

PT



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

2018

Auditoria das empresas comuns da UE relativa a 2018 – uma síntese

**Apresentação do Relatório Anual
sobre as empresas comuns da UE relativo a 2018
do Tribunal de Contas Europeu**

Índice

	Pontos
Síntese	I-IV
O que o Tribunal auditou	01-17
Estrutura jurídica e criação	01-03
As empresas comuns operam no âmbito do programa Horizonte 2020 e da Euratom	04-09
Oito empresas comuns estão a executar ações do Horizonte 2020	04-07
Uma empresa comum criada para o ITER	08-09
Mecanismos de governação	10
Financiamento e recursos das empresas comuns para 2018	11-16
Processo de quitação	17
A auditoria do Tribunal	18-21
O mandato do Tribunal	18
Utilização de trabalhos de terceiros	19-20
Avaliação do risco	21
Resultados globais das auditorias anuais às empresas comuns relativas ao exercício de 2018	22-44
Opiniões sem reservas ("favoráveis") ...	22-28
... sobre as contas de todas as empresas comuns, mas com uma ênfase para a F4E relacionada com a contribuição da UE para o ITER	22-24
... sobre as receitas subjacentes às contas de todas as empresas comuns	25
... sobre os pagamentos subjacentes às contas de todas as empresas comuns	26-28
As observações do Tribunal também abordam domínios que necessitam de melhorias	29-43
Gestão orçamental e financeira	30
Nível de execução das atividades das empresas comuns no âmbito do 7º PQ e das contribuições dos membros	31
Nível de execução das atividades das empresas comuns no âmbito do Horizonte 2020 e das contribuições dos membros	32-36

Controlos internos dos pagamentos	37-40
Gestão de projetos e das subvenções	41-43
Seguimento dado às constatações de auditoria anteriores	44
Outras auditorias e análises relacionadas com as empresas comuns	45

Lista de siglas e acrónimos

Esta lista contém as empresas comuns e outros organismos da União abrangidos pelo presente relatório.

Sigla/acrónimo	Designação completa
7º PQ	Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (2007-2013)
AESA	Agência Europeia para a Segurança da Aviação
ARTEMIS	Empresa Comum para realizar a iniciativa tecnológica conjunta no domínio dos sistemas informáticos incorporados
BBI	Empresa Comum Bioindústrias
Clean Sky	Empresa Comum para a execução da Iniciativa Tecnológica Conjunta no domínio da aeronáutica
DG RTD	Direção-Geral da Investigação e da Inovação
ECSEL	Empresa Comum Componentes e Sistemas Eletrónicos para uma Liderança Europeia
EIT	Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia
ENIAC	Conselho Consultivo da Iniciativa Europeia em Nanoeletrónica
Euratom	Comunidade Europeia da Energia Atómica
EuroHPC	Empresa Comum para a Computação Europeia de Alto Desempenho
F4E	Empresa Comum Europeia para o ITER e o Desenvolvimento da Energia de Fusão
Horizonte 2020	Programa-Quadro de Investigação e Inovação Horizonte 2020 (2014-2020)
IMI	Empresa Comum Iniciativa sobre Medicamentos Inovadores
ITER	Reator Termonuclear Experimental Internacional

MIE	Mecanismo Interligar a Europa
PCH	Empresa Comum Pilhas de Combustível e Hidrogénio
PMO	Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais
QFP	Quadro financeiro plurianual
RTE-T	Programa Redes Transeuropeias de Transportes
S2R	Empresa Comum Shift2Rail (Iniciativa Ferroviária Europeia)
SESAR	Empresa Comum Investigação sobre a Gestão do Tráfego Aéreo no Céu Único Europeu

Síntese

I O Tribunal emitiu opiniões de auditoria sem reservas ("favoráveis") sobre as contas de todas as empresas comuns relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2018. No entanto, e tal como em anos anteriores, a opinião de auditoria sobre as contas anuais de 2018 da Empresa Comum Europeia para o ITER e o Desenvolvimento da Energia de Fusão (F4E) é acompanhada de uma ênfase que visa chamar a atenção para o risco de novos aumentos dos custos e atrasos na execução do projeto ITER.

II O Tribunal emitiu também uma opinião de auditoria sem reserva ("favorável") sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos e das receitas subjacentes às contas anuais de 2018 de todas as empresas comuns.

III Em termos globais, a auditoria das contas anuais das empresas comuns e das operações subjacentes confirmaram os resultados positivos comunicados em anos anteriores.

IV As contribuições dos membros para as atividades do 7º PQ e da RTE-T executadas por cinco empresas comuns (SESAR, Clean Sky, IMI, PCH, ECSEL) ascenderam a cerca de 89% dos objetivos estabelecidos pelos seus regulamentos de base no final de 2018, na fase de encerramento do programa. Os progressos do programa e da correspondente contribuição quanto às sete empresas comuns que executam atividades no âmbito do Horizonte 2020 (SESAR, Clean Sky, IMI, PCH, ECSEL, BBI, S2R) também ficaram aquém dos objetivos. Até ao final de 2018, que marcou o meio do período de programação, as empresas comuns tinham executado, em média, apenas 39% das atividades do Horizonte 2020 e das atividades adicionais conexas. Se forem excluídas as atividades adicionais, a taxa de execução foi de apenas 31%. Do mesmo modo, as empresas comuns atingiram, em média, apenas 25% dos seus objetivos de contribuição para atividades operacionais, em comparação com 75% para atividades adicionais.

O que o Tribunal auditou

Estrutura jurídica e criação

01 As empresas comuns são uma forma de parceria público-privada dotada de personalidade jurídica que tem por objetivo aproximar do mercado os resultados de projetos em domínios estratégicos de investigação e inovação, bem como melhorar a ligação entre a investigação e o crescimento da sociedade.

02 São criadas nos termos do artigo 187º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ou, no caso da Energia de Fusão (F4E), dos artigos 45º a 51º do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Tratado Euratom).

03 As empresas comuns são constituídas por membros públicos, geralmente a União Europeia (representada pela Comissão), Estados-Membros participantes, organizações internacionais e parceiros privados, que são oriundos do setor em que as empresas operam e, em alguns casos, do setor da investigação. As empresas comuns, à exceção da F4E, adotam as suas próprias agendas de investigação e atribuem financiamentos, principalmente através de convites abertos à apresentação de propostas.

As empresas comuns operam no âmbito do programa Horizonte 2020 e da Euratom

Oito empresas comuns estão a executar ações do Horizonte 2020

04 O primeiro grupo de sete empresas comuns executa ações específicas do Horizonte 2020:

- o Empresa Comum para a execução da Iniciativa Tecnológica Conjunta no domínio da aeronáutica (Clean Sky);
- o Empresa Comum para a realização do sistema europeu de gestão do tráfego aéreo de nova geração (SESAR);
- o Empresa Comum Pilhas de Combustível e Hidrogénio (PCH);
- o Empresa Comum Iniciativa sobre Medicamentos Inovadores (IMI);

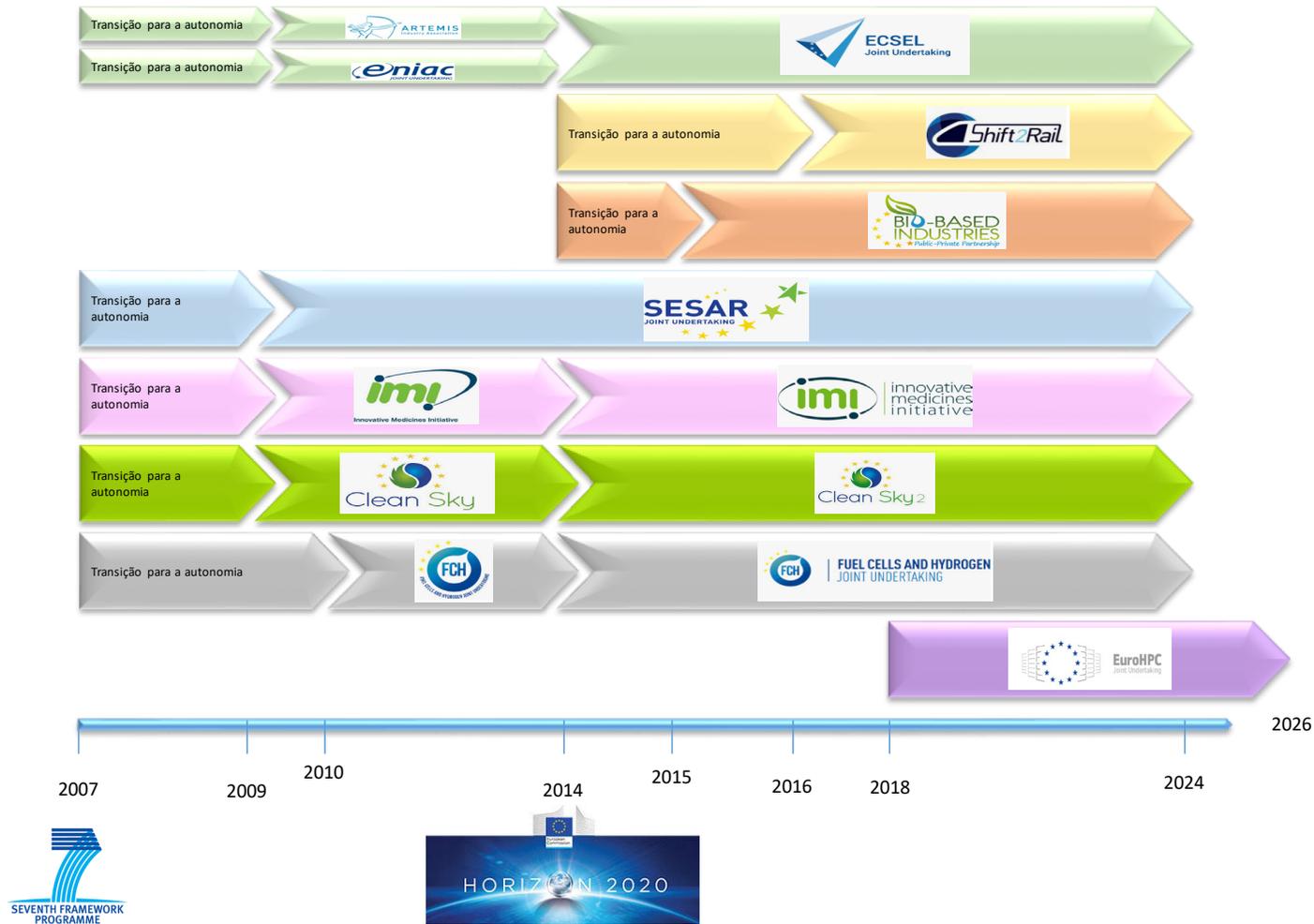
- Empresa Comum Componentes e Sistemas Eletrónicos para uma Liderança Europeia (ECSEL), que foi criada em 2014 pela fusão de duas empresas comuns: a Empresa Comum europeia para a execução da iniciativa tecnológica conjunta no domínio da nanoeletrónica (ENIAC) e a Empresa Comum para realizar a iniciativa tecnológica conjunta no domínio dos sistemas informáticos incorporados (ARTEMIS);
- Empresa Comum Bioindústrias (BBI);
- Empresa Comum Shift2Rail (S2R).

05 Além destas, o Conselho criou, em novembro de 2018, uma oitava empresa comum no domínio da investigação digital: a Empresa Comum para a Computação Europeia de Alto Desempenho (EuroHPC), que foi constituída por uma iniciativa conjunta da UE e de outros países europeus para desenvolver um ecossistema de craveira mundial para a supercomputação na Europa. As contas desta empresa comum serão auditadas pela primeira vez em 2020.

06 Atualmente, está previsto que estas empresas comuns funcionem até 2024, à exceção da EuroHPC, que irá manter-se em funcionamento até ao final de 2026.

07 A *figura 1* apresenta uma visão global da data de criação e da duração prevista das operações destas empresas comuns que operam no âmbito do Horizonte 2020.

Figura 1 – Empresas comuns no âmbito do Horizonte 2020 - data de criação e duração prevista das operações



Fonte: Comissão Europeia, a partir dos regulamentos do Conselho que criam as empresas comuns, com alterações do TCE.

Uma empresa comum criada para o ITER

08 Em 2007, a UE criou, no âmbito do Tratado Euratom, a Empresa Comum Energia de Fusão (F4E) por um período de 35 anos. A F4E é responsável por disponibilizar a contribuição da Europa para o Reator Termonuclear Experimental Internacional (ITER), uma parceria científica a nível mundial que visa demonstrar que a fusão nuclear pode proporcionar uma fonte de energia viável e sustentável¹. Os membros fundadores da F4E são a Euratom, representada pela Comissão, os Estados membros da Euratom e a Suíça.

09 Todas as empresas comuns que operam no âmbito do Horizonte 2020 estão sediadas em Bruxelas (Bélgica), com exceção da EuroHPC, que tem sede no Luxemburgo. A F4E está situada em Barcelona (Espanha), ao passo que as principais instalações de fusão estão a ser construídas em Cadarache, França (ver [figura 2](#)).

¹ O projeto ITER foi lançado em 2005 para construir e operar uma instalação experimental para demonstrar a viabilidade científica da fusão como uma futura fonte de energia sustentável e envolve sete parceiros de todo o mundo (a UE, representada pela Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom), os Estados Unidos, a Rússia, o Japão, a China, a Coreia do Sul e a Índia).

Figura 2 – Sede das empresas comuns na União Europeia



Fonte: TCE.

Mecanismos de governação

10 A maioria das empresas comuns segue um modelo bipartido, em que a Comissão e o setor em que operam (e, em alguns casos, também o setor da investigação) participam no conselho de administração e contribuem para as atividades da empresa comum (SESAR, Clean Sky, IMI, PCH, BBI, S2R). Algumas seguem um modelo tripartido, em que os Estados-Membros, a Comissão e o setor de operação da empresa comum participam no conselho de administração e contribuem para as suas atividades (ECSEL e EuroHPC).

Financiamento e recursos das empresas comuns para 2018

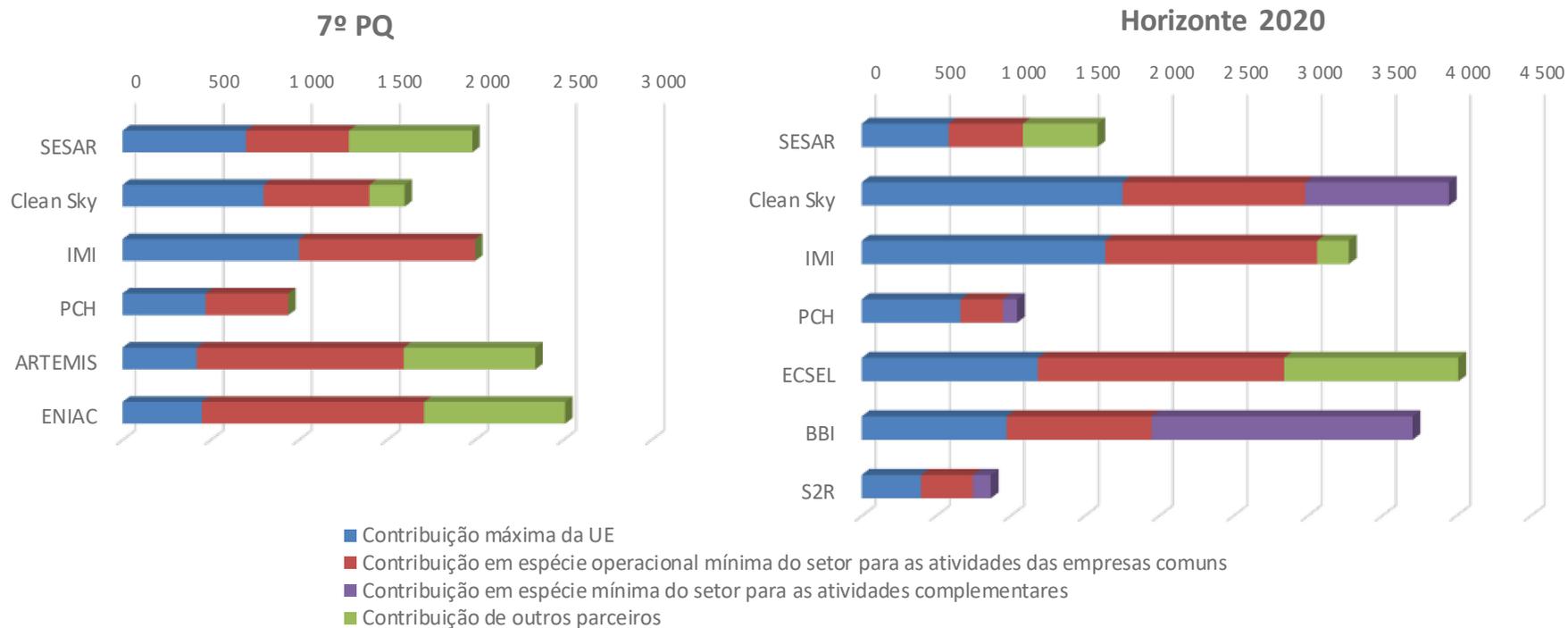
11 No que diz respeito às empresas comuns que executam projetos no âmbito do 7º PQ e do Horizonte 2020, as suas atividades de investigação e inovação são financiadas tanto pela UE como pelos parceiros de investigação e do setor:

- o a Comissão disponibiliza fundos em dinheiro a partir do 7º PQ e do Horizonte 2020 para cofinanciar os projetos de investigação e inovação das empresas comuns. Duas delas (SESAR e S2R) recebem igualmente financiamento do programa das Redes Transeuropeias de Transportes (RTE-T);
- o os parceiros de investigação e do setor contribuem em espécie para a execução dos projetos de investigação e inovação das empresas comuns;
- o tanto a Comissão como os parceiros privados disponibilizam contribuições em dinheiro iguais para financiar os custos administrativos das empresas comuns.

12 Em relação às atividades no âmbito do 7º PQ, o montante das contribuições em espécie disponibilizadas pelos parceiros de investigação e do setor tem de igualar o montante das contribuições em dinheiro da UE. No entanto, quanto às atividades das empresas comuns no quadro do Horizonte 2020, os seus regulamentos de base definem o montante das contribuições em dinheiro da UE e das contribuições em espécie dos parceiros privados para os projetos de investigação e inovação deste programa.

13 A *figura 3* mostra uma estimativa da repartição das contribuições no âmbito do 7º PQ e do Horizonte 2020.

Figura 3 – Contribuições dos membros durante a vigência das empresas comuns (em milhões de euros)

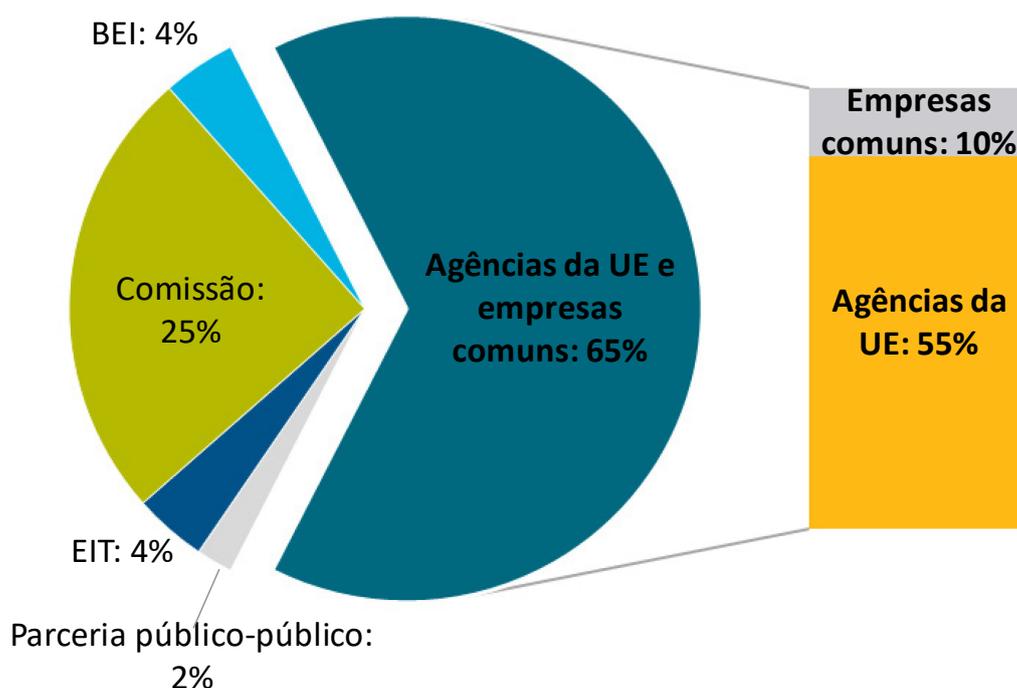


Fonte: TCE.

14 Existem dois tipos de contribuições efetuadas pelos membros do setor. Em todas as empresas comuns, os membros privados têm de contribuir com um montante mínimo para os custos totais dos projetos de investigação e inovação das empresas. Esta contribuição é definida como a diferença entre os custos totais do projeto e o cofinanciamento da UE. No caso de quatro empresas comuns (Clean Sky, PCH, BBI, S2R), os parceiros privados têm também de disponibilizar um valor mínimo de contribuições, que consiste em "atividades adicionais" desempenhadas fora dos programas de trabalho das empresas comuns, mas que se inserem no âmbito dos seus objetivos.

15 As empresas comuns (excluindo a F4E) gerem cerca de 10%, ou 7,2 mil milhões de euros, do orçamento global do Horizonte 2020, tal como ilustrado na [figura 4](#). O financiamento da UE permite mobilizar cerca de 17 mil milhões de euros em projetos de investigação e inovação nos domínios do Horizonte 2020 delegados nas empresas comuns. Em 2018, o orçamento total de pagamentos das sete empresas comuns que executam as atividades do programa de investigação foi de 1,2 mil milhões de euros (2017: 1,2 mil milhões de euros). No final de 2018, estas empregavam 227 trabalhadores (2017: 227), repartidos entre funcionários, agentes temporários e contratuais e peritos nacionais destacados.

Figura 4 – Percentagem do orçamento do Horizonte 2020 por organismo de execução



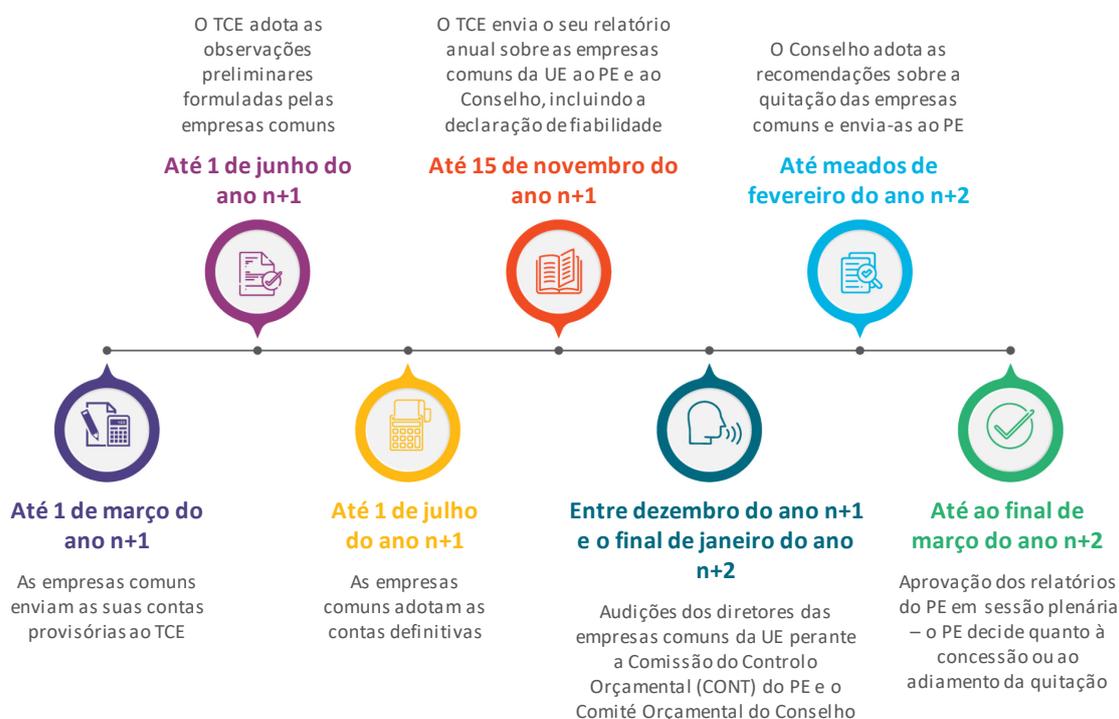
Fonte: TCE, com base em dados da Comissão Europeia.

16 A F4E é financiada principalmente pela Euratom e pelos Estados membros da Euratom. O montante total dos fundos da Euratom atribuídos à F4E está limitado a 6,6 mil milhões de euros até ao final de 2020. Em 2018, o orçamento anual para pagamentos da F4E foi de 794,8 milhões de euros (2017: 847,6 milhões de euros). No final de 2018, a Empresa Comum empregava 442 trabalhadores (2017: 449), repartidos entre funcionários e agentes temporários.

Processo de quitação

17 Na *figura 5* apresenta-se a cronologia do processo de quitação anual.

Figura 5 – Processo de quitação anual



Fonte: TCE.

A auditoria do Tribunal

O mandato do Tribunal

18 Como exige o artigo 287º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o Tribunal auditou as contas de oito empresas comuns relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2018, bem como a legalidade e regularidade das operações subjacentes a essas contas.

Utilização de trabalhos de terceiros

19 Para a auditoria à fiabilidade das contas de cada empresa comum, o Tribunal baseou o seu parecer no relatório final de auditoria do auditor externo independente contratado pela mesma. Para cada uma, o Tribunal examinou a qualidade do trabalho de auditoria nos domínios mais propensos a riscos.

20 Para a auditoria à conformidade dos pagamentos subjacentes, foi tido em conta o trabalho realizado por outros auditores. Por conseguinte, o Tribunal avaliou e testou o sistema de controlo interno das empresas comuns, analisou e repetiu o trabalho de auditoria *ex post* realizado pelo Serviço de Auditoria Comum da Comissão e pelos auditores externos por este contratados e analisou as auditorias realizadas pelo Serviço de Auditoria Interna (SAI) da Comissão relacionadas com as empresas comuns.

Avaliação do risco

21 A auditoria anual às contas de 2018 das empresas comuns e às operações subjacentes teve em conta a avaliação do risco das empresas comuns realizada pelo Tribunal, que se apresenta resumidamente em seguida:

- o As contas das empresas comuns são elaboradas aplicando as regras contabilísticas adotadas pelo contabilista da Comissão, que se baseiam nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público. Como o número de erros materiais constatados no passado foi baixo, o Tribunal considerou que o risco para a fiabilidade das contas era reduzido. No entanto, devido a uma importante alteração na política contabilística em 2018, o risco da F4E foi avaliado como médio.

- Os vencimentos são geridos pelo Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO) da Comissão, que o Tribunal audita no âmbito da sua apreciação específica relativa às despesas administrativas da UE. Não foram detetados erros materiais no que diz respeito a estes pagamentos nos últimos anos.
- No que se refere aos procedimentos de recrutamento, o risco para a legalidade e a regularidade foi reduzido em geral, mas médio para as empresas comuns com uma elevada rotação do pessoal.
- No respeitante aos pagamentos de subvenções, o risco foi avaliado como médio em geral, uma vez que, para o Horizonte 2020, os certificados de demonstrações financeiras só são exigidos aos beneficiários no final do projeto quando as contribuições da UE excedem 325 000 euros, e os beneficiários não são obrigados a fornecer documentação pormenorizada ou elementos de prova relativos aos pagamentos intermédios deste programa (princípio de confiança).
- No que se refere aos pagamentos contratuais e aos procedimentos de contratação pública, dado o baixo número de tais procedimentos, o risco foi reduzido em geral mas médio para a F4E, que gere procedimentos de contratação complexos para contratos de valor elevado.

Resultados globais das auditorias anuais às empresas comuns relativas ao exercício de 2018

Opiniões sem reservas ("favoráveis") ...

... sobre as contas de todas as empresas comuns, mas com uma ênfase para a F4E relacionada com a contribuição da UE para o ITER

22 O Tribunal emitiu opiniões de auditoria sem reservas sobre as contas de todas as empresas comuns. Na opinião do Tribunal, essas contas refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira e 31 de dezembro de 2018, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições dos regulamentos financeiros aplicáveis e com as regras contabilísticas adotadas pelo contabilista da Comissão.

23 Tal como em anos anteriores, a opinião de auditoria do Tribunal sobre as contas anuais de 2018 da F4E é acompanhada de uma ênfase² que visa chamar a atenção para o aspeto descrito em seguida.

- o Em novembro de 2016, o Conselho do ITER aprovou uma nova base de referência do projeto ITER que prevê o início da fase operacional (ou seja, depois da concretização do Plasma³) em 2025 e a conclusão da fase de construção em 2035. Esta nova base de referência é apresentada como a data mais próxima tecnicamente possível. A anterior base de referência de 2010 previa a conclusão da fase de construção em 2020.
- o A F4E recalculou a sua contribuição para a fase de construção do projeto em 12 mil milhões de euros (a valores de 2018), um aumento em relação aos 6,6 mil milhões de euros (a valores de 2008) aprovados pelo Conselho da UE

² Uma ênfase chama a atenção para uma questão que não resulta em distorções materiais nas contas, mas que se reveste de importância fundamental para os utilizadores compreenderem as contas.

³ O "Primeiro Plasma" representa a fase de construção da máquina de fusão que permitirá ensaiar os seus componentes essenciais, marcando também o início da fase operacional.

em 2010. Esta estimativa não inclui uma reserva para imprevistos, apesar de a Comissão ter sugerido que considera adequada tal reserva até 24 meses, em termos de calendário, e de 10-20%, em termos orçamentais.

- o Em 29 de março de 2017, o Reino Unido notificou o Conselho Europeu da sua decisão de sair da UE e da Euratom. Esta questão pode ter um impacto significativo nas atividades da F4E e no projeto ITER após 2020.

24 Embora a F4E tenha tomado medidas positivas para melhorar a gestão e o controlo das suas contribuições para a fase de construção do projeto, continua a existir um risco de novos aumentos dos custos e atrasos na execução do projeto em comparação com a atual base de referência.

... sobre as receitas subjacentes às contas de todas as empresas comuns

25 Em relação a todas as empresas comuns, o Tribunal emitiu *opiniões de auditoria sem reservas* sobre a legalidade e a regularidade das receitas subjacentes às contas anuais relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2018. Na opinião do Tribunal, as operações são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

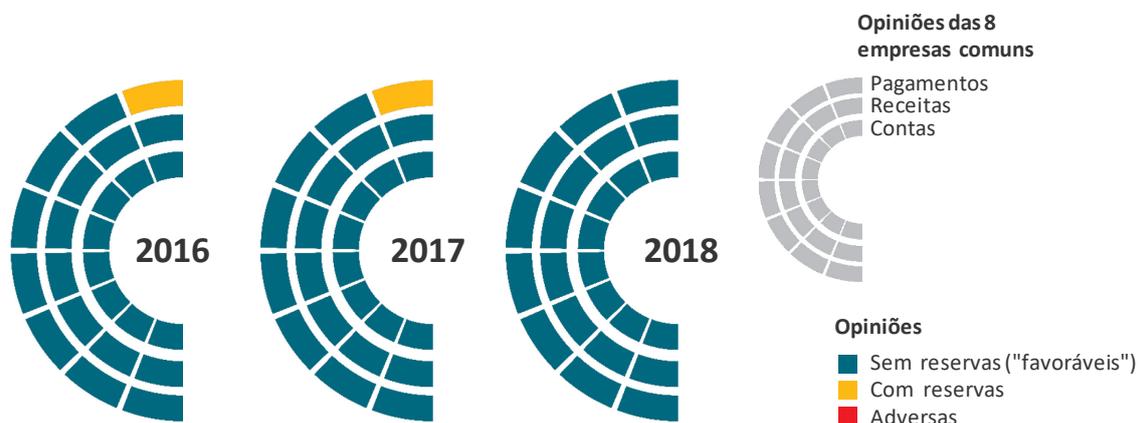
... sobre os pagamentos subjacentes às contas de todas as empresas comuns

26 Em relação a todas as empresas comuns, o Tribunal emitiu *opiniões de auditoria sem reservas* sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas anuais relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2018. Na opinião do Tribunal, as operações são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

27 Pela primeira vez, emitiu também uma opinião de auditoria sem reservas sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas de 2018 da Empresa Comum ECSEL. Como a parte dos pagamentos relativos ao 7º PQ (relativamente à qual a ECSEL não pôde calcular uma taxa de erro única) era reduzida (cerca de 20% dos pagamentos), o Tribunal teve uma garantia razoável de que a taxa de erro para os pagamentos totais de 2018 da ECSEL era inferior ao limiar de materialidade de 2% (ver também ponto **38**).

28 A *figura 6* apresenta uma visão global dos pareceres do TCE sobre as oito empresas comuns quanto à fiabilidade das contas e à legalidade e regularidade das operações subjacentes (receitas e pagamentos) entre 2016 e 2018.

Figura 6 – Opiniões sobre as empresas comuns entre 2016 e 2018



Fonte: TCE.

As observações do Tribunal também abordam domínios que necessitam de melhorias

29 O Tribunal formulou igualmente várias observações que destacam matérias importantes e domínios a melhorar, sobretudo sobre questões de gestão orçamental e financeira, contribuições em espécie dos membros, controlos internos dos pagamentos e procedimentos de concessão de subvenções.

Gestão orçamental e financeira

30 O Tribunal constatou insuficiências persistentes no planeamento orçamental das dotações de pagamento. Em concreto:

- o a F4E teve de aumentar as dotações de pagamento de 2018 em cerca de 160 milhões de euros, ou 25% do orçamento inicial, para cobrir as suas necessidades reais de pagamentos em 2018;
- o no caso da SESAR e da ECSEL, a taxa de execução das dotações de pagamento em 2018 foi significativamente inferior ao previsto. Esta situação deveu-se a atrasos na execução de projetos, bem como ao facto de as dotações de pagamento não utilizadas transitadas de anos anteriores não terem sido

integralmente consideradas quando do planeamento das necessidades orçamentais de 2018.

Nível de execução das atividades das empresas comuns no âmbito do 7º PQ e das contribuições dos membros

31 Em 2018, a execução das atividades de cinco empresas comuns no âmbito do 7º PQ e da RTE-T (SESAR, Clean Sky, IMI, PCH, ECSEL) estava na sua fase de encerramento. No final de 2018, as contribuições dos membros para as atividades em questão representaram cerca de 89% das metas de contribuição fixadas pelos regulamentos de base das empresas comuns (ver [quadro 1](#)).

Quadro 1 – 7º PQ e RTE-T - Contribuições dos membros (em milhões de euros)

Contribuições dos membros (nos termos do regulamento de base)			Empresas Comuns no âmbito do 7º PQ	Contribuições dos membros (em 31.12.2018)			
UE	Outros membros	Total		UE	Outros membros	Total	Taxa de execução
700,0	1 284,3	1 984,3	SESAR 1	634,1	1 099,8	1 733,9	87%
800,0	600,0	1 400,0	Clean Sky 1	800,0	608,5	1 408,5	101%
1 000,0	1 000,0	2 000,0	IMI 1	916,0	735,8	1 651,8	83%
470,0	470,0	940,0	PCH 1	421,3	442,5	863,8	92%
655,5	1 784,4	2 439,9	ECSEL (ARTEMIS/ENIAC)	655,5	1 495,4	2 150,9	88%
3 625,5	5 138,7	8 764,2	Total	3 426,9	4 382,0	7 808,9	89%

Fonte: dados fornecidos pelas empresas comuns.

Nível de execução das atividades das empresas comuns no âmbito do Horizonte 2020 e das contribuições dos membros

32 As contribuições dos membros ficaram aquém dos objetivos especificados para as sete empresas comuns (SESAR, Clean Sky, IMI, PCH, ECSEL, BBI, S2R) que executam atividades do programa Horizonte 2020. Até 2018, o quinto ano do período de programação, foram executadas apenas 39% das atividades do programa e das atividades adicionais conexas. Se forem excluídas as atividades adicionais, a taxa de execução era de apenas 31% (ver [quadro 2](#)).

33 Até ao final de 2018, a Comissão contribuiu com 2,5 mil milhões de euros em dinheiro (35% do montante total de contribuições acordado de 7,2 mil milhões de euros), enquanto os parceiros de investigação e do setor contribuíram com 4 mil milhões de euros (41% do montante total de contribuições acordado de 9,8 mil milhões de euros). Este montante de 4 mil milhões de euros consistiu em:

- o 1,7 mil milhões de euros de contribuições em espécie para as atividades operacionais das próprias empresas comuns no âmbito do Horizonte 2020 (dos quais cerca de 0,6 mil milhões de euros estavam certificados no final de 2018);
- o 2,3 milhões de euros de contribuições em espécie para atividades adicionais não abrangidas pelos programas de trabalho das empresas comuns, mas que se inserem no âmbito dos seus objetivos.

Quadro 2 – Horizonte 2020 - Contribuições dos membros (em milhões de euros)

Contribuições dos membros (nos termos do regulamento de base)				Empresas comuns no âmbito do Horizonte 2020	Contribuições dos membros (em 31.12.2018)						
UE	Contribuições em espécie operacionais de outros membros (1)	Contribuições em espécie para atividades complementares de outros membros (2)	Total		UE	Contribuições em espécie operacionais validadas	Contribuições em espécie operacionais declaradas mas não validadas	Contribuições em espécie para atividades complementares	Total	Taxa de execução com as contribuições em espécie para atividades complementares	Taxa de execução sem as contribuições em espécie para atividades complementares
585,0	1 000,0	N/A	1 585,0	SESAR 2020	216,9	128,6	120,2	N/A	465,7	29%	29%
1 755,0	1 228,6	965,3	3 948,9	CS2	816,7	288,0	157,6	801,7	2 064,0	52%	42%
1 638,0	1 425,0	N/A	3 063,0	IMI2	241,9	144,0	83,9	N/A	469,8	15%	15%
665,0	95,0	285,0	1 045,0	FCH2	318,8	5,4	7,7	636,3	968,2	93%	44%
1 185,0	1 657,5	N/A	2 842,5	ECSEL	512,0	11,3	694,1	N/A	1 217,4	43%	43%
975,0	975,0	1 755,0	3 705,0	BBI	264,6	21,2	36,8	699,9	1 022,5	28%	17%
398,0	350,0	120,0	868,0	S2R	158,9	28,2	63,7	160,4	411,2	47%	34%
7 201,0	6 731,1	3 125,3	17 057,4	Total	2 529,8	626,7	1 164,0	2 298,3	6 618,8	39%	31%

(1) Contribuições em espécie para as atividades operacionais da empresa comum

(2) Contribuições em espécie para as atividades adicionais fora do programa de trabalho da empresa comum

Fonte: dados fornecidos pelas empresas comuns.

34 No caso de quatro empresas comuns (Clean Sky, PCH, BBI e S2R), o regulamento de base permite contribuições em espécie por parte dos membros privados para atividades adicionais fora do programa de trabalho da empresa comum. No final de 2018, como indicado no **quadro 2**, a maior parte das contribuições dos membros do setor consistia na declaração de custos para estas atividades.

35 A taxa de execução relativa às contribuições em espécie para as atividades operacionais era de 25%, ao passo que a relativa às contribuições em espécie para atividades adicionais estava próxima de 75%. Uma vez que não existe qualquer obrigação de divulgar as contribuições em espécie para atividades adicionais correspondentes nas contas anuais, estas estão fora do âmbito da auditoria do TCE.

36 O Tribunal constatou que o regulamento de base da BBI foi alterado em 2018 para que os membros do setor em que a empresa comum opera possam contabilizar as suas contribuições em dinheiro ao nível do projeto. Considera, no entanto, que continua a existir um risco elevado de que os membros do setor não alcancem o montante mínimo exigido de contribuições em dinheiro para atividades operacionais, no montante de 182,5 milhões de euros, até ao final do programa da BBI. Neste contexto, no final de 2018, a Comissão decidiu reduzir em 140 milhões de euros o orçamento da Empresa Comum para 2020, que era inicialmente de 205 milhões de euros.

Controlos internos dos pagamentos

37 As empresas comuns estabeleceram procedimentos de controlo *ex ante* baseados em análises documentais financeiras e operacionais. No que se refere aos pagamentos intermédios e finais do 7º PQ, gabinetes de auditoria externos independentes contratados pelas empresas comuns realizam auditorias *ex post* aos beneficiários, enquanto para os pedidos de pagamento relativos ao programa Horizonte 2020 a responsabilidade por essas auditorias cabe ao Serviço Comum de Auditoria da Comissão.

38 Relativamente aos pagamentos de subvenções no âmbito do 7º PQ, as empresas comuns (à exceção da ECSEL) comunicaram taxas de erro residual inferiores ao nível de materialidade de 2%, com base nos resultados das auditorias *ex post* no final de 2018. O Tribunal confirmou este resultado através de testes substantivos a pagamentos finais de subvenções. No que diz respeito à ECSEL, a significativa variação nas metodologias e nos procedimentos utilizados pelas entidades financiadoras nacionais não permite à Empresa Comum calcular uma taxa de erro residual única para os

pagamentos relativos ao 7º PQ. Foi aplicado a estes pagamentos a taxa de erro residual calculada pela DG RTD para o 7º PQ, que era de 3,36% no final de 2018. Consequentemente, tendo em conta a baixa percentagem de pagamentos relativos ao 7º PQ em 2018, considera-se que a taxa de erro residual dos pagamentos operacionais totais da ECSEL realizados nesse ano é inferior ao limiar de materialidade.

39 Relativamente aos pagamentos de subvenções no âmbito do programa Horizonte 2020, no final de 2018, todas as empresas comuns que estavam a executar projetos deste programa comunicaram taxas de erro residual inferiores ao limiar de materialidade de 2%, com base nos resultados das auditorias *ex post* no final do mesmo ano. O exame do Tribunal ao trabalho de auditoria do Serviço Comum de Auditoria da Comissão e dos gabinetes de auditoria externos, bem como a repetição de alguns testes de desempenho efetuados aos beneficiários, confirmaram este resultado.

40 No entanto, a análise do Tribunal também revelou constatações semelhantes às comunicadas no capítulo 5 do seu relatório anual relativo a 2018⁴. Foram analisadas auditorias *ex post* realizadas quer pelo Serviço Comum de Auditoria da Comissão quer pelos auditores externos por este contratados com base numa amostra de pagamentos de subvenções efetuados por todos os organismos da UE que executam atividades do Horizonte 2020. O Tribunal constatou, nos documentos analisados, incoerências da amostragem e insuficiências na documentação e na elaboração de relatórios, bem como na qualidade dos procedimentos de auditoria. O Tribunal constatou ainda uma insuficiência metodológica relativa ao cálculo da taxa de erro: embora as auditorias *ex post* raramente atinjam a finalidade a que se propõem de alcançar a cobertura máxima dos custos aceites, a taxa de erro é sistematicamente calculada com base em todos os custos aceites e não no montante efetivamente auditado. Esta situação leva a uma subestimação em comparação com a taxa de erro estimada pelo Tribunal com base na sua metodologia.

Gestão de projetos e das subvenções

41 Em 2018, pela primeira vez, a Empresa Comum S2R lançou um convite-piloto com um regime de financiamento através de montantes fixos limitado aos seus membros. Durante o processo de avaliação, os peritos financeiros depararam-se com algumas

⁴ Ver Capítulo 5 do Relatório Anual do TCE de 2018 – Competitividade para o crescimento e o emprego, módulo 2.

discrepâncias materiais entre as propostas financeiras e o historial de dados financeiros dos beneficiários.

42 No caso da Empresa Comum BBI, a conceção do convite à apresentação de propostas de 2018 e a gestão do sistema de classificação das propostas fez com que um dos dois temas principais do convite permanecesse por financiar, apesar da existência de propostas elegíveis e com boa avaliação para ambos os temas. Em relação à Empresa Comum SESAR, as insuficiências na conceção do convite à apresentação de propostas de 2018 para fundos do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) resultaram em sobreposições e incoerências entre os critérios de adjudicação, o que pôs em risco a eficácia global do processo de avaliação das subvenções.

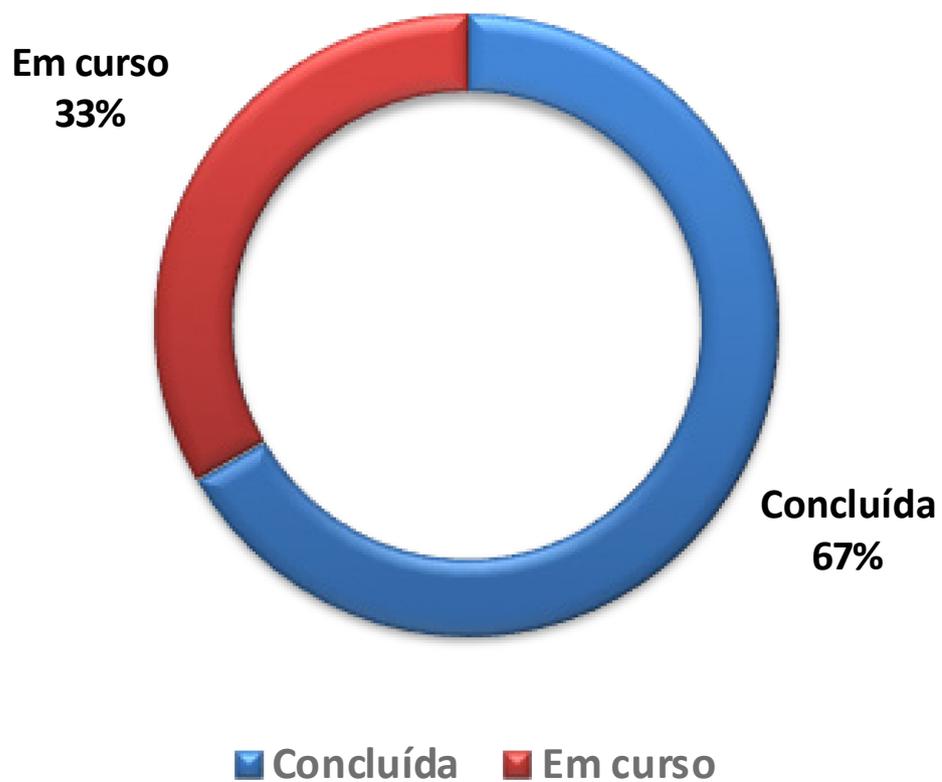
43 Por último, há vários anos que o Tribunal e os peritos externos recomendam que a F4E aplique um sistema de gestão do valor agregado⁵ para medir o desempenho com base no progresso técnico do projeto, associando-o aos custos incorridos com esses progressos. A F4E continuou a utilizar o sistema de créditos do ITER para acompanhar os progressos do seu projeto em 2018, embora o Conselho de Administração tenha aprovado, em abril de 2019, a proposta do seu grupo de trabalho *ad hoc* sobre um sistema de gestão do valor agregado.

Seguimento dado às constatações de auditoria anteriores

44 Na maior parte dos casos, as empresas comuns tomaram medidas corretivas no seguimento das observações e considerações formuladas nos relatórios anuais específicos do Tribunal de anos anteriores. A *figura 7* mostra que, relativamente às 30 observações sem resposta no final de 2017, foram tomadas medidas corretivas em 2018: 20 observações (67%) foram concluídas e 10 observações (33%) continuavam em curso no final desse ano. Encontram-se pormenores adicionais a este respeito nos anexos do capítulo 3 do relatório integral.

⁵ A gestão do valor agregado ajuda os gestores de projetos a medir o desempenho dos projetos. Trata-se de um processo de acompanhamento sistemático do projeto utilizado para encontrar desvios no seu progresso com base na comparação do trabalho realizado com o planeado. É utilizado no controlo dos custos e do calendário e no fornecimento de dados quantitativos para a tomada de decisões relativas aos projetos. A base de referência do projeto é uma componente essencial da gestão do valor agregado e serve de ponto de referência para todas as atividades relacionadas com esta gestão.

Figura 7 – Seguimento dado às observações dos exercícios anteriores



Fonte: TCE.

Outras auditorias e análises relacionadas com as empresas comuns

45 No decurso de 2018 e 2019, o Tribunal publicou igualmente vários relatórios especiais e documentos de análise que fazem referência a empresas comuns (ver *figura 8*).

Figura 8 – Resultados de auditoria de outros produtos relacionados com as empresas comuns recentemente publicados pelo TCE



Relatório Especial nº 28/2018 do Tribunal:

A maioria das medidas de simplificação introduzidas no Horizonte 2020 facilitou a vida dos beneficiários, mas ainda é possível melhorar

O programa Horizonte 2020 proporciona financiamento para investigadores, institutos de investigação, universidades, empresas privadas e organismos públicos, a título individual ou em consórcios, envolvidos em projetos de investigação em colaboração. Com um orçamento de 76,4 mil milhões de euros para o período de 2014 a 2020, surge como o maior programa público de investigação e inovação do mundo.

A auditoria do Tribunal examinou se as alterações introduzidas com o Horizonte 2020 foram eficazes na redução dos encargos administrativos dos beneficiários, tendo concluído que a maioria das medidas de simplificação da Comissão foi eficaz, embora nem todas as ações tenham produzido o resultado pretendido e ainda seja possível melhorar. Os beneficiários necessitam de orientações e instrumentos mais fáceis de utilizar e a Comissão tem de continuar a testar a adequação e a facilidade de utilização dos novos regimes de financiamento. É também importante que as regras sejam estáveis, já que os beneficiários conseguem adaptar-se à complexidade, mas a alteração frequente das orientações pode gerar confusão e incerteza.

Os pormenores sobre as conclusões de auditoria, as recomendações conexas e a resposta da entidade auditada podem ser consultados no sítio Internet do TCE eca.europa.eu.



Relatório Especial nº 11/2019 do Tribunal:

A legislação da UE para a modernização da gestão do tráfego aéreo tem valor acrescentado, mas o financiamento foi em grande medida desnecessário – implantação do SESAR

Em 2005, a UE lançou um programa denominado SESAR para harmonizar e modernizar os sistemas e procedimentos de gestão do tráfego aéreo (ATM) na Europa. Estes sistemas têm sido normalmente desenvolvidos a nível nacional. Entre 2005 e 2020, a UE atribuiu um total de 3,8 mil milhões de euros ao SESAR, dos quais 2,5 mil milhões foram afetados para apoiar a implantação desses sistemas e procedimentos.

Neste auditoria, o Tribunal analisou a intervenção da UE na fase de implantação do SESAR, o pilar tecnológico da iniciativa do Céu Único Europeu da União. O Tribunal concluiu que a intervenção reguladora da UE sob a forma de projetos comuns tem valor acrescentado. Contudo, constatou também que o financiamento da UE em apoio da modernização da ATM foi, em grande parte, desnecessário, e que algumas lacunas prejudicaram a gestão desse financiamento. O Tribunal formulou também várias recomendações dirigidas à Comissão Europeia que contribuem para melhorar o seu apoio à modernização da ATM.

Os pormenores sobre as conclusões de auditoria, as recomendações conexas e a resposta da entidade auditada podem ser consultados no sítio Internet do TCE eca.europa.eu.



Exame panorâmico de 2018:

Desafios a enfrentar para um bom funcionamento do setor dos transportes na UE

Este exame panorâmico descreve e analisa as ações da UE no domínio dos transportes. Incide sobre investimentos em infraestruturas financiados pelo orçamento da UE e apresenta temas transversais assinalados em recentes auditorias sobre os cinco principais modos de transporte: rodoviário, ferroviário, aéreo, fluvial e marítimo.

O Tribunal constatou que a UE registou progressos no desenvolvimento de infraestruturas e na abertura do mercado interno dos transportes, mas alertou também que a União deve enfrentar seis grandes desafios para conseguir uma melhor mobilidade. São esses desafios adequar os objetivos e as prioridades aos recursos, planejar melhor, assegurar a manutenção das infraestruturas, criar instrumentos executórios eficazes, retirar o tráfego das estradas e garantir o valor acrescentado europeu.

Apresentando informações claras e acessíveis aos intervenientes e às partes interessadas, este exame panorâmico visa incentivar as partes interessadas a melhorarem as ações e/ou a coordenação das mesmas para acrescentar valor aos esforços enviados pela UE com vista à realização dos objetivos da sua política de transportes.

Os pormenores sobre as conclusões de auditoria, as recomendações conexas e a resposta da entidade auditada podem ser consultados no sítio Internet do TCE eca.europa.eu.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia