED, que são constituídas pelo balanço, a demonstração de resultados financeiros, a demonstração dos fluxos de caixa, a demonstração da variação da situação líquida, as notas às demonstrações financeiras e o relatório sobre a execução financeira relativos ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2023, aprovadas em 25 de junho de 2024;

b) a *legalidade e regularidade* das *operações* subjacentes cuja gestão financeira é da responsabilidade da Comissão[2].

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

II. Na opinião do Tribunal, as contas anuais dos 9º, 10º e 11º FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2023 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira nessa data, os resultados das suas operações, os fluxos de caixa, bem como a variação da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do regulamento financeiro dos FED e as regras contabilísticas baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

[2] Nos termos dos artigos 43º, 48º a 50º e 58º do Regulamento Financeiro aplicável ao 11º FED, a presente Declaração de Fiabilidade não abrange os recursos dos FED geridos pelo BEI.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

Receitas

Opinião sobre a legalidade e regularidade das receitas

III. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2023 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Despesas

Opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas

IV. Na opinião do Tribunal, devido à importância da questão descrita no ponto referente aos elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade das despesas, as despesas aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2023 estão materialmente afetadas por *erros*.

Elementos em que se baseia a opinião

V. O Tribunal efetuou a sua auditoria em conformidade com as *Normas Internacionais de Auditoria* e os códigos deontológicos da IFAC e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo (ISSAI) da INTOSAI. As responsabilidades do Tribunal no âmbito dessas normas e códigos estão descritas com maior pormenor na secção "Responsabilidades do auditor" do presente relatório. O Tribunal também cumpriu os requisitos de independência e as suas demais responsabilidades deontológicas em conformidade com o código deontológico do IESBA (*International Ethics Standards Board for Accountants* – Conselho internacional para as normas éticas de revisores/auditores). O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião.

Elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas

VI. O *nível global de erro estimado* pelo Tribunal para as despesas aceites nas contas dos 9º, 10º e 11º FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2023 é de 8,9%. Uma parte substancial destas despesas (no valor de 2,7 mil milhões de euros em 2023, representando 96% da população de auditoria do Tribunal) está materialmente afetada por erros. Os erros dizem respeito a quase todas as despesas, com exceção do apoio orçamental e das despesas administrativas. Por conseguinte, os efeitos dos erros detetados pelo Tribunal são materiais e generalizados nas despesas aceites neste exercício.

Principais questões de auditoria

VII. As principais questões de auditoria são aquelas que, segundo o juízo profissional do Tribunal, se revestiram de maior importância na sua auditoria das demonstrações financeiras do período corrente. Estas questões foram consideradas pelo Tribunal no âmbito da auditoria das demonstrações financeiras como um todo, bem como na formulação da sua opinião nesta matéria, mas não é apresentada uma opinião específica sobre as mesmas.

Encargos acrescidos

VIII. O Tribunal avaliou os encargos acrescidos apresentados nas contas, que estão sujeitos a um elevado nível de estimativa. No final de 2023, a Comissão estimava que as despesas elegíveis efetuadas, mas ainda não comunicadas pelos beneficiários, ascendiam a 5 074 milhões de euros (final de 2022: 5 427 milhões de euros).

IX. O Tribunal examinou o cálculo destas estimativas e analisou uma amostra de 30 *pagamentos de pré-financiamentos* individuais e 18 faturas registadas, mas ainda não verificadas, para dar resposta ao risco de distorção dos encargos acrescidos. O trabalho realizado permitiu ao Tribunal concluir que os encargos acrescidos inscritos nas contas definitivas eram adequados.

***Impacto* potencial da saída do Reino Unido da União Europeia sobre as contas dos FED de 2023**

X. Em 1 de fevereiro de 2020, o Reino Unido deixou de ser um Estado-Membro da UE. Na sequência da celebração do Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (em seguida designado por "Acordo de Saída") entre as duas partes, o Reino Unido comprometeu-se a permanecer membro do FED até ao *encerramento* do 11º FED e de todos os FED anteriores em aberto. O Reino Unido assumirá as mesmas obrigações dos Estados-Membros ao abrigo do Acordo Interno que instituiu o 11º FED, bem como as obrigações resultantes dos FED anteriores até ao seu encerramento.

XI. O Acordo de Saída também estipula que, caso os montantes relativos a projetos do 10º FED ou de FED anteriores não tenham sido autorizados, ou a sua autorização tenha sido anulada à data de entrada em vigor deste acordo, a parte respetiva do Reino Unido não será reutilizada. O mesmo se aplica à parte dos fundos do Reino Unido não autorizados ou anulados no âmbito do 11º FED após 31 de dezembro de 2023.

XII. Com base nesta situação e no exame do Tribunal, não existe impacto financeiro a comunicar relativamente às contas dos FED de 2023. O Tribunal conclui que as contas dos FED em 31 de dezembro de 2023 refletem corretamente a situação do processo de saída nessa data.

Responsabilidades da gestão (Comissão)

XIII. Nos termos dos artigos 310º a 325º do TFUE e do Regulamento Financeiro do 11º FED, a gestão é responsável pela elaboração e apresentação das contas anuais dos FED, baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público, e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes. Compete-lhe também conceber, executar e manter um controlo interno relativo à elaboração e apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a *fraudes* ou erros. Cabe em última instância à gestão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas dos FED.

XIV. Na elaboração das contas dos FED, a gestão é responsável por avaliar a capacidade dos FED de prosseguirem as suas atividades, divulgando quaisquer questões pertinentes e utilizando o princípio contabilístico da continuidade, a menos que pretenda liquidar a entidade ou cessar as suas atividades, ou não tenha outra alternativa realista senão fazê-lo.

XV. A gestão é responsável pela supervisão do processo de relato financeiro dos FED.

Responsabilidades do auditor na auditoria das contas dos FED e operações subjacentes

XVI. O Tribunal tem como objetivos obter uma garantia razoável de que as contas dos FED estão isentas de distorções materiais e de que as operações subjacentes são legais e regulares, e, com base na sua auditoria, fornecer ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma *declaração sobre a fiabilidade* das contas, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes. Uma garantia razoável é um elevado grau de garantia, mas não assegura que a auditoria tenha necessariamente detetado todos os eventuais casos de distorções materiais ou incumprimentos. Estes podem resultar de fraudes ou de erros e são considerados materiais se, individualmente ou agregados, for razoável esperar que influenciem as decisões económicas tomadas com base nestas contas dos FED.

XVII. No que se refere às receitas, o Tribunal examina todas as contribuições dos Estados-Membros e uma amostra de outros tipos de operações de receitas.

XVIII. No que se refere às despesas, o Tribunal examina as operações de pagamento quando as despesas foram efetuadas, registadas e aceites. Este exame abrange todas as categorias de pagamentos (salvo os adiantamentos) no momento em que são efetuados. Os adiantamentos são examinados quando o *destinatário* dos fundos apresenta provas da sua devida utilização e a instituição ou organismo aceita essas provas, procedendo ao apuramento do adiantamento, o que poderá acontecer apenas num exercício posterior.

XIX. O Tribunal exerce juízo profissional e mantém ceticismo profissional durante a auditoria. O Tribunal também:

- determina e avalia os riscos de distorções materiais das contas dos FED e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico dos FED, devidas a fraude ou erros, concebe e realiza procedimentos de auditoria em resposta a esses riscos, e obtém provas de auditoria suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião. Os casos de distorções materiais ou incumprimentos de origem fraudulenta são mais difíceis de detetar do que os casos resultantes de erros, uma vez que a fraude pode envolver colusão, falsificação, omissão intencional, deturpação ou circunvenção do controlo interno. Existe, assim, um maior risco de esses casos não serem detetados;

- obtém conhecimento do controlo interno pertinente para a auditoria, tendo em vista conceber procedimentos de auditoria adequados, mas não para formular uma opinião sobre a *eficácia* do controlo interno;

- avalia a adequação das políticas contabilísticas utilizadas e a razoabilidade das estimativas contabilísticas e das informações relacionadas divulgadas pela gestão;

- conclui se a utilização, pela gestão, do princípio contabilístico da continuidade foi adequada e, com base nas provas de auditoria obtidas, se existe uma incerteza material devido a acontecimentos ou condições que possam lançar dúvidas significativas sobre a capacidade dos FED para prosseguirem as suas atividades. Se o Tribunal concluir que existe uma incerteza material desse tipo, deve chamar a atenção no seu relatório para as respetivas informações divulgadas nas contas dos FED ou, se essas informações não forem adequadas, deve modificar a sua opinião.
  As conclusões do Tribunal baseiam-se nas provas de auditoria obtidas até à data do seu relatório. No entanto, acontecimentos ou condições que se possam verificar no futuro podem fazer com que os FED não prossigam as suas atividades;

- avalia a apresentação, estrutura e conteúdo global das contas anuais, incluindo todas as informações divulgadas, e se as contas anuais representam as operações subjacentes e os acontecimentos de uma forma adequada.

XX. O Tribunal comunica com a gestão sobre, entre outros aspetos, o âmbito e o calendário previstos da auditoria, bem como sobre constatações de auditoria importantes, incluindo constatações de quaisquer deficiências significativas no controlo interno.

XXI. Das questões debatidas com a Comissão, o Tribunal determina as que se revestem de maior importância na auditoria das contas dos FED e que são, por isso, as principais questões de auditoria do período corrente. Descreve-as no seu relatório, salvo se a legislação ou regulamentação se opuser à sua divulgação pública ou se, em circunstâncias extremamente raras, o Tribunal determinar que uma questão não deve ser comunicada no seu relatório porque seria razoável esperar que as consequências negativas de o fazer seriam superiores a quaisquer benefícios em termos de interesse público.

5 de julho de 2024

Tony Murphy
Presidente

Tribunal de Contas Europeu

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

Informações em apoio da Declaração de Fiabilidade

Âmbito e método da auditoria

10 O ***anexo 1.1*** do Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento da UE relativo a 2023 descreve a abordagem e os métodos de auditoria do Tribunal, que também são aplicáveis à auditoria dos FED.

11 As observações do Tribunal relativas à fiabilidade das contas dos FED baseiam-se nas demonstrações financeiras[3] dos 9º, 10º e 11º FED aprovadas pela Comissão[4], juntamente com a declaração do contabilista, recebida em 28 de junho de 2024. O Tribunal realizou testes aos montantes e às informações das contas e avaliou os princípios contabilísticos utilizados, bem como as estimativas significativas efetuadas pela Comissão e a apresentação global das contas.

12 Na auditoria da regularidade das operações, o Tribunal examinou uma amostra de 140 operações representativas de toda a gama de despesas dos FED. A amostra incluiu 31 operações relacionadas com o *Fundo Fiduciário de Emergência para África*, três operações relacionadas com o *fundo fiduciário Bêkou*, 87 operações autorizadas por 14 delegações da UE (Angola, Benim, Costa do Marfim, Fiji, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Madagáscar, Maláui, Maurícia, Moçambique, Quénia, Togo e Uganda) e 19 operações aprovadas pela sede da Comissão. Nos casos em que detetou erros nas operações, o Tribunal analisou as causas subjacentes para detetar eventuais insuficiências.

13 O Tribunal examinou igualmente os seguintes elementos em 2023:

a) todas as contribuições dos Estados-Membros e uma amostra de outros tipos de operações de receitas, como as contribuições de cofinanciamento provenientes de outros países;

b) os sistemas utilizados pela DG INTPA e as delegações da UE, incluindo: i) controlos *ex ante* realizados por agentes da Comissão e por auditores externos (contratados pela Comissão ou pelos beneficiários) antes de os pagamentos serem efetuados; ii) o acompanhamento e a supervisão, designadamente o seguimento das auditorias externas e o estudo sobre a *taxa de erro residual (TER)*;

c) as informações sobre a regularidade apresentadas no *Relatório Anual de Atividades (RAA)* da DG INTPA, a coerência da metodologia aplicada para a estimativa dos montantes em risco, bem como das futuras correções e recuperações, e a sua inclusão no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução* elaborado pela Comissão (RAGE); e

d) o seguimento das suas recomendações anteriores.

---

[3] Artigo 38º do Regulamento (UE) 2018/1877.

[4] Artigo 38º, nº 3, do Regulamento (UE) nº 2018/1877.

14 Como mencionado no ponto ***05***, a DG INTPA executa a maior parte dos instrumentos de ajuda externa financiados tanto pelo orçamento geral da UE como pelos FED. As observações do Tribunal sobre o RAA dizem respeito à totalidade do domínio de competência da DG INTPA e não apenas aos FED.

Fiabilidade das contas

15 O Tribunal constatou que as contas estavam isentas de distorções materiais.

16 No seu Relatório Anual relativo a 2022, o Tribunal constatou que o encerramento contabilístico total do 8º FED não ocorreu em tempo útil. Em 2023, a Comissão apurou todos os saldos contabilísticos do 8º FED. Anunciou que estava a trabalhar no encerramento do 9º FED e continuou a finalizar atividades e projetos no âmbito do mesmo. Dez contratos, no montante de 102 milhões de euros, estavam ainda em execução, estando a sua conclusão prevista para 2024.

17 Ao testar as faturas e as operações relativas a pré-financiamentos, o Tribunal observou melhorias em relação ao apuramento atempado das faturas. No entanto, constatou que alguns pagamentos de pré-financiamentos demoraram até 13 anos a serem apurados, incluindo mais de 300 milhões de euros que permaneceram por apurar durante mais de 10 anos. A Comissão nem sempre apurou os pré-financiamentos com regularidade, de forma a refletir adequadamente os montantes reais que os beneficiários lhe devem reembolsar. Em 2022 e 2023, o Tribunal informou a Comissão sobre estes casos detetados na sua amostra. As medidas da Comissão para corrigir estas questões não produziram os resultados esperados.

18 Durante a sua análise dos cálculos relativos ao corte de operações, o Tribunal detetou dois casos, dos 30 examinados, em que os períodos de execução dos contratos tinham sido prorrogados por meio de adendas. Estas adendas tinham sido assinadas após a data para comunicação de informações, mas antes da divulgação das contas preliminares ao TCE. A Comissão não teve em conta estas prorrogações ao calcular as estimativas relativas ao corte de operações, o que conduziu a uma sobrestimação dos custos abrangidos pelo corte de operações na demonstração dos resultados financeiros (embora não resulte numa distorção material) e a uma subestimação correspondente dos pré-financiamentos dos ativos no balanço.

Regularidade das operações

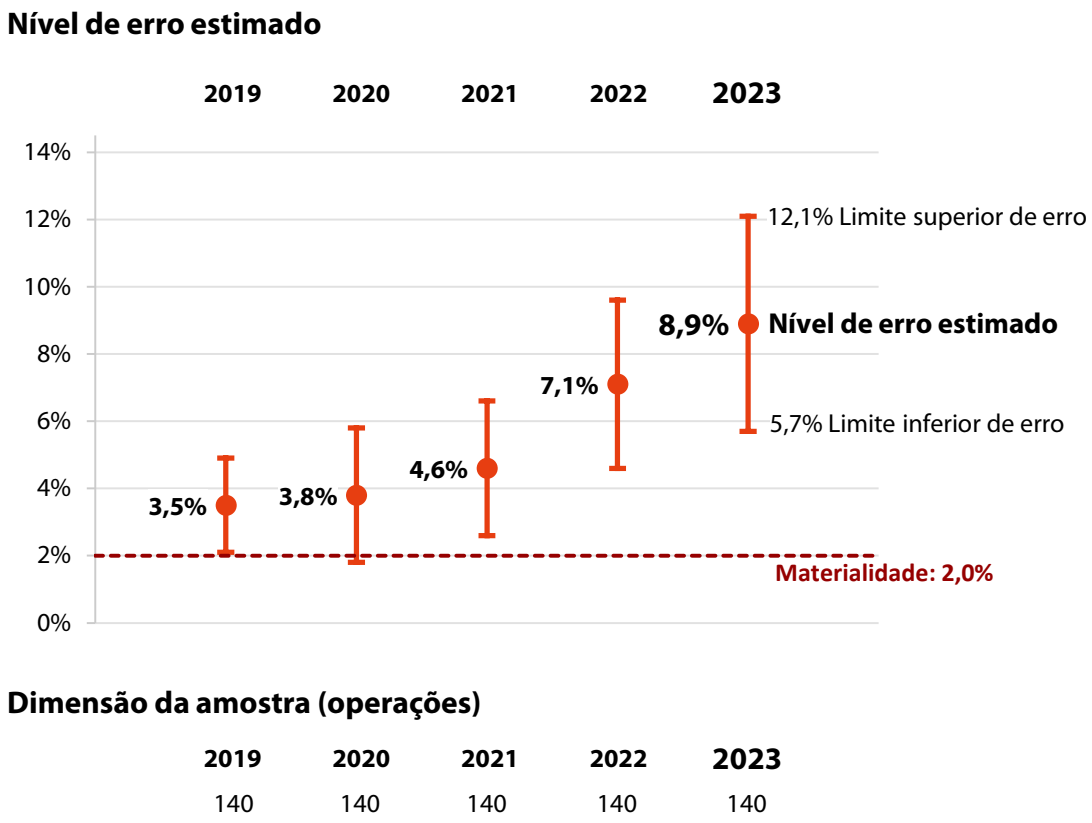
Receitas

19 As operações de receitas não estavam afetadas por um nível significativo de erros.

Despesas

20 Das 140 operações examinadas, 62 (44,3%) apresentavam erros. Com base nos 52 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 8,9% (ver ***figura 3***).

Figura 3 – Resultados dos testes das operações



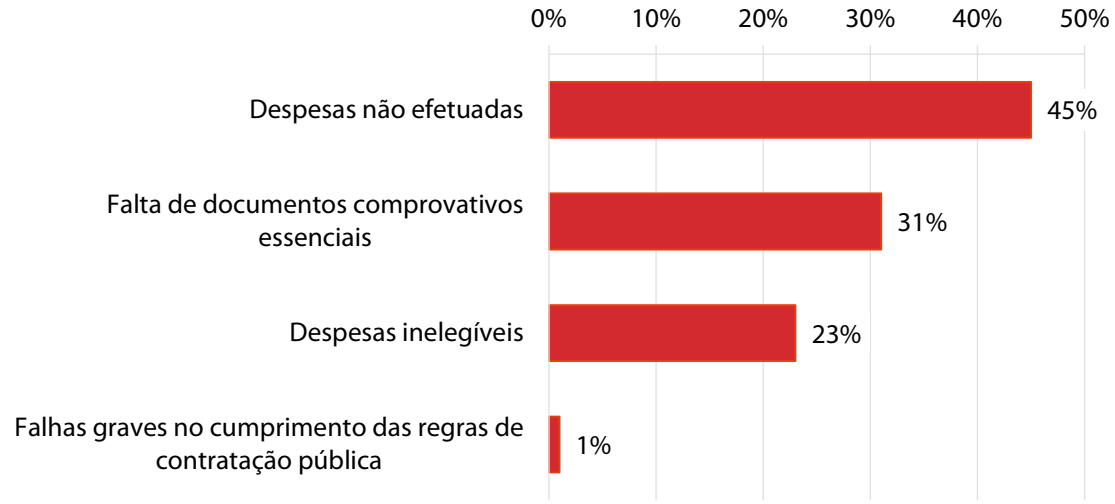
Dimensão da amostra (operações)

2019	2020	2021	2022	2023
140	140	140	140	140

Fonte: TCE.

21 A ***figura 4*** apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2023, por tipo de erro.

Figura 4 – Repartição do nível de erro estimado por tipo de erro



Fonte: TCE.

22 A ***caixa 2*** mostra exemplos de erros quantificados pelo Tribunal.

Caixa 2

Despesas não efetuadas: apuramento excessivo de pré-financiamentos

O Tribunal auditou uma fatura no valor de 2,3 milhões de euros no âmbito de um *acordo de contribuição* celebrado com uma organização internacional, que foi executado em regime de *gestão indireta* e financiado na íntegra pela UE.

A fatura dizia respeito ao apuramento dos custos com base no relatório financeiro apresentado pela organização internacional para o período até 15 de abril de 2023.

Durante a sua auditoria, o Tribunal constatou que este relatório financeiro incluía 1,8 milhões de euros de adiantamentos, que não são considerados custos suportados e, assim, não são elegíveis.

Além disso, o Tribunal constatou que a Comissão não tinha executado controlos suficientes para atenuar o risco de apuramento de despesas inelegíveis.

O Tribunal detetou 14 operações com erros semelhantes.

Falta de documentos comprovativos essenciais no âmbito de um contrato de empreitada de obras

A Comissão celebrou um acordo de contribuição com uma organização internacional para reforçar a capacidade das instituições somalis nos domínios da alimentação, nutrição, segurança dos meios de subsistência, água e terra.
O acordo tinha um valor de 2 milhões de euros e foi integralmente financiado pela UE.

No âmbito do projeto, os trabalhos de reparação de um muro de vedação e de uma sala de conferências foram subcontratados a uma empresa de construção local. O Tribunal auditou o *pagamento intercalar* inicial relativo a estas obras, que ascendeu a 33 000 euros. Embora o engenheiro supervisor tenha emitido um certificado de pagamento intercalar que confirmava a conclusão das obras, o beneficiário não juntou a este certificado documentos comprovativos essenciais para provar os progressos reais realizados na execução das obras (por exemplo, um auto de medição pormenorizado e os autos de medição do supervisor).
O Tribunal considerou inelegível o montante de 33 000 euros.

***Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)* inelegível imputado ao projeto**

A Comissão celebrou um acordo de contribuição com uma organização internacional relativo a uma ação para reforçar a resiliência dos pequenos agricultores familiares, a produção sustentável e a segurança alimentar e nutricional. O custo total da ação era de 6,6 milhões de euros, com uma contribuição da UE de 5,5 milhões de euros.

A organização internacional adquiriu 18 motociclos para executar a ação e imputou 24 113 euros ao projeto, incluindo 2 961 euros de IVA. O IVA dedutível não é considerado uma despesa elegível e, por conseguinte, não deveria ter sido imputado ao projeto.

O Tribunal detetou seis operações com erros semelhantes.

Despesas inelegíveis: custos não previstos no contrato

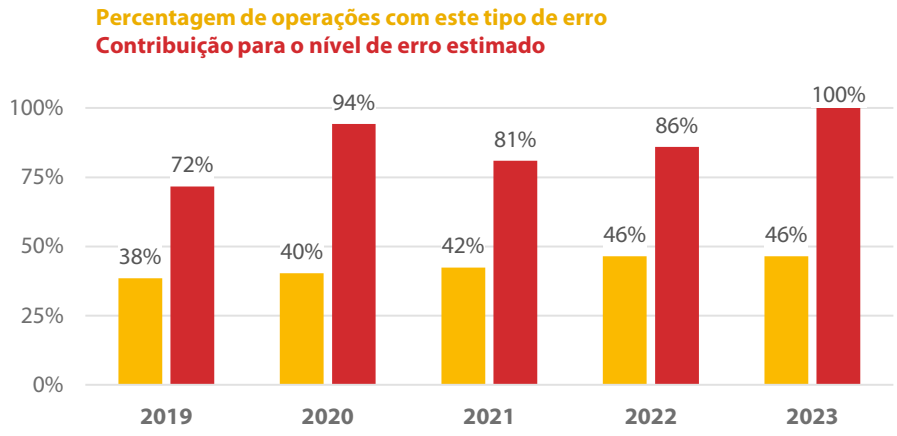
A Comissão celebrou um acordo de delegação com uma organização internacional presente no Uganda para promover o investimento privado em plantações comerciais para produção de madeira, através de subvenções e *assistência técnica*. O valor total do acordo foi de 16 040 000 euros, com uma contribuição da UE de 16 milhões de euros.

Ao auditar as despesas declaradas ao abrigo desta subvenção, o Tribunal incluiu na amostra um elemento de custo relacionado com a aquisição de máquinas industriais no valor total de 27 256 euros. A fatura correspondente abrangia os custos de transporte, instalação, formação e serviços pós-venda. Porém, incluía igualmente um serviço pós-venda adicional, avaliado em 9 399 euros, que não era

originalmente mencionado no contrato celebrado entre a organização internacional e o fornecedor e que não estava incluído na nota de encomenda. O Tribunal considerou inelegível o montante de 9 399 euros.

23 Em 2023, todos os *erros quantificáveis* detetados pelo Tribunal diziam respeito a operações relacionadas com os orçamentos-programa e subvenções e com acordos de contribuição e delegação com países beneficiários, organizações internacionais e agências dos Estados-Membros. Das 112 operações deste tipo examinadas pelo Tribunal, 52 continham erros quantificáveis, que representavam 100% do nível de erro estimado (ver ***figura 5***). Trinta e duas operações estavam afetadas por erros recorrentes, tais como pagamentos antecipados declarados como custos suportados, *custos indiretos* declarados como *custos diretos* ou IVA inelegível (ver alguns dos exemplos na ***caixa 2***).

Figura 5 – Operações com erros quantificáveis relacionados com orçamentos-programa, subvenções e acordos de contribuição e de delegação entre 2019 e 2023



	2019	2020	2021	2022	2023
Número de operações deste tipo afetadas por erros	25	27	39	46	52
Número de operações deste tipo auditadas	65	67	92	99	112

Fonte: TCE.

24 Em 10 casos de erros quantificáveis, a Comissão dispunha de informações suficientes para evitar ou detetar e corrigir os erros antes de aceitar as despesas. Se a Comissão tivesse utilizado devidamente todas as informações ao seu dispor, o nível de erro estimado teria sido inferior em 3,0 pontos percentuais.

25 Das 76 operações relativas a contratos ao abrigo do regime de gestão indireta com organizações avaliadas por pilares (organizações internacionais e agências estatais), 38 estavam afetadas por erros quantificáveis, contribuindo 7,0 pontos percentuais para o nível de erro estimado. Relativamente a estes contratos, a Comissão aceita as despesas com base num relatório financeiro e numa declaração de gestão. Esta última é uma declaração da própria organização sujeita a uma avaliação por pilares, certificando que as informações financeiras divulgadas são apresentadas corretamente, completas, exatas e conformes às obrigações previstas no contrato.

26 Das 52 operações afetadas por erros quantificáveis, 12 (que contribuíram em 1,6 pontos percentuais para o nível de erro estimado) foram objeto de uma auditoria ou de uma verificação de despesas. O sistema de controlo da DG INTPA baseia-se em controlos *ex ante*, que avaliam a elegibilidade das despesas tanto antes da sua aceitação, como antes da celebração dos contratos. As informações fornecidas nos relatórios de auditoria ou de verificação que descrevem os trabalhos efetivamente realizados não permitiram ao Tribunal avaliar se os erros poderiam ter sido detetados e corrigidos durante esses controlos *ex ante*. Os relatórios não abrangem 100% das despesas declaradas; também nem sempre apresentam pormenores suficientes para confirmar se os elementos em que o Tribunal detetou erros faziam parte da amostra utilizada para esses relatórios.

27 O Tribunal detetou também 13 casos de incumprimento das *disposições* jurídicas e financeiras (mas sem impacto financeiro direto no orçamento da UE). Diziam respeito, por exemplo, à *contratação pública*, à não realização de avaliações por pilares suplementares ou à falta de garantias de pré-financiamento. A ***caixa 3*** apresenta um exemplo dos erros quantificados pelo Tribunal.

Caixa 3

Ausência de critérios de seleção e de adjudicação no processo de concurso

A Comissão celebrou um contrato de subvenção com uma organização não governamental relativo a um projeto em Moçambique destinado a reforçar a capacidade do setor da educação e a melhorar o acesso ao ensino no país. O projeto tinha um valor de 900 000 de euros e foi financiado a 100% pela UE.

A organização não governamental decidiu adquirir um automóvel para as suas atividades. Lançou um procedimento de contratação, mas o anúncio de concurso não incluía critérios de seleção técnicos e económicos nem critérios de adjudicação. Por conseguinte, não respeitou os requisitos de transparência. Além disso, a comissão de avaliação não adjudicou o contrato ao proponente que apresentou o preço mais baixo. Com base nos documentos comprovativos fornecidos pela organização não governamental, não foi possível concluir se o contrato tinha sido adjudicado ao proponente que oferecia a melhor relação custo-benefício, estando a operação, portanto, afetada por uma questão considerada "outro aspeto de conformidade".

28 O Tribunal assinalou dois domínios de despesas em que as operações são menos propensas a erros devido às condições específicas de pagamento: i) o apoio orçamental e ii) os projetos com multidoadores executados por organizações internacionais e sujeitos à "*abordagem nocional*". Em 2023, o Tribunal auditou duas operações de apoio orçamental e 14 projetos assentes na "abordagem nocional" geridos por organizações internacionais. Os pontos ***9.13*** a ***9.14*** do ***capítulo 9*** do Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento relativo a 2023 apresentam mais pormenores sobre o apoio orçamental e a abordagem nocional.

29 Tal como em anos anteriores, o Tribunal enfrentou atrasos na receção da documentação solicitada a algumas organizações internacionais e, consequentemente, na realização do seu trabalho. Estas organizações facultaram apenas um acesso limitado aos documentos (por exemplo, em formato só de leitura), o que dificultou o planeamento, a execução e o controlo da qualidade da auditoria do Tribunal. Estas dificuldades persistiram apesar das tentativas da Comissão para as resolver através de uma comunicação permanente com as organizações internacionais em causa (ver ***anexo III***).

Relatório anual de atividades e outros mecanismos de governação

30 À imagem dos anos anteriores, a DG INTPA publicou um plano de ação para corrigir as insuficiências na aplicação do seu sistema de controlo. Em 2021 e 2022, o Tribunal assinalou os progressos satisfatórios alcançados no âmbito dos planos de ação de 2020 e 2021 (ver ***anexo II***).

31 Em abril de 2024, o estado de execução do plano de ação de 2021 tinha melhorado em comparação com o ano passado. A Comissão tinha concluído mais uma ação (C5), elevando para cinco o número total de ações concluídas. Três ações ainda estão em curso. No seu plano de ação de 2022, a DG INTPA aumentou novamente o número de ações, desta vez para 10, das quais quatro estavam concluídas e seis estavam ainda em curso.

32 O plano de ação de 2023 é composto por 13 ações, incluindo quatro novas: i) reforçar a análise e a documentação da razoabilidade dos custos da ação orçamentados; ii) aplicar as recomendações formuladas no relatório do Serviço de Auditoria Interna da Comissão sobre o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS); iii) verificar se os saldos contabilísticos dos FED encerrados são apurados em tempo útil; e, iv) melhorar as orientações em matéria de controlos *ex ante*. Em abril de 2024, cinco ações estavam concluídas e oito continuavam em curso (ver ***anexo II***).

Estudo de 2023 sobre a TER

33 Em 2023, um contratante externo realizou o décimo segundo estudo sobre a TER da DG INTPA. O objetivo do estudo é estimar a taxa dos erros que escaparam a todos os controlos de gestão da DG INTPA destinados a evitar, detetar e corrigir esses erros em todo o seu domínio de competência, a fim de tirar conclusões sobre a eficácia dos controlos. Trata-se de um elemento importante subjacente à declaração de fiabilidade do Diretor-Geral, que contribui para as informações sobre a regularidade no domínio das *ações externas* comunicadas no RAGE.

34 O estudo sobre a TER não constitui um *trabalho de garantia de fiabilidade* nem uma auditoria; baseia-se na metodologia e no manual da TER disponibilizados pela DG INTPA. Os anteriores relatórios anuais[5] do Tribunal sobre os FED já descreveram limitações nos estudos que podem ter contribuído para a subestimativa da TER. Para o estudo sobre a TER de 2023, tal como em anos anteriores, a DG INTPA utilizou uma

[5] Relatórios Anuais sobre os FED relativos a 2017, 2018, 2019 e 2020.

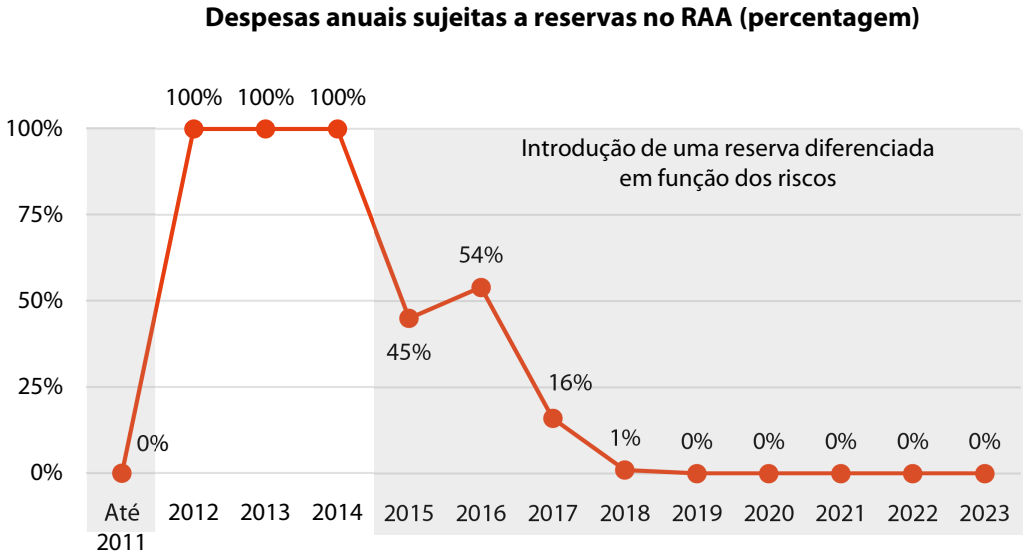
amostra com a dimensão de 480 operações (algumas das operações incluídas tinham um valor superior ao *intervalo de amostragem*, pelo que a dimensão final da amostra foi de 413). O estudo estimou a TER global em 0,97%, pelo oitavo ano consecutivo abaixo do *limiar de materialidade* de 2% definido pela Comissão.

35 Tal como em anos anteriores, o Tribunal observou, nomeadamente, que a metodologia da TER permite ao contratante confiar inteiramente nos resultados dos controlos de gestão da DG INTPA. O Tribunal reitera a opinião de que a confiança no trabalho de outros auditores é contrária ao objetivo de um estudo sobre a TER, que consiste em estimar o nível de erros que escaparam a todos os controlos de gestão da DG INTPA destinados a evitar, detetar e corrigir esses erros. Nos casos em que estes controlos anteriores foram realizados ao abrigo do *Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo* celebrado entre a Comissão Europeia e as Nações Unidas, o contratante nem sempre está em condições de realizar testes substantivos adicionais, uma vez que o acordo-quadro limita os direitos de verificação da Comissão.

Análise do RAA relativo a 2023

36 A declaração de fiabilidade do Diretor-Geral no RAA relativo a 2023 não contém *reservas*. A partir de 2018, a DG INTPA reduziu significativamente o âmbito das reservas (ou seja, a parte das despesas por elas coberta), primeiro de 16% para 1% e, depois, para zero. A ***figura 6*** apresenta a evolução do âmbito das reservas constantes dos RAA em cada ano entre 2011 e 2023.

Figura 6 – Reservas constantes dos RAA da DG INTPA de 2011 a 2023



Fonte: TCE, com base nos dados dos RAA da DG INTPA, 2011 a 2023.

37 A DG INTPA estima o montante global em risco no momento do pagamento em 75,2 milhões de euros (1,05% das despesas de 2023) e o montante global em risco no momento do encerramento em 63,9 milhões de euros (0,89% das despesas de 2023). Do montante em risco no momento do pagamento, a DG INTPA calcula, com base na média dos dados históricos, que 11,3 milhões de euros (15%) serão corrigidos pelos seus controlos nos anos seguintes (este montante é conhecido por "*capacidade corretiva*"). A Comissão comunicou 5,3 milhões de euros deste montante estimado como efetivamente executados em 2023. Tendo testado 62,7% deste valor (3,3 milhões de euros), o Tribunal constatou que 0,7 milhões de euros não deveriam ter sido comunicados como capacidade corretiva executada.

Conclusão e recomendações

Conclusão

38 Globalmente, as provas de auditoria mostram que as contas dos 9º, 10º e 11º FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2023 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira, bem como os resultados das suas operações, os fluxos de caixa e a variação da situação líquida desse exercício, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro dos FED e com as regras contabilísticas baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

39 As provas globais de auditoria indicam que, no que se refere ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2023:

a) as receitas dos FED não estavam afetadas por um nível significativo de erros;

b) as operações de pagamento dos FED estavam afetadas por um nível significativo de erros (pontos ***21*** a ***30***). O Tribunal estima que o nível de erro se situe em 8,9% com base nos seus testes das operações.

Seguimento das recomendações anteriores

40 As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às três recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2020 são apresentadas no ***anexo III***. A Comissão executou totalmente uma destas recomendações, outra foi executada em alguns aspetos e a terceira não foi executada de todo.

41 O Tribunal examinou igualmente duas recomendações do Relatório Anual sobre os FED relativo a 2021 e uma recomendação do Relatório Anual sobre os FED relativo a 2022 que exigiam uma ação imediata. A Comissão executou as duas recomendações relativas a 2021 em alguns aspetos e totalmente a relativa a 2022 (ver ***anexo III***).

Recomendações

42 O Tribunal recorda as recomendações que dirigiu à Comissão nos seus relatórios anuais relativos a 2018 e 2020 no sentido de as organizações internacionais lhe facultarem acesso aos documentos de que necessita para o desempenho das suas

funções, em conformidade com o TFUE. À luz das constatações referentes a 2023, continua a considerar que esta recomendação é de grande pertinência.

43 Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2023, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 1 – Tomar em consideração as alterações introduzidas nos contratos após o período de referência ao calcular as estimativas relativas ao corte de operações

Ao calcular as estimativas relativas ao corte de operações durante a elaboração das contas provisórias, ter em conta as alterações dos contratos ocorridas após o final do período de comunicação de informações.

Prazo de execução: a partir do Relatório Anual de Atividades relativo a 2024

Recomendação 2 – Reforçar os controlos antes de efetuar pagamentos

Aplicar controlos mais exaustivos para evitar erros relacionados com adiantamentos declarados como custos suportados, custos indiretos declarados como custos diretos e IVA inelegível.

Prazo de execução: final de 2025

Recomendação 3 – Tomar medidas para melhorar os sistemas de controlo relativos ao apuramento dos pré-financiamentos pagos a organizações avaliadas por pilares

Ao apurar os pré-financiamentos pagos a organizações avaliadas por pilares, reforçar os controlos para detetar e excluir os pré-financiamentos declarados nos relatórios financeiros como despesas efetuadas.

Prazo de execução: final de 2025

Avaliação dos indicadores de desempenho dos projetos durante as visitas de auditoria do Tribunal

44 Este ano, no âmbito das suas visitas de auditoria, o Tribunal avaliou também a realização das metas dos indicadores de desempenho dos projetos concluídos ou em fase de conclusão. O objetivo era formular observações sobre os aspetos do *desempenho* que vão além da regularidade das operações. A avaliação do Tribunal incluiu, entre outros aspetos, uma análise dos indicadores de *realizações* e de efeitos, bem como dos resultados obtidos pelos projetos.

45 Os controlos revelaram casos em que o financiamento foi utilizado de forma eficaz e contribuiu para a concretização dos objetivos dos projetos. O Tribunal assinalou também casos em que os fundos da UE tinham sido perdidos devido a ineficiências na criação de um projeto e em que os resultados dos projetos tinham sido prejudicados pela falta de vontade política e de comunicação e coordenação entre as partes interessadas ao nível local (ver ***caixa 4***).

Caixa 4

Exemplos de observações sobre o desempenho

a) Fundos da UE perdidos devido às ineficientes disposições dos projetos

A Comissão celebrou uma convenção de subvenção com uma organização internacional com vista a contribuir para melhorar a proteção social dos grupos vulneráveis num país africano. Um dos aspetos do projeto era a transferência de fundos para ajudar a satisfazer as necessidades nutricionais das crianças com menos de cinco anos. Estas transferências foram efetuadas para as contas bancárias dos tutores legais dos menores (as mães ou avós dos beneficiários). O exame dos elementos subjacentes da amostra revelou que uma parte dos fundos transferidos para estas contas bancárias nunca foi levantada, o que significa que não chegou aos beneficiários previstos nem alcançou os resultados esperados.

O Tribunal constatou, a partir de discussões no local, que alguns destes fundos não reclamados se encontravam depositados em contas cujos titulares tinham falecido. A legislação do país em causa não permite a recuperação de fundos depois de terem sido transferidos para a conta bancária de um tutor legal. A complexidade dos procedimentos administrativos existentes impede o levantamento dos fundos por outros familiares. Por conseguinte, uma parte do financiamento do FED foi efetivamente perdida e o seu objetivo pretendido não foi alcançado.

b) Resultados do projeto afetados pela falta de vontade política e pela fraca comunicação entre as partes interessadas locais

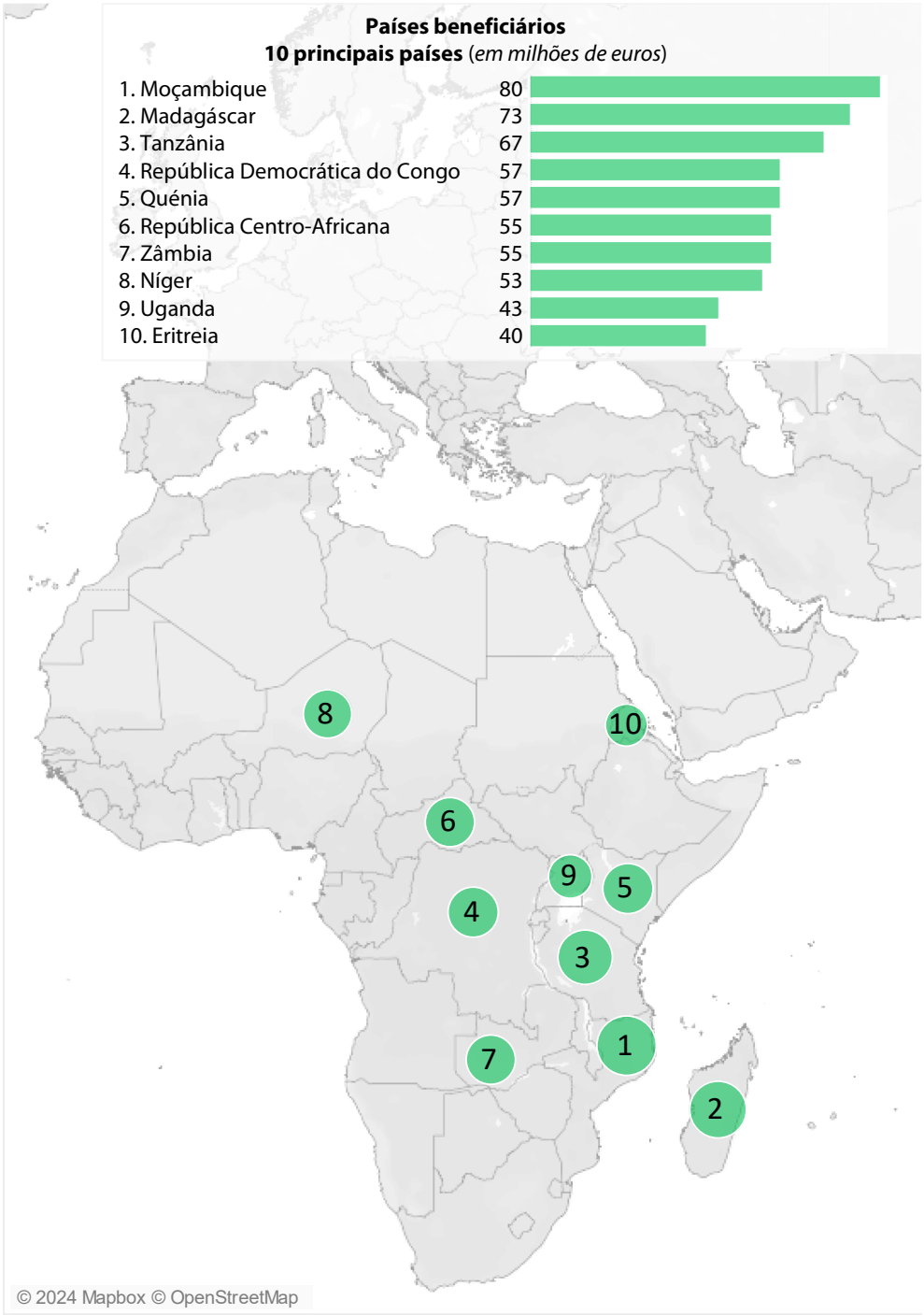
A Comissão celebrou um contrato de prestação de serviços com uma empresa de consultoria, no valor de 285 000 euros, para reforçar os sistemas de acompanhamento e de avaliação no domínio da agricultura num país africano. Estes objetivos deviam ser alcançados melhorando a capacidade das autoridades locais para recolher, analisar e comunicar dados agrícolas. No final do projeto, o orçamento tinha aumentado para 405 000 euros e a duração tinha sido prolongada de 18 para 34 meses.

A visita de auditoria do Tribunal confirmou que a execução do projeto tinha sido afetada pela falta de vontade política e a ausência de apropriação num ministério, bem como pela fraca comunicação entre os diferentes ministérios. Esta falta de coordenação prejudicou os resultados do projeto.

Anexos

Anexo I – Pagamentos do FED aos principais países beneficiários: África, Caraíbas e Pacífico

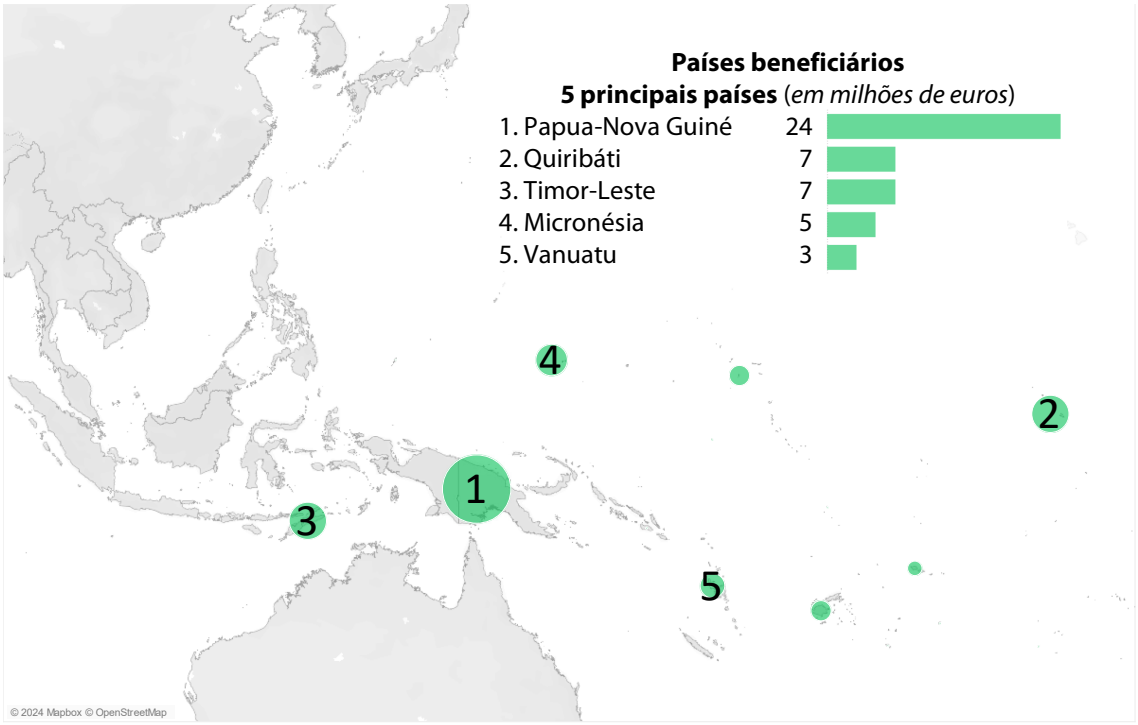
Pagamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento – África



Fonte: mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

10 principais países beneficiários (milhões de euros)							
2022		*2021*		*2020*		*2019*	
Moçambique	104	Somália	219	Senegal	141	Nigéria	119
Sudão	100	República Democrática do Congo	109	Burquina Fasso	141	Mali	103
Uganda	60	Tanzânia	101	Benim	116	Burquina Fasso	94
República Democrática do Congo	57	Uganda	84	Moçambique	114	Etiópia	91
Zâmbia	56	Níger	81	Nigéria	104	República do Congo	91
Maláui	51	Maláui	79	Níger	104	Nigéria	91
Chade	48	Moçambique	74	Gana	100	Maláui	87
Tanzânia	48	Sudão	70	Chade	95	Tanzânia	71
Burundi	48	Nigéria	66	República Democrática do Congo	93	Uganda	64
Quénia	48	Quénia	65	Uganda	90	Ruanda	60

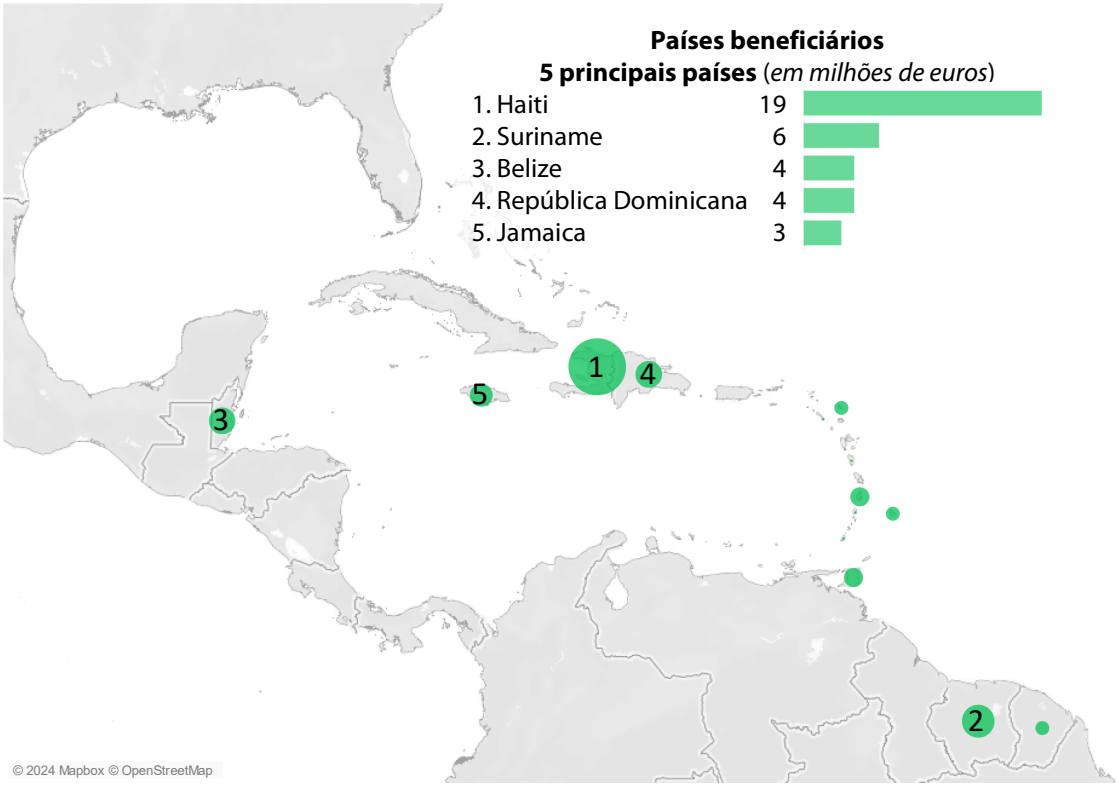
Pagamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento – Pacífico



Fonte: mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

5 principais países beneficiários (milhões de euros)							
2022		*2021*		*2020*		*2019*	
Papua-Nova Guiné	23	Papua-Nova Guiné	29	Timor-Leste	19	Papua-Nova Guiné	14
Timor-Leste	11	Timor-Leste	9	Vanuatu	12	Nova Caledónia	13
Fiji	5	Vanuatu	6	Fiji	11	Polinésia Francesa	11
Vanuatu	4	Fiji	5	Papua-Nova Guiné	10	Timor-Leste	7
Quiribáti	4	Ilhas Marshall	3	Ilhas Salomão	8	Ilhas Salomão	4

Pagamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento – Caraíbas



Fonte: mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

5 principais países beneficiários (milhões de euros)							
2022		*2021*		*2020*		*2019*	
Haiti	18	Haiti	47	Haiti	76	Haiti	35
Jamaica	7	Jamaica	11	Jamaica	23	República Dominicana	19
República Dominicana	6	Guiana	8	República Dominicana	15	Jamaica	10
Belize	3	Belize	7	Guiana	10	Domínica	9
Domínica	3	República Dominicana	6	Suriname	3	Curaçau	7

Anexo II – Balanço da execução dos planos de ação

Plano de ação de 2021			
A.1	Simplificar e clarificar os procedimentos e as condições contratuais aplicáveis às subvenções.	🔵	Em curso
B.1	Prosseguir e reforçar a cooperação com organizações internacionais com vista a uma redução sustentável dos erros.	🟢	Executada
B.2	Dar resposta às observações de alto risco da auditoria do SAI sobre a avaliação dos pilares das ações externas (nova ação).	🟢	Executada
C.1	Clarificar e promover a utilização de financiamento baseado nos resultados.	🔵	Em curso
C.2	Melhorar a metodologia e o manual do estudo sobre a TER.	🟢	Executada
C.3	Corrigir as vulnerabilidades no apuramento excessivo de pré-financiamentos.	🔵	Em curso
C.4	Realizar uma avaliação da utilização dos cadernos de encargos para verificação das despesas.	🟢	Executada
C.5	Partilhar informações sobre os erros frequentes com partes interessadas no controlo (nova ação).	🟢	Executada
Plano de ação de 2022			
A.1	Simplificar e clarificar os procedimentos e as condições contratuais aplicáveis às subvenções.	🔵	Em curso
B.1	Prosseguir e reforçar a cooperação com organizações internacionais com vista a uma redução sustentável dos erros.	🟢	Executada
C.1	Clarificar e promover a utilização de financiamento baseado nos resultados.	🔵	Em curso
C.2	Corrigir as vulnerabilidades no apuramento excessivo de pré-financiamentos.	🔵	Em curso
C.3	Reforçar a utilização dos cadernos de encargos para verificação das despesas (baseada na ação C.4 do plano de ação de 2021).	🔵	Em curso

C.4	Partilhar informações sobre os erros frequentes com partes interessadas no controlo (baseada na ação C.5 do plano de ação de 2021).	●	Executada
C.5	Melhorar o seguimento das conclusões dos relatórios do Tribunal e dos estudos sobre a TER (nova ação).	●	Executada
C.6	Reforçar os controlos no âmbito da elaboração de acordos financeiros relativos a operações de apoio orçamental.	●	Executada
C.7	Reforçar os controlos das bases jurídicas antes da assinatura dos contratos.	●	Em curso
C.8	Lembrar aos parceiros que devem cumprir a obrigação de notificar a Comissão quando detetam contrapartes em situações de exclusão (nova ação).	●	Em curso
Plano de ação de 2023			
A.1	Simplificar e clarificar os procedimentos e as condições contratuais aplicáveis às subvenções.	●	Em curso
B.1	Prosseguir e reforçar a cooperação com organizações internacionais com vista a uma redução sustentável dos erros.	●	Executada
B.2	Reforçar a análise e a documentação da razoabilidade dos custos orçamentados nas ações.	●	Em curso
C.1	Clarificar e promover a utilização de financiamento baseado nos resultados (baseada na ação C.1 do plano de ação de 2022).	●	Em curso
C.2	Corrigir as vulnerabilidades no apuramento excessivo de pré-financiamentos (baseada na ação C.2 do plano de ação de 2022).	●	Em curso
C.3	Reforçar e rever as verificações das despesas contratuais (baseada na ação C.3 do plano de ação de 2022).	●	Em curso
C.4	Partilhar informações sobre os erros frequentes com partes interessadas no controlo (baseada na ação C.4 do plano de ação de 2022).	●	Executada
C.5	Melhorar o seguimento das conclusões dos relatórios do Tribunal e dos estudos sobre a TER (baseada na ação C.5 do plano de ação de 2022).	●	Executada

C.6	Reforçar os controlos das bases jurídicas antes da assinatura dos contratos (baseada na ação C.7 do plano de ação de 2022).	🟢	Executada
C.7	Lembrar aos parceiros que devem cumprir a obrigação de notificar a Comissão quando detetam contrapartes em situações de exclusão (baseada na ação C.8 do plano de ação de 2022).	🔵	Em curso
C.8	Aplicar a recomendação do relatório de auditoria do SAI sobre o FEDS (nova ação).	🔵	Em curso
C.9	Verificar se os saldos contabilísticos dos FED encerrados são apurados dentro do prazo (nova ação).	🟢	Executada para o 8º FED
C.10	Melhorar as orientações em matéria de controlos *ex ante* (nova ação).	🔵	Em curso

Fonte: planos de ação da Comissão Europeia para 2021, 2022 e 2023.

Anexo III – Seguimento das recomendações

Nível de execução: totalmente executada; executada na maior parte dos aspetos; executada em alguns aspetos; não executada.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2020	**Recomendação 1** Tomar medidas para que as organizações internacionais facultem ao Tribunal um acesso completo, ilimitado e oportuno aos documentos necessários ao desempenho das suas funções em conformidade com o TFUE, e não apenas em formato de leitura. Prazo: final de 2021		A Comissão intensificou a comunicação com as organizações internacionais relativamente ao acesso do Tribunal aos documentos. Alguns organismos das Nações Unidas, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), continuam a disponibilizar acesso apenas em modo de leitura aos documentos comprovativos.
	Recomendação 2 Emitir reservas em relação a todos os domínios em que se detete um nível de risco elevado, independentemente da parte que representem na totalidade das despesas e do seu impacto financeiro. Prazo: até à publicação do RAA relativo a 2021		
	Recomendação 3 Estabelecer a obrigação de o contratante responsável pelo estudo sobre a TER comunicar à Comissão qualquer suspeita de fraude contra o orçamento da UE detetada durante os seus trabalhos relativos ao estudo sobre a TER. Prazo: final de 2022		

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2021	**Recomendação 1** Reforçar o controlo interno para assegurar que não são assinados contratos sem a existência de uma base jurídica válida. Prazo: final de 2023		A harmonização e a simplificação dos procedimentos e das condições contratuais aplicáveis às subvenções serão alcançadas através da adoção do "modelo de convenção de subvenção" e da integração no eGrants, medidas que estão a ser finalizadas.
	Recomendação 2 Tomar as medidas adequadas para garantir que quaisquer autorizações ou adiantamentos declarados pelos beneficiários, nos seus relatórios financeiros, como custos suportados são deduzidos antes da realização dos pagamentos ou apuramentos. Prazo: final de 2023		A Comissão tomou medidas como a emissão de orientações, a introdução de uma lista de controlo adicional e a sensibilização.
2022	**Recomendação 1** Verificar se todos os saldos contabilísticos dos FED encerrados são apurados e se as informações constantes das contas anuais são atualizadas em tempo útil. Prazo de execução: a tempo da elaboração das contas de 2023		Totalmente executada para o 8º FED.

Fonte: TCE.

Respostas da Comissão Europeia ao Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2023

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU SOBRE AS ATIVIDADES DO NONO, DÉCIMO E DÉCIMO PRIMEIRO FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2023

I. RESPOSTAS SUCINTAS DA COMISSÃO

A Comissão congratula-se com o relatório do Tribunal de Contas Europeu (TCE) sobre os Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED). A Comissão gostaria de salientar que a execução dos FED tem lugar em ambientes de risco, complexos e em evolução cada vez mais rápida. Caracteriza-se pela diversidade:

- em termos de dispersão geográfica, abrangendo muitas delegações da União Europeia (UE) em todo o mundo,
- em termos de entidades de execução e países parceiros com diferentes capacidades de gestão e controlo, desde pequenas ONG locais a organizações internacionais, bem como
- em termos de métodos de prestação de assistência, incluindo projetos tradicionais, apoio orçamental, programas de apoio a políticas setoriais, contribuições para instrumentos globais, financiamento misto, garantias orçamentais, e outras modalidades de execução de auxílios. Além disso, é difícil destacar pessoal para delegações em países mais desfavorecidos e faltam perfis especializados tanto nas delegações da UE como na sede.

No entanto, a Comissão toma todas as medidas necessárias para assegurar uma execução plena e eficiente dos FED, em conformidade com o quadro jurídico e financeiro em vigor. A Comissão continua a adaptar e a aperfeiçoar os seus procedimentos para reduzir ainda mais o risco de erros, tendo em conta, entre outros elementos, os resultados da declaração de fiabilidade do TCE. Está atualmente em curso uma revisão da estratégia de controlo global da DG INTPA[1] e a Comissão proporá ações que deverão contribuir para dar resposta às recomendações do TCE e reduzir a taxa de erro.

[1] A seguir designada «estratégia de controlo».

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Fiabilidade das contas:

No que respeita ao ponto 17, a Comissão observa que o pré-financiamento de 300 milhões de EUR aberto desde 2014 e referido nas constatações diz respeito a dois contratos ao abrigo do Fundo Fiduciário UE-África para as Infraestruturas. O objetivo deste fundo fiduciário consiste em prestar apoio financeiro através de subvenções a projetos de infraestruturas, potencializando assim o financiamento a longo prazo disponibilizado pelos financiadores dos projetos. Os dois contratos terminam em 2030 e o apuramento anual do anterior pré-financiamento do fundo fiduciário é muito limitado e é repartido ao longo dos anos. Com vista a refletir melhor as condições contratuais, 300 milhões de EUR são reclassificados para longo prazo e, nas contas definitivas dos FED, foi acrescentada uma nota (nota 2.2) para explicar este caso ao leitor.

2. Regularidade das operações

No que diz respeito às despesas não efetuadas que representam 45 % do erro total (ponto 21 e figura 4), a Comissão considera que estes erros no apuramento dos pré-financiamentos são de natureza temporária, uma vez que qualquer apuramento excessivo é ajustado durante a aceitação final dos custos. Por este motivo, este tipo de erro não conduzirá a uma recuperação.

Resposta relativa à caixa 2

Despesas não efetuadas: apuramento excessivo de pré-financiamentos

A Comissão toma nota desta constatação, mas gostaria de esclarecer que os relatórios financeiros apresentados pela entidade de execução (organização internacional avaliada por pilares) não forneceram informações suficientes para distinguir entre despesas efetuadas e adiantamentos pagos. No entanto, no final do projeto, todos os adiantamentos pagos devem ser utilizados para executar as atividades previstas e estes adiantamentos devem, em princípio, tornar-se despesas efetuadas.

Falta de documentos comprovativos essenciais para um contrato de empreitada de obras públicas

A Comissão reconheceu a falta dos elementos de prova solicitados, mas gostaria de esclarecer que o acompanhamento dos documentos comprovativos que confirmam os pormenores das obras realizadas é da responsabilidade da entidade de execução (organização internacional avaliada por pilares).

No que diz respeito aos casos mencionados no relatório nos pontos 23 a 25 com erros quantificáveis, a Comissão está atualmente a trabalhar (no âmbito da revisão da estratégia de controlo da DG INTPA) na revisão dos modelos de comunicação de informações e no reforço dos seus controlos prévios à aceitação das despesas.

Relativamente ao ponto 26, em 2018 a DG INTPA reviu os termos de referência relativos às verificações das despesas, a fim de melhorar os relatórios. Mais especificamente, o relatório deve:

- fornecer informações de base sobre o contrato,
- descrever os resultados da análise dos riscos e as suas implicações para a amostragem,
- apresentar uma panorâmica dos testes substantivos,
- divulgar integralmente as informações relativas aos elementos incluídos na população de despesas e na amostra,
- especificar as constatações identificadas através do desempenho dos procedimentos acordados.

A DG INTPA está empenhada em melhorar a comunicação das verificações das despesas, prevendo-se que este seja um dos resultados da revisão da sua estratégia de controlo.

Relatório anual de atividades e outros mecanismos de governação

A Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA) continua a tomar medidas para resolver adequadamente todos os problemas do seu sistema de controlo. Embora a DG INTPA adote todos os anos um novo plano de ação relativo à melhoria do controlo interno, cada novo plano baseia-se na avaliação do plano de ação anterior, nas constatações do TCE e do Serviço de Auditoria Interna da Comissão e numa avaliação dos riscos subjacentes. A execução do atual plano de ação para 2023, que aborda as deficiências de controlo e os riscos de nível elevado identificados, está no bom caminho.

Estudo de 2023 sobre a TER

O estudo sobre a taxa de erro residual (TER) é um elemento importante que apoia a declaração de fiabilidade do diretor-geral, mas não constitui a única fonte de garantia. A DG INTPA dispõe de um quadro de controlo interno e de uma estratégia de controlo abrangentes que englobam todo o ciclo de execução. Todos os elementos do quadro de controlo contribuem para garantir a fiabilidade que é comunicada no relatório anual de atividades. Este último constitui a base para as informações sobre a regularidade incluídas no relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE).

No que se refere ao ponto 34, a Comissão reconhece as limitações em termos de controlos constantes do Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo com as Nações Unidas e está a procurar soluções viáveis, aceitáveis para ambas as partes.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Seguimento dado às recomendações anteriores

Para dar resposta à recomendação 1 do relatório anual de 2020 do TCE, a Comissão intensificou o diálogo com as organizações internacionais a fim de sensibilizar para a necessidade de garantir que os auditores do TCE obtenham o acesso necessário aos documentos ao realizar auditorias a projetos financiados pela UE.

A Comissão tomou inúmeras medidas a este respeito: facilitou o debate entre as organizações das Nações Unidas e o TCE e apoiou todas as iniciativas destinadas a encontrar soluções permanentes em matéria de acesso e conservação de documentos. A questão é regularmente incluída na ordem de trabalhos das reuniões com os parceiros, nomeadamente na reunião formal do grupo do

Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo UE-ONU, bem como do grupo de referência conjunto mais operacional, que debate sistematicamente questões em matéria de auditoria e de controlo.

No entanto, a Comissão reconhece que, apesar de todos os esforços envidados, persistem alguns condicionalismos em matéria de acesso aos documentos, devido aos quadros jurídicos em vigor dos parceiros responsáveis pela execução, que não se prevê que se alterem num futuro próximo. A Comissão continuará a prestar apoio aos auditores e a colaborar com as organizações parceiras para facilitar as auditorias do TCE.

Recomendação 1 — Ter em conta as alterações efetuadas nos contratos após o período de referência para o cálculo das estimativas relativas ao corte de operações

Ao proceder ao cálculo das estimativas relativas ao corte de operações durante a elaboração das contas provisórias, ter em conta as alterações efetuadas nos contratos após o final do período de referência.

(Prazo de execução: a partir das contas de 2024)

A Comissão **aceita** esta recomendação e incluirá um controlo adicional na fase dos cálculos dos acréscimos estimados até 1 de fevereiro. Este controlo adicional verificará as datas e os montantes contratados que foram alterados após o final do ano.

Recomendação 2 — Reforçar os controlos antes de efetuar pagamentos

Aplicar controlos mais exaustivos para evitar erros relacionados com adiantamentos declarados como custos suportados, custos indiretos declarados como custos diretos e IVA inelegível.

(Prazo de execução: final de 2025)

A Comissão **aceita** esta recomendação e reforçará os controlos *ex ante*, as orientações e os requisitos em matéria de apresentação de relatórios.

Recomendação 3 — Tomar medidas para melhorar os sistemas de controlo para o apuramento dos pré-financiamentos pagos a organizações sujeitas a avaliação por pilares

Ao apurar os pré-financiamentos pagos a organizações avaliadas por pilares, reforçar os controlos para detetar e excluir os pré-financiamentos declarados nos relatórios financeiros como despesas efetuadas.

(Prazo de execução: final de 2025)

A Comissão **aceita** esta recomendação e reforçará os controlos *ex ante*, as orientações e os requisitos em matéria de apresentação de relatórios.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2024

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

Capítulo 3:

- Figuras 3.1, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7 e 3.8:
  Estas figuras foram concebidas com ícones de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

- Anexos 3.6, 3.7 e 3.8:
  Estes quadros foram concebidos com os ícones , , e de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

Capítulo 6:

- Figura 6.2:
  Esta figura foi concebida com ícones de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

- Figura 6.3:
  Esta figura foi concebida com o ícone de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

Capítulo 7:

- Figura 7.4:
  Esta figura foi concebida com ícones de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

- Caixa 7.2:
  Ortofotografia alterada pelo TCE – propriedade de © NMA (organismo pagador da Lituânia), todos os direitos reservados.

Capítulo 9:

- Anexo 9.1:
  Criado pelo TCE com "Tableau", mapa de fundo proveniente de © Mapbox e ©OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Capítulo 11:

- Figura 11.3:

  Esta figura foi concebida com os ícones e de Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

- Figura 11.5:

  Esta figura foi concebida com os ícones , e de Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

  O ícone utilizado foi modificado pelo TCE, © **By Ramziia** – stock.adobe.com.

FED:

- Anexo I:
  Criado pelo TCE com "Tableau", mapa de fundo proveniente de © Mapbox e ©OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-849-1890-4	ISSN 2600-1691	doi:10.2865/820972	QJ-AL-24-001-PT-N

O Relatório Anual do Tribunal apresenta a sua opinião sobre a fiabilidade das contas anuais da União e a conformidade das operações relativas às receitas e despesas subjacentes com as regras e os regulamentos aplicáveis. Inclui igualmente a análise de aspetos relacionados com a gestão orçamental e financeira e o desempenho da execução do orçamento da UE.

TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Serviço das Publicações
da União Europeia