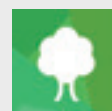


Relatório Especial

**Apoio da União Europeia
a infraestruturas rurais:
existe potencial para
melhorar significativamente
a otimização dos recursos**



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Correio eletrónico: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Existem mais informações sobre a União Europeia na Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016

| | | | | |
|-------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-872-3875-7 | ISSN 1831-0982 | doi:10.2865/705009 | QJ-AB-15-025-PT-C |
| PDF | ISBN 978-92-872-3927-3 | ISSN 1977-5822 | doi:10.2865/920659 | QJ-AB-15-025-PT-N |
| EPUB | ISBN 978-92-872-3908-2 | ISSN 1977-5822 | doi:10.2865/829449 | QJ-AB-15-025-PT-E |

© União Europeia, 2016

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

A autorização para utilizar ou reproduzir o mapa da pág. 22, deve ser solicitada diretamente ao titular dos direitos de autor.

Printed in Luxembourg

Relatório Especial**Apoio da União Europeia
a infraestruturas rurais:
existe potencial para
melhorar significativamente
a otimização dos recursos**

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo,
do artigo 287.º do TFUE)

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I — presidida pelo membro do TCE Augustyn Kubik — especializada nos domínios de despesas relativos à preservação e gestão dos recursos naturais. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do membro do TCE Nikolaos Milionis, com a colaboração de Ioulia Papatheodorou, chefe de gabinete; Kristian Sniter, assessor de gabinete; Michael Bain, chefe de Unidade; Diana Voinea, chefe de equipa e Lorenzo Pirelli, chefe de equipa adjunto. A equipa de auditoria foi constituída por Ramona Bortnowschi, Malgorzata Frydel, Athanasios Koustoulidis, Maria Eulàlia Reverté i Casas e Michael Spang. O apoio linguístico foi prestado por Hannah Critoph, Jeremy Gardner, Paulina Pruszek, Agata Sylwestrzak, Fiona Urquhart e Adrian Williams. O apoio de secretariado foi assegurado por Terje Teppan-Niesen.



Da esquerda para a direita: J. Gardner, M. Frydel, K. Sniter, H. Critoph, M. Bain, N. Milionis, M. E. Reverté i Casas, D. Voinea, I. Papatheodorou, L. Pirelli.

Pontos

Glossário

I - V Síntese

1 - 8 Introdução

1 **A importância dos investimentos em infraestruturas rurais na União Europeia**

2 - 8 **Apoio do desenvolvimento rural a investimentos em infraestruturas**

9 - 14 Âmbito e método da auditoria

15 - 89 Observações

15 - 41 **Parte I — Justificação insuficiente da utilização dos fundos de desenvolvimento rural da UE e pouca coordenação com outros fundos**

20 - 24 Os Estados-Membros nem sempre justificam claramente a necessidade dos fundos de desenvolvimento rural da UE

25 - 30 O risco de efeito de inércia não foi atenuado de forma eficaz, apesar de terem sido identificadas algumas boas práticas

31 - 36 A eficácia da coordenação dos fundos foi em muitos casos afetada por linhas de delimitação mal definidas e mecanismos insuficientes para garantir a complementaridade

37 - 41 A Comissão centrou-se na melhoria da coordenação para o período de programação de 2014-2020 para dar resposta às insuficiências do passado

42 - 72 **Parte II — Otimização limitada dos recursos na execução das medidas auditadas**

43 - 49 Os procedimentos de seleção nem sempre direcionaram o financiamento para os projetos mais eficazes em termos de custos

50 - 54 Os controlos da razoabilidade dos custos e dos procedimentos de contratação pública não limitaram de forma eficaz o risco de custos excessivos dos projetos

55 - 60 Os requisitos relativos à sustentabilidade não tiveram em conta a vida útil dos investimentos

61 - 65 Os longos atrasos no processo administrativo tiveram impacto na eficiência e na eficácia das medidas

66 - 72 A Comissão começou a acompanhar de forma sistemática as insuficiências e os respetivos planos de ação dos Estados-Membros demasiado tarde no período de programação

| | |
|----------|--|
| 73 - 89 | Parte III — O sistema de acompanhamento e de avaliação não produziu informações adequadas sobre os resultados dos projetos |
| 77 - 83 | Os projetos auditados produziram os resultados físicos esperados, mas em muitos casos não estavam disponíveis informações fiáveis sobre os resultados dos projetos |
| 84 - 89 | A Comissão incentivou os Estados-Membros a melhorarem o acompanhamento e a avaliação, mas é provável que algumas insuficiências persistam no período de programação de 2014-2020 |
| 90 - 109 | Conclusões e recomendações |
| | Anexo I — Fundos da UE para as medidas de infraestruturas 125, 321, 322 e 323: programados e despendidos no período de programação de 2007-2013 |
| | Anexo II — Síntese dos projetos auditados |
| | Respostas da Comissão |

Abordagem Leader: método para atingir os objetivos da política de desenvolvimento rural da UE através de uma aplicação ascendente (*bottom-up*), em vez do tradicional método descendente (*top-down*). «Leader» é um acrónimo francês para «ligações entre ações de desenvolvimento rural».

Autoridade de gestão: organismo local, regional ou nacional designado pelo Estado-Membro para apresentar um Programa de Desenvolvimento Rural à Comissão e, posteriormente, geri-lo e executá-lo.

Complementaridade: contrapartida ou sinergia deliberada entre dois ou mais fundos, quando aplicada a um território ou domínio de ação específico, destinada a resolver melhor as necessidades do que se apenas fosse aplicado um fundo e a evitar défices de financiamento.

Contratação pública: processo de concurso a seguir pelos organismos públicos para a aquisição de bens, trabalhos ou serviços de valor superior a um determinado limiar. Tem por objetivos a obtenção da oferta de melhor valor, através da criação de uma concorrência suficiente entre fornecedores, e a adjudicação de contratos de uma forma equitativa, transparente e não discriminatória, em conformidade com as Diretivas 2004/18/CE¹ e 2004/17/CE².

Delimitação: linhas de separação entre o Feader e outros fundos, com base em áreas geográficas, tipos de projetos apoiados ou de beneficiários. A delimitação tem por objetivo evitar sobreposições de fundos.

Efeito de inércia: situação em que uma atividade ou um projeto subsidiado teria sido total ou parcialmente realizado sem a ajuda concedida.

Feader: Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.

Fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI): nova designação para cinco fundos da UE que concedem apoio no âmbito da política de coesão no período de programação de 2014-2020. Estes cinco fundos são o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

Gestão partilhada: método de execução do orçamento da UE, no âmbito do qual as tarefas de execução são delegadas nos Estados-Membros³, cabendo à Comissão a responsabilidade final.

Infraestruturas rurais: ativos físicos que apoiam zonas rurais tais como estradas, pontes, sistemas de abastecimento de água, redes de esgotos, instalações de gestão de resíduos, redes elétricas, telecomunicações, mas também instalações públicas tais como escolas, jardins de infância, instalações desportivas, centros comunitários, geralmente designados como infraestruturas sociais e culturais.

Intervenção (pública): uma ação, por exemplo, uma «operação», «medida», programa ou projeto, realizada ou financiada por uma autoridade pública.

1 Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços (JO L 134 de 30.4.2004, p. 114).

2 Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (JO L 134 de 30.4.2004, p. 1).

3 Artigo 59.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

Medida: regime de ajuda para a execução de uma política. Uma medida define as regras aplicáveis, tais como critérios de elegibilidade e de seleção, aos projetos que podem ser financiados.

Operação: um projeto, contrato ou outra ação financiada ao abrigo de uma «medida».

Período de programação: quadro plurianual de planeamento e execução das políticas da UE, tais como a política de desenvolvimento rural. A presente auditoria abrange essencialmente o período de 2007-2013. O atual período do desenvolvimento rural decorre entre 2014 e 2020.

Preços de referência: preços dos elementos de equipamento, maquinaria, materiais ou custos de construção, custo da mão-de-obra, etc., com base nos quais as autoridades dos Estados-Membros avaliam os custos dos projetos propostos nos pedidos de subvenção.

Programa de Desenvolvimento Rural (PDR): documento de programação elaborado por um Estado-Membro e aprovado pela Comissão para planear e acompanhar a execução da política de desenvolvimento rural da UE a nível regional ou nacional.

Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação (QCAA): quadro de acompanhamento e avaliação do desenvolvimento rural ao nível da UE, no período de programação de 2007-2013.

Realizações: o que é produzido com os recursos afetados à «intervenção».

Resultados: alterações ou efeitos diretos decorrentes da «intervenção».

Sistema Comum de Acompanhamento e Avaliação (SCAA): Sistema de acompanhamento e avaliação do desenvolvimento rural ao nível da UE, no período de programação de 2014-2020.

I

No período de programação de 2007-2013, os Estados-Membros atribuíram 13 mil milhões de euros de fundos da União Europeia (UE) a investimentos em infraestruturas rurais, através de quatro medidas nos seus programas de desenvolvimento rural (PDR). Os fundos da UE são complementados por uma participação nacional, que eleva o orçamento total para estas medidas a quase 19 mil milhões de euros. O financiamento foi atribuído a beneficiários privados e públicos, tendo em vista fomentar o crescimento económico, promover a atratividade das zonas rurais e melhorar as suas ligações a grandes infraestruturas. Os projetos financiados consistiram essencialmente em estradas rurais, regimes de gestão das águas e infraestruturas sociais e culturais.

II

As auditorias de resultados do Tribunal avaliam se os princípios da boa gestão financeira (economia, eficiência e eficácia) foram aplicados, procurando identificar boas práticas na concretização do maior benefício possível com os fundos disponíveis da UE. No que se refere especificamente à presente auditoria, o Tribunal examinou se a Comissão e os Estados-Membros alcançaram uma otimização dos recursos com as medidas relativas às infraestruturas rurais que decidiram financiar. Foram realizadas visitas de auditoria à Comissão e a cinco Estados-Membros, selecionados com base na importância dos montantes afetados a infraestruturas rurais.

III

Apesar de os projetos individuais auditados terem produzido as realizações físicas esperadas e de, em alguns casos, terem resultado numa contribuição positiva clara para as zonas rurais, o Tribunal constatou que os Estados-Membros e a Comissão, agindo no âmbito da gestão partilhada, apenas alcançaram uma otimização limitada dos recursos, uma vez que a ajuda não foi direcionada de forma sistemática para os projetos mais eficazes em termos de custos que davam resposta aos objetivos definidos nos PDR e que não existiam informações suficientes para demonstrar o sucesso ou o insucesso das medidas.

Esta situação deveu-se ao facto de:

- os Estados-Membros nem sempre terem justificado claramente a necessidade de recorrerem aos fundos de desenvolvimento rural da UE. A eficácia da coordenação com outros fundos da UE, nacionais, regionais ou locais foi em muitos casos afetada por linhas de delimitação mal definidas e mecanismos insuficientes para garantir a complementaridade. O risco de efeito de inércia não foi atenuado de forma eficaz, apesar de terem sido identificadas algumas boas práticas;
- os procedimentos de seleção nem sempre direcionaram o financiamento para os projetos mais eficazes em termos de custos, o risco de custos excessivos dos projetos não foi limitado de forma eficaz e os requisitos relativos à sustentabilidade não tiveram em conta a vida útil dos investimentos. Os longos atrasos nos processos administrativos, especialmente no que se refere à aprovação dos pedidos de subvenção, também tiveram impacto na eficiência e na eficácia das medidas;
- o sistema de acompanhamento e de avaliação não gerou informações adequadas. Apesar de os projetos auditados terem produzido as realizações físicas esperadas, em muitos casos não estavam disponíveis informações fiáveis sobre os resultados efetivamente alcançados com os fundos públicos despendidos, o que dificultou a orientação das políticas futuras e a gestão do orçamento em função dos resultados.

IV

A Comissão não emitiu orientações suficientes para os Estados-Membros no início do período de programação de 2007-2013 tendo adotado, a partir de 2012, uma abordagem mais proativa e coordenada. Se as alterações forem corretamente executadas, esta nova abordagem deverá resultar numa melhor gestão financeira durante o período de programação de 2014-2020. No entanto, é provável que subsistam algumas insuficiências em matéria de coordenação dos fundos e de informações sobre o desempenho.

V

O Tribunal considera que é possível obter resultados bastante mais significativos com os recursos financeiros atribuídos e recomenda que:

- a) os Estados-Membros adotem uma abordagem coordenada de apoio às infraestruturas rurais, que quantifique as necessidades e os défices de financiamento e justifique a utilização das medidas dos PDR, e façam uma melhor utilização das estruturas de coordenação existentes;
- b) a Comissão se baseie nas primeiras medidas adotadas para garantir a eficácia da coordenação e proceda a uma avaliação aprofundada da complementaridade entre os diferentes fundos da UE a utilizar pelos Estados-Membros no período de programação de 2014-2020;
- c) os Estados-Membros estabeleçam e apliquem de forma coerente critérios que garantam a seleção dos projetos mais eficazes em termos de custos⁴, tenham em conta a vida útil dos investimentos quando definem os requisitos e controlos relativos à sustentabilidade, definam um calendário razoável para processamento dos pedidos de subvenção e de pagamento e respeitem esse calendário.
- d) no período de 2014-2020, a Comissão e os Estados-Membros recolham dados oportunos, pertinentes e fiáveis que forneçam informações úteis sobre as realizações dos projetos e medidas financiados;
- e) os Estados-Membros assegurem a definição de objetivos claros e específicos para os projetos financiados.

4 Ver Relatório Especial n.º 22/2014, «Aplicar o princípio da economia: manter sob controlo os custos das subvenções financiadas pela UE a projetos de desenvolvimento rural» (<http://eca.europa.eu>).

A importância dos investimentos em infraestruturas rurais na União Europeia

01

As zonas rurais confrontam-se com desafios significativos, como o despovoamento e a escassez de oportunidades económicas. As boas infraestruturas (estradas, abastecimento de água, sistemas de esgotos, sistemas de prevenção de inundações, tubos de irrigação, etc.) ajudam a fomentar o crescimento económico e a aumentar a atratividade das zonas rurais. As orientações estratégicas comunitárias, adotadas pelo Conselho em 2006⁵, definem as prioridades da União Europeia no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) e sublinhavam a importância de atribuir à modernização das infraestruturas locais durante o período de programação de 2007-2013:

«Nos próximos anos, serão efetuados importantes investimentos nas principais infraestruturas de telecomunicações, de transporte, de energia e do setor da água. Os fundos estruturais concederão um apoio considerável, quer a nível das redes transeuropeias, do desenvolvimento dos laços com as empresas ou ainda de parques científicos. Para que o efeito multiplicador se realize plenamente em termos de emprego e crescimento, as infraestruturas locais de pequenas dimensões apoiadas no quadro de programas de desenvolvimento rural podem desempenhar um papel fundamental, estabelecendo relações entre esses investimentos importantes e estratégias locais para a diversificação e o desenvolvimento do potencial do setor agroalimentar.»

Apoio do desenvolvimento rural a investimentos em infraestruturas

02

No período de programação de 2007-2013 foram atribuídos cerca de 13 mil milhões de euros, o equivalente a 13,5% do financiamento total do Feader, a investimentos em infraestruturas (ver **anexo I**). A despesa pública total programada pelos Estados-Membros nos seus programas de desenvolvimento rural (PDR), incluindo o cofinanciamento nacional, foi de 19 mil milhões de euros, dos quais quase 12 mil milhões de euros foram despendidos até ao final de 2013. Apesar de 2013 corresponder ao termo do período de programação, essa data não representa o final da sua execução, que se prolonga até 31 de dezembro de 2015⁶. Tendo em conta as contribuições dos próprios beneficiários, o volume total do investimento deverá ascender a aproximadamente 29 mil milhões de euros.

03

Durante o período de programação de 2007-2013, as principais medidas selecionadas pelos Estados-Membros para apoio a infraestruturas no âmbito dos seus PDR foram as seguintes:

- medida 125: «Infraestruturas relacionadas com a evolução e a adaptação da agricultura e da silvicultura»
- medida 321: «Serviços básicos para a economia e a população rurais»
- medida 322: «Renovação e desenvolvimento das aldeias»
- medida 323: «Conservação e valorização do património rural».

As medidas acima referidas são designadas no presente relatório por «medidas de infraestruturas».

- 5 A Decisão 2006/144/CE do Conselho, de 20 de fevereiro de 2006, relativa às orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural (Período de programação 2007-2013) (JO L 55 de 25.2.2006, p. 20), fixa as prioridades da Comunidade para o desenvolvimento rural, como exigido pelo artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 277 de 21.10.2005, p. 1).
- 6 Ao abrigo da regra «N+2», os Estados-Membros podem incorrer em despesas relativas aos programas de 2007-2013 até ao final de 2015.

04

O regulamento relativo ao desenvolvimento rural da UE, aplicável no período de programação de 2007-2013, não define o montante máximo elegível nem a taxa máxima de apoio para os projetos no âmbito destas medidas. Os Estados-Membros determinam estes elementos nos seus PDR, em conformidade com as regras da UE em matéria de auxílios estatais. As taxas de ajuda normais são geralmente elevadas, variando entre 70% e 100% nos PDR auditados. A **caixa 1** apresenta exemplos comuns dos projetos financiados ao abrigo de cada uma dessas medidas, que foram essencialmente utilizadas por beneficiários públicos, mas também estiveram abertas a beneficiários privados.

Caixa 1

Exemplos de projetos financiados pelas medidas de infraestruturas rurais

Estradas agrícolas em Itália (Sicília) (medida 125, beneficiário privado)
Custo elegível: 1 330 000 euros
Taxa de ajuda: 80%



Ampliação de um centro de dia na Alemanha (Saxónia) (medida 321, beneficiário público)
Custo elegível: 145 000 euros
Taxa de ajuda: 100%



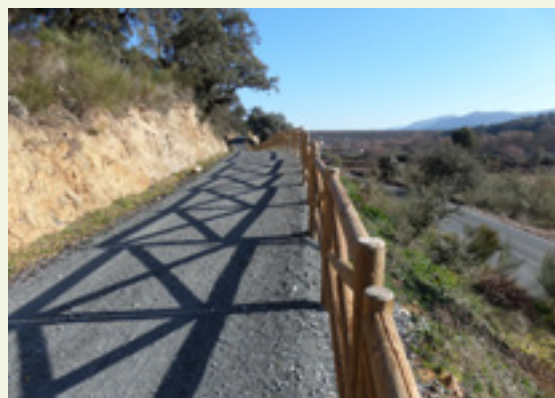
Caixa 1

Construção de um sistema de abastecimento de água e de esgotos na Roménia (medida 322, beneficiário público)
Custo elegível: 2 200 000 euros
Taxa de ajuda: 100%



Fonte: TCE

Recuperação de um caminho rural para gado em Espanha (Estremadura) (medida 323, beneficiário público)
Custo elegível: 120 000 euros
Taxa de ajuda: 100%



05

Consoante a medida ao abrigo da qual são apoiados, os projetos de infraestruturas devem contribuir para o objetivo de aumentar a competitividade dos setores agrícola e florestal (medida 125) ou de melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais (medidas 321, 322 e 323). Os projetos de infraestruturas que contribuem para a realização dos mesmos objetivos também podem ser executados através de uma abordagem ascendente (*bottom-up*) («Leader»)⁷.

06

O quadro regulamentar de afetação de financiamento do Feader a projetos de infraestruturas baseia-se na gestão partilhada. Nesta modalidade, os Estados-Membros submetem os seus PDR à aprovação da Comissão. Esta tem a função de supervisionar o funcionamento adequado dos sistemas de gestão e de controlo nos Estados-Membros e garantir o respeito pelos princípios da boa gestão financeira⁸. Os Estados-Membros selecionam os projetos a financiar com base nos PDR aprovados.

⁷ Trata-se de um método para atingir os objetivos da política de desenvolvimento rural da UE através de uma aplicação ascendente (*bottom-up*), em vez da tradicional aplicação descendente (*top-down*).

⁸ Ver artigo 73.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho.

07

A **figura 1** indica a forma como o financiamento é atribuído aos projetos de infraestruturas. As diferentes fases têm por objetivo garantir que o financiamento é direccionado para os projetos que melhor servirão os objetivos políticos globais, dando simultaneamente resposta às necessidades e às prioridades definidas a nível do Estado-Membro ou regional.

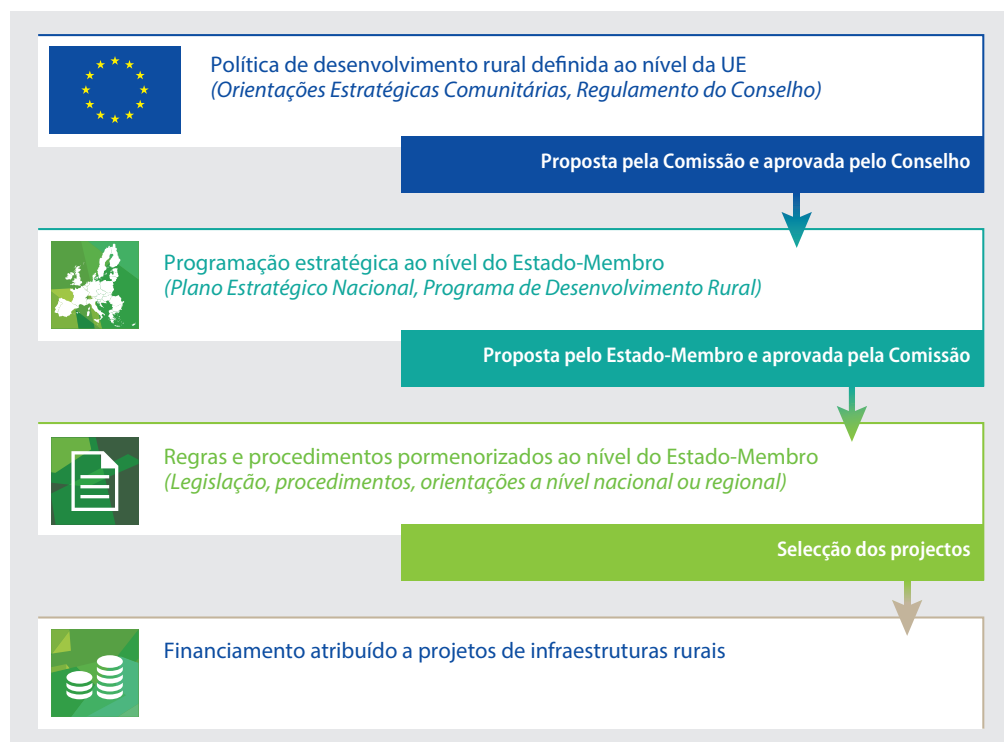
08

O Regulamento da UE para o período de programação de 2014-2020⁹ mantém, em grande parte, os requisitos jurídicos definidos para o período de programação de 2007-2013 no que se refere às medidas e operações auditadas. Para o período de programação de 2014-2020, os Estados-Membros afetaram mais de 14,65 mil milhões de euros a medidas de infraestruturas. Consequentemente, as conclusões e recomendações formuladas no presente relatório também são pertinentes para o período de programação de 2014-2020.

⁹ Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 487).

Figura 1

Quadro regulamentar da afetação de financiamento do Feader aos projetos



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Âmbito e método da auditoria

09

A auditoria procurou dar resposta à seguinte questão:

Os Estados-Membros e a Comissão alcançaram uma otimização dos recursos com o apoio aos investimentos em infraestruturas rurais?

10

O Tribunal avaliou a justificação da necessidade de fundos da UE para infraestruturas rurais e a coordenação com outros fundos (parte I do relatório). Foram analisados de forma aprofundada diversos aspetos fundamentais relativos à execução das medidas pelos Estados-Membros: a aplicação dos critérios de seleção, os controlos sobre a razoabilidade dos custos, os requisitos em matéria de sustentabilidade e a oportunidade dos processos administrativos (parte II). O Tribunal examinou igualmente se os resultados das medidas foram acompanhados e avaliados de forma a permitir que os Estados-Membros e a Comissão identificassem e respondessem a quaisquer problemas que pudessem ocorrer e fornecessem informações objetivas sobre os resultados das medidas financiadas (parte III).

11

A auditoria, realizada entre novembro de 2014 e junho de 2015, incide sobre a conceção e a execução das medidas de infraestruturas no período de programação de 2007-2013. Sempre que possível, a avaliação do Tribunal também abrangeu as alterações efetuadas para o período de programação de 2014-2020. Foram realizadas visitas de auditoria à Comissão e a cinco Estados-Membros, selecionados com base na importância dos montantes afetados a infraestruturas rurais¹⁰. Os Estados-Membros visitados foram os seguintes: Alemanha (Saxónia), Espanha (Estremadura), Itália (Sicília), Polónia e Roménia.

12

A auditoria centrou-se nos investimentos em infraestruturas financiados ao abrigo das medidas 125, 321, 322 e 323. Foram auditados projetos financiados que aplicam a abordagem Leader na Alemanha (Saxónia) e em Espanha (Estremadura), uma vez que as duas regiões utilizaram esta abordagem para investimentos significativos em infraestruturas.

13

Em termos de tipos de projetos, a auditoria centrou-se nas estradas rurais, nas infraestruturas de gestão de água e nas infraestruturas sociais e culturais, tendo em conta que foram estas as principais categorias de projetos apoiados ao abrigo das medidas em questão.

14

A auditoria analisou os sistemas utilizados pelas autoridades de gestão e/ou pelos organismos pagadores para a execução do apoio a projetos de infraestruturas, assim como as principais informações de gestão decorrentes das atividades de controlo e de acompanhamento dos Estados-Membros. Esta análise incluiu o exame de 48 ficheiros de projetos, selecionados como uma amostra de projetos de infraestruturas representativos dos projetos financiados pelos Estados-Membros em causa. Foram realizadas visitas no local a 32 desses projetos, que incluíram entrevistas com os beneficiários, tendo os restantes 16 ficheiros de projetos sido controlados através de um exame documental. O **anexo II** apresenta mais informações sobre os projetos visitados.

¹⁰ Ver no **anexo I** os valores financeiros pormenorizados relativos às despesas programadas e realizadas, por Estado-Membro.

Parte I — Justificação insuficiente da utilização dos fundos de desenvolvimento rural da UE e pouca coordenação com outros fundos

15

Os investimentos em infraestruturas em zonas rurais podem receber financiamento de diversas fontes. Ao nível da UE, além do Feader, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão também podem financiar infraestruturas rurais. Muitas vezes, os Estados-Membros financiam esses projetos com os seus próprios orçamentos nacionais, regionais ou locais, quer através de programas específicos (organizados de forma idêntica à das medidas do PDR) quer através da afetação direta de fundos, por exemplo, por meio de uma rubrica orçamental específica para a manutenção de estradas.

16

Além disso, os beneficiários privados podem cobrir pelo menos uma parte dos custos de alguns projetos de infraestruturas, na medida que são os principais utilizadores dos investimentos, tais como as estradas rurais e os sistemas de irrigação, suscetíveis de melhorar o seu desempenho económico. Relativamente aos sistemas de abastecimento de água e de esgotos, alguns custos de investimento são geralmente recuperados através das taxas pagas pelos utilizadores.

17

Para alcançar a máxima otimização dos recursos, os Estados-Membros devem identificar as necessidades em matéria de desenvolvimento rural e, entre estas, as principais prioridades. Após terem em conta todas as possíveis intervenções que poderiam ser financiadas pelos diversos fundos, os Estados-Membros devem decidir estrategicamente os fundos mais adequados para dar resposta às necessidades e coordenar a sua utilização.

18

Os fundos podem ser coordenados de forma eficaz através da definição de linhas de delimitação (que minimizem as sobreposições de financiamento) e da garantia de complementaridade (minimizando os défices de financiamento e encorajando as sinergias). Os potenciais défices de financiamento nas zonas rurais são especialmente prejudiciais quando ocorrem com projetos de infraestruturas, uma vez que, de um modo geral, as infraestruturas funcionam como uma rede de elementos interligados (por exemplo, estradas, redes de irrigação, abastecimento de água e redes de esgotos, redes elétricas, etc.), na qual cada elemento é importante para o funcionamento eficaz de toda a rede. A **figura 2** apresenta um exemplo simplificado de como uma melhor coordenação num determinado setor ou território pode melhorar os resultados obtidos.

Figura 2

Coordenação de fundos num determinado setor ou território



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

19

As normas de execução do regulamento relativo ao desenvolvimento rural da UE para o período de 2007-2013 exigiam que os Estados-Membros incluíssem critérios de delimitação e informações sobre complementaridade com outros fundos da UE nos seus PDR¹¹, mas esses requisitos não existiam relativamente aos fundos e programas de apoio próprios dos Estados-Membros.

Os Estados-Membros nem sempre justificam claramente a necessidade dos fundos de desenvolvimento rural da UE

20

O primeiro passo para justificar a necessidade de fundos da UE no domínio do desenvolvimento rural (intervenção do PDR) consiste na identificação e na quantificação da necessidade

de investimentos em infraestruturas rurais. Os PDR auditados explicavam a necessidade do apoio a infraestruturas em zonas rurais. O PDR polaco, por exemplo, referia que algumas instalações de proteção contra inundações cumprem as suas funções de forma limitada, que a recuperação da sua capacidade técnica total pode exigir a sua modernização ou reconstrução e listava as instalações em causa (tais como reservatórios de água com uma capacidade total de 35 000 m³ e 180 estações de bombagem). No entanto, de um modo geral, os Estados-Membros não procuraram quantificar estas necessidades em termos dos recursos financeiros necessários para lhes dar resposta.

11 N.º 1 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 368 de 23.12.2006, p. 15).

21

Após avaliarem as suas necessidades de investimento, os Estados-Membros devem identificar os recursos disponíveis para dar resposta a essas necessidades (os fundos da UE existentes, os fundos públicos nacionais, regionais e locais, assim como os fundos privados) e quantificar o défice de financiamento a colmatar com os fundos de desenvolvimento rural da União.

22

Os PDR de todos os Estados-Membros auditados referiam outros fundos da UE que prestam apoio a projetos semelhantes. Trata-se de um requisito jurídico, verificado pela Comissão antes de aprovar os PDR. No entanto, não foram mencionadas nem quantificadas outras fontes de financiamento dos Estados-Membros ou privadas destinadas a dar resposta às mesmas necessidades. Apenas um PDR (Roménia) fez referência a um programa nacional de financiamento de instituições culturais. Apesar de não os mencionarem nos seus PDR, a auditoria constatou que os Estados-Membros tinham, efetivamente, muitos programas e fundos públicos dedicados a infraestruturas rurais.

23

Na ausência de uma estratégia que coordene todas as potenciais fontes de financiamento e quantifique as necessidades e o défice de financiamento daí resultante, a justificação para a intervenção do PDR é insuficiente. Neste caso, é mais provável ocorrer a substituição de fundos, através da qual os fundos dos Estados-Membros afetados a projetos de infraestruturas são substituídos por fundos do PDR, implicando, por conseguinte, o risco de pôr em causa o valor acrescentado da intervenção da União Europeia.

24

Em dois dos Estados-Membros auditados, verificaram-se indícios de substituição de fundos públicos (ver **caixa 2**).

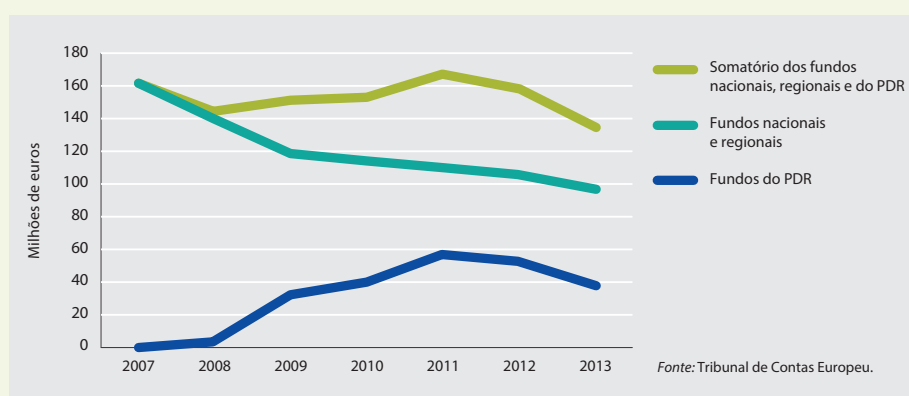
Caixa 2

Indícios da substituição de fundos nacionais ou regionais por fundos do PDR**Itália (Sicília)**

Em 2000, quando os fundos da UE ficaram disponíveis para projetos de estradas em zonas rurais, a Itália (Sicília) cancelou o seu orçamento próprio para financiamento da manutenção de estradas locais e agrícolas.

Alemanha (Saxónia)

A partir de 2007, quando os fundos dos PDR ficaram disponíveis para projetos de estradas rurais, a afetação de fundos nacionais e regionais para esses projetos diminuiu substancialmente. Tal como indicado no gráfico que se segue, enquanto o financiamento total afetado a estradas rurais permaneceu relativamente estável, entre 140 milhões de euros e 160 milhões de euros por ano, a redução dos fundos nacionais e regionais foi compensada pelo aumento do financiamento do PDR (ver **figura 3**).

Figura 3 — Afetação de fundos para estradas rurais na Alemanha (Saxónia)

O risco de efeito de inércia não foi atenuado de forma eficaz, apesar de terem sido identificadas algumas boas práticas

25

Do mesmo modo que é possível substituir rubricas orçamentais completas por medidas do PDR, a substituição de fundos pode ocorrer a nível do projeto, sem qualquer efeito adicional nos resultados alcançados. O risco de efeito de inércia diz respeito à probabilidade de um beneficiário realizar o investimento sem a concessão de financiamento. A principal forma de reduzir esse risco é a concessão das medidas de forma a direcionar o apoio do

PDR para os domínios em que existem défices de financiamento, por exemplo, setores ou tipos de projetos que forneçam bens públicos, mas cujos retornos financeiros sejam insuficientes para justificar os custos totais do investimento.

26

As elevadas taxas de ajuda definidas pelos Estados-Membros auditados para as medidas de infraestruturas não foram suportadas por uma análise que avaliasse o nível adequado de financiamento público necessário para encorajar os investimentos e atenuar, simultaneamente, o risco de efeito de inércia.

27

No que se refere ao período de programação de 2014-2020, o Tribunal apenas encontrou uma fundamentação económica para a definição das taxas de ajuda relativas à medida 125 na Alemanha (Saxónia). No seguimento da recomendação resultante da avaliação intercalar de 2010, de diferenciar as taxas de ajuda ao abrigo desta medida com base na rentabilidade das explorações florestais, a autoridade de gestão decidiu rever as taxas de ajuda, de uma taxa normalizada de 80% para todas as explorações para uma taxa de ajuda diferenciada, baseada na dimensão das explorações, indicativa da sua rentabilidade. As explorações de maiores dimensões (superiores a 200 ha) receberiam uma taxa de ajuda de 75% e as explorações de dimensões mais reduzidas (até 200 ha) receberiam 90%.

28

No entanto, a auditoria identificou um exemplo de boas práticas na orientação do apoio do PDR para os domínios em que é mais necessário. A Roménia (ao abrigo da medida 322), a Polónia (ao abrigo das medidas 321 e 322/323) e a Itália (Sicília) (ao abrigo da medida 125) utilizaram critérios de seleção para atribuição de prioridade aos projetos apresentados pelas comunidades com elevadas taxas de pobreza e/ou localizadas em zonas remotas (a **caixa 3** apresenta um exemplo desta situação).

Caixa 3

Orientar o apoio do PDR para zonas pobres

Roménia

Um dos critérios de seleção utilizados no âmbito da medida 322 atribuía 10 pontos, num máximo de 100 pontos de classificação, aos municípios com taxas de pobreza elevadas (ou seja, taxas entre 60% e 89,6%). Os municípios com uma taxa de pobreza média (entre 40% e 59,9%) obtinham 7 pontos de classificação e os municípios com uma taxa de pobreza reduzida (<40%) obtinham 5 pontos. A pobreza foi definida e calculada de acordo com uma metodologia fornecida pelo Banco Mundial e as autoridades nacionais, com base na qualidade de vida dos agregados familiares.

29

Os Estados-Membros também podem atenuar o risco de efeito de inércia através do processo de seleção de projetos, verificando, sempre que adequado antes de aprovar os pedidos de apoio, se o candidato tem capital ou acesso a capital suficiente para financiar a totalidade ou parte do projeto. A auditoria constatou que quatro dos cinco Estados-Membros auditados não verificaram a capacidade de financiamento dos projetos pelos candidatos, com os seus próprios fundos ou através de outros programas públicos (ver **caixa 4**).

Concessão de financiamento dos PDR a projetos que tinham acesso a outros fundos

Em **Itália (Sicília)**, um dos projetos auditados, relativo a infraestruturas públicas de água, já tinha sido incluído no plano de investimento do beneficiário antes da apresentação do pedido de apoio do PDR e seria financiado com os recursos próprios do beneficiário. No entanto, o projeto foi aprovado para financiamento do PDR. Do mesmo modo, um outro projeto de infraestruturas de água já tinha sido aprovado para financiamento ao abrigo do Plano Nacional de Irrigação, no momento da sua aprovação no âmbito do PDR. A aprovação do PDR foi posteriormente revogada; no entanto, estes exemplos demonstram que os fundos são utilizados de forma intermutável e que provavelmente alguns dos projetos teriam sido executados mesmo sem os fundos do PDR.

Em **Espanha (Estremadura)**, um projeto auditado com um custo estimado de 11 milhões de euros incluiu a criação de uma rede rodoviária de 145 km destinada a melhorar o acesso a 1 629 explorações agrícolas. Apesar de ser provável que as estradas aumentassem o valor dos terrenos privados e o desempenho económico das explorações agrícolas, as autoridades aprovaram o projeto, atribuindo uma taxa de ajuda pública de 100%, sem verificarem se os beneficiários privados tinham capacidade para suportar parte dos custos do projeto. Do mesmo modo, um projeto auditado no valor de 1 milhão de euros, envolvendo a modernização de uma rede de irrigação para reduzir as perdas de água, recebeu uma taxa de ajuda de 90%, sem que fosse exigido ao beneficiário (comunidade de irrigação) que demonstrasse a necessidade dessa subvenção no que se refere à sua capacidade financeira e à rentabilidade do investimento. O beneficiário poderia, por exemplo, ter capacidade para financiar uma parcela superior do investimento, através do aumento das tarifas pagas pelos agricultores pelo serviço de irrigação de água¹² ou de um empréstimo. Estes exemplos demonstram que a autoridade de gestão não só definiu taxas de ajuda muito elevadas das medidas sem uma justificação económica, como também não verificou, ao nível do projeto, a necessidade efetiva dessas elevadas taxas de ajuda.

12 Para constatações idênticas, ver o Relatório Especial n.º 9/2010, «Os fundos despendidos pela UE no âmbito das ações estruturais visando o abastecimento de água para consumo doméstico estão a ser utilizados de modo a produzir os melhores resultados possíveis?», em especial os pontos 64 a 67, que indicam que «os Estados-Membros tendem a maximizar o apoio financeiro da UE através da manutenção de tarifas baixas».

30

Na Roménia, foi realizado um controlo de elegibilidade para garantir que a subvenção do PDR era necessária. O controlo foi aplicado em operações geradoras de receitas, tais como a prestação de serviços de abastecimento de água e redes de esgotos, apoiadas ao abrigo da medida 322. No entanto, na prática, o controlo teve uma pertinência limitada, uma vez que se baseou em pressupostos não fiáveis relativos a receitas futuras e a despesas

associadas ao funcionamento das infraestruturas. Relativamente a dois dos três projetos de infraestruturas de água auditados, o Tribunal constatou que as tarifas efetivamente pagas pelos utilizadores eram, respetivamente, sete e nove vezes superiores às estimativas dos beneficiários indicadas na documentação do projeto, que tinham sido utilizadas para justificar a necessidade de apoio e aprovadas pelas autoridades.

A eficácia da coordenação dos fundos foi em muitos casos afetada por linhas de delimitação mal definidas e mecanismos insuficientes para garantir a complementaridade

Os critérios de delimitação definidos pelos Estados-Membros permitiam a sobreposição de fundos públicos em determinados tipos de projetos

31

No que se refere à delimitação entre os diferentes fundos da UE, a auditoria demonstrou que, apesar de os planos estratégicos nacionais e os PDR dos Estados-Membros para o período de 2007-2013 definirem em geral critérios de delimitação claros, os mesmos nem sempre eram coerentes com os critérios de outros documentos de programação e, em alguns casos, foram explicitamente permitidas sobreposições de fundos:

- na Alemanha (Saxónia), de acordo com o PDR, a delimitação entre os fundos do Feader e do FEDER para projetos de modernização de escolas baseou-se no número de alunos: o Feader apenas financiava escolas com menos de 350 alunos. No entanto, o Programa Operacional do FEDER não define um limite do número de alunos para projetos elegíveis;
- em Itália (Sicília), apesar de o PDR indicar que o FEDER apenas poderia financiar projetos de infraestruturas em aldeias com mais de 500 habitantes, o Programa Operacional do FEDER não mencionava este critério de delimitação. Ao visitarem um dos projetos auditados, os auditores constataram que um projeto financiado pelo FEDER tinha sido realizado numa aldeia com menos de 500 habitantes;

- na Polónia, tanto o Feader como o FEDER permitiam o financiamento de projetos de infraestruturas em zonas rurais. Os projetos com dimensões mais reduzidas foram essencialmente financiados ao abrigo do Feader, mas também poderiam ser financiados ao abrigo do FEDER se os candidatos tivessem alcançado o limite da subvenção no âmbito do Feader (que variava, consoante a medida). 72% dos projetos de infraestruturas de esgotos aprovados ao abrigo do Programa Operacional do FEDER foram executados pelos mesmos beneficiários que tinham utilizado fundos do Feader para o mesmo tipo de projetos.

32

Além disso, não foi feita uma delimitação entre os fundos de desenvolvimento rural da UE e os fundos dos Estados-Membros para infraestruturas rurais. Não se procedeu a uma avaliação crítica dos argumentos a favor da existência de diversos fundos utilizados de forma independente para prestar apoio a projetos semelhantes, apesar do facto de essa situação ter resultado numa duplicação das estruturas de gestão e exigido um esforço maior para garantir a coordenação entre os fundos e evitar o duplo financiamento.

Não foram ativamente promovidas ações de complementaridade

33

Quatro dos cinco Estados-Membros auditados criaram organismos de coordenação para supervisionar as despesas dos fundos da UE e, em dois Estados-Membros, representantes das autoridades de gestão de outros fundos da UE participaram nos comités de acompanhamento do desenvolvimento rural. Porém, não estavam disponíveis provas que demonstrassem de que forma esses aspetos contribuíram para garantir uma melhor complementaridade entre os fundos, ou seja, para colmatar os défices de financiamento e funcionar em sinergia, de forma a concretizar objetivos comuns. Apesar de o termo «complementaridade» ter sido mencionado nos PDR dos Estados-Membros e durante reuniões de alto nível, foi muitas vezes mal utilizado para referir a delimitação e as regras destinadas a evitar o duplo financiamento.

34

A complementaridade poderia ter sido encorajada, por exemplo, através da utilização de diferentes fundos para dar prioridade a projetos sucessivos que dependam uns dos outros ou a projetos paralelos que se complementem entre si, tendo em vista a obtenção de benefícios adicionais. A auditoria apenas identificou um mecanismo destinado a promover a complementaridade nos Estados-Membros auditados: na Roménia, os critérios de seleção utilizados ao abrigo da medida 322 deram prioridade a projetos de infraestruturas de esgotos que complementavam projetos apoiados ao abrigo do Fundo de Coesão, com a finalidade de concretizar os objetivos da Diretiva «Águas residuais».

35

A metodologia comum adotada pelos Estados-Membros foi a de deixar que os potenciais beneficiários coordenassem a sua utilização dos diferentes fundos (ver **caixa 5**).

Caixa 5

Um exemplo da utilização alternada de fundos com base na disponibilidade

Alemanha (Saxónia)

Entre 2009 e 2011, um município na Alemanha (Saxónia) utilizou diversos fundos (fundos nacionais, fundos próprios e do PDR) para apoiar as sucessivas fases de um projeto de renovação de uma escola. Os fundos do PDR foram utilizados para o mesmo tipo de investimento que os fundos nacionais, por exemplo, a substituição das janelas da escola. Esta situação não representa complementaridade, mas sim a prática de alternância entre diferentes fundos, consoante a sua disponibilidade.



Fonte: TCE

36

A auditoria detetou dois casos em que a falta de complementaridade com os fundos nacionais e locais prejudicou a eficiência e a eficácia dos projetos do Feader (ver **caixa 6**).

Caixa 6

Exemplos de falta de complementaridade entre fundos

Roménia

Num município que recebera apoio do PDR para a construção de uma rede rodoviária, a principal estrada que desembocava nessas estradas financiadas encontrava-se em condições muito más. Estava previsto ser renovada com fundos locais, mas nunca recebeu o financiamento aprovado.



Fonte: www.geoportal.gov.ro



Fonte: TCE

Itália (Sicília)

Um dos projetos auditados envolveu a construção de uma nova estrada como alternativa à estrada municipal existente, que se tornara inutilizável por falta de manutenção. A estrada tinha ficado degradada porque as estradas municipais não eram elegíveis para apoio do PDR e o orçamento próprio da região para manutenção rodoviária tinha sido anulado (ver **caixa 2**). A construção de uma nova estrada em vez da manutenção regular de uma estrada existente é claramente ineficiente¹³ e revela uma lacuna entre os fundos, que não se complementam entre si.

¹³ Os estudos e relatórios recentes sobre esta questão incluem: *Smart Growth America and Taxpayers for Common Sense, «Repair Priorities: Transportation spending strategies to save taxpayer dollars and improve roads»*, 2011; McKinsey Global Institute, *«Infrastructure productivity: how to save \$1 trillion a year»*, 2013; Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas da União, «Os revestimentos das estradas da UE: impacto económico e ao nível da segurança da ausência de manutenção rodoviária regular», 2014.

A Comissão centrou-se na melhoria da coordenação para o período de programação de 2014-2020 para dar resposta às insuficiências do passado

37

A responsabilidade pela justificação da necessidade da intervenção dos PDR e pela garantia de uma boa coordenação entre os fundos compete essencialmente aos Estados-Membros. No entanto, a Comissão tem o poder de influenciar esses processos na fase de aprovação do programa, quando examina a análise de necessidades e os princípios de delimitação e de complementaridade definidos pelos Estados-Membros. A Comissão também pode intervir indiretamente durante a execução dos programas, emitindo orientações, promovendo boas práticas e participando em reuniões do comité de acompanhamento, no qual tem funções consultivas¹⁴.

38

Durante o período de programação de 2007-2013, a Comissão aprovou os PDR apresentados pelos Estados-Membros, ainda que os mesmos carecessem de uma justificação e de uma quantificação claras da necessidade de utilizar o Feader para investimentos em infraestruturas. A Comissão insistiu, em geral, na necessidade de orientar melhor as medidas auditadas, de definir critérios de delimitação, de realizar controlos cruzados para evitar o duplo financiamento e de criar organismos de coordenação. No entanto, aceitou sobreposições de fundos para os mesmos tipos de intervenções (ver pontos 31 e 32) e não emitiu orientações para os Estados-Membros sobre a forma de alcançar uma melhor complementaridade.

39

No período de programação de 2014-2020, melhorar a coordenação e garantir uma execução coerente dos diversos fundos foram dois dos principais objetivos subjacentes à elaboração de um conjunto único de regras abrangendo os cinco fundos estruturais e de Investimento da UE. Estas regras sublinham a importância de uma maior coerência entre os fundos da UE. A nova abordagem centra-se menos na delimitação e mais na complementaridade. Um elemento positivo para as infraestruturas rurais consiste no facto de a medida «serviços básicos e renovação das aldeias» também poder agora prestar apoio aos planos de desenvolvimento dos municípios e aldeias, encorajando, assim, a realização de investimentos de uma forma coerente.

40

O Tribunal examinou a lista de controlo utilizada pela Comissão para garantir a coerência dos PDR para o período de 2014-2020. Essa lista incluía pontos relativos à complementaridade dos fundos estruturais e de Investimento da UE nos domínios das estradas locais, irrigação e tratamento de águas; no entanto, não previa quaisquer controlos sobre o risco de substituição de fundos.

14 O n.º 2 do artigo 77.º e o artigo 78.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho estipulam que «Por sua própria iniciativa, representantes da Comissão podem participar nos trabalhos do comité de acompanhamento, a título consultivo» e que «O comité de acompanhamento certifica-se da eficácia da execução do programa de desenvolvimento rural». Para o efeito, procede à análise e revisão dos critérios de seleção, acompanha os progressos no sentido da realização dos objetivos, a concretização das metas, etc.

41

Como salientado no Relatório Anual¹⁵ do Tribunal relativo ao exercício de 2014, os acordos de parceria, enquanto mecanismos fundamentais de coordenação dos fundos da UE, forneceram poucas provas de que os objetivos de complementaridade e de sinergia estão a ser postos em prática pelos Estados-Membros. Além disso, apesar dos controlos da Comissão, os PDR relativos a 2014-2020 da Alemanha (Saxónia), Polónia e Roménia¹⁶ continuam a não apresentar uma descrição dos mecanismos a utilizar para promover a complementaridade e as sinergias entre as diferentes fontes de financiamento. A ênfase dos programas continua a ser colocada na delimitação e em evitar o duplo financiamento.

Parte II — Otimização limitada dos recursos na execução das medidas auditadas

42

Para obterem uma otimização dos recursos¹⁷, os Estados-Membros devem:

- aplicar métodos de seleção que deem prioridade aos projetos mais eficazes em termos de custos, ou seja, os projetos com maior potencial para contribuir para a realização dos objetivos do PDR por unidade de custo;
- garantir que os custos são razoáveis antes da aprovação dos pedidos de subvenção e de pagamento;
- garantir, antes da aprovação dos pedidos de subvenção, que os candidatos conseguiram demonstrar que os seus projetos têm probabilidades de ser sustentáveis;
- garantir que os procedimentos administrativos permitem que os projetos sejam executados num período de tempo razoável.

Através das suas orientações e atividades de auditoria, a Comissão deve garantir que os Estados-Membros cumprem os princípios da boa gestão financeira (economia, eficiência e eficácia).

Os procedimentos de seleção nem sempre direcionaram o financiamento para os projetos mais eficazes em termos de custos

43

Para garantir que o financiamento é orientado para os objetivos do PDR, os Estados-Membros devem definir as condições de elegibilidade — que identifiquem, por exemplo, os tipos de investimentos apoiados, as categorias de beneficiários que se podem candidatar a uma subvenção e a natureza do apoio. O Tribunal constatou que os critérios de elegibilidade definidos pelos Estados-Membros auditados eram, de um modo geral, claros e objetivos. No entanto, foi detetado um caso específico em Itália (Sicília) em que um critério de elegibilidade aplicável aos projetos de estradas rurais apoiados ao abrigo da medida 125 não estava em conformidade com as necessidades descritas no PDR (ver **caixa 7**).

15 As constatações apresentadas no relatório anual baseiam-se numa amostra de cinco acordos de parceria: da Alemanha, França, Letónia, Polónia e Portugal.

16 Os PDR relativos a 2014-2020 das outras duas regiões auditadas (Espanha (Estremadura) e Itália (Sicília)) não foram examinados por ainda não terem sido aprovados à data da auditoria.

17 Em conformidade com os princípios da economia, da eficiência e da eficácia definidos no n.º 2 do artigo 30.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

Um critério de elegibilidade incoerente com os objetivos do PDR e as necessidades das zonas rurais

Itália (Sicília)

Apesar de o PDR indicar que os projetos apoiados ao abrigo da medida 125 devem favorecer a requalificação de estradas agrícolas existentes, os critérios de elegibilidade definidos nos convites à apresentação de propostas exigiam que fossem gastos, no máximo, 40% dos custos elegíveis do projeto em requalificação, devendo os remanescentes 60% ser gastos na construção de novas estradas. Este requisito deu origem ao financiamento de alguns projetos que não correspondiam às necessidades das zonas rurais identificadas no PDR.

Por exemplo, num dos projetos auditados, a secção inicial da estrada de acesso existente encontrava-se em más condições e teria justificado a requalificação; no entanto, não foi incluída no projeto para que os custos de requalificação se mantivessem abaixo de 40% dos custos elegíveis do projeto. Por outro lado, cerca de um terço da extensão da estrada construída de novo servia apenas duas das 31 explorações agrícolas incluídas na associação que executou o projeto, ou seja, apenas 5,5% da totalidade dos terrenos agrícolas detidos pela associação.

44

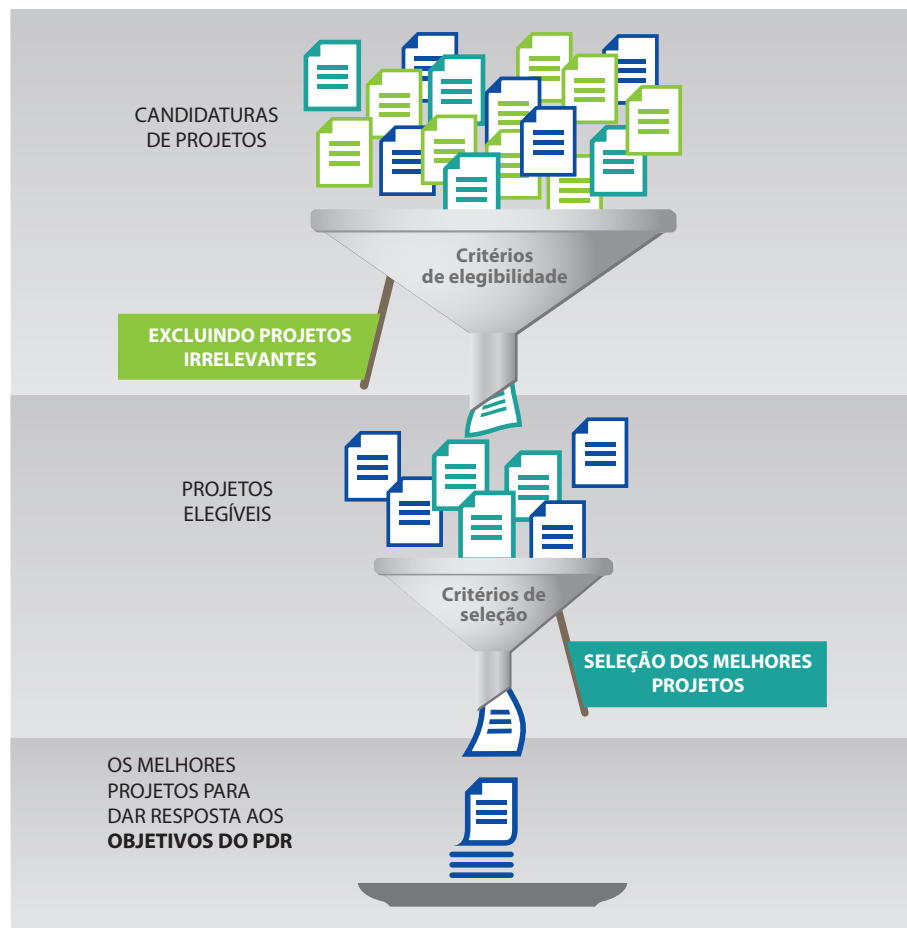
Enquanto os critérios de elegibilidade devem excluir projetos que não deem resposta aos objetivos do PDR, os critérios de seleção devem permitir a avaliação dos méritos relativos das propostas de projetos numa base objetiva e transparente, para que os Estados-Membros gastem o orçamento disponível nos projetos que mais contribuem para a realização dos objetivos. Por exemplo, em igualdade de circunstâncias, se um projeto de infraestruturas de água ligar mais utilizadores do que outro projeto ou gerar mais poupança de água, deve

ser atribuída prioridade a esse projeto, se o mesmo estiver em conformidade com a estratégia do Estado-Membro para o desenvolvimento das infraestruturas. A aplicação eficaz dos critérios de seleção é um requisito previsto na legislação da UE aplicável¹⁸. Por conseguinte, mesmo nos casos em que o orçamento é suficiente para aprovar todos os projetos elegíveis num determinado momento, os Estados-Membros devem definir uma classificação mínima (um limiar) que os projetos devem obter para poderem ser selecionados.

18 O n.º 2 do artigo 71.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 estipula: «As despesas são elegíveis para contribuição do Feader apenas quando incorridas para a realização de operações decididas pela autoridade de gestão do programa em questão, ou sob a sua responsabilidade, de acordo com os critérios de seleção fixados pelo organismo competente».

Figura 4

Orientar a ajuda através de um processo de seleção eficaz



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

45

Os Estados-Membros auditados não definiram critérios de seleção ou, se o fizeram, os critérios definidos nem sempre levaram à atribuição efetiva de prioridades aos projetos em função dos objetivos do PDR. Esta situação verificou-se em casos em que o orçamento programado para as medidas era suficiente para apoiar todas as candidaturas de projetos elegíveis e em que os critérios de seleção não eram pertinentes para os objetivos do PDR.

46

Na Alemanha (Saxónia) e em Espanha (Estremadura), o processo de seleção de projetos foi documentado de forma insuficiente, não se baseou em critérios de seleção específicos nem procedeu a uma classificação dos projetos (ver **caixa 8**).

Exemplos de procedimentos de seleção de projetos não transparentes e impossíveis de verificar que prejudicaram a seleção dos projetos mais eficazes em termos de custos**Espanha (Estremadura)**

Projetos correspondentes a 73% (ou seja, 49 dos 67 milhões de euros) dos fundos gastos ao abrigo das medidas de infraestruturas 125 e 323 foram diretamente geridos pela administração regional. A autoridade de gestão recolheu propostas de projetos (elaboradas por iniciativa própria ou na sequência de pedidos informais dos municípios) e em seguida aprovou projetos de uma forma não transparente e impossível de verificar. O procedimento de seleção não se baseou em critérios de seleção específicos e não resultou numa classificação dos projetos.

Alemanha (Saxónia)

A seleção de projetos ao abrigo das medidas 321 e 322 foi, de um modo geral¹⁹, realizada em dois níveis consecutivos: primeiro a nível local por «grupos de coordenação» e depois a nível central pela autoridade de gestão. A autoridade de gestão atribuiu aos grupos de coordenação um orçamento específico próprio, com o qual poderiam financiar projetos. As candidaturas de projetos apenas poderiam passar para o nível central se obtivessem um voto positivo do grupo de coordenação. O processo de decisão dos grupos de coordenação foi documentado de forma insuficiente e não resultou numa classificação das candidaturas de projetos. A autoridade de gestão aprovou todos os projetos elegíveis com um voto positivo dos grupos de coordenação, uma vez que existiam fundos disponíveis suficientes ao abrigo destas medidas.

¹⁹ A seleção de projetos só foi realizada diretamente a nível central pela autoridade de gestão em casos excecionais (por exemplo, financiamento direto temporário para projetos escolares).

47

A Polónia não definiu critérios de seleção no âmbito da medida 125, que financia infraestruturas de água para proteger as terras agrícolas de inundações. Todos os projetos elegíveis foram aprovados com base no princípio da «ordem de chegada». Neste âmbito, a autoridade de gestão não atribuiu prioridades aos projetos mais eficazes em termos de custos; por exemplo, foram aprovados dois projetos, apesar de a sua relação custo-eficácia ser significativamente diferente (150 euros comparados com quase 10 000 euros de apoio público por hectare protegido).

48

Foram identificados exemplos (em Itália (Sicília), na Polónia e na Roménia) em que existiam critérios de seleção definidos. No entanto, em Itália (Sicília), os critérios de seleção apenas foram aplicados de forma eficaz ao abrigo da submedida 125-A, uma vez que todos os projetos elegíveis foram aprovados no âmbito das outras medidas auditadas. Na Polónia e na Roménia, os critérios de seleção estavam, de um modo geral, em conformidade com os objetivos dos PDR e foi utilizado um limiar mínimo para garantir a qualidade dos projetos selecionados. No entanto, os critérios de seleção nem sempre estavam relacionados com a contribuição dos projetos para os objetivos dos PDR (ver **caixa 9**).

Caixa 9

Exemplos de critérios de seleção que não atribuíram prioridades aos projetos com base no seu contributo para a realização dos objetivos do PDR

Polónia

Um critério de seleção utilizado ao abrigo da medida 322/323 foi concebido para promover em primeiro lugar projetos de dimensões maiores e depois (numa fase posterior do período de programação) projetos de dimensões inferiores, tendo em vista «garantir um acesso equilibrado aos fundos da UE». Esta situação não estava prevista no PDR.

Itália (Sicília)

No âmbito da submedida 125-B, que financia sistemas de irrigação, os critérios de seleção não eram quantificáveis e não atribuíram prioridade aos projetos destinados a realizar poupanças de água em zonas em que existia uma maior necessidade de reduzir as perdas de água. Esta situação resultou na classificação elevada de projetos em zonas que não eram afetadas por escassez de água e na classificação reduzida de projetos em zonas afetadas por uma grave escassez de água.

Roménia

Um critério de seleção utilizado ao abrigo da medida 322 atribuiu prioridade aos candidatos que não tinham anteriormente recebido apoio da UE para um investimento semelhante, ainda que esse critério não refletisse em que medida o projeto cumpria os objetivos do PDR.

49

Apenas foram encontrados critérios relativos à eficácia em termos de custos que atribuísem prioridade aos projetos que oferecessem uma maior otimização dos recursos na Alemanha (Saxónia) (ver **caixa 10**), ainda que os mesmos não tenham sido aplicados na prática.

Caixa 10

Exemplo de um critério de relação custo-eficácia definido, mas não aplicado na prática

Alemanha (Saxónia)

Ao abrigo da medida 125, as autoridades alemãs definiram quatro critérios de seleção, a aplicar à população de projetos elegíveis em caso de orçamento insuficiente. Um desses critérios consistia na simples relação custo-eficácia, que atribuída prioridade aos projetos menos onerosos por metro linear de estrada florestal construída. No entanto, após o termo do prazo de receção de candidaturas de projetos (perto do final do período de programação de 2007-2013), foram transferidos fundos adicionais para a medida 125. Com recursos orçamentais suficientes disponíveis, foi atribuído financiamento a todas as candidaturas, pelo que a classificação realizada através deste critério de seleção nunca foi posta em prática.

Os controlos da razoabilidade dos custos e dos procedimentos de contratação pública não limitaram de forma eficaz o risco de custos excessivos dos projetos

50

Elevadas taxas de ajuda, que são comuns em medidas de infraestruturas, resultam em pouco ou nenhum risco para os promotores dos projetos, o que reduz o incentivo para estes limitarem os custos dos projetos. É, portanto, especialmente importante que os Estados-Membros definam requisitos proporcionados e controlos para garantir a razoabilidade dos custos. De um modo geral, os Estados-Membros auditados basearam-se na utilização de preços de referência e de procedimentos de contratação pública para garantir a razoabilidade dos custos de investimento²⁰. No entanto, estes instrumentos não foram aplicados de forma adequada, tal como o Tribunal já salientara nos seus relatórios anteriores²¹. Apresentam-se, a seguir, pormenores das principais insuficiências identificadas pela presente auditoria.

51

Apesar de serem amplamente utilizados, os sistemas baseados em preços de referência apresentavam limitações graves, essencialmente porque os preços de referência foram fornecidos por empresas de construção e tinham, por conseguinte, probabilidade de sobrestimar os preços reais de mercado na sequência de negociações ou de concursos públicos. Em Espanha (Extremadura), Itália (Sicília) e na Polónia, a auditoria constatou que se obtinham normalmente poupanças médias de 30% a 40%, por comparação com os preços de referência, na sequência de um procedimento de concurso.

52

Apenas na Roménia os preços de referência foram definidos com base nas operações reais entre o governo e as empresas de construção. No entanto, os preços apenas estavam disponíveis para um conjunto limitado de obras públicas e não eram atualizados desde 2009. A autoridade de gestão alemã (Saxónia) aceitou automaticamente desvios até 50% em relação aos preços de referência, sem exigir mais esclarecimentos.

53

Apesar de o risco de utilização de preços de referência inflacionados poder ser atenuado quando os custos finais são definidos com base num concurso público equitativo, não existe salvaguarda para os projetos que não são sujeitos a concursos públicos [como sucede com determinadas medidas e beneficiários em Espanha (Extremadura) e em Itália (Sicília)] e nos casos em que os procedimentos de contratação pública são afetados por insuficiências graves.

54

A auditoria identificou diversas insuficiências deste tipo que prejudicaram a concorrência leal e a razoabilidade dos custos (ver **caixa 11**).

- 20 O n.º 2, alínea d), do artigo 24.º do Regulamento (UE) n.º 65/2011 da Comissão, de 27 de janeiro de 2011, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativas aos procedimentos de controlo e à condicionalidade no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento rural (JO L 25 de 28.1.2011, p. 8), especifica que os Estados-Membros devem verificar o caráter razoável dos custos do projeto propostos, como parte dos controlos administrativos dos pedidos de apoio. Esta avaliação deve ser realizada utilizando um sistema adequado, tais como custos de referência, comparação de diferentes propostas ou um comité de avaliação. Além disso, o n.º 2, alínea c), do artigo 24.º do mesmo regulamento especifica que os Estados-Membros devem verificar a conformidade da operação para a qual é pedido apoio com as regras nacionais e da União respeitantes, nomeadamente, se for caso disso, aos contratos públicos e aos auxílios estatais, bem como com as outras normas obrigatórias pertinentes estabelecidas pela legislação nacional, ou no programa de desenvolvimento rural.
- 21 Relatórios anuais do TCE, Relatório Especial n.º 6/2013, «Os Estados-Membros e a Comissão conseguiram uma otimização dos recursos através das medidas de diversificação da economia rural?», Relatório Especial n.º 22/2014 e Relatório Especial n.º 23/2014, «Erros nas despesas do desenvolvimento rural: quais são as causas e como estão a ser corrigidas?» (<http://eca.europa.eu>).

Exemplos de procedimentos de contratação pública que prejudicaram a transparência, a concorrência leal e a razoabilidade dos custos**Espanha (Estremadura)**

A autoridade de gestão decidiu, de forma arbitrária, adjudicar a uma empresa de construção detida pelo Estado contratos equivalentes a 18% (ou seja, cerca de 14 milhões de euros) da dotação da medida 125. A autoridade de gestão justificou este facto com base na «urgência» dos trabalhos, «na especificidade/no tipo de trabalhos» e na «confidencialidade». No entanto, as autoridades não conseguiram apresentar quaisquer provas que fundamentassem estas justificações. Os custos do projeto foram reembolsados com base numa lista de preços acordada entre a empresa e as autoridades nacionais. Apesar de este procedimento poder ser mais rápido do que a organização de um concurso, não garante que os preços obtidos estão em conformidade com os preços de mercado.

Mesmo quando foram organizados concursos formais, os critérios de adjudicação foram, em alguns casos, justificados de forma insuficiente, não sendo, por conseguinte, possível verificá-los. Foi o caso de um projeto auditado, com um custo estimado de 11 milhões de euros, ao qual foram atribuídos 48 dos 100 pontos de classificação com base em critérios vagos, tais como «o conhecimento do projeto, a região e a qualidade do projeto», «o respeito pelas normas de segurança», «as medidas ambientais» e «outras melhorias propostas».

Roménia

A auditoria também identificou critérios de adjudicação definidos de forma insuficiente. Por exemplo, «a menor duração dos trabalhos» foi utilizada como critério de adjudicação em nove dos 11 projetos examinados, sem a indicação de prazos razoáveis nem a verificação de que as durações propostas eram realistas. A duração indicada nas propostas vencedoras e nos contratos subsequentes foi largamente excedida na prática, com trabalhos a durarem até oito vezes mais do que o prazo contratual (24 meses em vez de três meses). As condições meteorológicas adversas apenas poderiam explicar parcialmente esses atrasos.

Itália (Sicília)

Os contratos relativos a obras públicas foram adjudicados através de concursos públicos, utilizando uma metodologia que resultou na exclusão automática das propostas de valor inferior²², que foram consideradas «anormais» sem uma análise aprofundada. Este procedimento não permitiu a seleção da proposta mais económica e, em termos gerais, não constitui um incentivo para que os proponentes ofereçam o seu preço mais baixo.

²² Nos termos do n.º 1 do artigo 86.º da lei italiana relativa à contratação pública (n.º 163/2006), este procedimento é composto por quatro etapas: 1) exclusão das propostas situadas nos 10% de propostas de valor mais elevado e mais reduzido; 2) cálculo da média das «reduções» (ou seja, descontos em relação ao valor estimado do contrato) oferecidas nas restantes propostas; 3) adicionar a esta média a variação das reduções superiores à média; 4) adjudicação do contrato à proposta que ofereça a redução imediatamente inferior ao valor da redução calculado após a etapa 3.

Os requisitos relativos à sustentabilidade não tiveram em conta a vida útil dos investimentos

55

A sustentabilidade dos investimentos financiados é um fator fundamental para a realização dos objetivos do projeto e do PDR, mais abrangentes. A sustentabilidade é uma preocupação especial com os investimentos em infraestruturas, em virtude da longa vida útil esperada dos mesmos²³, do elevado número de utilizadores, da necessidade de garantir a continuidade de acesso a serviços públicos e dos elevados custos associados tanto com o investimento inicial como com a sua posterior manutenção. Diversos estudos demonstraram que os custos de recuperação de infraestruturas degradadas são muito superiores aos custos de manutenção dos níveis de qualidade iniciais²⁴. Os benefícios de um planeamento adequado da manutenção ultrapassam as considerações financeiras, uma vez que também têm impacto na qualidade de vida e nas normas de segurança. A existência de um plano de manutenção adequado e de um orçamento específico são, por conseguinte, fundamentais para a eficácia destes investimentos.

56

Nenhum dos Estados-Membros auditados exigiu que os beneficiários apresentassem um plano de manutenção pormenorizado que definisse os requisitos e os custos de manutenção regular e extraordinária. Os beneficiários não tiveram de afetar fundos para manutenção nem indicar as fontes de financiamento a utilizar.

57

Na Roménia, o Tribunal de Contas nacional realçou a potencial insustentabilidade dos investimentos financiados pelo PDR em infraestruturas sociais e culturais, uma vez que, após a conclusão do projeto, os beneficiários podem ter dificuldade em financiar as atividades relacionadas com as mesmas a partir do orçamento local. O risco foi confirmado posteriormente, uma vez que os beneficiários de mais de metade dos 191 projetos controlados em 2014 pelo organismo pagador não conseguiram demonstrar que as atividades planeadas foram efetivamente realizadas após a conclusão do projeto.

58

O risco de as realizações e os resultados dos projetos poderem não ser sustentáveis também foi detetado no caso das estradas rurais em Itália (Sicília), em que a autoridade de gestão tencionava utilizar o PDR de 2014-2020 para apoiar os custos de requalificação de estradas que tinham sido construídas ou requalificadas com recurso a fundos da UE há apenas 10 anos²⁵. Esta situação sugere que as estradas se podem ter deteriorado significativamente num espaço de tempo relativamente reduzido por falta de manutenção adequada.

23 No seu guia da análise custo-benefício dos projetos de investimento (publicado em julho de 2008), a Comissão indicou que, para a maioria das infraestruturas, o horizonte temporal relativamente ao qual as previsões financeiras devem ser feitas, e que não deve exceder o tempo de vida útil económica do projeto, é, no mínimo, de 20 anos. Por exemplo, o guia define em 25 anos o horizonte temporal recomendado para projetos rodoviários e em 30 anos para infraestruturas de água.

24 A nota de rodapé 14 apresenta exemplos desses estudos.

25 Esta possibilidade foi incluída no projeto do PDR para o período de programação de 2014-2020, enviado à Comissão em julho de 2014 (secção M04 - Investimentos em ativos físicos (artigo 17.º), p. 221).

59

Para garantir a durabilidade dos investimentos, o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 relativo ao desenvolvimento rural exige que os Estados-Membros recuperem a contribuição do Feader se, no prazo de cinco anos (designado por «período de autorização») após a decisão de financiamento da autoridade de gestão, um projeto de investimento sofrer uma alteração substancial que «afete a sua natureza ou as suas condições de execução»²⁶. No entanto, este requisito não é diferenciado por tipo de investimento. Apenas a Alemanha (Saxónia), a Itália (Sicília) e a Roménia especificaram períodos de autorização mais longos para

determinados tipos de investimento, ainda que o calendário limitado dos controlos *ex post* tenha diminuído o incentivo para os beneficiários respeitarem os seus compromissos (ver **caixa 12**).

26 Artigo 72.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho.

Caixa 12

Boas práticas aplicadas pelos Estados-Membros para garantirem a sustentabilidade dos investimentos em infraestruturas e respetivas limitações

Alemanha (Saxónia)

No período de programação de 2007-2013 existiam diferentes períodos de autorização²⁷ que variavam entre cinco e 20 anos após a conclusão do projeto, consoante o tipo de projeto e os custos totais elegíveis. Estes períodos de autorização foram tidos em conta na avaliação dos riscos que esteve na base da elaboração da amostra de projetos para os controlos *ex post*, tornando mais provável a seleção de projetos mais antigos para a amostra.

Um outro elemento que favorece os investimentos sustentáveis nas escolas era o requisito de os candidatos (municípios) apresentarem, juntamente com a sua candidatura, uma confirmação escrita por parte do Ministério da Cultura e do Desporto de que a escola envolvida no projeto de modernização deverá continuar a funcionar durante cinco ou 10 anos.

Roménia

No âmbito das condições de elegibilidade para a medida 125 (que apoia as estradas agrícolas e florestais e as infraestruturas de irrigação), exigia-se que os beneficiários se comprometessem a manter e a renovar as infraestruturas financiadas ao longo de toda a sua vida útil. No entanto, os controlos *ex post*, durante os quais este compromisso pode ser verificado, apenas são realizados até cinco anos após a data da convenção de subvenção.

27 Estes períodos de autorização foram reduzidos, no período de programação de 2014-2020, para o período normalizado de cinco anos definido no artigo 71.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

60

De um modo geral, os Estados-Membros auditados aplicaram o requisito dos cinco anos e utilizaram os controlos *ex post*²⁸ para verificar se os beneficiários tinham respeitado os seus compromissos. Todos os anos, os controlos *ex post* abrangem, no mínimo, 1% das despesas públicas elegíveis para operações de investimento relativamente às quais o pagamento final tenha sido efetuado pelo Feader. No entanto, é possível alcançar 1% com controlos a um único projeto. Além disso, uma vez que na Polónia e na Roménia o período de autorização de cinco anos foi contado a partir da data da *decisão de financiamento*, na prática acabou por ser reduzido para um período muito inferior, após a *conclusão* do projeto. Por exemplo, sete dos dez projetos auditados nestes dois Estados-Membros foram concluídos mais de dois anos após a decisão de financiamento. Por conseguinte, o requisito dos «cinco anos» e os respetivos controlos tiveram, na prática, uma pertinência reduzida na realização da sua função de garantir a sustentabilidade dos projetos.

Os longos atrasos no processo administrativo tiveram impacto na eficiência e na eficácia das medidas

61

Para que o financiamento do Feader seja atrativo para os potenciais beneficiários e tendo em vista permitir aos projetos gerarem benefícios oportunos para as zonas rurais, os procedimentos administrativos não devem ser excessivamente longos nem onerosos.

62

Dos cinco Estados-Membros auditados, três [Itália (Sicília), Roménia e Polónia] definiram prazos para o processamento das candidaturas de projetos e dos pedidos de pagamento final. Esses prazos situaram-se, de um modo geral, entre um e quatro meses.

63

Os prazos definidos pelos Estados-Membros para o processamento dos pedidos de subvenção foram excedidos na maioria das medidas auditadas (ver *figura 5*)²⁹. Na Alemanha (Saxónia), Polónia e Roménia, o processamento dos pedidos de subvenção demorou³⁰ entre 3,5 a nove meses, enquanto as autoridades italianas (sicilianas) necessitaram de cerca de 16 meses para processar as candidaturas ao abrigo das medidas 125 e 321, com alguns casos extremos a demorar mais de três anos. Esta situação deveu-se essencialmente ao tempo excessivo necessário para realizar os controlos exigidos da elegibilidade dos beneficiários.

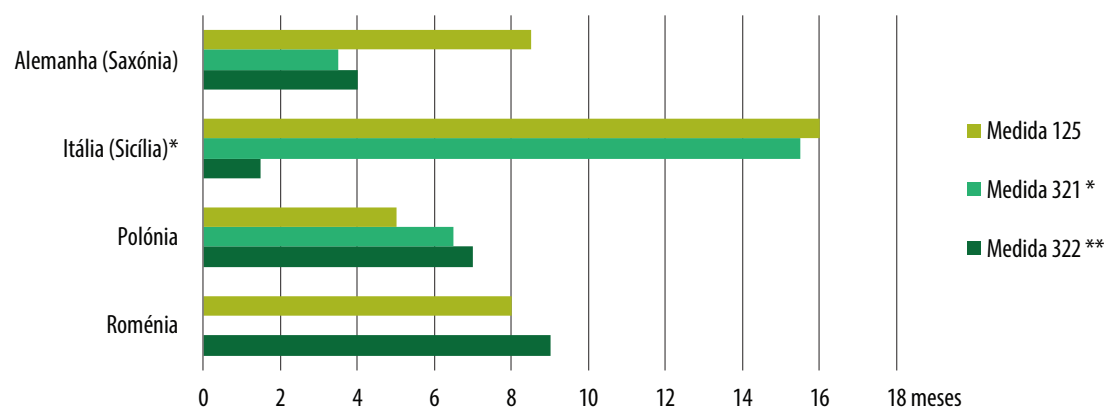
64

De um modo geral, os pedidos de pagamento foram processados com maior rapidez do que os pedidos de subvenção; no entanto, registaram-se novamente atrasos consideráveis em Itália (Sicília) (ver *figura 6*).

- 28 Realizados em conformidade com o disposto no artigo 30.º do Regulamento (CE) n.º 1975/2006 da Comissão, de 7 de dezembro de 2006, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativas aos procedimentos de controlo e à condicionalidade no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento rural (JO L 368 de 23.12.2006, p. 74).
- 29 Relativamente a Espanha (Extremadura), não foi possível calcular estas estatísticas uma vez que não existiam dados globais disponíveis para todos os projetos aprovados ao abrigo das medidas auditadas.
- 30 Valor mediano: um valor, num conjunto organizado de valores, abaixo e acima do qual existe um número idêntico de valores (ou que consiste na média aritmética dos dois valores centrais se não existir um número mediano).

Figura 5

Processamento dos pedidos de subvenção (valor mediano, em meses)



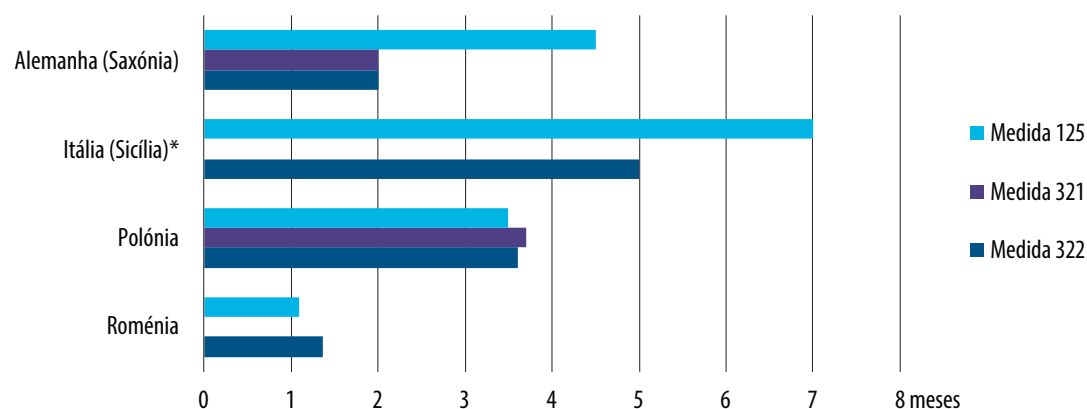
* As informações apresentadas relativamente a Itália (Sicília) ao abrigo da medida 321 apenas se aplicam à submedida auditada «Azione 2»; na Roménia, a medida 321 é executada conjuntamente com a medida 322.

** Na Polónia, a medida 322 é executada conjuntamente com a medida 323.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em dados fornecidos pelos Estados-Membros.

Figura 6

Processamento dos pedidos de pagamento (valor mediano, em meses)



* Em Itália (Sicília), o cálculo utilizou apenas os dados relativos ao processamento dos pedidos de pagamento final; ainda em Itália (Sicília), não estavam disponíveis as informações relativas à medida 321, uma vez que, até dezembro de 2014, nenhum dos projetos aprovados tinha recebido o pagamento final.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em dados fornecidos pelos Estados-Membros.

65

A auditoria constatou que a Roménia tinha desenvolvido uma boa prática destinada a dar resposta às principais causas dos atrasos e limitar os encargos administrativos dos candidatos. Tendo em vista acelerar o processo de apresentação e de avaliação dos projetos, no período de programação de 2014-2020, o organismo pagador permitirá que as candidaturas sejam totalmente apresentadas por via eletrónica (incluindo toda a documentação de apoio), numa base contínua, e os relatórios de seleção serão publicados com intervalos mais curtos do que no anterior período de programação.

A Comissão começou a acompanhar de forma sistemática as insuficiências e os respetivos planos de ação dos Estados-Membros demasiado tarde no período de programação

66

No período de programação de 2007-2013, a Comissão verificou, essencialmente através das suas auditorias de conformidade, se os Estados-Membros cumpriam os requisitos jurídicos de aplicação dos critérios de seleção, verificação da razoabilidade dos custos e aplicação das normas em matéria de contratação pública. O âmbito das auditorias da Comissão não incluiu um exame dos aspetos do desempenho.

67

Consequentemente, as auditorias da Comissão apenas identificaram algumas das insuficiências referidas: principalmente as relativas à aplicação das normas em matéria de contratação pública na Roménia, que deram origem a uma correção financeira³¹ em 2014. Apenas em 2013 a Comissão começou a acompanhar de forma sistemática as ações empreendidas pelos Estados-Membros

para dar resposta às causas profundas dos erros nas medidas de desenvolvimento rural, incluindo os erros relacionados com o sistema de seleção dos projetos, os controlos da razoabilidade dos custos e a contratação pública. Em resultado deste exercício, entre os Estados-Membros auditados, apenas a Itália (Sicília) e a Roménia introduziram ou estão em vias de desenvolver novos procedimentos destinados a colmatar algumas das insuficiências identificadas. No entanto, estas alterações foram introduzidas demasiado tarde para terem influência no grosso das despesas incorridas durante o período de programação de 2007-2013.

68

Reconhecendo os problemas verificados no passado, a Comissão introduziu alterações para o período de programação de 2014-2020, destinadas a melhorar a situação.

69

No que se refere à seleção de projetos, para os PDR de 2014-2020 a inclusão dos princípios que orientam a definição dos critérios de seleção passa a ser um requisito explícito. Em março de 2014, a Comissão emitiu orientações para incentivar os Estados-Membros a garantirem que os critérios de elegibilidade e de seleção são aplicados de uma forma transparente e coerente ao longo do período de programação, que os critérios de seleção são aplicados mesmo nos casos em que o orçamento disponível é suficiente para financiar todos os projetos elegíveis e que os projetos com uma classificação global inferior a um determinado limiar são excluídos do apoio.

31 Na sequência das suas constatações de auditoria, a Comissão pode lançar procedimentos nos termos dos quais o financiamento da UE ao Estado-Membro em causa é reduzido para compensar as insuficiências detetadas. Estes procedimentos são designados por «correções financeiras».

70

No que se refere à contratação pública, no final de 2014 a Comissão emitiu orientações sobre a prevenção de erros comuns nos projetos cofinanciados pela UE³². Nesse documento, a Comissão critica a utilização da metodologia de «preços médios», em que as propostas que se situam mais próximas da média entre todas as propostas recebem mais pontos do que as que se encontram mais longe da média, uma vez que esta metodologia «representa um tratamento desigual dos concorrentes, nomeadamente em relação a propostas baixas válidas». São formuladas outras orientações sobre questões como a seleção do procedimento de contratação pública adequado, os prazos e os critérios de seleção e de adjudicação. No entanto, à data da auditoria, a condicionalidade *ex ante*³³ relativa à contratação pública não tinha sido cumprida pela Roménia e apenas tinha sido parcialmente cumprida por Itália (Sicília) e pela Polónia. O incumprimento desta condicionalidade *ex ante* até ao final de 2016 pode resultar na suspensão dos pagamentos aos Estados-Membros, tal como recentemente recomendado pelo Tribunal³⁴.

71

Em 2014 e 2015, a Comissão organizou uma série de seminários sobre o tema da razoabilidade dos custos e as opções de custos simplificadas. No entanto, a questão relativa à definição e à utilização de preços de referência (ver ponto 51) não foi tratada nos documentos de orientação debatidos durante esses seminários.

72

A Comissão não tomou medidas específicas relativamente aos requisitos e controlos da sustentabilidade dos projetos dos Estados-Membros.

Parte III — O sistema de acompanhamento e de avaliação não produziu informações adequadas sobre os resultados dos projetos

73

São necessárias informações sobre o desempenho em matéria de eficácia e eficiência das despesas no domínio do desenvolvimento rural para demonstrar o que foi realizado com o orçamento da UE e que o mesmo foi bem despendido (prestação de contas). Além disso, essas informações são utilizadas para melhorar a eficiência e a eficácia do orçamento da UE, orientando a gestão das medidas em curso, apontando possíveis melhorias e ajudando a conceber políticas futuras, por exemplo, revelando os tipos de investimentos que obtiveram bons resultados.

74

Os Estados-Membros devem recolher dados sobre as realizações e os resultados alcançados pelos projetos para demonstrarem o que foi conseguido com o orçamento da UE aplicado nas medidas de infraestruturas rurais. Ao abrigo do Quadro Comum de Acompanhamento e Avaliação (QCAA), os Estados-Membros devem recolher informações sobre pelo menos os seguintes indicadores de realizações e resultados (ver **quadro**).

32 «Contratação pública — Guia prático para profissionais sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento»

33 As condicionalidades *ex ante* foram introduzidas pelos artigos 2.º e 19.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, como requisitos prévios para a realização eficaz e eficiente de objetivos específicos das prioridades da União. A condicionalidade *ex ante* sobre contratação pública diz respeito à «existência de disposições para a aplicação efetiva da legislação da União em matéria de contratos públicos no domínio dos FEER».

34 Relatório Especial n.º 10/2015 do TCE, «Devem intensificar-se os esforços para resolver os problemas relacionados com a contratação pública nas despesas da Coesão da UE», recomendação 2 (<http://eca.europa.eu>).

Síntese dos indicadores obrigatórios de realizações e resultados ao abrigo do QCAA para o período de programação de 2007-2013¹

| Código | Medida | Indicadores de realizações | Indicadores de resultados |
|--------|--|---|---|
| 125 | Infraestruturas relacionadas com a evolução e a adaptação da agricultura e da silvicultura | <ul style="list-style-type: none"> – Número de operações apoiadas – Volume total de investimentos | Aumento do valor acrescentado bruto (VAB) nas explorações/empresas apoiadas |
| 321 | Serviços básicos para a economia e a população rurais | <ul style="list-style-type: none"> – Número de ações apoiadas – Volume total de investimentos | População das zonas rurais beneficiária de serviços melhorados |
| 322 | Renovação e desenvolvimento das aldeias | <ul style="list-style-type: none"> – Número de aldeias em que as ações tiveram lugar – Volume total de investimentos | |
| 323 | Conservação e valorização do património rural | <ul style="list-style-type: none"> – Número de ações relativas ao património rural apoiadas – Volume total de investimentos | |

1 No que se refere à política de desenvolvimento rural, no período de 2014-2020, o QCAA será substituído pelo «Sistema Comum de Acompanhamento e Avaliação» (SCAA). A partir do ponto 85 são apresentados pormenores sobre o novo sistema.

75

Tendo em conta o elemento relativo ao cofinanciamento e independentemente do trabalho de acompanhamento e avaliação exigido pelo QCAA, o acompanhamento dos projetos reveste-se de especial interesse para os Estados-Membros, na medida em que se trata de um instrumento importante de controlo dos progressos dos projetos e de recolha de informações sobre a concretização dos resultados previstos e dos objetivos dos PDR. O acompanhamento poderia ser realizado através da utilização das informações administrativas e de controlo disponíveis e da recolha periódica de informações pertinentes dos beneficiários³⁵. Os Estados-Membros podem definir indicadores adicionais, específicos para o programa (dentro ou fora do QCAA).

76

O Tribunal examinou os sistemas de recolha de dados e de acompanhamento dos Estados-Membros auditados e, tal como sucedeu em relatórios anteriores³⁶, constatou uma ausência de informações pertinentes e fiáveis que permitam formular conclusões sobre a eficácia destas medidas. Deste modo, os auditores mediram os resultados dos projetos e, quando aplicável, a concretização dos objetivos específicos dos projetos, com base nas provas obtidas durante as visitas aos mesmos. O **anexo II** apresenta mais informações sobre os projetos auditados.

35 Pelo menos até ao termo do período de cinco anos para retenção dos ativos, determinado no artigo 72.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho.

36 Ver Relatórios Especiais n.ºs 8/2012, 1/2013, 6/2013 e 12/2013 (<http://eca.europa.eu>).

Os projetos auditados produziram os resultados físicos esperados, mas em muitos casos não estavam disponíveis informações fiáveis sobre os resultados dos projetos

77

Os 32 projetos auditados concretizaram as realizações físicas esperadas (por exemplo, modernização de uma estrada, construção de um sistema de esgotos) e 20 respeitaram os prazos indicados na convenção de subvenção e/ou no contrato de execução de obras. Os atrasos verificados foram, em alguns casos, parcialmente justificados pelas más condições meteorológicas ou outras circunstâncias fora do controlo dos beneficiários.

78

Ao concretizarem as realizações esperadas, alguns dos projetos alcançaram também, automaticamente, os seus objetivos em termos de resultados, por exemplo, melhorando a proteção de uma determinada área contra inundações (ver **caixa 13**).

Caixa 13

Exemplo de um projeto que gerou a realização e o resultado esperados

Polónia

O projeto auditado que envolveu a extensão e a modernização de uma estação de bombagem, com um custo estimado de 700 000 euros, foi concluído em conformidade com as especificações técnicas, com uma poupança de aproximadamente 100 000 euros comparativamente ao orçamento aprovado (obtido através de um concurso público) e com um atraso de cinco meses devido à entrega atrasada de um documento administrativo. A nova estação de bombagem, com maior capacidade, foi necessária após uma inundação extensiva de quase 800 ha que ocorreu na região em 2001 e melhorou a proteção de 320 ha de terras agrícolas contra inundações sazonais.



Fonte: TCE

79

No entanto, este nem sempre foi o caso. É possível que os projetos não atinjam os resultados esperados, mesmo que concretizem as realizações físicas acordadas. A auditoria constatou que os Estados-Membros não recolheram informações fiáveis sobre o sucesso a curto e médio prazo dos projetos em termos de realização dos objetivos do PDR e das metas específicas dos projetos. Esta situação deveu-se essencialmente à falta de definição de indicadores pertinentes e à inexistência de objetivos e de metas específicos na candidatura e na decisão de subvenção. Por exemplo, apesar de o PDR de Itália (Sicília) definir como objetivo a realização de poupanças de água através de investimentos em infraestruturas de água, as autoridades não definiram um indicador que lhes permitisse avaliar a concretização desse objetivo. Faltavam igualmente aos projetos auditados as respetivas metas quantificáveis.

80

À data da auditoria, três dos cinco Estados-Membros auditados [Espanha (Estremadura), Itália (Sicília) e Polónia], não tinham apresentado as informações de acompanhamento obrigatórias, exigidas pelo QCAA relativamente ao indicador de resultados da medida 125, «aumento do valor acrescentado bruto nas explorações apoiadas». Os outros dois Estados-Membros [Alemanha (Saxónia) e Roménia] apresentaram um valor para este indicador, mas que se baseava em informações pouco fiáveis (ver **caixa 14**).

Caixa 14

Método pouco fiável de recolha de dados: os dados financeiros das explorações agrícolas não foram tidos em conta na medição da sua competitividade

Roménia

O indicador «aumento do valor acrescentado bruto nas explorações apoiadas» tem por objetivo quantificar o impacto da medida 125 na competitividade das explorações agrícolas e florestais apoiadas. No entanto, na Roménia, o indicador foi calculado ao nível de todo o município onde o projeto foi executado (com base nas contas financeiras do município) e não ao nível das explorações que beneficiam das novas estradas.

81

No que se refere ao indicador de resultados para as medidas 321, 322 e 323, «população das zonas rurais beneficiária de serviços melhorados», os Estados-Membros comunicaram a população total do município em que o projeto foi executado, independentemente do número de utilizadores efetivos das infraestruturas financiadas (ver **caixa 15**). Este método

resulta em valores inflacionados, especialmente porque, quando são executados diversos projetos num único município, toda a população do município é considerada para cada um desses projetos sendo, por conseguinte, contabilizada várias vezes quando os valores são agregados.

Exemplo de um projeto relativamente ao qual toda a população de um município foi considerada beneficiária de um novo investimento, apesar de o projeto em questão apenas dizer respeito a um número limitado de habitantes

Alemanha (Saxónia)

Num projeto relativo à reabilitação de um troço de 200 metros de uma estrada de aldeia, as autoridades alemãs informaram, para o indicador de resultados relativo à medida 322, «população nas zonas rurais beneficiária de serviços melhorados», que 40 631 pessoas beneficiavam deste investimento. Trata-se do número total de pessoas que vivem no município; no entanto, apenas uma pequena parte dessas pessoas utiliza efetivamente a estrada, uma vez que na aldeia em que o projeto foi executado vivem cerca de 300 pessoas.

No seu relatório anual de 2014 sobre os progressos realizados, a Saxónia informou, ao abrigo do indicador de resultados da medida 322, que 2,9 milhões de pessoas beneficiavam dos serviços melhorados nas zonas rurais. Este número é superior à população rural total do Estado, composta por cerca de 2 milhões de pessoas.

82

Mesmo nas situações em que os Estados-Membros auditados definiram indicadores adicionais, específicos para o programa, estes não permitiam medir o sucesso das intervenções. Esta situação deveu-se a dois fatores principais. Em primeiro lugar, os Estados-Membros não definiram metas. Em segundo lugar, os indicadores adicionais mediram as realizações tais como o número de quilómetros de estrada reparada, em vez dos resultados relacionados com os objetivos do PDR, designadamente realizar poupanças de água, permitir que os agricultores reduzam os custos de transporte e prestar determinados serviços à população rural.

83

Em 20 dos 32 projetos auditados não existiam metas mensuráveis para os resultados. No entanto, os auditores conseguiram obter alguns dados sobre os resultados efetivamente alcançados (ver exemplos na **caixa 16** e informações pormenorizadas no **anexo II**). Apesar de terem sido observados alguns resultados positivos em treze casos, em dez desses casos as informações não eram suficientes para permitir que os auditores retirassem conclusões sobre a eficácia dos projetos em termos de concretização dos objetivos do PDR. Em quatro casos, os indicadores pertinentes revelaram que as metas não tinham sido alcançadas. Em três outros casos, as informações obtidas não eram fiáveis. O **anexo II** apresenta mais informações sobre os projetos auditados.

Provas limitadas de resultados positivos e dados pouco fiáveis

Em **Itália (Sicília)** e **Espanha (Estremadura)**, as autoridades não recolheram dados sobre os resultados dos projetos individuais. A pedido dos auditores, apenas três dos oito e, respetivamente, dois dos sete beneficiários auditados nestas regiões conseguiram apresentar alguns dados quantificados sobre os resultados. De um modo geral, os dados revelaram um efeito positivo dos investimentos. No entanto, um projeto de colocação de nova camada de asfalto numa estrada rural numa zona turística de Espanha (Estremadura) não teve um impacto positivo no número de turistas. O número médio de visitantes diminuiu mesmo nos anos que se seguiram à conclusão do projeto comparado com o número médio de visitantes anterior à realização do projeto. Não existiam informações sobre os efeitos do investimento nas explorações agrícolas.



Fonte: TCE

Na **Roménia**, os beneficiários forneceram aos auditores dados quantificados sobre as metas e os resultados relativos a quatro dos cinco projetos auditados, que receberam subvenções num montante situado entre 1 milhão de euros e 2,4 milhões de euros.

Apenas um projeto tinha realizado a sua meta de ligar 575 utilizadores ao novo sistema de água e de esgotos. Três outros projetos continuavam longe de atingir as respetivas metas quase três anos após a sua conclusão: em dois projetos relativos a água menos de metade do valor-alvo de utilizadores tinha sido ligado à rede de esgotos e não tinham sido criados empregos no terceiro projeto, ainda que a criação de emprego fosse um dos seus objetivos.

Na **Alemanha (Saxónia)**, os dados comunicados relativamente aos três principais indicadores de resultados definidos para as medidas baseavam-se nos pressupostos das autoridades sobre o provável resultado de um investimento. Não estavam disponíveis dados relativos a metas nem a resultados efetivos para estes indicadores. As informações que os auditores conseguiram obter relativamente aos projetos auditados limitavam-se, por conseguinte, a indicadores básicos, como o número de agregados familiares servidos pelas estradas financiadas.

Na **Polónia**, no que se refere a quatro dos cinco projetos auditados, os beneficiários forneceram dados sobre os respetivos resultados à autoridade de gestão, revelando um aumento do número de utilizadores e a concretização geral dos objetivos dos projetos. No entanto, em três casos, não foram apresentadas provas que permitissem ao Tribunal verificar os valores comunicados.

A Comissão incentivou os Estados-Membros a melhorarem o acompanhamento e a avaliação, mas é provável que algumas insuficiências persistam no período de programação de 2014-2020

84

Apesar de os Estados-Membros serem os principais responsáveis³⁷ pela recolha de dados destinados a alimentar os indicadores de realizações e de resultados, a Comissão é responsável pelo acompanhamento e pela supervisão da execução dos PDR e publica as informações recolhidas pelos Estados-Membros através do QCAA.

85

No que se refere ao indicador de resultados da medida 125, «aumento do valor acrescentado bruto (VAB) nas explorações/empresas apoiadas», a Comissão reconheceu que, apesar das orientações emitidas em 2010 sobre a metodologia relativa à medição do aumento do VAB, a maioria dos Estados-Membros teve dificuldades em avaliar, de forma fiável, este indicador. Foi, por esse motivo, substituído pelo indicador «Variação da produção agrícola em explorações apoiadas/UTA (unidade de trabalho anual)» no período de programação de 2014-2020. A Comissão assinalou que o novo indicador apenas será avaliado por avaliadores externos, uma vez que os Estados-Membros não dispõem das competências especializadas necessárias nas suas administrações. Foi introduzido um indicador adicional de resultados obrigatório para o período de programação de 2014-2020, para a medida equivalente à medida 125, designadamente a «percentagem de terras irrigadas, em mudança para sistemas de irrigação mais eficientes».

86

No que se refere ao indicador de resultados utilizado para as medidas 321, 322 e 323, «população nas zonas rurais beneficiária de serviços melhorados», a Comissão aceitou os valores comunicados, apesar do risco de sobrestimativa do número de utilizadores. No período de 2014-2020 será utilizado um indicador de resultados semelhante para estas medidas («percentagem da população rural que beneficia de serviços/infraestruturas aperfeiçoados»). A Comissão não aceitará que a mesma população seja contabilizada diversas vezes (para cada projeto executado na região) para o novo indicador de resultados; no entanto, esse método é explicitamente autorizado para o novo indicador de realizações «população que beneficia de serviços/infraestruturas aperfeiçoados».

87

À data da auditoria, não foi possível ao Tribunal avaliar em que medida os novos indicadores irão corrigir as insuficiências dos anteriores. No entanto, avaliar a eficácia das medidas exclusivamente com base na variação da produção agrícola, na percentagem de terras em mudança para sistemas de irrigação mais eficientes e na população que beneficia de novas infraestruturas não permitirá obter uma visão global do sucesso ou insucesso dos fundos afetados às medidas, tendo em conta a grande diversidade de projetos financiados.

37 Artigo 79.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho.

88

No período de programação de 2007-2013, em virtude dos atrasos significativos na execução das medidas de infraestruturas, registou-se um desfaseamento entre o ciclo de despesas e o calendário imposto pelos requisitos relativos à elaboração de relatórios. Esta situação resultou na inexistência de dados pertinentes para as avaliações intercalares e, muito provavelmente, mesmo as avaliações *ex post* serão realizadas demasiado cedo para permitir utilizar dados fiáveis. Se as informações de acompanhamento e avaliação não estiverem disponíveis nos momentos fundamentais em que devem ser comunicadas, os Estados-Membros e a Comissão não as podem utilizar para melhorar a execução das medidas.

89

É provável que esta situação se mantenha no período de programação de 2014-2020, uma vez que, em 2017, os Estados-Membros devem elaborar o primeiro «relatório anual de execução mais aprofundado» que deverá incluir as constatações da avaliação, ainda que as despesas tenham sido iniciadas bastante tarde em virtude dos atrasos no processo de aprovação do PDR³⁸. A inexistência de informações oportunas, fiáveis e pertinentes sobre os resultados da utilização dos fundos públicos investidos em infraestruturas dificulta a concretização de uma gestão baseada nos resultados, relativamente a futuros fundos.

³⁸ Até setembro de 2015, a Comissão apenas tinha aprovado 79 dos 118 PDR.

90

No período de 2007-2013, a UE afetou 13 mil milhões de euros a projetos de infraestruturas rurais destinados a promover a competitividade das explorações agrícolas e florestais e a melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais. Juntamente com o cofinanciamento dos Estados-Membros, o montante total do apoio canalizado através de quatro medidas de desenvolvimento rural ascendeu a 19 mil milhões de euros.

91

As medidas de infraestruturas foram executadas em regime de gestão partilhada, mediante o qual a Comissão aprovou os Programas de Desenvolvimento Rural (PDR) apresentados pelos Estados-Membros que, em seguida, selecionaram os projetos a financiar.

92

A auditoria do Tribunal procurou dar resposta à seguinte questão:

Os Estados-Membros e a Comissão alcançaram uma otimização dos recursos com o apoio aos investimentos em infraestruturas rurais?

93

Apesar de os projetos individuais auditados terem produzido as realizações físicas esperadas e de, em alguns casos, terem resultado numa contribuição positiva clara para as zonas rurais, o Tribunal constatou que os Estados-Membros e a Comissão, agindo no âmbito da gestão partilhada, apenas alcançaram uma otimização limitada dos recursos, uma vez que a ajuda não foi direcionada de forma sistemática para os projetos mais eficazes em termos de custos que davam resposta aos objetivos definidos nos PDR e que não existiam informações suficientes para demonstrar o sucesso ou o insucesso das medidas.

94

A Comissão e os Estados-Membros partilham a responsabilidade pela execução de um elevado número de projetos de infraestruturas, não só relacionados com o desenvolvimento rural mas com toda a gama de fundos estruturais. Apesar disso, existiam poucas provas de uma coordenação eficaz ou da partilha de boas práticas, de forma a melhorar a gestão dos fundos e obter uma maior otimização dos recursos através, por exemplo, de procedimentos de seleção de projetos, controlos da razoabilidade dos custos e controlos relacionados com a sustentabilidade. Existe margem para uma maior cooperação, que permitiria alcançar muito mais resultados com o nível de financiamento existente.

95

As insuficiências identificadas e as respetivas recomendações formuladas pelo Tribunal são desenvolvidas em seguida.

Conclusões e recomendações

96

A auditoria constatou que os Estados-Membros não tinham uma abordagem coordenada para a quantificação das necessidades de infraestruturas rurais (por exemplo, o número de estradas a necessitar de reparação e respetivo orçamento necessário) e a identificação das fontes de financiamento. Nenhum dos PDR auditados considerou a existência de fundos públicos nacionais, regionais e locais ou privados que poderiam dar resposta - ou já estavam a dar resposta - às necessidades do PDR. Não houve, por conseguinte, uma tentativa de quantificar o défice de financiamento remanescente - que justificaria a intervenção do FEADER - para esses investimentos (ver pontos 20-22).

97

Perante a inexistência de uma abordagem coordenada que tenha em conta todas as possibilidades de financiamento, pode ocorrer a substituição de fundos, resultando numa utilização ineficiente dos escassos recursos. Em dois dos Estados-Membros auditados, verificaram-se indícios de ter ocorrido substituição, uma vez que os fundos nacionais ou regionais disponíveis para estradas rurais foram anulados ou reduzidos, precisamente quando projetos idênticos começaram a ser apoiados ao abrigo do PDR (ver pontos 23-24).

98

Apesar de terem sido identificadas algumas boas práticas, os Estados-Membros não direcionavam de forma sistemática o financiamento dos PDR para os projetos que tinham uma necessidade demonstrável de apoio público. Consequentemente, existe um risco de efeito de inércia e os resultados alcançados pelos projetos não podem ser necessariamente atribuídos à subvenção (ver pontos 25-30).

99

A inexistência de linhas de delimitação claras resultou, em alguns casos, na utilização alternada de diferentes fundos para os mesmos tipos de infraestruturas, com o risco inerente de duplicação desnecessária das estruturas de gestão (ver pontos 31-32).

100

Apesar de quatro dos cinco Estados-Membros auditados terem criado estruturas de coordenação, não promoveram ativamente a complementaridade entre os fundos. Verificaram-se situações em que a falta de complementaridade com os fundos nacionais e locais prejudicou a eficiência e a eficácia dos projetos (ver pontos 33-36).

101

A Comissão tomou medidas para melhorar a coordenação entre os fundos da UE no período de programação de 2014-2020, mas os documentos de programação dos Estados-Membros ainda não apresentam garantias suficientes de que as novas abordagens resultarão numa melhor coordenação (ver pontos 37-41).

Recomendação 1 **— Análise das** **necessidades** **e coordenação entre fontes** **de financiamento**

- a) os Estados-Membros devem adotar uma abordagem coordenada de apoio às infraestruturas rurais, que quantifique as necessidades e os défices de financiamento e justifique a utilização das medidas do PDR. Esta abordagem deve ter em conta os fundos da UE, os fundos públicos nacionais, regionais, locais e os fundos privados que podem dar resposta (ou já estão a dar resposta) às necessidades do PDR. Os Estados-Membros devem garantir que os fundos do PDR não se limitam a substituir outros fundos públicos dedicados ao mesmo domínio de intervenção e selecionar projetos com uma necessidade demonstrável de ajuda pública e que gerem valor acrescentado;
- b) no cumprimento da sua função na gestão partilhada, a Comissão deve promover a adoção de boas práticas de atenuação do risco de efeito de inércia e incentivar os Estados-Membros a evitarem a simples substituição de outros fundos pelos recursos do PDR, aumentando assim o valor acrescentado dos fundos da UE utilizados;
- c) os Estados-Membros devem utilizar melhor as estruturas de coordenação existentes, tais como os organismos de coordenação e as disposições de gestão conjunta, controlo e acompanhamento, de forma a aplicarem mecanismos eficazes destinados a minimizar os défices e sobreposições de financiamento, em conformidade com os princípios orientadores do Quadro Estratégico Comum. Por exemplo, os Estados-Membros podem atribuir prioridade aos projetos que melhor se adequem aos planos nacionais, regionais ou locais para o desenvolvimento integrado das infraestruturas;
- d) a Comissão deve basear-se nas primeiras medidas adotadas para garantir a eficácia da coordenação entre os diferentes fundos da UE e realizar uma avaliação aprofundada da complementaridade entre os diferentes fundos da UE a utilizar pelos Estados-Membros no período de programação de 2014-2020. A Comissão deve encorajar, de forma proativa, os Estados-Membros a retirarem ensinamentos da experiência obtida com outros fundos de apoio a infraestruturas (como o FEDER e o Fundo de Coesão) para melhorar a eficiência da gestão das medidas. Deve aproveitar a oportunidade oferecida pelo relatório anual de execução mais aprofundado que os Estados-Membros deverão apresentar em 2019 para avaliar a eficácia dos mecanismos de coordenação e sugerir melhorias, sempre que necessário.

Conclusões e recomendações

102

A legislação da UE obriga os Estados-Membros a estabelecerem critérios de seleção, que devem permitir a atribuição de prioridade aos projetos elegíveis mais eficientes e eficazes, bem como fundamentar a rejeição dos projetos que não assegurem uma otimização dos recursos. Nos Estados-Membros auditados, não foram definidos critérios de seleção ou os critérios definidos nem sempre resultaram efetivamente numa atribuição de prioridades aos projetos mais eficazes em termos de custos, relativamente aos objetivos do PDR (ver pontos 43-49).

103

O Tribunal detetou insuficiências nos sistemas criados pelos Estados-Membros para avaliar a razoabilidade dos custos dos projetos. Estas insuficiências aumentam o risco de os fundos públicos não serem despendidos da forma mais económica. Os Estados-Membros auditados basearam-se essencialmente na utilização de preços de referência e de procedimentos de contratação pública para garantir a razoabilidade dos custos. No entanto, estes instrumentos não foram aplicados de forma adequada para garantir a razoabilidade dos custos, tal como o Tribunal já salientou em relatórios anteriores. Apesar de amplamente utilizados, os sistemas baseados em listas de preços de referência revelaram limitações graves, uma vez que os preços de referência foram, em muitos casos, definidos acima dos preços reais de mercado praticados quando as operações ocorreram (por exemplo, no momento da organização dos concursos públicos). Em diversas situações, os procedimentos de contratação pública prejudicaram a concorrência leal e a razoabilidade dos custos (ver pontos 50-54).

104

Para garantirem a sustentabilidade dos investimentos, os Estados-Membros

auditados aplicaram, de um modo geral, o requisito do período de autorização de 5 anos - que, na prática foi reduzido a um período muito inferior na maioria dos projetos. Em alguns projetos, três dos cinco Estados-Membros auditados aplicaram períodos de autorização mais longos, mais em conformidade com a vida útil dos investimentos. No entanto, nenhum dos Estados-Membros auditados solicitou aos beneficiários que fornecessem um plano de manutenção pormenorizado e reservassem algum orçamento para manutenção (ver pontos 55-60).

105

Para que o financiamento do Feader seja atrativo para os potenciais beneficiários e para permitir que os projetos gerem benefícios oportunos para as zonas rurais, os procedimentos administrativos não devem ser excessivamente longos nem onerosos. Dois dos Estados-Membros/regiões auditados não definiram prazos para o processamento dos pedidos de subvenção e de pagamento, tendo os outros três excedido largamente os prazos que haviam definido, especialmente em relação aos pedidos de subvenção (ver pontos 61-65).

106

Na primeira parte do período de programação de 2007-2013, a Comissão não encorajou suficientemente os Estados-Membros a seguirem os princípios da otimização dos recursos (economia, eficiência e eficácia), designadamente através da definição de critérios de seleção que atribuíssem prioridade aos projetos mais eficazes em termos de custos, da aplicação de preços de referência realistas e da garantia de procedimentos de contratação pública equitativos e competitivos. No entanto, a Comissão propôs algumas melhorias para o período de programação de 2014-2020 (ver pontos 66-72).

Recomendação 2 — Gestão das medidas

- a) os Estados-Membros devem definir e aplicar de forma coerente critérios que garantam a seleção dos projetos mais eficazes em termos de custos — os projetos com maior potencial para contribuir para a realização dos objetivos do PDR por unidade de custo (tais como os projetos que permitam obter o maior aumento da produtividade das explorações agrícolas ou a maior poupança de água por unidade de custo nas regiões mais afetadas pela escassez de água). Estes sistemas de seleção devem fixar sistematicamente um limite mínimo que tenha em conta a qualidade dos projetos;
- b) no que se refere à realização de controlos eficazes da razoabilidade dos custos, a Comissão e os Estados-Membros devem aplicar as recomendações constantes do relatório especial do Tribunal sobre esta matéria³⁹. Especialmente no que se refere aos projetos de infraestruturas, os Estados-Membros devem garantir que as estimativas de custos dos projetos se baseiam em informações atualizadas dos preços que reflitam os preços reais de mercado e que os procedimentos de contratação pública são equitativos e transparentes, promovendo uma concorrência genuína;
- c) os Estados-Membros devem ter em conta a vida útil dos investimentos apoiados quando definem os requisitos e controlos relativos à sustentabilidade;
- d) os Estados-Membros devem definir um calendário razoável para o processamento dos pedidos de subvenção e de pagamento e respeitar esse calendário.

107

Os 32 projetos auditados concretizaram, em termos gerais, as realizações físicas esperadas, tais como estradas novas ou requalificadas, sistemas de abastecimento de água e de esgotos, ou melhoria de instalações escolares. No entanto, o Tribunal constatou, tal como em relatórios anteriores⁴⁰, que as informações relativas aos resultados dos projetos eram inexistentes ou não eram suficientemente fiáveis para permitir formular uma conclusão sobre a eficácia destas medidas. Não foram recolhidas informações pertinentes sobre os resultados ou, quando foram, baseavam-se em declarações ou estimativas dos beneficiários, que não estão diretamente relacionadas com os projetos financiados.

108

Dos 32 projetos auditados, 20 não tinham objetivos nem metas mensuráveis. Nas situações em que foi possível identificar objetivos mensuráveis, existia pouca ou nenhuma garantia relativa à fiabilidade dos dados comunicados e poucas provas de resultados positivos para os poucos projetos relativamente aos quais existiam dados disponíveis sobre os resultados. Por exemplo, diversos projetos destinados a melhorar a qualidade de vida das populações rurais comunicaram o número total de pessoas a viver num município como a «população nas zonas rurais beneficiária de serviços melhorados»; no entanto, as novas instalações construídas, tais como estradas em zonas remotas, tinham um número limitado de utilizadores (ver pontos 77-83).

39 Ver o Relatório Especial n.º 22/2014.

40 Ver Relatórios Especiais n.ºs 8/2012, 1/2013, 6/2013 e 12/2013.

Conclusões e recomendações

109

A Comissão propôs alterações para o período de programação de 2014-2020. No entanto, é provável que as insuficiências na qualidade dos indicadores e o início tardio da execução das medidas afetem o processo de acompanhamento e avaliação (ver pontos 84-89). Perante a inexistência de informações oportunas, pertinentes e fiáveis sobre os resultados, as decisões sobre a futura orientação política e a melhor forma de alcançar os objetivos definidos para os investimentos em infraestruturas em zonas rurais ficam prejudicadas e a intenção da Comissão de gerir o orçamento em função dos resultados para garantir que cada euro é despendido de forma racional torna-se mais difícil de concretizar.

Recomendação 3 — Acompanhamento, avaliação e retorno de informações

- a) relativamente ao período de programação de 2014-2020, a Comissão e os Estados-Membros devem recolher dados oportunos, pertinentes e fiáveis que forneçam informações úteis sobre as realizações dos projetos e medidas financiados. Estas informações devem permitir formular conclusões sobre a eficiência e a eficácia dos fundos despendidos, identificar as medidas e os tipos de projetos de infraestruturas que maior contributo dão à concretização dos objetivos da UE e fornecer uma base sólida para a melhoria da gestão das medidas;
- b) os Estados-Membros devem assegurar a definição de objetivos claros e específicos para os projetos financiados. Os objetivos devem ser, sempre que possível, quantificados para facilitar a execução e o acompanhamento dos projetos e fornecer informações úteis às autoridades de gestão.

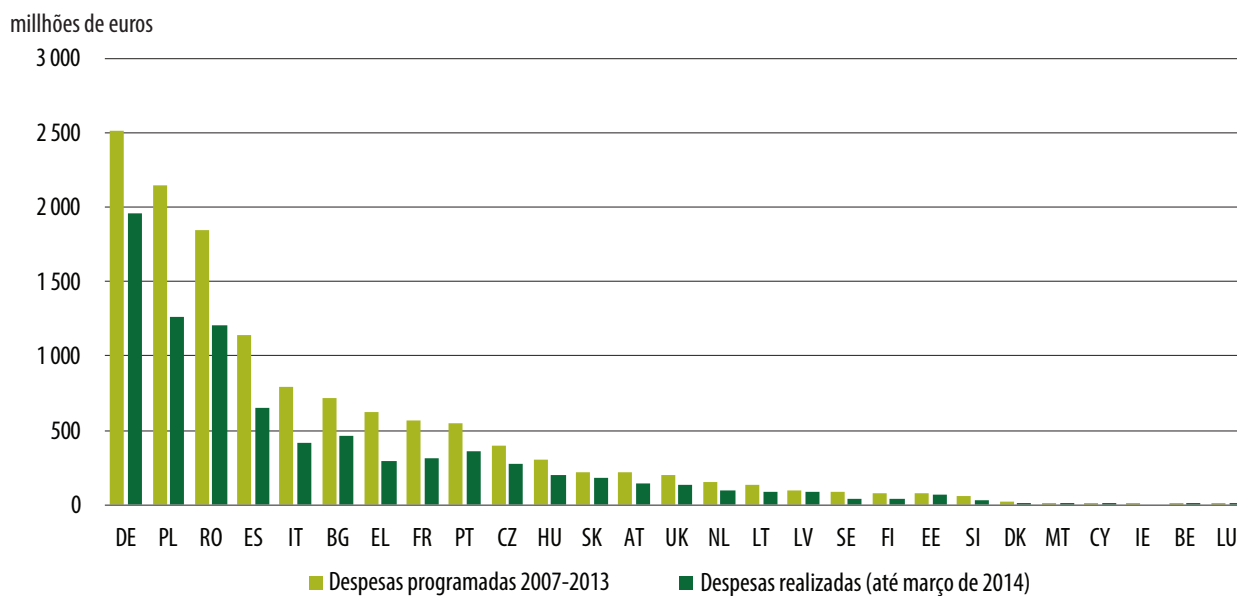
O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Augustyn KUBIK, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 16 de dezembro de 2015.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Fundos da UE para as medidas de infraestruturas 125, 321, 322 e 323: programados e despendidos no período de programação de 2007-2013



Fonte: Compilação do Tribunal de Contas Europeu com base nos dados disponíveis no sítio Internet da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural: Indicadores financeiros e físicos (http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/policy-in-action/rural-development-policy-in-figures/rdp-monitoring-indicator-tables/financial-and-physical-indicators/en/financial-and-physical-indicators_en.html).

Anexo II

Síntese dos projetos auditados

| Estado-Membro | Medida | Descrição do projeto | Custos elegíveis (arredondados, em euros) | Apoio do PDR em % dos custos elegíveis | Atrasos (meses) | Data do financiamento | Data de conclusão dos trabalhos | Metas mensuráveis para os resultados do projeto? | Resultados do projeto à data da visita de auditoria (outubro 2014-fevereiro 2015) |
|--------------------|--------|--|---|--|-----------------|-----------------------|---------------------------------|--|--|
| Alemanha (Saxónia) | 125 | Reparação de 1,4 km de estrada florestal | 100 000 | 80% | — | 15.5.2009 | 10.10.2009 | 1 000 m³ de madeira extraída em cinco anos | 3 936 m³ de madeira extraída em quatro anos |
| | 321 | Escada de emergência e ampliação de uma escola primária | 35 000 | 100% | — | 8.5.2012 | 5.9.2012 | Não | 75 estudantes e 6 professores beneficiam de mais segurança |
| | 321 | Ampliação de um centro de dia | 145 000 | 100% | 6 | 30.9.2011 | 24.10.2012 | Redução do consumo de energia | Medidas de poupança de energia executadas |
| | 321 | Reparação de 1,6 km de estrada | 130 000 | 85% | — | 11.3.2011 | 22.7.2011 | Beneficiários diretos: 12 agregados familiares, 3 empresas, 2 explorações | Beneficiários diretos: 12 agregados familiares, 3 empresas, 2 explorações |
| | 321 | Reparação de 1 km de estrada | 110 000 | 85% | — | 4.4.2011 | 2.9.2011 | Não | Não quantificado |
| | 322 | Reparação de 0,175 km de estrada e 0,252 km de caminho pedonal | 115 000 | 89% | — | 26.3.2009 | 17.11.2009 | Beneficiários diretos: 12 agregados familiares, 3 edifícios públicos | Beneficiários diretos: 12 agregados familiares, 3 edifícios públicos |
| | 322 | Reparação de 1,6 km de estrada | 760 000 | 85% | — | 17.8.2010 | 15.8.2011 | Beneficiários diretos: 170 agregados familiares, 6 empresas e 2 edifícios públicos | Beneficiários diretos: 170 agregados familiares, 6 empresas e 2 edifícios públicos |

| Estado-Membro | Medida | Descrição do projeto | Custos elegíveis (arredondados, em euros) | Apoio do PDR em % dos custos elegíveis | Atrasos (meses) | Data do financiamento | Data de conclusão dos trabalhos | Metas mensuráveis para os resultados do projeto? | Resultados do projeto à data da visita de auditoria (outubro 2014-fevereiro 2015) |
|------------------|--------|--|---|--|-----------------|-----------------------|---------------------------------|--|--|
| Itália (Sicília) | 125 | Construção de 2,7 km de estrada e reparação de 2,6 km de estrada | 1 330 000 | 80% | 4 | 25.2.2010 | 16.1.2013 | Não | Não quantificado |
| | 125 | Construção de 3,3 km de estrada | 1 060 000 | 80% | 6 | 30.12.2010 | 21.3.2013 | Não | Não quantificado |
| | 125 | Construção de 3,3 km de estrada e reparação de 2,2 km de estrada | 1 350 000 | 80% | 4 | 31.8.2010 | 23.8.2012 | Não | Aumento do número de animais: +26% em 2010-2014 |
| | 125 | Construção de 2,8 km de estrada e reparação de 1 km de estrada | 960 000 | 80% | 2 | 21.12.2010 | 19.10.2012 | Não | Aumento do número de turistas: +28%; Aumento do número de animais: +38% em 2011-2013 |
| | 125 | Substituição de 4 km de tubagens que servem 390 agricultores | 1 760 000 | 100% | — | 10.11.2011 | 8.1.2014 | Não | Não quantificado |
| | 321 | Renovação de rede de aqueduto e reservatório de água | 130 000 | 100% | — | 30.3.2012 | 13.1.2014 | Não | Redução de 10% a 15% das perdas de água |
| | 322 | Renovação da fonte de água da aldeia | 160 000 | 85% | — | 3.7.2012 | 19.6.2013 | Não | Não quantificado |
| | 322 | Renovação da principal praça da aldeia (edifícios + fonte de água) | 810 000 | 85% | 3 | 22.11.2011 | 15.2.2014 | Não | Não quantificado |

Anexo II

| Estado-Membro | Medida | Descrição do projeto | Custos elegíveis (arredondados, em euros) | Apoio do PDR em % dos custos elegíveis | Atrasos (meses) | Data do financiamento | Data de conclusão dos trabalhos | Metas mensuráveis para os resultados do projeto? | Resultados do projeto à data da visita de auditoria (outubro 2014-fevereiro 2015) |
|---------------|---------|--|---|--|-----------------|-----------------------|---------------------------------|---|---|
| Polónia | 125 | Melhoria da estação de bombagem para proteção contra inundações | 800 000 | 89% | 5 | 17.11.2010 | 25.6.2012 | Melhorar a proteção contra inundações numa área de 320 ha | Melhor proteção contra inundações em 320 ha |
| | 321 | Reconstrução e ampliação de uma estação de tratamento de esgotos | 2 500 000 | 85% | — | 16.12.2009 | 28.8.2012 | Cumprir as normas jurídicas relativas à qualidade da água | Foram comunicados 172 novos utilizadores, mas não foram apresentadas provas; diminuição da taxa de utilização de 81% em 2012 para 71% em 2014; cumprimento das normas jurídicas relativas à qualidade da água |
| | 321 | Construção de 4,5 km de abastecimento de água e 2,8 km de rede de esgotos | 300 000 | 80% | — | 11.8.2011 | 9.8.2012 | Não | Foram comunicados 160 utilizadores (abastecimento de água) e 150 utilizadores (esgotos), mas não foram apresentadas provas |
| | 321 | Construção de 8,9 km de rede de esgotos e reparação de 1,7 km de rede de abastecimento de água | 800 000 | 80% | 2 | 16.12.2009 | 31.12.2012 | Não | Foram comunicados 48 novos utilizadores mas não foram apresentadas provas |
| | 322/323 | Renovação de centro cultural, zona de estacionamento, equipamento para campo de futebol | 95 000 | 80% | — | 14.8.2009 | 31.12.2011 | Não | Não quantificado |

| Estado-Membro | Medida | Descrição do projeto | Custos elegíveis (arredondados, em euros) | Apoio do PDR em % dos custos elegíveis | Atrasos (meses) | Data do financiamento | Data de conclusão dos trabalhos | Metas mensuráveis para os resultados do projeto? | Resultados do projeto à data da visita de auditoria (outubro 2014-fevereiro 2015) |
|---------------|--------|--|---|--|-----------------|-----------------------|---------------------------------|---|--|
| Roménia | 125 | Reparação de 7,4 km de estrada | 800 000 | 80% | 2 | 1.12.2010 | 22.10.2012 | Não | Resultados diretos não quantificados; número de explorações agrícolas subsidiadas na região aumentou de 58 em 2012 para 72 em 2014 |
| | 322 | Reparação de 18,5 km de estrada e construção de centro pós-escolar para 10 crianças | 2 400 000 | 100% | 8 | 17.6.2010 | 13.12.2012 | 7 novos empregos; 10 crianças a frequentar o centro pós-escolar | Nenhum emprego criado, 16 crianças a frequentar o centro pós-escolar |
| | 322 | Construção de 15 km de rede de abastecimento de água e 14,5 km de rede de esgotos e estações de tratamento de águas residuais | 2 190 000 | 100% | 10 | 28.8.2008 | 23.6.2011 | 575 novas ligações ao sistema de esgotos | 628 novas ligações ao sistema de esgotos; melhoria da qualidade da água |
| | 322 | Construção de 0,93 km de estrada e 21 km de rede do sistema de esgotos | 1 270 000 | 100% | — | 25.9.2008 | 16.5.2011 | 1 725 novas ligações ao sistema de esgotos | 802 novas ligações ao sistema de esgotos |
| | 322 | Reparação de 4 km de estrada, construção de 14 km de sistema de esgotos, renovação da câmara municipal e jardim de infância para 12 crianças | 1 770 000 | 100% | 16 | 22.7.2009 | 28.5.2012 | 871 novas ligações ao sistema de esgotos, 8 novos empregos, 12 crianças no jardim de infância | 327 novas ligações ao sistema de esgotos, nenhum emprego criado, 12 crianças no jardim de infância |

Anexo II

| Estado-Membro | Medida | Descrição do projeto | Custos elegíveis (arredondados, em euros) | Apoio do PDR em % dos custos elegíveis | Atrasos (meses) | Data do financiamento | Data de conclusão dos trabalhos | Metas mensuráveis para os resultados do projeto? | Resultados do projeto à data da visita de auditoria (outubro 2014-fevereiro 2015) |
|-----------------------|--------|--|---|--|-----------------|-----------------------|---------------------------------|--|--|
| Espanha (Estremadura) | 125 | Reparação de 1,3 km de canal de irrigação de água e substituição de 7 bombas/filtros | 800 000 | 75% | — | 29.8.2013 | 29.8.2014 | Não | Não quantificado |
| | 125 | Construção de 144,6 km de estradas não pavimentadas que servem 1 629 agricultores | 7 910 000 | 40% | — | 23.2.2009 | 21.1.2011 | Não | Não quantificado |
| | 125 | Reparação de duas estradas de 6,4 km + 14,8 km | 1 420 000 | 75% | — | 25.9.2012 | 22.1.2013 | Não | Diminuição de 22% do número de turistas nos dois anos posteriores à conclusão dos trabalhos (2013-2014), comparado com o número médio de turistas durante o período de 2007-2012 |
| | 125 | Reparação de 18,2 km de estrada | 630 000 | 50% | — | 11.2.2013 | 2.2.2014 | Não | Não quantificado |
| | 323 | Sinalização de vias rurais | 120 000 | 75% | — | 2.7.2013 | 30.5.2014 | Não | Não quantificado |
| | 323 | Renovação de via rural/ciclovía | 120 000 | 100% | — | 29.5.2013 | 8.5.2014 | Não | Não quantificado |
| | 413 | Aquisição de mobiliário e equipamento para uma residência de idosos | 175 000 | 100% | — | 1.8.2011 | 23.3.2012 | Alojamento para mais 30 pessoas | Poderiam ser alojadas mais 30 pessoas |

Síntese

III

Os Estados-Membros foram incentivados a incluir nos respetivos programas de desenvolvimento rural (PDR) as zonas rurais mais importantes a desenvolver. Os PDR tinham de identificar as zonas que mais podem beneficiar da utilização de apoio da UE para o desenvolvimento rural. Os Estados-Membros tinham de selecionar as operações mais pertinentes a financiar. O Feader permitiu o financiamento de investimentos que, de outro modo, poderiam não ter sido financiados.

III Primeiro travessão

No período de programação de 2007-2013, os Estados-Membros foram convidados a fundamentar as suas prioridades em matéria de investimento com base numa análise SWOT das necessidades. No período de programação de 2014-2020, foram reforçadas as disposições relativas à programação estratégica e a uma coordenação eficaz em termos de utilização dos diferentes fundos. O risco de efeito de inércia tem de ser avaliado caso a caso, em função do tipo de investimentos em causa e das condições de investimento locais.

III Segundo travessão

Os critérios de seleção e os procedimentos de seleção são definidos pelos Estados-Membros. Durante o período de programação de 2007-2013, a Comissão lembrou por várias vezes os Estados-Membros da obrigação de estabelecer verdadeiros critérios de seleção e de aplicar corretamente os procedimentos de seleção. A fim de auxiliar os Estados-Membros a evitar insuficiências na aplicação de critérios de seleção, a Comissão elaborou orientações sobre a elegibilidade e a seleção aplicáveis ao período de programação de 2014-2020.

III Terceiro travessão

As informações disponíveis através do sistema de monitorização e avaliação (por exemplo, avaliações intercalares), embora incompletas e possivelmente nem sempre inteiramente fiáveis, forneceram, com efeito, uma boa panorâmica da execução dos programas de desenvolvimento rural (PDR). No entanto, no que respeita a programas plurianuais, determinados resultados, como o valor acrescentado bruto e impactos, só podem ser devidamente avaliados durante o período de programação e posteriormente. Tais efeitos só podem ser medidos depois de ter decorrido um período suficiente após a sua execução. Para a maior parte das intervenções, tal não era ainda o caso no momento da avaliação intercalar. Consequentemente, ainda não foi possível medir certos resultados e impactos dos programas, ao contrário da despesa e das produções.

IV

A Comissão emitiu orientações de base para o período de programação de 2007-2013 destinadas a ajudar os Estados-Membros a preparar os respetivos PDR.

No que respeita ao período de programação de 2014-2020, a Comissão emitiu orientações mais exaustivas, fornecendo informações em matéria de condições de elegibilidade, critérios de seleção e investimentos.

V a)

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

V b)

A Comissão aceita esta recomendação e já está a aplicá-la.

Ao estabelecer o quadro jurídico para o período de programação de 2014-2020, a Comissão tomou as medidas necessárias para melhorar a coordenação entre os diferentes fundos no que respeita ao apoio a infraestruturas rurais. A coordenação e a complementaridade dos fundos da UE ao nível das estratégias nacionais/regionais são abordadas pelos diferentes serviços da Comissão. Cabe, no entanto, às autoridades nacionais/regionais zelar por essa coordenação/complementaridade aos níveis da medida/do projeto ao executar os programas.

A Comissão irá acompanhar e avaliar regularmente a aplicação nos Estados-Membros no âmbito do quadro estabelecido para o acompanhamento do desempenho e a elaboração de relatórios.

V c)

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

V d)

A Comissão aceita esta recomendação. Todavia, atendendo ao reduzido valor da avaliação de medidas de forma isolada, a Comissão considera que deve ser efetuada uma avaliação ao nível dos domínios prioritários, que reflita os objetivos políticos. Além disso, a Comissão salienta a importância da avaliação para a interpretação e análise dos dados recolhidos por forma a formular conclusões sobre a eficácia ou eficiência.

V e)

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

Observações

Resposta comum da Comissão aos pontos 20 a 22

No período de programação de 2007-2013, os Estados-Membros foram convidados a fundamentar as suas prioridades em matéria de investimento com base numa análise SWOT das necessidades. No período de programação de 2014-2020, foram reforçadas as disposições relativas à programação estratégica e a uma coordenação eficaz em termos de utilização dos diferentes fundos.

A coordenação deveria ser assegurada a nível nacional e/ou regional. Os Estados-Membros e/ou regiões têm vindo a refletir em conjunto sobre a necessidade de complementaridades com base na delimitação. Frequentemente, têm sido utilizadas abordagens integradas a nível regional e local com vista a otimizar o cofinanciamento da UE.

23

Com base em ensinamentos retirados da experiência obtida durante o período de programação de 2007-2013, o quadro jurídico para o período de programação de 2014-2020 reforça uma abordagem estratégica para a programação e melhora a complementaridade entre os fundos da UE e nacionais.

24

As intervenções no âmbito dos PDR são cofinanciadas pela Comissão e pelos Estados-Membros. No contexto da escassez de recursos financeiros nacionais, o Feader permitiu que os Estados-Membros e regiões financiassem intervenções em zonas rurais que, de outro modo, poderiam não ter sido financiadas, em benefício das populações locais.

Caixa 2 — Itália (Sicília)

De acordo com as autoridades sicilianas, a região registou uma escassez de recursos nacionais ou regionais para o financiamento de investimentos estruturais. Neste contexto, o Feader permitiu à região o financiamento de intervenções em zonas rurais que, de outro, poderiam não ter sido financiadas.

Caixa 2 — Alemanha (Saxónia)

A substituição dos fundos públicos ilustrada pelo caso da Saxónia é uma consequência da anualidade das despesas orçamentais na Alemanha, ao passo que o PDR é um programa plurianual (7 anos) para cuja execução se aplica a regra «n+2».

25

A substituição de fundos públicos pelo Feader ao nível do projeto não implica forçosamente a ausência de efeitos adicionais sobre os resultados. Não está provado, com base nos projetos auditados, que as medidas do Feader não apoiaram investimentos em relação aos quais os retornos financeiros eram insuficientes para justificar os custos totais do investimento.

26

A justificação das taxas de ajuda através de análises económicas não está prevista na legislação. Todavia, vários Estados-Membros justificaram a necessidade de intervenção do PDR e realizaram análises macroeconómicas, por exemplo:

- o PDR da Sicília contém uma análise em matéria de agricultura, silvicultura e zonas rurais e prevê uma identificação das necessidades pertinentes;
- o PDR da Roménia contém uma descrição da necessidade de investimentos em infraestruturas, incluindo uma certa quantificação das necessidades. As taxas de cofinanciamento foram estabelecidas a nível do eixo, tendo em conta critérios macroeconómicos.

Ver igualmente a resposta comum da Comissão aos pontos 20 a 22.

29

Os projetos podem ser financiados através do apoio do FEADER e/ou de recursos nacionais. Tal não significa que os projetos teriam sido executados mesmo sem os fundos do PDR. A Comissão considera que a seleção adequada de critérios representa um meio fundamental para assegurar uma orientação eficaz do apoio. A verificação da capacidade financeira dos candidatos individuais não deve conduzir a encargos administrativos desproporcionados para as autoridades de gestão.

Caixa 4

No caso da Sicília, as autoridades italianas identificaram um duplo financiamento e, consequentemente, os projetos em causa foram excluídos dos auxílios concedidos ao abrigo do PDR.

31

A criação de critérios de delimitação é uma forma possível de evitar o duplo financiamento. Todavia, a sobreposição de fundos públicos pode existir, desde que seja evitado o duplo financiamento dos mesmos elementos, uma vez que tal não implica forçosamente uma falta de valor acrescentado das diferentes intervenções.

31 Primeiro ponto

Nos termos do artigo 56.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005, o Feader financia exclusivamente «infraestruturas de pequena escala» na medida «serviços básicos». Por este motivo, o PDR da Saxónia estabeleceu um limite máximo para estes tipos de projetos. Tal não impede o FEDER de apoiar projetos integrados.

31 Segundo ponto

Os critérios de delimitação estabelecidos pela Sicília no respetivo PDR são claros e não permitem a sobreposição de fundos públicos. A autoridade de gestão é responsável pela aplicação de controlos adequados destinados a garantir o cumprimento da delimitação.

31 Terceiro ponto

O PDR da Polónia relativo ao período de 2007-2013 contém regras de delimitação em matéria de:

- a) Tipo do projeto: por exemplo, esquema de infraestruturas de banda larga para o FEDER; «última etapa» para o Feader;
- b) Localização: por exemplo, banda larga em zonas rurais «brancas» (ou seja, sem acesso à banda larga).

Tal significa que apenas um único projeto pode ser financiado por uma única fonte num determinado momento.

32

O artigo 60.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 refere a obrigação de estabelecimento de critérios de delimitação apenas em relação a instrumentos de apoio da UE. A gestão de fundos nacionais e a criação de estruturas de coordenação nacionais/regionais são da responsabilidade dos Estados-Membros. A sobreposição entre os fundos da UE e os fundos nacionais numa determinada zona não prejudica a complementaridade, desde que seja evitado o duplo financiamento da mesma operação.

33

Vários Estados-Membros tomaram medidas com vista a assegurar a complementaridade entre os fundos, por exemplo:

- a Roménia criou um mecanismo destinado a promover a complementaridade;
- a Itália definiu um quadro em que todos os programas regionais apoiados pela UE podem funcionar em sinergia com vista a alcançar objetivos comuns.

35

A coordenação deveria ser assegurada a nível nacional e/ou regional. Os Estados-Membros e/ou regiões têm vindo a refletir em conjunto sobre a necessidade de complementaridades com base na delimitação. Frequentemente, têm sido utilizadas abordagens integradas a nível regional e local com vista a otimizar o cofinanciamento da UE.

36

No que diz respeito à Roménia, este exemplo concreto não significa que não existe complementaridade entre os fundos.

No que diz respeito à Sicília, a região foi convidada pela Comissão a clarificar, no projeto de PDR relativo a 2014-2020, que não pode ser concedido qualquer apoio para a reestruturação de estradas que se encontram degradadas em virtude da falta de manutenção regular ou para novas estradas em zonas já servidas por estradas que se degradaram em consequência da falta de manutenção.

38

Em 2007-2013, os programas só puderam ser aprovados mediante a existência de análises das necessidades que apoiassem satisfatoriamente as opções estratégicas dos Estados-Membros. Apenas podem ser aceites sobreposições entre fundos para o mesmo tipo de operações se tal não conduzir ao duplo financiamento das mesmas empresas.

Em 2007-2013, a complementaridade entre os instrumentos de apoio comunitário foi procurada através do estabelecimento de critérios de delimitação.

Ver igualmente a resposta comum da Comissão aos pontos 20 a 22.

40

A substituição não implica forçosamente a ausência de valor acrescentado dos diferentes fundos. A substituição revelou-se necessária em alguns casos devido à situação difícil das finanças públicas de muitos Estados-Membros e regiões.

41

A complementaridade na intervenção por diferentes fundos é tida em conta nos acordos de parceria e ao nível dos programas operacionais e de desenvolvimento rural.

O acordo de parceria romeno contém informações relativas às sinergias entre diferentes fundos, bem como informações pormenorizadas sobre os mecanismos de coordenação. Além disso, a nível das fichas de medidas individuais, a Roménia indicou a possibilidade de complementaridade e coordenação com outros fundos.

A questão da complementaridade tem sido amplamente debatida com os Estados-Membros durante as negociações relativas aos PDR de 2014-2020. A Comissão forneceu aos Estados-Membros orientações adequadas sobre esta matéria.

O projeto de PDR da Sicília relativo ao período de 2014-2020, cuja aprovação está em curso no momento da auditoria, não fornece uma descrição dos mecanismos destinados a promover a complementaridade entre os diferentes fundos da UE.

Caixa 7 — Itália (Sicília)

As condições de elegibilidade e os critérios de seleção aplicáveis são apenas os definidos no PDR da Sicília conforme aprovados pela Comissão. O convite à apresentação de propostas não deve estabelecer condições de elegibilidade em complemento ou em alternativa dos definidos no PDR. Do mesmo modo, a Região também não deve executar medidas do PDR de acordo com critérios que não se encontrem previstos na ficha da medida pertinente, conforme descrita no PDR. Cabe à autoridade de gestão garantir a correta execução do programa.

45

As insuficiências identificadas deverão ser abordadas nos PDR relativos ao período de 2014-2020. O artigo 49.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 exige que os critérios de seleção sejam aplicados em conformidade com um procedimento transparente e devidamente documentado. Além disso, as orientações da Comissão relativas aos critérios de elegibilidade e seleção para os PDR de 2014-2020 referem especificamente que devem ser aplicados critérios de seleção mesmo se a autoridade de gestão for a única beneficiária.

47

Na Polónia, os beneficiários desta medida foram organismos regionais responsáveis pelas infraestruturas hídricas, que são responsáveis, nomeadamente, pela seleção adequada de projetos.

48

Cabe aos Estados-Membros e regiões assegurar que os critérios de seleção sejam devidamente aplicados a fim de garantir que apenas os projetos de melhor qualidade sejam apoiados pelo Feader. A Comissão forneceu aos Estados-Membros orientações em matéria de aplicação de critérios de seleção adequados.

Caixa 9 — Itália (Sicília)

Na reunião do comité de acompanhamento realizada em junho de 2013, a autoridade de gestão informou a Comissão sobre a aplicação correta de todos os critérios de seleção previstos pelo PDR. Além disso, todos os novos convites à apresentação de propostas posteriores a junho de 2013 referentes a medidas no âmbito dos eixos 1 e 3 incluíram um limite mínimo de pontos, a fim de garantir melhor a qualidade dos projetos selecionados.

50

A Comissão emitiu orientações relativas à razoabilidade dos custos, que abordam a necessidade de efetuar os controlos baseados nos riscos em função dos montantes e das intensidades de auxílio em causa.

51

Nas suas orientações sobre controlos e sanções no domínio do desenvolvimento rural, a Comissão incentiva os Estados-Membros a disporem de bases de dados de preços fiáveis e, se possível, a complementarem este sistema com uma comparação das propostas e pareceres de peritos.

Caixa 11 — Espanha (Extremadura)

Durante o processo de aprovação do PDR da Extremadura relativo ao período de 2014-2020, a Comissão abordou a questão da concessão direta dos apoios a empresas públicas, em especial no que respeita à justificação de preços. Esta deficiência deverá ser abordada no PDR relativo ao período de 2014-2020.

56

Embora a exigência da apresentação de um plano de manutenção possa ser considerada uma boa prática para determinados investimentos, não existe qualquer obrigação legal para esse efeito.

57

A Comissão identificou igualmente este risco e, na sequência das conclusões específicas do Tribunal sobre esta matéria, foi incluído no plano de ação da Roménia relativo à taxa de erro.

58

O PDR da Sicília relativo ao período de 2014-2020 não tinha sido aprovado aquando da auditoria. Na sequência das negociações com as autoridades regionais, decidiu-se que os custos desses projetos não serão apoiados no âmbito do PDR relativo ao período de 2014-2020.

60

Nos termos do artigo 71.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, no período de programação de 2014-2020, o prazo de cinco anos não pode ter início no momento da aprovação do pedido, mas terá início com o pagamento final ao beneficiário.

61

Durante as negociações respeitantes ao período de programação de 2014-2020, a Comissão incentivou os Estados-Membros a acelerarem os processos administrativos por forma a que os beneficiários possam executar as operações desde o início do período de programação.

62

Embora a fixação de prazos administrativos possa ser considerada uma boa prática, não existem disposições legais que confirmem poderes à Comissão para obrigar os Estados-Membros a fixarem tais prazos.

63

Os Estados-Membros foram alertados para a importância de uma execução atempada das medidas a fim de garantir uma boa execução dos programas e uma utilização eficaz dos fundos da UE durante as reuniões anuais de revisão e as reuniões dos comités de acompanhamento.

67

As auditorias da Comissão constataram insuficiências semelhantes às identificadas pelo Tribunal, como não conformidades em matéria de seleção de projetos, razoabilidade dos custos ou não conformidades com as disposições relativas à contratação pública. Com base nas conclusões destas auditorias, os Estados-Membros auditados comprometeram-se a tomar medidas corretivas destinadas a melhorar o desempenho nas áreas acima referidas.

70

A única alteração marcante da lei relativa à contratação pública (nacional) na Polónia entrou em vigor em 19 de outubro de 2014. A avaliação pela Comissão encontra-se em curso.

Durante 2015, a Roménia desenvolveu, com efeito, em conjunto com os serviços da Comissão, um plano de ação reforçado para esta condicionalidade *ex ante*. Este foi aprovado pelas autoridades romenas em 9 de julho de 2015 e está atualmente a ser aplicado a todos os programas dos FEEL.

71

A avaliação da razoabilidade dos custos foi amplamente abordada nas orientações relativas a controlos e sanções no domínio do desenvolvimento rural, que incluem igualmente informações sobre a utilização de preços de referência.

72

Os projetos de infraestruturas têm de assegurar que, durante os cinco anos subsequentes ao pagamento final, não há alterações substanciais dos projetos que afetem a sua natureza, objetivos ou condições de execução e que sejam passíveis de comprometer os seus objetivos originais. Tal deverá ser verificado através de controlos *ex post*, com base numa amostra, em conformidade com o estabelecido no artigo 52.º do Regulamento de Execução (UE) n.º 809/2014.

Resposta comum da Comissão aos pontos 79 e 81

O quadro comum de acompanhamento e avaliação (QCAA) constituiu um elemento novo no período de programação de 2007-2013. Alguns Estados-Membros necessitaram de uma curva de aprendizagem em matéria de metodologia de recolha de dados, tratamento e utilização dos resultados da avaliação.

As informações disponíveis através do sistema de acompanhamento e avaliação, embora incompletas e possivelmente nem sempre fiáveis na sua totalidade, foram as melhores informações disponíveis nesta fase, tendo em conta as limitações financeiras e práticas existentes. A Comissão propôs soluções para vários problemas relacionados com o sistema de acompanhamento e avaliação para o período de programação de 2014-2020; porém, haverá sempre necessidade de encontrar um equilíbrio entre os benefícios do acompanhamento e da avaliação e os custos e encargos administrativos que lhes estão associados.

80

Nos seus ofícios com observações enviados aos Estados-Membros, relativos aos relatórios anuais sobre os progressos realizados, a Comissão convidou as autoridades a acelerarem o processo de quantificação dos indicadores.

Caixa 15

O facto de apenas algumas centenas de pessoas viverem numa aldeia em que é construída uma estrada não fornece informações sobre a quantidade de pessoas que efetivamente a utilizam ou a poderão utilizar. As populações rurais não são as únicas beneficiárias da melhoria de serviços nas zonas rurais.

A dupla contabilização da população rural para os objetivos da medida M322 (renovação das aldeias) estava prevista e resulta da metodologia adotada.

83

Não existe uma obrigação legal para a fixação de objetivos quantitativos para cada um dos projetos. O QCAA prevê a fixação de objetivos ao nível do PDR pela autoridade de gestão.

Tal como indicado no anexo II do relatório, 4 em cada 5 projetos da Polónia tinham resultados quantificáveis, estando a única exceção relacionada com as infraestruturas desportivas/culturais.

85

No que diz respeito ao sistema comum de acompanhamento e avaliação (SCAA) de 2014-2020, o novo indicador de resultados «Mudança na produção agrícola em explorações apoiadas/Unidade de trabalho anual» será avaliado por avaliadores externos em 2017, em 2019 e nas avaliações *ex post*. A Comissão considera que esta frequência é adequada, tendo em conta a relação custos/benefícios destas avaliações.

86

Os dois indicadores de SCAA de 2014-2020 (os indicadores de produção e de resultados «população beneficiária de serviços/infraestruturas melhoradas») irão complementar-se mutuamente. Irão medir, respetivamente, o número líquido e bruto de população beneficiária em relação às operações.

87

A avaliação dos resultados das medidas será efetuada à luz dos objetivos dos programas para os quais contribuem. Os objetivos são definidos ao nível de domínios prioritários para os quais são fixadas metas *ex ante*. O progresso dos programas à luz desses objetivos é objeto de um acompanhamento regular. Esta abordagem reflete a orientação da política para os resultados e permite tratar melhor os efeitos combinados das medidas relativamente aos objetivos pertinentes.

Os Estados-Membros podem definir novos indicadores específicos para os programas, em relação a um conjunto de medidas essenciais. Todavia, tal não deverá ser solicitado de forma sistemática para todas as medidas, a fim de manter os custos de acompanhamento e avaliação a um nível razoável. Os avaliadores *ex post* continuarão a investigar o desempenho das medidas/submedidas concretas.

Além disso, os indicadores tal como definidos na legislação ou pelos Estados-Membros constituem apenas o ponto de partida para uma avaliação. Os avaliadores podem recolher informações complementares através, por exemplo, de estudos de caso.

88

A avaliação intercalar apresentou, com efeito, uma visão geral positiva da aplicação dos PDR. Todavia, no que respeita a programas plurianuais, como os PDR, determinados resultados (por exemplo, o valor acrescentado bruto) e impactos apenas podem ser devidamente avaliados e medidos depois de decorrido tempo suficiente desde a sua execução.

89

O sistema de acompanhamento e avaliação de 2014-2020 inclui uma série de melhorias comparativamente ao QCAA de 2007-2013:

- Relatórios anuais de execução (RAE) mais aprofundados, que incluem conclusões da avaliação e irão substituir as avaliações intercalares. O primeiro RAE em 2017 centrar-se-á em elementos relacionados com a direção do programa, ao passo que o segundo RAE em 2019 fornecerá uma avaliação inicial do impacto dos PDR.
- Os Estados-Membros serão obrigados a realizar as atividades de avaliação durante todo o período de programação em conformidade com o plano de avaliação constante dos PDR.
- A avaliação e a comunicação dos resultados e dos impactos da política serão associados mais adequadamente à fase de execução dos PDR.

Conclusões e recomendações

93

Os Estados-Membros foram incentivados a incluir nos respetivos PDR as zonas rurais mais importantes a desenvolver. Os PDR tinham de identificar as zonas em que a utilização de apoio da UE para o desenvolvimento rural permitia obter o maior valor acrescentado. Os Estados-Membros tinham de selecionar as operações mais pertinentes a financiar. O Feader permitiu o financiamento de investimentos que, de outro modo, poderiam não ter sido financiados.

94

A partilha das melhores práticas pode ser melhor realizada *ex post*, uma vez que os investimentos em infraestruturas têm um carácter de mais longo prazo e os respetivos benefícios revelar-se-ão numa fase posterior. Todavia, os ensinamentos retirados com a experiência obtida no período de programação anterior refletem-se no quadro legislativo de 2014-2020. A rede europeia de desenvolvimento rural promove a partilha de boas práticas entre os Estados-Membros e regiões.

96

A coordenação deveria ser assegurada a nível nacional e/ou regional. Os Estados-Membros e/ou regiões têm vindo a refletir em conjunto sobre a necessidade de complementaridades com base na delimitação. Frequentemente, têm sido utilizadas abordagens integradas a nível regional e local com vista a otimizar o cofinanciamento da UE.

97

As intervenções no âmbito dos PDR são cofinanciadas pela Comissão e pelos Estados-Membros. No contexto da escassez de recursos financeiros nacionais, o Feader permitiu que os Estados-Membros e regiões financiassem intervenções em zonas rurais que, de outro modo, poderiam não ter sido financiadas, em benefício das populações locais.

98

No período de programação de 2007-2013, os Estados-Membros foram convidados a fundamentar as suas prioridades em matéria de investimento com base numa análise SWOT das necessidades. No período de programação de 2014-2020, foram reforçadas as disposições relativas à programação estratégica e a uma coordenação eficaz em termos de utilização dos diferentes fundos. O risco de efeito de inércia tem de ser avaliado caso a caso, em função do tipo de investimentos em causa e das condições de investimento locais.

Resposta comum da Comissão aos pontos 99 e 100

A delimitação e as complementaridades foram descritas em pormenor nos documentos relativos à programação de 2007-2013. Não obstante o apoio por fundos diferentes ao mesmo tipo de intervenções não comprometer forçosamente o valor acrescentado das contribuições, o duplo financiamento do mesmo investimento foi excluído através do estabelecimento de linhas de delimitação. Incentivaram-se sinergias, ao permitir intervenções conjuntas por diferentes fundos em determinadas áreas, ao passo que a delimitação foi assegurada através da utilização de critérios como limites máximos financeiros ou parâmetros físicos.

No que diz respeito ao período de programação de 2014-2020, as questões da complementaridade e da delimitação foram suscitadas no PDR. Além disso, os denominados «documentos de posição dos serviços da Comissão» elaborados para cada Estado-Membro forneceram orientações sobre as intervenções coordenadas dos FEEI. Os Estados-Membros têm de assegurar a complementaridade, a coerência e a conformidade com os outros instrumentos da UE.

Recomendação 1 a)

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

Recomendação 1 b)

A Comissão aceita a recomendação e já está a aplicá-la.

O risco de efeito de inércia tem de ser avaliado caso a caso, em função do tipo de investimentos em causa e das condições de investimento locais. A partilha de boas práticas em matéria de atenuação do risco do efeito de inércia será promovida através das atividades da rede europeia de desenvolvimento rural.

No período de programação de 2014-2020, foram reforçados mecanismos destinados a assegurar uma melhor complementaridade e coordenação entre os fundos, através de acordos de parceria, em que os Estados-Membros têm de descrever a utilização dos FEEI a fim de assegurar a complementaridade e as sinergias das atividades. As questões da complementaridade e delimitação foram igualmente suscitadas nos PDR.

Embora o princípio de adicionalidade dos recursos do PDR a fundos nacionais seja abordado a nível do programa através da aplicação das taxas de cofinanciamento pertinentes, a Comissão continuará a promover a eficiência nas despesas com I&D.

Recomendação 1 c)

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

Recomendação 1 d)

A Comissão aceita esta recomendação e já está a aplicá-la.

Ao estabelecer o quadro jurídico para o período de programação de 2014-2020, a Comissão tomou as medidas necessárias para melhorar a coordenação entre os diferentes fundos no que respeita ao apoio a infraestruturas rurais.

A coordenação e a complementaridade dos fundos da UE ao nível das estratégias nacionais/regionais são abordadas pelos diferentes serviços da Comissão. Cabe, no entanto, às autoridades nacionais/regionais zelar por essa coordenação/complementaridade aos níveis da medida/do projeto ao executar os programas.

A Comissão irá acompanhar e avaliar regularmente a aplicação nos Estados-Membros no âmbito do quadro estabelecido para o acompanhamento e comunicação de informações.

103

As auditorias da Comissão identificaram também insuficiências nos sistemas instituídos nos Estados-Membros para avaliação da razoabilidade dos custos. Em alguns casos, foram impostas correções financeiras.

A melhoria dos controlos em matéria de razoabilidade dos custos e de contratos públicos constitui uma prioridade para a Comissão. Foram realizadas ações de formação relacionadas com estas questões, dirigidas às autoridades de gestão e aos organismos pagadores, e foram elaboradas orientações específicas. No que diz respeito aos contratos públicos, está a ser desenvolvido um plano de ação relativo a todos os FEEL, bem como orientações específicas para os profissionais, formações e sítios *web* dedicados.

Os contratos públicos constituem uma condicionabilidade *ex ante* para todos os FEEL e, sempre que não exista garantia suficiente de que os procedimentos e instituições existentes têm capacidade para gerir os fundos da UE de uma forma eficaz e eficiente e no respeito da legalidade das operações, os pagamentos aos Estados-Membros podem ser suspensos.

104

Embora a exigência da apresentação de um plano de manutenção possa ser considerada uma boa prática para determinados investimentos, não existe qualquer obrigação legal para esse efeito.

105

Embora a fixação de prazos administrativos possa ser considerada uma boa prática, não existem disposições legais que confirmem poderes à Comissão para obrigar os Estados-Membros a fixarem tais prazos.

Recomendação 2 a)

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

Recomendação 2 b)

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão está a aplicar as recomendações formuladas no relatório especial n.º 22/2014, através da realização de ações de formação específicas dirigidas às autoridades de gestão e aos organismos pagadores, da avaliação aprofundada da verificabilidade e controlabilidade das medidas e da promoção da utilização de opções de custos simplificados. Além disso, os sistemas em vigor destinados a garantir a razoabilidade dos custos dos projetos serão avaliados no âmbito de auditorias de conformidade. Nos casos de não conformidade, serão aplicadas correções financeiras.

Recomendação 2 c)

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

Recomendação 2 d)

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

Resposta comum da Comissão aos pontos 107 e 108

As informações disponíveis através do sistema de acompanhamento e avaliação foram as melhores informações disponíveis nesta fase, tendo em conta as limitações financeiras e práticas existentes. A Comissão propôs várias melhorias a efetuar ao sistema de acompanhamento e avaliação relativo ao período de programação de 2014-2020, tendo simultaneamente em conta a necessidade de encontrar um equilíbrio entre os benefícios do acompanhamento e da avaliação e os custos e encargos administrativos que lhes estão associados.

109

O sistema de acompanhamento e avaliação de 2014-2020 contém várias melhorias.

Serão publicados relatórios anuais de execução (RAE) mais aprofundados em 2017 e em 2019, que incluirão as conclusões da avaliação. O primeiro relatório incidirá na direção do programa e o segundo na avaliação do impacto dos PDR. Os Estados-Membros serão obrigados a realizar as atividades de avaliação durante todo o período de programação em conformidade com o plano de avaliação constante dos PDR. A avaliação e a comunicação dos resultados e dos impactos da política serão associados mais adequadamente à fase de execução.

A fim de apoiar a orientação da política para os resultados, a sua avaliação em relação aos objetivos políticos pertinentes será reforçada.

Recomendação 3 a)

A Comissão aceita esta recomendação. Todavia, atendendo ao reduzido valor da avaliação de medidas de forma isolada, a Comissão considera que deve ser efetuada uma avaliação ao nível dos domínios prioritários que reflita os objetivos políticos. Além disso, a Comissão salienta a importância da avaliação para a interpretação e análise dos dados recolhidos por forma a formular conclusões sobre a eficácia ou eficiência.

Recomendação 3 b)

Esta recomendação é dirigida aos Estados-Membros.

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- um exemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:
nas representações da União Europeia (http://ec.europa.eu/represent_pt.htm),
nas delegações em países fora da UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm),
contactando a rede Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (*).

(*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

A União Europeia cofinancia investimentos em infraestruturas rurais com o objetivo de aumentar a competitividade dos setores agrícola e florestal e de melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais. A presente auditoria examinou se a Comissão e os Estados-Membros alcançaram uma otimização dos recursos com os fundos atribuídos. A auditoria constatou que a necessidade de financiamento do desenvolvimento rural da União Europeia nem sempre foi claramente justificada, que a coordenação com outros fundos foi insuficiente e que os procedimentos de seleção não direcionaram sistematicamente o financiamento para os projetos mais eficazes em termos de custos. A Comissão e os Estados-Membros não recolheram informações adequadas sobre a eficácia ou a eficiência das medidas financiadas, o que dificulta a orientação das políticas futuras e a gestão do orçamento em função dos resultados.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações