

2019

Relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2019



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

PT

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

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

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

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2020

PDF ISBN 978-92-847-4780-1 ISSN 2600-1446 doi:10.2865/865313 QJ-AK-20-001-PT-N

Nos termos do artigo 287º, nºs 1 e 4, do TFUE, do artigo 258º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, UE nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014 e (UE) nº 283/2014, e a Decisão nº 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) nº 966/2012, e do artigo 43º do Regulamento (UE) 2018/1877 do Conselho, de 26 de novembro de 2018, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11º Fundo Europeu de Desenvolvimento e que revoga o Regulamento (UE) 2015/323,

**o Tribunal de Contas da União Europeia, na sua reunião de
9 de novembro de 2020, adotou o seu**

Relatório sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2019

O relatório, acompanhado das respostas das instituições às observações do Tribunal, foi enviado às autoridades responsáveis pela quitação e às outras instituições.

Os Membros do Tribunal de Contas são:

Klaus-Heiner LEHNE (Presidente), Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Pietro RUSSO,
Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, Alex BRENNINKMEIJER,
Nikolaos MILIONIS, Bettina JAKOBSEN, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS,
Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, João FIGUEIREDO, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ,
Eva LINDSTRÖM, Tony MURPHY, Hannu TAKKULA, Annemie TURTELBOOM,
Viorel ȘTEFAN, Ivana MALETIĆ, François-Roger CAZALA, Joëlle ELVINGER e
Helga BERGER

Índice

Página

**Relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o
desempenho do orçamento da UE – Situação no final
de 2019**

5

**Respostas das instituições ao Relatório do Tribunal
de Contas Europeu sobre o desempenho do
orçamento da UE – Situação no final de 2019**

314

**Relatório do Tribunal de Contas
Europeu sobre o desempenho do
orçamento da UE – Situação no final
de 2019**

Índice

	Página
Introdução geral	7
Capítulo 1 Quadro de desempenho	9
Capítulo 2 Competitividade para o Crescimento e o Emprego	44
Capítulo 3 Coesão económica, social e territorial	87
Capítulo 4 Recursos Naturais	129
Capítulo 5 Segurança e cidadania	166
Capítulo 6 Europa Global	202
Capítulo 7 Seguimento das recomendações	249
Apêndice	304
Respostas das instituições	314

Introdução geral

0.1. Relativamente ao exercício de 2019, o Tribunal dividiu o seu relatório anual em duas partes distintas. Esta parte incide sobre o *desempenho dos programas* de despesas no âmbito do orçamento da UE.

0.2. Enquanto exercício-piloto, o Tribunal abrange, pela primeira vez no seu relatório anual, o *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução* (RAGE), que constitui o principal relatório de alto nível da Comissão sobre o desempenho do orçamento da UE. Uma vez que este é publicado no final de junho do ano $n + 1$, não foi possível, no passado, abrangê-lo no Relatório Anual do TCE, que é normalmente publicado no início de outubro.

0.3. O presente relatório está dividido em sete capítulos.

- o O capítulo 1 incide sobre um aspeto importante do quadro de desempenho do orçamento da UE: a comunicação de alto nível da Comissão sobre as informações de desempenho, através do RAGE e das declarações sobre os programas (*fichas de programa*). O Tribunal examinou se a Comissão tem um processo sólido para a elaboração destes relatórios e se estes proporcionam uma imagem clara, abrangente e equilibrada do desempenho dos programas de despesas da UE. Para obter as respostas, analisou os relatórios e procedimentos internos da Comissão pertinentes e entrevistou o pessoal da Comissão.
- o Nos capítulos 2 a 6, o Tribunal examina os *resultados* alcançados pelos programas da UE ao abrigo, respetivamente, das rubricas 1a, 1b, 2, 3 e 4 do *quadro financeiro plurianual* para 2014-2020. O objetivo consistiu em determinar a quantidade de informações de desempenho pertinentes que estão disponíveis e, com base nessas informações, avaliar o desempenho dos programas de despesas da UE. Dos 58 programas de despesas, o Tribunal selecionou nove que, no seu conjunto, representam cerca de três quartos de todos os pagamentos efetuados até ao final de 2019 relativamente às *autorizações* do quadro financeiro plurianual para 2014-2020. O Tribunal baseou a sua avaliação nas informações sobre o desempenho provenientes da Comissão (incluindo o RAGE, indicadores de desempenho e avaliações) e em constatações recentes dos seus próprios trabalhos de auditoria e de análise, quando disponíveis. Verificou as informações da Comissão sobre o desempenho em termos da plausibilidade e da coerência com as suas próprias constatações, mas não auditou a sua fiabilidade. Ao analisar os indicadores de desempenho, o Tribunal classificou-os em indicadores de *recursos/realizações/resultados* e de *impacto*, tendo também avaliado se

registavam "progressos suficientes", ou seja, se era provável alcançarem as suas metas. O Tribunal avaliou igualmente o desempenho numa amostra de *operações* que auditou para efeitos da *Declaração de Fiabilidade*.

- o O capítulo 7 apresenta os resultados do seguimento das recomendações de auditoria formuladas em relatórios especiais publicados em 2016.

0.4. A abordagem e a metodologia para a elaboração do presente relatório são explicadas no ***apêndice***.

0.5. O Tribunal procura apresentar as suas observações de uma forma clara e concisa. Nem sempre é possível evitar termos específicos da UE, das suas políticas e orçamento ou da contabilidade e auditoria. No sítio Internet do Tribunal foi publicado um glossário¹ com definições e explicações da maioria destes termos específicos. Os termos definidos no glossário surgem em itálico quando ocorrem pela primeira vez em cada capítulo.

0.6. O Tribunal agradece à Comissão a sua excelente cooperação na elaboração do presente relatório, que é acompanhado das respostas da Comissão às observações formuladas.

¹ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY-AR_2019/GLOSSARY-AR_2019_PT.pdf

Capítulo 1

Quadro de desempenho

Índice

	Pontos
Introdução	1.1.-1.4.
Processo de comunicação de informações de alto nível sobre o desempenho	1.5.-1.23.
O sistema de comunicação de informações sobre o desempenho continua a melhorar	1.5.-1.7.
A Comissão dispõe de bons procedimentos para elaborar relatórios de alto nível sobre o desempenho	1.8.-1.12.
A Comissão não controla nem garante plenamente a fiabilidade das informações sobre o desempenho	1.13.-1.23.
Os dados de acompanhamento provenientes dos Estados-Membros não são totalmente fiáveis, mas a Comissão toma medidas para atenuar os riscos	1.14.-1.18.
O Comité de Controlo da Regulamentação emite um parecer negativo sobre 40% das avaliações que examina	1.19.-1.21.
A Comissão não indica claramente qual a fiabilidade das informações sobre o desempenho no RAGE e nas declarações sobre os programas	1.22.-1.23.
Qualidade dos relatórios de alto nível sobre o desempenho	1.24.-1.39.
Apesar dos progressos realizados, a qualidade de alguns indicadores de desempenho continua a ser um desafio	1.24.-1.25.
Alguns progressos na cobertura de diferentes conjuntos de objetivos pelos relatórios	1.26.-1.28.
O RAGE e as declarações sobre os programas informam mais sobre a eficácia e menos sobre a eficiência e a economia	1.29.-1.30.
O RAGE e as declarações sobre os programas explicam o contexto e os fatores externos em diferentes graus	1.31.-1.32.

A Comissão começou a fazer avaliações sistemáticas do desempenho	1.33.-1.37.
As novas avaliações de desempenho só abrangem parcialmente os objetivos específicos	1.35.
As secções relativas ao desempenho nem sempre incluem análises pormenorizadas	1.36.
Algumas conclusões sobre o desempenho carecem de clareza	1.37.
Os relatórios são cada vez mais equilibrados	1.38.-1.39.
Conclusões e recomendações	1.40.-1.48.
Anexos	
Anexo 1.1 Seguimento dado às recomendações	

Introdução

1.1. A União Europeia (UE) executa as suas políticas através de uma combinação de programas de despesas (como o *Fundo de Coesão* ou o *Horizonte 2020*), financiados ou cofinanciados pelo orçamento da UE, e de instrumentos políticos que não envolvem despesas (essencialmente regulamentos).

1.2. O atual *quadro financeiro plurianual* (QFP) abrange sete anos (de 2014 a 2020) e prevê uma despesa de 1 092 mil milhões de euros. O [quadro 1.1](#) mostra como este QFP está organizado em cinco rubricas operacionais e 58 programas de despesas. Cada um destes programas tem uma série de objetivos, estabelecidos na legislação.

Quadro 1.1 – QFP para 2014-2020

Rubrica do QFP	Limite máximo 2014-2020 (em milhares de milhões de euros)	Número de programas
1a – Competitividade	142,1	23
1b – Coesão	371,4	4
2 – Recursos naturais	420,0	5
3 – Segurança e cidadania	17,7	11
4 – Europa global	66,3	15
Administração e instrumentos especiais	74,7	N/A
TOTAL GERAL	1 092,2	58

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

1.3. A [figura 1.1](#) mostra os relatórios de alto nível da Comissão sobre o desempenho:

- O **Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento (RAGE)** é o principal relatório da Comissão sobre o *desempenho* do orçamento da UE. Faz parte do pacote integrado de relatórios financeiros e de prestação de contas da

Comissão¹ e representa um *contributo* fundamental para o processo de *quitação* anual. Tem por base os relatórios anuais de atividades dos Diretores-Gerais da Comissão e de outros *gestores orçamentais* delegados. É composto por duas secções:

- a **Secção 1 – Desempenho e resultados** avalia os progressos registados na concretização dos objetivos das políticas, com base em indicadores de desempenho²;
- a **Secção 2 – Controlo interno e gestão financeira** informa sobre os resultados alcançados pela Comissão no que se refere à gestão e proteção do orçamento da UE.
- As declarações sobre os programas (***fichas de programa***) mostram os progressos alcançados na realização dos objetivos de cada programa de despesas, com base num conjunto de indicadores sobre a execução do programa e nas informações que os acompanham. Desempenham um papel fundamental no processo de adoção do orçamento. A Comissão deve³ anexá-las ao projeto de orçamento, a fim de justificar o nível de *dotações* que solicita. As declarações sobre os programas contêm mais de 1 000 indicadores.
- Os ***relatórios anuais de atividades (RAA)*** são relatórios de gestão apresentados pelos Diretores-Gerais da Comissão (e outros gestores orçamentais delegados) ao Colégio de Comissários. Têm como principal objetivo apresentar o desempenho da Direção-Geral (DG) em questão (e não dos programas por ela geridos). Os RAA também fornecem informações financeiras e de gestão, incluindo uma *declaração de fiabilidade* assinada por cada Diretor-Geral, em que se indica que os procedimentos de controlo aplicados dão as garantias necessárias de que as despesas foram *legais e regulares* e que os recursos foram utilizados para os fins previstos e de acordo com o princípio da *boa gestão financeira*.

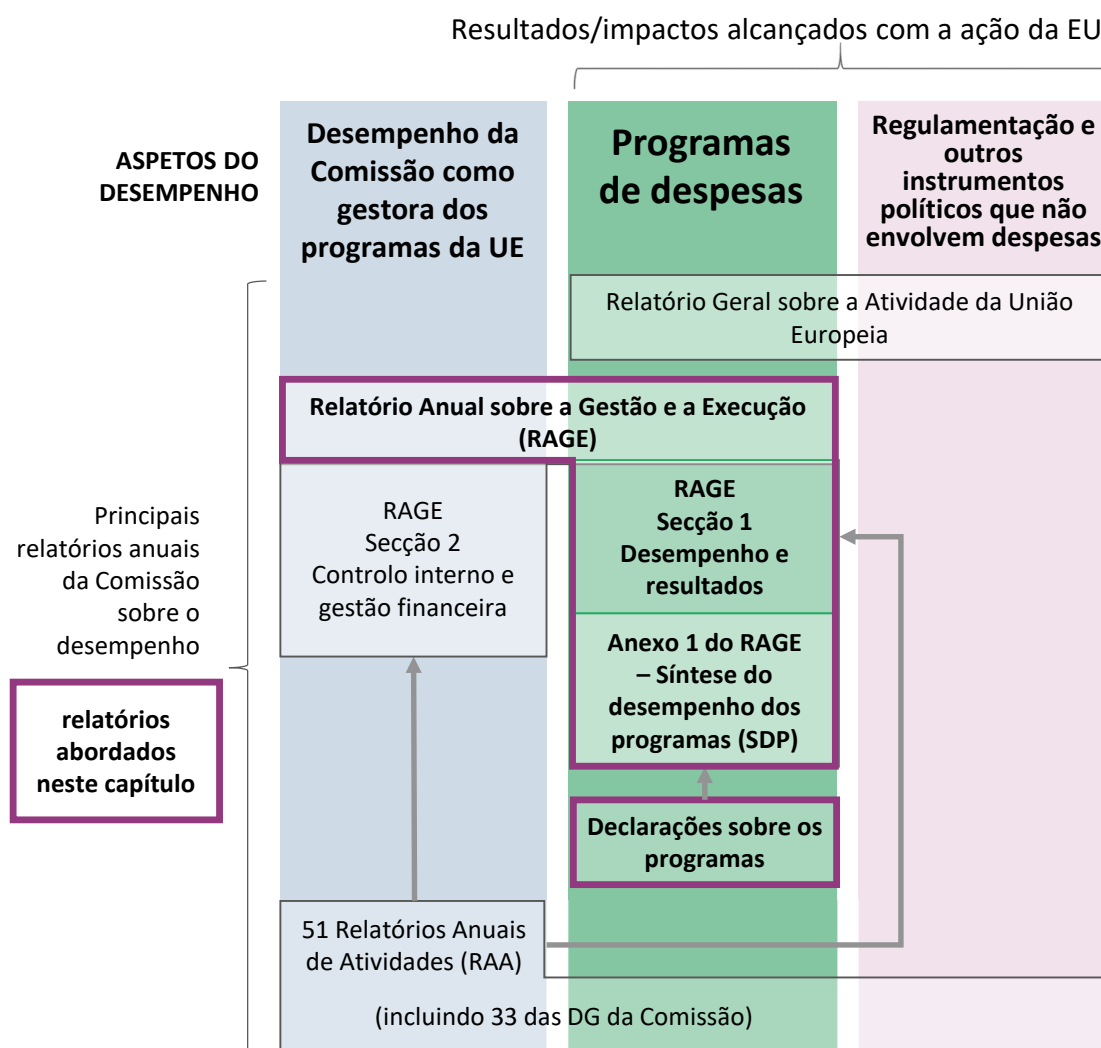
¹ Artigo 247º do Regulamento Financeiro. O pacote integrado de relatórios financeiros e de prestação de contas inclui também as *contas consolidadas*, uma previsão a longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída que abrange os próximos cinco anos, o relatório anual de auditoria interna e o relatório sobre o acompanhamento da quitação.

² Artigo 318º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e artigo 247º, nº 1, alínea e), do Regulamento Financeiro.

³ Artigo 41º, nº 1 e nº 3, alínea h), do Regulamento Financeiro.

- O **Relatório Geral sobre a Atividade da União Europeia** vai além do orçamento da UE e abrange políticas mais amplas da União, agrupadas em capítulos temáticos que correspondem às dez prioridades da Comissão Juncker (2014-2019).

Figura 1.1 – Principais relatórios da Comissão sobre o desempenho



Fonte: TCE.

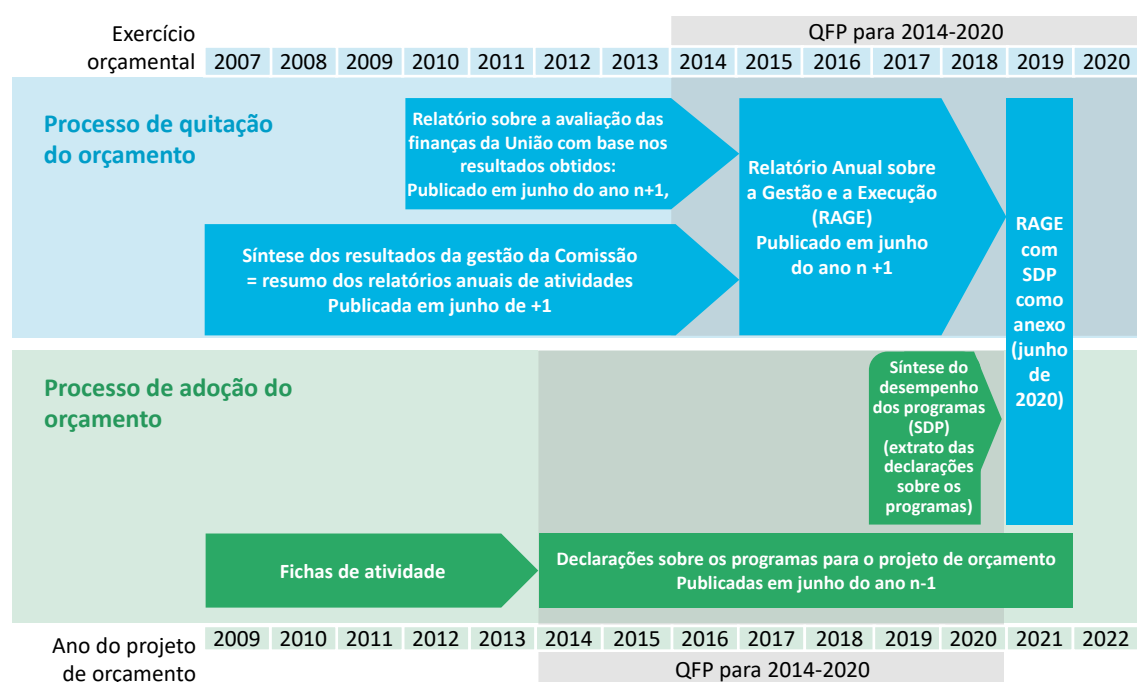
1.4. O presente capítulo abrange os dois principais relatórios diretamente relacionados com o desempenho do orçamento da UE e os seus programas de despesas: o RAGE (secção 1) e as declarações sobre os programas. O Tribunal analisou uma seleção de nove programas de despesas, que representam, no seu conjunto, 74% dos pagamentos realizados até ao final de 2019 ao abrigo das cinco rubricas operacionais do atual QFP. No **apêndice** é apresentada a metodologia utilizada. O **anexo 1.1** apresenta os resultados do seguimento dado às recomendações formuladas no capítulo 3 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2016.

Processo de comunicação de informações de alto nível sobre o desempenho

O sistema de comunicação de informações sobre o desempenho continua a registar melhorias

1.5. A [figura 1.2](#) mostra como a comunicação de informações sobre o desempenho pela Comissão evoluiu de uma coleção de relatórios díspares para um conjunto mais coerente. Esta evolução positiva não responde plenamente às observações anteriores do Tribunal⁴ no que diz respeito à acessibilidade das informações sobre o desempenho.

Figura 1.2 – Comunicação de informações sobre o desempenho pela Comissão ao longo do tempo



Fonte: TCE.

⁴ Ver ponto 3.73, nº 6, do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2016.

1.6. O projeto de orçamento para 2019 trouxe uma inovação: uma "*síntese do desempenho dos programas*" (SDP), na qual a Comissão resume as declarações sobre os programas. Este documento apresenta de forma concisa cada programa de despesas, com base numa seleção de indicadores das declarações sobre os programas.

1.7. Os relatórios deste ano (publicados em 2020) revelaram três melhorias importantes:

- o a SDP passou a ser um anexo do RAGE, criando-se assim uma ligação entre os procedimentos de adoção do orçamento e de quitação. A *autoridade orçamental* pode agora reexaminar os indicadores das declarações sobre os programas incluídos na SDP ao avaliar a execução do orçamento, depois de ter utilizado os mesmos indicadores dois anos antes para apoiar a sua decisão de aprovar o orçamento;
- o tanto as declarações sobre os programas como a SDP incluem agora secções nas quais a Comissão visa fornecer uma avaliação explícita do desempenho de cada programa;
- o embora as declarações sobre os programas que acompanham o projeto de orçamento para 2021 já digam respeito ao próximo período do QFP (2021-2027), apresentam indicadores e relatórios sobre o desempenho dos programas no âmbito do QFP para 2014-2020. Esta situação contrasta com o final do período anterior (2007-2013), uma vez que as declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2014, publicadas em 2013, não abrangiam o desempenho dos programas de 2007-2013. A alteração revela-se útil, pois, como mostra a [figura 1.3](#), os programas continuam a produzir resultados muito depois do final do período do QFP correspondente.

Figura 1.3 – Os programas de despesas continuam a produzir resultados após o fim do período do QFP



Esta figura é uma ilustração aproximada do intervalo de tempo que existe entre a altura em que se gasta dinheiro num programa e a altura em que o programa produz resultados. O perfil temporal real das despesas e da produção de resultados difere segundo os programas e os períodos do QFP.

Fonte: TCE.

A Comissão dispõe de bons procedimentos para elaborar relatórios de alto nível sobre o desempenho

1.8. A elaboração do RAGE e das declarações sobre os programas segue procedimentos bem definidos e atualizados anualmente, em que participam dois dos "serviços centrais" da Comissão (o Secretariado-Geral e a Direção-Geral do Orçamento (DG BUDG)), as várias DG responsáveis pela gestão dos programas de despesas e o Colégio de Comissários. O **quadro 1.2** mostra as funções dos vários participantes.

Quadro 1.2 – A comunicação de informações de alto nível sobre o desempenho pela Comissão assenta em procedimentos bem definidos

Relatório sobre o desempenho	Serviços Centrais (DG BUDG/SEC GEN)	DG	Colégio
RAGE	<ul style="list-style-type: none"> elaboram o relatório seguem as orientações estratégicas do Conselho de Administração Institucional consultam as DG responsáveis 	<ul style="list-style-type: none"> indicam as principais questões/mensagens a incluir no RAGE nas suas declarações sobre os programas e RAA formulam comentários sobre os projetos de documento 	<ul style="list-style-type: none"> assegura a coerência das mensagens políticas adota o relatório
SDP (anexa ao RAGE)	<ul style="list-style-type: none"> elaboram o relatório selecionam os indicadores das declarações sobre os programas a incluir definem a metodologia para o cálculo dos progressos na concretização da meta consultam as DG responsáveis 	<ul style="list-style-type: none"> indicam as principais questões/mensagens a incluir na SDP nas suas declarações sobre os programas e RAA formulam comentários sobre os projetos de documento 	<ul style="list-style-type: none"> assegura a coerência das mensagens políticas aprova o relatório (no âmbito do RAGE)

Relatório sobre o desempenho	Serviços Centrais (DG BUDG/SEC GEN)	DG	Colégio
Declarações sobre os programas	<ul style="list-style-type: none"> o elaboram modelos/instruções/orientações ("circular sobre o orçamento") e disponibilizam formação o analisam os projetos de documentos e enviam comentários às DG responsáveis 	<ul style="list-style-type: none"> o recolhem dados para os indicadores o elaboram o documento 	o aprova o relatório (no âmbito da proposta de projeto de orçamento)
RAA	<ul style="list-style-type: none"> o elaboram modelos/instruções/orientações o analisam os projetos de documentos e enviam comentários às DG responsáveis o organizam análises pelos pares 	<ul style="list-style-type: none"> o elaboram o relatório o validam o relatório (Diretores-Gerais) 	o decide sobre o seguimento a efetuar

Fonte: TCE.

1.9. Os requisitos fundamentais aplicáveis à comunicação de informações sobre o desempenho pela Comissão são estabelecidos no TFUE, no *Regulamento Financeiro* e noutros atos legislativos. Além disso, as orientações para legislar melhor⁵ definem normas relativas a dois contributos fundamentais para as declarações sobre os programas e o RAGE: informações de acompanhamento (incluindo os indicadores de desempenho) e avaliações (dos *efeitos* das medidas das políticas).

1.10. Todos os anos, os serviços centrais da Comissão traduzem estes requisitos em instruções pormenorizadas, orientações e modelos que abrangem aspetos como, por exemplo:

- o alterações no conteúdo e na estrutura dos relatórios;

⁵ Orientações para legislar melhor, SWD(2017) 350.

- o a utilização de fontes de informação sobre o desempenho, incluindo indicadores de desempenho, avaliações e relatórios do TCE;
- o disposições relativas à análise pelos serviços centrais e ao exame pelos pares por outras DG, a fim de garantir a qualidade e a harmonização;
- o objetivos intermédios, com prazos claros, de modo a garantir a publicação atempada.

1.11. Os serviços centrais não fornecem instruções para o RAGE em si (incluindo a SDP), pois são diretamente responsáveis pela sua elaboração. No entanto, recebem orientações do *Conselho de Administração Institucional* da Comissão.

1.12. Os serviços centrais também selecionam os indicadores das declarações sobre os programas a incluir no RAGE (mais especificamente no seu anexo, a SDP). Nos nove programas de despesas que o Tribunal analisou, observou que a seleção de indicadores incluídos na SDP tendia a dar uma imagem mais positiva do que o conjunto completo abrangido pelas declarações sobre os programas. Como mostra o [quadro 1.3](#), o Tribunal considerou que 68% dos indicadores incluídos na SDP "registavam progressos suficientes", contra 44% dos indicadores incluídos nas declarações sobre os programas. Além disso, os indicadores selecionados para a SDP revelaram um progresso médio na concretização da meta de 64%, contra 46% no caso de todos os indicadores incluídos nas declarações sobre os programas.

Quadro 1.3 – Os indicadores selecionados para a SDP dão uma imagem mais positiva do que os indicadores das declarações sobre os programas

	Indicadores das declarações sobre os programas	Indicadores selecionados para a SDP
Todos os indicadores	258	71
Indicadores que "registam progressos suficientes"	114 (44%)	48 (68%)
média dos progressos alcançados na concretização da meta	46%	64%

Fonte: TCE, com base nas [declarações sobre os programas que acompanham o projeto de orçamento para 2021](#) e no [RAGE de 2019](#). SDP, pp. 73-215).

A Comissão não controla nem garante plenamente a fiabilidade das informações sobre o desempenho

1.13. O RAGE e as declarações sobre os programas baseiam-se em dados de acompanhamento e avaliações dos programas.

Os dados de acompanhamento provenientes dos Estados-Membros não são totalmente fiáveis, mas a Comissão toma medidas para atenuar os riscos

1.14. A maioria dos dados de acompanhamento utilizados nos indicadores de desempenho são comunicados pelos Estados-Membros ou provêm de dados gerados pela DG responsável por um determinado programa. Alguns dados são elaborados pelo Eurostat ou por organizações internacionais.

1.15. Ao comparar as declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2020 com as relativas ao projeto de orçamento para 2021, o Tribunal constatou que, para um terço de todos os indicadores da amostra, os dados já comunicados no ano passado tinham sido modificados no presente ano (ver [quadro 1.4](#)). Um terço destes ajustamentos excedia 50% do valor inicialmente comunicado. Os ajustamentos em alta foram duas vezes mais frequentes do que os ajustamentos em baixa. Estes ajustamentos frequentes, quer devido à correção de erros de introdução, quer devido à disponibilidade de dados atualizados e mais precisos, significam que é necessário tratar com cautela os valores comunicados.

Quadro 1.4 – Num terço dos indicadores, os dados comunicados tiveram de ser corrigidos

Casos com ajustamento em baixa de			Casos com ajustamento em alta de		
mais de 50%	10-50%	1-10%	1-10%	10-50%	mais de 50%
3%	5%	4%	7%	5%	8%

Fonte: TCE, com base nas [declarações sobre os programas que acompanham o projeto de orçamento para 2020](#) e nas [declarações sobre os programas que acompanham o projeto de orçamento para 2021](#).

1.16. As Direções-Gerais da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI) e da Política Regional e Urbana (DG REGIO) atenuaram o risco de dados não fiáveis. Ambas as DG obtiveram dos Estados-Membros os dados para a maioria dos seus indicadores. O Tribunal verificou que tanto a DG AGRI como a DG REGIO realizaram controlos de qualidade automatizados dos dados recebidos dos Estados-Membros. Estes controlos abrangeram aspetos como a exaustividade, a plausibilidade e a coerência dos dados. Os problemas identificados foram objeto de seguimento junto das instituições pertinentes dos Estados-Membros em causa.

1.17. Além disso, a DG REGIO realizou uma série de auditorias temáticas nos Estados-Membros, centradas na fiabilidade dos dados sobre o desempenho (ver [caixa 1.1](#)). Estas auditorias referiam-se a um acontecimento pontual em 2019: a atribuição da "*reserva de desempenho*" da política de coesão, uma dotação orçamental destinada a prioridades cujos objetivos intermédios tivessem sido alcançados (ver também ponto 3.23). O seu objetivo era mitigar o risco de comunicação de *realizações* e *resultados* incorretos ou inflacionados, o que poderia ter dado lugar a uma atribuição indevida da reserva de desempenho. A DG AGRI não realizou auditorias comparáveis.

Caixa 1.1

Exemplos de problemas ao nível da fiabilidade dos dados detetados pelas auditorias da DG REGIO nos Estados-Membros

No âmbito da libertação da reserva de desempenho, a DG REGIO realizou 26 auditorias em catorze Estados-Membros. Em oito casos⁶, foram detetadas deficiências materiais, tais como:

- a agregação manual (em vez de automática) de dados e a falta de procedimentos claros para a agregação e a validação dos dados dos indicadores, o que deu origem a erros;
- a falta de uma pista de auditoria;
- discrepâncias entre os dados sobre o desempenho nos sistemas informáticos e as fontes desses dados;
- disponibilização de instruções insuficientes aos beneficiários;

⁶ Fonte: *Reliability of performance indicators – feedback from European Commission audits*, apresentação realizada durante a reunião da rede de avaliação, Bruxelas, REGIO C.3 (Audit II), 20 de junho de 2018.

- o ausência ou insuficiência de verificações de gestão.

As auditorias também destacaram boas práticas, tais como:

- o a criação de uma plataforma para o intercâmbio eletrónico de informações entre os beneficiários e as *autoridades responsáveis pelos programas* em diferentes regiões e entre os fundos;
- o a formação de uma equipa dedicada ao acompanhamento e à avaliação, que permite à *autoridade de gestão* adquirir e reter conhecimentos especializados.

1.18. As DG estão sujeitas a **auditorias pelo Serviço de Auditoria Interna (SAI) da Comissão**. Estas auditorias permitiram melhorar a fiabilidade dos dados sobre o desempenho:

- o numa auditoria de 2016 sobre a conceção do sistema de medição do desempenho da DG AGRI, o SAI detetou insuficiências significativas no estabelecimento de objetivos, nos indicadores utilizados e na recolha de dados. Concluiu que estas insuficiências poderiam prejudicar a capacidade de a DG AGRI acompanhar, avaliar e prestar informações sobre o desempenho da PAC de 2014-2020⁷. Desde então, de acordo com o SAI, a DG AGRI melhorou⁸ a recolha e a disponibilidade de dados mediante a formulação de orientações⁹ e a publicação de mais informações sobre os indicadores¹⁰.

⁷ "Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Relatório anual à autoridade de quitação sobre as auditorias internas realizadas em 2016" (artigo 99.º, nº 5, do Regulamento Financeiro), COM(2017) 497, p. 8.

⁸ Documento de trabalho dos serviços da Comissão: relatório anual à autoridade de quitação sobre as auditorias internas realizadas em 2019, que acompanha o documento "Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal de Contas: Relatório anual à autoridade de quitação sobre as auditorias internas realizadas em 2019", COM(2020) 268 final, p. 57.

⁹ Ver, por exemplo, o documento de orientação *Assessment of RDP Results: How to Prepare for Reporting on Evaluation in 2017*, 2016.

¹⁰ https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DataPortal/cmef_indicators.html

- o Em 2019, o SAI auditou o acompanhamento do desempenho por parte da DG REGIO e das Direções-Gerais do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL) e dos Assuntos Marítimos e das Pescas (DG MARE)¹¹. No que se refere à DG REGIO e à DG EMPL, verificou que existiam insuficiências no que se refere à fiabilidade dos dados sobre o desempenho. O SAI recomendou que a DG REGIO disponibilizasse instruções claras às *autoridades de auditoria* e formulasse conclusões sobre o nível de garantia retirado do seu trabalho no plano da fiabilidade dos dados sobre o desempenho¹². Em resposta, a DG REGIO e a DG EMPL elaboraram um plano de ação conjunto, que está a ser aplicado atualmente. No seu RAA de 2019, a DG REGIO indicou que tinha garantias razoáveis quanto à fiabilidade dos dados sobre o desempenho da maioria dos programas (71%), mas que existiam lacunas em matéria de garantia devido à insuficiência do trabalho de auditoria (26% dos programas) e ainda subsistiam algumas deficiências graves (2%)¹³.

O Comité de Controlo da Regulamentação emite um parecer negativo sobre 40% das avaliações que examina

1.19. Uma avaliação é um instrumento que permite apreciar o impacto de medidas das políticas, como os programas de despesas. O Regulamento Financeiro¹⁴ exige "avaliações *ex ante* e retrospectivas" para todos os "programas e [...] atividades que impliquem despesas importantes". A legislação que estabelece os diferentes programas de despesas especifica geralmente o tipo e o calendário das avaliações necessárias, que em alguns casos inclui uma avaliação intercalar alguns anos após o lançamento do programa.

¹¹ RAA da DG REGIO relativo a 2019, p. 46.

¹² Documento de trabalho dos serviços da Comissão: relatório anual à autoridade de quitação sobre as auditorias internas realizadas em 2019, que acompanha o documento "Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal de Contas: Relatório anual à autoridade de quitação sobre as auditorias internas realizadas em 2019", COM(2020) 268 final, p. 8.

¹³ RAA da DG REGIO relativo a 2019, p. 39.

¹⁴ Artigo 34º do Regulamento Financeiro.

1.20. As avaliações são realizadas pelas Direções-Gerais responsáveis por um determinado programa e são publicadas como *documentos de trabalho dos serviços da Comissão*. Geralmente, são apoiadas por estudos encomendados a peritos externos, que são publicados juntamente com as avaliações. A Comissão define os cadernos de encargos destes estudos, em conformidade com as orientações para legislar melhor. Estas orientações estabelecem conceitos e princípios fundamentais, como a exigência de que as avaliações sejam baseadas em provas, e os cinco critérios que cada avaliação deve utilizar:

- o qual foi o nível de eficácia da medida da UE?
- o qual foi o nível de eficiência da medida da UE?
- o qual é o nível de relevância da medida da UE?
- o qual é o nível de coerência da medida da UE no plano interno e com outras medidas (da UE)?
- o qual é o valor acrescentado da medida?

1.21. O Comité de Controlo da Regulamentação da Comissão, composto por quatro altos funcionários da Comissão (incluindo o seu Presidente) e três membros externos, verifica a qualidade dos projetos de avaliação. O Comité de Controlo da Regulamentação da Comissão examinou cerca de um quinto de todas as avaliações elaboradas¹⁵ e emitiu um parecer inicial negativo sobre aproximadamente 40%. De acordo com a avaliação do próprio Comité de Controlo da Regulamentação da Comissão¹⁶, embora o seu escrutínio conduza frequentemente a melhorias na apresentação das avaliações ou na validade das suas conclusões, muitas vezes chega demasiado tarde para remediar as falhas de conceção ou de metodologia que podem afetar a avaliação da eficácia, da eficiência, da coerência, da pertinência e do valor acrescentado das políticas e programas da UE.

¹⁵ Documento de análise 02/2020 do TCE, "O processo legislativo na União Europeia após quase 20 anos a Legislar Melhor".

¹⁶ Comité de Controlo da Regulamentação, relatório anual de 2019.

A Comissão não indica claramente qual a fiabilidade das informações sobre o desempenho no RAGE e nas declarações sobre os programas

1.22. A Comissão não indica claramente qual a fiabilidade dos dados comunicados no RAGE e nas declarações sobre os programas (ver também ponto 3.73, nº 5, do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2016). Na sua quitação de 2018¹⁷, o Parlamento Europeu lamentou este facto, declarando que "o Colégio de Comissários [assume] a responsabilidade política global pela gestão financeira do orçamento da União, mas não pelas informações sobre o desempenho e os resultados".

1.23. O RAGE não menciona a fiabilidade dos dados em relação a indicadores específicos. Nas declarações sobre os programas, a Comissão apresenta ocasionalmente declarações de exoneração de responsabilidade sobre a fiabilidade ou a qualidade dos diferentes indicadores. Seis dos 258 indicadores analisados pelo Tribunal continham estas declarações de exoneração de responsabilidade. Ao contrário dos RAA (ver [caixa 1.2](#)), as instruções pertinentes não exigem que estas declarações de exoneração de responsabilidade figurem nas declarações sobre os programas. Por conseguinte, não existe qualquer garantia de que abranjam todos os indicadores que apresentam problemas de fiabilidade ou de qualidade.

¹⁷ Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de maio de 2020, que contém as observações que constituem parte integrante das decisões sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2018, Secção III – Comissão e agências de execução (2019/2055(DEC)).

Caixa 1.2

Garantias dadas nos RAA

Os RAA contêm uma declaração de fiabilidade assinada pelo Diretor-Geral pertinente, em que se declara que fornecem uma visão fiável, integral e exata da situação na DG/*agência executiva*¹⁸. Antes de assinar uma declaração de fiabilidade, espera-se que um Diretor-Geral avalie se os dados para os indicadores¹⁹:

- provêm de uma fonte reconhecida internacionalmente;
- estão sujeitos a um processo de controlo de qualidade de dados bem consolidado e documentado;
- são reprodutíveis (ou seja, não são arbitrários).

Se considerar que um indicador não é fiável, a DG deve explicar as insuficiências e decidir a adoção de medidas adicionais, que podem incluir deixar de prestar informações sobre o indicador não fiável, prestar informações sobre o indicador acompanhando-as de uma declaração de exoneração de responsabilidade ou introduzir um processo de controlo de qualidade dos dados.

¹⁸ Modelo para o RAA relativo a 2019, nota de rodapé 28, p. 39.

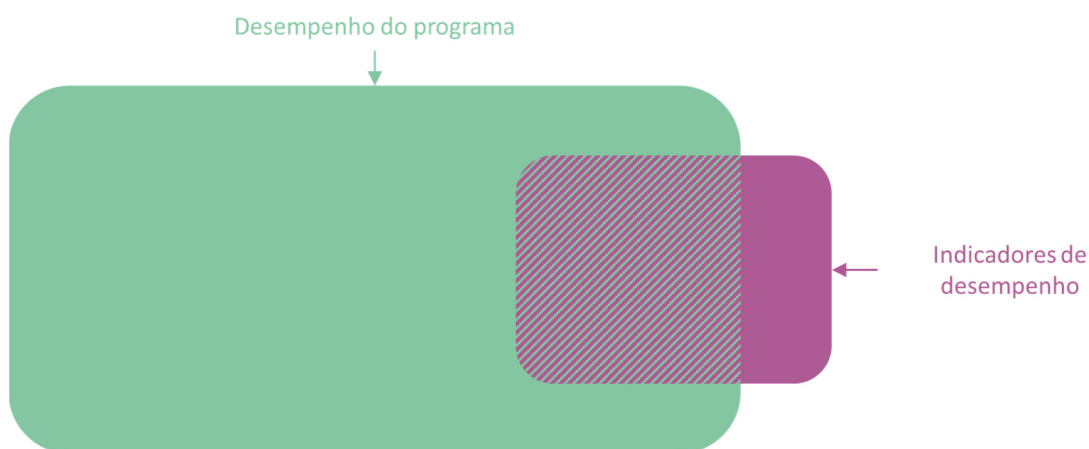
¹⁹ Modelo para os anexos do RAA relativo a 2019, Anexo 12 – quadros de desempenho, pp. 22-23.

Qualidade dos relatórios de alto nível sobre o desempenho

Apesar dos progressos realizados, a qualidade de alguns indicadores de desempenho permanece problemática

1.24. Em geral, devido às limitações que lhes são inerentes, os indicadores de desempenho podem apenas oferecer uma imagem incompleta do desempenho do programa. Há aspetos do desempenho do programa que os indicadores não captam, ou captam mal. Por outro lado, alguns indicadores não são pertinentes para avaliar o desempenho (ver exemplos dos pontos 4.20 a 4.21), porque não estão ligados aos objetivos do programa ou não são influenciados pelas suas ações (ver [figura 1.4](#)).

Figura 1.4 – Os indicadores não incapazes de dar uma imagem completa do desempenho



Fonte: TCE.

1.25. O Tribunal analisou a qualidade dos indicadores de desempenho no seu Relatório Anual relativo a 2018²⁰, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2019, e assinalou várias questões. Recomendou também a introdução de melhorias na qualidade dos indicadores de desempenho (recomendações 3.1, 3.2, 3.3 e 3.4²¹). A análise efetuada pelo Tribunal

²⁰ Ver pontos 3.21 a 3.35 e 3.80 a 3.83 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2018.

²¹ Ver ponto 3.85 do Relatório Anual relativo a 2018.

das declarações sobre os programas para os projetos de orçamento relativos a 2020 e 2021 indica tanto os progressos como os desafios remanescentes:

- o **equilíbrio entre os diferentes tipos de indicadores:** cerca de 60% de todos os indicadores da amostra são indicadores de recursos e de realizações. Os restantes são indicadores de *resultados* e de impacto. Uma vez que os indicadores são definidos para todo o período de duração de um QFP, o Tribunal não pode assinalar qualquer melhoria a este respeito. Os *indicadores de resultados* são particularmente úteis para avaliar de forma contínua o desempenho do programa, pois podem colmatar a lacuna entre as suas realizações imediatas e os efeitos previstos a mais longo prazo.
- o **disponibilidade de dados recentes:** os dados relativos a cerca de um quarto dos indicadores das declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2019 eram de 2015 ou anteriores, ou não estavam disponíveis. A situação melhorou consideravelmente nas declarações sobre os programas respeitantes aos projetos de orçamento para 2020 e 2021. O [quadro 1.5](#) mostra que a percentagem global dos indicadores com dados antigos ou sem dados diminuiu 18 pontos percentuais nos últimos dois anos.

Quadro 1.5 – Menos indicadores com dados antigos ou sem dados

	Declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento		
	2019	2020	2021
	publicado em:		
	2018	2019	2020
Percentagem de indicadores para os quais os dados mais recentes remontam a, pelo menos, três anos antes	10%	8%	6%
Percentagem de indicadores para os quais não há dados disponíveis	15%	4%	1%
TOTAL	25%	12%	7%

Fonte: TCE.

- o **cálculo dos progressos na concretização da meta do programa:** no seu Relatório Anual relativo a 2018, o Tribunal constatou que, para mais de 40% dos indicadores da amostra analisada, não foi possível calcular os progressos na concretização da meta estabelecida devido à falta de quantificação de bases de referência, metas ou dados sobre o que foi alcançado. Os dois conjuntos seguintes de declarações sobre os programas (respeitantes aos projetos de orçamento para 2020 e 2021) mostraram uma melhoria gradual no plano da exaustividade dos dados. A percentagem de indicadores para os quais não é possível calcular os progressos na concretização da meta caiu 16 pontos percentuais. No entanto, esta percentagem continua a ser significativa (26%).
- o **estabelecimento de metas:** no seu Relatório Anual relativo a 2018, o Tribunal observou que 14% dos indicadores da amostra analisada tinham metas pouco ambiciosas. Para o presente relatório, o Tribunal analisou a forma como as metas foram estabelecidas e atualizadas, identificando quatro tipos principais de procedimentos de estabelecimento de metas, com diferentes graus de transparência (ver [quadro 1.6](#)). Observou também que, em cerca de metade dos indicadores que analisou, as metas tinham tido revistas desde o início do QFP.

Quadro 1.6 – Transparência no estabelecimento de metas

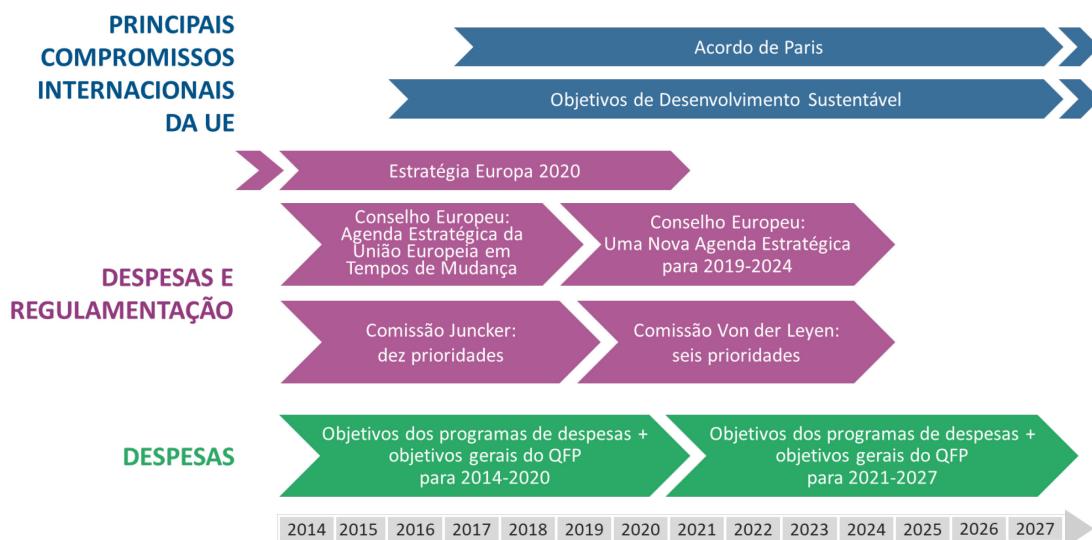
Procedimentos de estabelecimento de metas	Nível de transparência	Frequência
Legislação	Muito elevado	Procedimento raro, exceto no FEIE
Transposição dos compromissos internacionais da UE	Muito elevado	Procedimento raro, exceto no ICD
Programas nacionais/regionais	Elevado	Procedimento generalizado; predominante no <i>Fundo de Coesão</i> , FEDER, FEADER e FAMI
DG responsável	Baixo	Procedimento generalizado; predominante no Horizonte 2020, FEIE, FEAGA, ICD e IEV

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Alguns progressos na cobertura de diferentes conjuntos de objetivos pelos relatórios

1.26. A Comissão comunica informações sobre diferentes conjuntos de objetivos que a UE estabeleceu para si própria a vários níveis²² (ver *figura 1.5*).

Figura 1.5 – A UE esforça-se por alcançar vários conjuntos de objetivos



Fonte: TCE.

1.27. As declarações sobre os programas e a secção 1 do RAGE são dedicadas ao desempenho do orçamento da UE e dos seus programas de despesas e centram-se nos objetivos gerais e específicos destes programas, tal como definidos na legislação pertinente. Em secções separadas e claramente identificáveis, estes documentos também fornecem informações sobre a contribuição dos programas de despesas da UE para objetivos transversais (ação climática, biodiversidade e ar limpo). No entanto, as informações sobre a contribuição dos programas de despesa da UE para a igualdade de género²³ e os Objetivos de *Desenvolvimento Sustentável* das Nações Unidas²⁴ são limitadas. Por vezes, as declarações sobre os programas e a secção 1 do RAGE também fazem referência aos grandes objetivos da *Estratégia Europa 2020* e ao Acordo de Paris.

²² Ver também ponto 13 do Documento de análise 06/2018 do Tribunal, *The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework (Briefing paper)*.

²³ Está atualmente em curso uma auditoria sobre a *integração* da igualdade de género nos programas da UE.

²⁴ Ver também o documento de análise 07/2019 do TCE, "Comunicação de informações sobre sustentabilidade: balanço da situação nas instituições e agências da UE".

1.28. O Tribunal observou uma importante mudança positiva na cobertura dos objetivos no RAGE. No passado, o anexo 1 do RAGE proporcionava uma breve descrição dos indicadores de desempenho ligados às dez prioridades da Comissão Juncker (que diferiam dos objetivos dos programas de despesas). No entanto, a partir deste ano, o anterior anexo 1 foi substituído pela SDP, que, à semelhança da secção 1 do RAGE, informa sobre os objetivos dos programas de despesas. Esta alteração aumenta a harmonização entre o relatório principal e o anexo.

O RAGE e as declarações sobre os programas informam mais sobre a eficácia e menos sobre a eficiência e a *economia*

1.29. O TFUE²⁵ exige que a Comissão execute o orçamento em cooperação com os Estados-Membros, tendo em conta os princípios da *boa gestão financeira*. O Regulamento Financeiro²⁶ define estes princípios da seguinte forma:

- **eficácia** – medida segundo a qual os objetivos visados são cumpridos através das atividades realizada;
- **eficiência** – a melhor relação entre os recursos utilizados, as atividades realizadas e o cumprimento dos objetivos;
- **economia** – a disponibilização dos recursos em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas, e ao melhor preço.

1.30. O RAGE e as declarações sobre os programas não cobrem de igual modo os três aspetos da boa gestão financeira:

- as declarações sobre os programas centram-se nos aspetos da eficácia dos programas. Fornecem algumas informações sobre a eficiência, embora não de forma sistemática. As informações sobre a economia limitam-se aos dados sobre os montantes gastos em cada programa. As declarações sobre os programas também se referem a avaliações recentes, para as quais a eficácia e eficiência do programa são critérios obrigatórios (ver ponto [1.20](#));

²⁵ Artigo 317º do TFUE.

²⁶ Ver artigos 33º, nº 1, alíneas a) a c), do Regulamento Financeiro.

- o a secção 1 do RAGE cobre de forma concisa os programas de despesas com a maior dotação orçamental ao abrigo de cada rubrica do QFP. Explica as principais características do programa e os progressos realizados na concretização dos objetivos gerais, ao mesmo tempo que destaca exemplos de atividades levadas a cabo durante o ano. As referências ao desempenho tendem a ser genéricas, sem cobrir a eficiência e a economia. A SDP, um anexo do RAGE, é mais pormenorizada, dedicando algumas páginas a cada programa de despesas. Tal como as declarações sobre os programas, a SDP centra-se na eficácia.

O RAGE e as declarações sobre os programas explicam o contexto e os fatores externos em diferentes graus

1.31. Os programas de despesas da UE estão sujeitos à influência de fatores externos, que podem afetar os seus resultados e impactos em diferentes graus. Estes fatores externos incluem a existência de programas semelhantes de despesa pública nacionais, regionais e locais nos Estados-Membros da UE ou em países terceiros, e o contexto económico, social, ambiental e de segurança mais amplo em que se inserem as suas atividades. O Tribunal analisou em que medida os relatórios de alto nível explicavam fatores externos relevantes e o seu impacto no desempenho.

1.32. Desta análise resultou um quadro heterogéneo. As declarações sobre os programas e a SDP incluíam informações bastante limitadas sobre os fatores externos em relação ao Horizonte 2020, ao *Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos* (FEIE), ao *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional* (FEDER), ao *Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural* (FEADER) e ao Fundo de Coesão. Porém, no respeitante ao Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD), ao Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV), ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e ao *Fundo Europeu Agrícola de Garantia* (FEAGA), explicavam de que forma os fatores externos afetavam o seu contexto geral de funcionamento e a concretização dos seus objetivos, como ilustram os exemplos de boas práticas na [caixa 1.3](#).

Caixa 1.3

Exemplos de fatores externos tidos em conta nas declarações sobre os programas e na SDP (IEV)

"Na vizinhança meridional, determinados fatores externos, como a instabilidade política e a situação de segurança, estão a dificultar o progresso. A cooperação com os países parceiros no Norte de África é complexa e depende de parâmetros em evolução, em especial na Líbia. Em toda a região do Médio Oriente, o impacto dos conflitos em curso, a insegurança e a má governação desestabilizam os parceiros da UE, perturbam o comércio e o investimento e limitam as oportunidades para a população. O grande número de refugiados e de pessoas deslocadas exacerba estas deficiências estruturais."²⁷ [Tradução do TCE]

"De um modo geral, a tendência na vizinhança tem sido flutuante, mas observa-se uma melhoria em comparação com a base de referência. Há também muitos fatores externos, que podem influenciar as pontuações gerais (como a instabilidade política, a situação de segurança, etc.), o que faz com que estes indicadores só indiretamente possam ser influenciados pela ação da UE."²⁸ [Tradução do TCE]

A Comissão começou a fazer avaliações sistemáticas do desempenho

1.33. O último conjunto de relatórios de alto nível publicado em junho de 2020 introduziu novas secções consagradas à análise das informações disponíveis sobre o desempenho de cada programa:

- o nas declarações sobre os programas, esta secção designa-se por "desempenho do programa". De acordo com a Comissão, tem por objetivo apresentar as informações-chave sobre o desempenho de forma sucinta, a fim de oferecer um resumo do desempenho do programa até à data²⁹.

²⁷ SDP relativa ao IEV, junho de 2020, p. 183.

²⁸ Declaração sobre o programa relativa ao IEV, respeitante ao projeto de orçamento para 2021, objetivo específico 1, indicador 2: "ENI weighted score based on eight external sources", p. 11.

²⁹ Ver circular sobre o orçamento para 2020, p. 78: secção III. 3. "Performance information – assessment of the performance of the programme".

- o a Comissão introduziu na SDP secções semelhantes ("avaliação do desempenho") para cada programa. A análise é essencialmente igual à das declarações sobre os programas, mas em geral é mais breve e menos pormenorizada.

1.34. Em muitos casos, esta análise leva a conclusões sobre os progressos realizados, até à data, no sentido da concretização dos objetivos dos programas. O Tribunal considera que se trata de um importante passo positivo para a comunicação anual de informações sobre o desempenho dos programas mais claras, transparentes e abrangentes.

As novas avaliações de desempenho só abrangem parcialmente os objetivos específicos

1.35. O Tribunal analisou se as novas secções relativas ao desempenho nas declarações sobre os programas abrangiam todos os objetivos dos programas. Concluiu que as declarações sobre os programas fornecem uma análise de todos os objetivos gerais do programa, mas que os seus objetivos específicos nem sempre recebem o mesmo nível de cobertura – que varia entre total (por exemplo, para o ICD e o FEADER) e parcial (por exemplo, para o FEAGA, o IEV e o Horizonte 2020).

As secções relativas ao desempenho nem sempre incluem análises pormenorizadas

1.36. De acordo com as instruções da Comissão, as secções sobre o desempenho devem incluir as principais realizações, os desafios fundamentais em matéria de execução e uma explicação para qualquer desvio em relação aos objetivos intermédios e às metas. Estas instruções foram seguidas em algumas das secções relativas ao desempenho analisadas pelo Tribunal, que apresentam um quadro mais amplo do desempenho. Outras eram menos informativas, por se centrarem quase exclusivamente nos indicadores ou incluírem descrições das atividades realizadas, o que não informa o leitor sobre o desempenho do programa.

Algumas conclusões sobre o desempenho carecem de clareza

1.37. As avaliações de desempenho devem permitir aos leitores formar uma opinião sobre se um programa regista ou não progressos suficientes para alcançar os seus objetivos até ao final do respetivo período de execução. Conclusões claras sobre os objetivos gerais e específicos podem ajudar a este respeito. As secções sobre o desempenho que o Tribunal analisou variaram neste plano: algumas estavam bem estruturadas e incluíam conclusões claras, enquanto outras eram mais difíceis de seguir e menos informativas, como mostra a [caixa 1.4](#).

Caixa 1.4

Exemplo de conclusão claramente formulada

SDP relativa ao FEDER, objetivo geral

"O desempenho global do programa pode ser considerado satisfatório. Embora a maioria dos indicadores mostrem resultados inferiores a 50% do valor da meta para 2023, as tendências positivas consistentes para praticamente todos os objetivos permitem-nos afirmar que o FEDER regista progressos suficientes no sentido de alcançar as suas metas.

- Nos casos em que os indicadores revelam resultados modestos, tal pode muitas vezes ser atribuído à lentidão no arranque do programa e ao desfazamento temporal entre as decisões de investimento do projeto e os resultados. Devido à elevada taxa de seleção de projetos, é provável que a tendência positiva dos resultados vá aumentando cada vez mais no final do período do programa, o que significa que as tendências já observadas se tornarão mais claras.

Subsistem desafios em relação ao nível de seleção de projetos e às realizações comunicadas, que não aumentaram na medida esperada em alguns domínios de investimento – como certos investimentos na ferrovia, os utilizadores de redes de energia inteligentes, a redução das emissões de gases com efeito de estufa, a capacidade de reciclagem de resíduos e a recuperação de locais –, o que possivelmente trava o aumento dos resultados positivos. No atual ponto intermédio da execução do programa, é possível que os efeitos a longo prazo ainda possam ser atenuados." [*Tradução do TCE*]

Exemplo de uma conclusão vaga (SDP relativa ao Horizonte 2020)

SDP relativa ao Horizonte 2020

A secção respeitante ao desempenho nas declarações sobre o programa relativas ao Horizonte 2020 apresenta conclusões para cada *domínio de incidência* ou "pilar", e não para objetivos específicos:

"Excelência científica – regista progressos na concretização das metas e é provável que as cumpra".

"Liderança industrial – as ações estão a avançar bem".

"Desafios sociais – os progressos são encorajadores".

[Tradução do TCE]

Estas conclusões são genéricas e vagas. Não permitem ao leitor compreender se os objetivos abrangidos pelos três pilares são suscetíveis de ser alcançados e, em caso negativo, por que razão.

Os relatórios são mais equilibrados

1.38. No seu Relatório Anual relativo a 2016³⁰, o Tribunal recomendou que a Comissão equilibrasse melhor a elaboração de relatórios sobre o desempenho, apresentando as informações relativas aos principais desafios que se colocam à concretização dos resultados. As instruções da Comissão para os seus RAA relativos a 2019, bem como para as declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2021, foram atualizadas de modo a refletir esta recomendação³¹.

1.39. As informações sobre o desempenho apresentadas no corpo principal do RAGE tendem, contudo, a centrar-se em mensagens de alto nível, geralmente positivas e não muito equilibradas. No entanto, as declarações sobre os programas e a SDP apresentam agora as informações sobre o desempenho de uma forma mais equilibrada do que no passado, incluindo tanto elementos positivos como negativos (ver [caixa 1.5](#)). O grau de equilíbrio continua ainda a variar de programa para programa, o que deixa margem para novas melhorias.

³⁰ Ver Recomendação 2 do Capítulo 3 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2016.

³¹ Ver circular sobre o orçamento para 2021, "*Standing Instructions*" (20 de dezembro de 2019), p. 77 e "*Instructions for the preparation of the 2019 Annual Activity Reports*", pp. 4 e 10.

Caixa 1.5

Exemplos de uma comunicação de informações equilibrada em declarações sobre os programas e SDP

Declarações sobre os programas relativas ao IDC, respeitantes ao projeto de orçamento para 2021, p. 682: "No que respeita aos progressos realizados no âmbito do segundo objetivo específico relativo à consolidação da democracia, do Estado de direito, da boa governação e dos direitos humanos, os indicadores revelam um cenário menos encorajador. Relativamente à pontuação do Banco Mundial em matéria de Estado de direito, a situação tem vindo a deteriorar-se constantemente desde 2014. Quanto à percentagem de lugares ocupados por mulheres nos parlamentos nacionais, os poucos progressos realizados entre 2015 e 2018 foram anulados em 2019." [*Tradução do TCE*]

Declaração sobre o programa relativa ao FEAGA, respeitante ao projeto de orçamento para 2021, p. 354: "Apesar do contributo positiva da PAC para melhorar o desempenho ambiental do setor agrícola da UE, subsistem desafios ambientais importantes. A UE comprometeu-se a reduzir drasticamente as emissões de gases com efeito de estufa; os recursos naturais fundamentais como o solo, o ar e a água continuam submetidos a pressão em muitas zonas; e os indicadores disponíveis sobre a biodiversidade agrícola e florestal ainda não oferecem um cenário otimista. Os cidadãos da UE esperam que a PAC preste um contributo mais forte para a proteção do ambiente e do clima. Além disso, é necessário melhorar a eficácia e a orientação da política". [*Tradução do TCE*]

Exemplo de comunicação de informações menos equilibrada nas declarações sobre os programas e SDP

A declaração sobre o programa relativa ao Horizonte 2020 respeitante ao projeto de orçamento para 2021 e a SDP de 2019 são menos equilibradas. A avaliação do desempenho e as suas conclusões centram-se quase exclusivamente nas realizações positivas do programa e não mencionam os desafios, os indicadores que mostram menos progressos ou os objetivos com poucas probabilidades de serem concretizados.

Conclusões e recomendações

1.40. A comunicação, pela Comissão, de informações sobre o desempenho dos programas de despesas da UE através do RAGE, das SDP e das declarações sobre os programas continua a registar melhorias (ver pontos [1.5](#) a [1.7](#)). Recentemente, a SDP, que contém uma seleção de indicadores das declarações sobre os programas, foi convertida num anexo do RAGE. Esta alteração conferiu maior coerência à comunicação de informações sobre o desempenho do orçamento da UE. O Tribunal constatou que as declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2021 (o primeiro ano do próximo período do QFP) continuam a comunicar informações sobre indicadores de desempenho relacionados com o QFP atual. Trata-se de uma melhoria em relação aos relatórios sobre o desempenho da Comissão publicados nos primeiros anos do QFP em curso, que não abrangiam o desempenho dos programas ao abrigo do QFP anterior.

1.41. A Comissão produz os seus relatórios sobre o desempenho com base em bons procedimentos (ver pontos [1.8](#) a [1.12](#)). Através de orientações e instruções atualizadas anualmente, os serviços centrais da Comissão promovem uma abordagem coerente, nomeadamente utilizando um conjunto de fontes pertinentes (incluindo os relatórios do TCE), realizando análises de qualidade e definindo prazos claros para garantir a publicação atempada.

1.42. A Comissão não controla nem garante plenamente a fiabilidade das informações sobre o desempenho, mas toma medidas em domínios de intervenção específicos para atenuar os riscos conexos (ver pontos [1.13](#) a [1.23](#)). Os dados de acompanhamento utilizados nos indicadores de desempenho não são totalmente fiáveis. A Comissão efetua verificações e auditorias automatizadas dos dados dos Estados-Membros a fim de atenuar o risco de dados não fiáveis. As avaliações estão sujeitas às orientações para legislar melhor e a qualidade de cerca de um quinto é também verificada pelo Comité de Controlo da Regulamentação. Destas, cerca de 40% recebe um parecer inicial negativo. O Comité de Controlo da Regulamentação da Comissão estima que o seu escrutínio conduz frequentemente a melhorias na apresentação das avaliações e na validade das suas conclusões, mas muitas vezes chega demasiado tarde para remediar falhas de conceção e de metodologia.

1.43. A qualidade de alguns indicadores de desempenho permanece problemática, apesar dos progressos recentes (ver ponto [1.24](#)). No capítulo 3 do seu Relatório Anual relativo a 2018, o Tribunal examinou a qualidade dos indicadores de desempenho e assinalou questões em matéria de seleção de indicadores, disponibilidade de dados recentes, cálculo dos progressos alcançados no cumprimento da meta e estabelecimento de metas. Embora estas questões persistam, o Tribunal observou que atualmente se dispõe cada vez mais de dados recentes.

1.44. Os relatórios sobre o desempenho da Comissão abrangem diferentes conjuntos de objetivos de forma mais clara (ver pontos [1.26](#) a [1.27](#)). Tanto as declarações sobre os programas como o RAGE incidem principalmente sobre os objetivos dos programas de despesas estabelecidos na legislação setorial. Contudo, abrangem também vários objetivos transversais em secções separadas, claramente identificáveis. Com a introdução da SDP como anexo do RAGE, a ênfase do relatório no desempenho dos programas de despesas tornou-se mais nítida.

1.45. Os relatórios de alto nível centram-se na eficácia, enquanto os outros aspetos da boa gestão financeira – eficiência e economia – são abordados em menor medida (ver pontos [1.29](#) a [1.30](#)). O desempenho dos programas de despesas da UE é afetado por fatores externos. As declarações sobre os programas e o RAGE nem sempre explicam esses fatores e o seu impacto no desempenho dos programas (ver pontos [1.31](#) a [1.32](#)).

1.46. Tanto as declarações sobre os programas como a SDP incluem agora secções dedicadas à avaliação do desempenho dos programas (ver pontos [1.33](#) a [1.37](#)). Trata-se de um importante passo positivo para uma comunicação anual de informações sobre o desempenho dos programas mais clara, transparente e abrangente. No entanto, a qualidade destas avaliações varia. Enquanto algumas estão bem estruturadas, fornecem os pormenores necessários e permitem conclusões claras, outras são mais difíceis de seguir e menos informativas.

1.47. A comunicação de informações sobre o desempenho pela Comissão é cada vez mais equilibrada (ver pontos [1.38](#) a [1.39](#)). Tanto as declarações sobre os programas como o RAGE complementam a sua comunicação em matéria de realizações dos programas com informações sobre domínios em que os programas estão atrasados e os desafios persistem. O grau de equilíbrio continua a variar de programa para programa, o que deixa margem para novas melhorias. Além disso, as informações sobre o desempenho apresentadas no corpo principal do RAGE (secção 1) centram-se em mensagens de alto nível, que são menos equilibradas do que a

exposição mais pormenorizada fornecida na SDP e nas declarações sobre os programas.

1.48. Com base nas conclusões relativas ao exercício de 2019, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

Recomendação 1:

A Comissão deve continuar a comunicar informações sobre o desempenho dos programas de despesas da UE, pelo menos enquanto forem efetuados pagamentos substanciais relacionados com um determinado período do QFP, ou seja, para além da duração do período do QFP em questão. Consequentemente, durante algum tempo após o lançamento dos programas do QFP seguinte, a Comissão deve prestar informações sobre o desempenho de dois conjuntos de programas em paralelo.

Prazo: a partir das declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022 e do RAGE de 2020

Recomendação 2:

A Comissão deve melhorar a fiabilidade das informações sobre o desempenho apresentadas nas declarações sobre os programas e no RAGE (nomeadamente através de controlos de qualidade, da partilha de boas práticas e de instruções permanentes para as declarações sobre os programas) e indicar, de forma sistemática, se foram detetados problemas.

Prazo: a partir das declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2023 e do RAGE de 2021

Recomendação 3:

A Comissão deve velar por que os ensinamentos retirados do escrutínio do Comité de Controlo da Regulamentação da Comissão sejam divulgados, de modo a evitar insuficiências em futuras avaliações, especialmente no que se refere à conceção e à metodologia.

Prazo: a partir de 2021

Recomendação 4:

A fim de aumentar a transparência, a Comissão deve explicar nas declarações sobre os programas de que modo foram estabelecidas as metas para os indicadores e de onde provêm os dados subjacentes.

Prazo: a partir das declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022 e do RAGE de 2020

Recomendação 5:

A Comissão deve incluir nos seus relatórios sobre o desempenho:

- a) mais análises da eficiência e da economia dos programas, quando forem disponibilizadas informações;
- b) uma análise sistemática dos fatores externos importantes que afetam o desempenho dos programas;
- c) avaliações claras, para todos os indicadores de desempenho apresentados, sobre se registam progressos suficientes na concretização das metas;
- d) avaliações claras e equilibradas do desempenho, que abranjam todos os objetivos do programa de forma adequadamente pormenorizada.

Prazo: a partir das declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2023 e do RAGE de 2021

Anexos

Anexo 1.1 Seguimento dado às recomendações

Ano	Recomendação do TCE	Análise do Tribunal dos progressos realizados			
		Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada
2016	Recomendação 1 – Simplificar a comunicação de informações sobre o desempenho, a) continuando a reduzir o número de objetivos e de indicadores que utiliza para os seus diversos relatórios sobre o desempenho e concentrando-se naqueles que melhor medem o desempenho do orçamento da UE. Ao preparar o próximo Quadro Financeiro Plurianual, a Comissão deve propor indicadores menos numerosos e mais adequados para o quadro jurídico da próxima geração de programas. Neste âmbito, deve igualmente ponderar a pertinência de indicadores relativamente aos quais só é possível obter informações vários anos mais tarde.	X			
2016	Recomendação 1 – Simplificar a comunicação de informações sobre o desempenho, b) apresentando as informações financeiras de uma forma que permita compará-las com as informações sobre o desempenho, para que a ligação entre as despesas e o desempenho seja clara.		X		
2016	Recomendação 1 – Simplificar a comunicação de informações sobre o desempenho, c) explicando e melhorando a coerência global entre os seus dois conjuntos de objetivos e de indicadores para os programas, por um lado, e as DG, por outro.		X		
2016	Recomendação 2 – Equilibrar melhor a comunicação de informações sobre o desempenho, apresentando de forma clara, nos seus principais relatórios sobre o desempenho, as informações relativas aos desafios fundamentais no plano da concretização dos resultados.		X		

Ano	Recomendação do TCE	Análise do Tribunal dos progressos realizados			
		Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos	Não executada
2016	Recomendação 3 – Continuar a melhorar a facilidade de utilização dos seus relatórios sobre o desempenho, através de um maior recurso a métodos e ferramentas como gráficos, quadros, códigos de cores, infografias e sítios Internet interativos.	X			
2016	Recomendação 4 – Demonstrar melhor que os resultados das avaliações são bem utilizados, a) exigindo que as avaliações incluam sempre conclusões relativamente às quais seja possível tomar medidas, ou recomendações, que devem ser objeto de seguimento posterior pela Comissão;		X		
2016	Recomendação 4 – Demonstrar melhor que os resultados das avaliações são bem utilizados: b) realizando, ou encomendando, um novo estudo sobre a utilização e o impacto das avaliações na instituição, que verse também sobre a sua oportunidade.	X			
2016	Recomendação 5 – Indicar nos principais relatórios sobre o desempenho se, tanto quanto é do seu conhecimento, as informações sobre o desempenho proporcionadas têm qualidade suficiente;			X	
2016	Recomendação 6 – Tornar as informações sobre o desempenho mais facilmente acessíveis, criando um portal Internet e um motor de busca específicos.			X	

Capítulo 2

Competitividade para o Crescimento e o Emprego

Índice

	Pontos
Introdução	2.1.-2.2.
Âmbito e método	2.3.-2.6.
Horizonte 2020	2.7.-2.39.
Finalidade e funcionamento do Horizonte 2020	2.7.-2.9.
Informações sobre o desempenho publicadas	2.10.
Avaliar o desempenho do Horizonte 2020 com base nas informações sobre o desempenho publicadas	2.11.-2.35.
Observações gerais	2.11.-2.19.
A simplificação contribui para a eficiência	2.14.
A colaboração transfronteiriça no domínio da investigação proporciona valor acrescentado	2.15.
A popularidade do Horizonte 2020 significa que é possível que boas propostas sejam recusadas	2.16.-2.17.
Estrutura em três pilares beneficia a coerência do Horizonte 2020	2.18.
É difícil medir a eficácia da investigação e da inovação	2.19.
Excelência científica	2.20.-2.23.
O apoio à excelência e a mobilidade beneficiam a investigação europeia	2.22.
O Horizonte 2020 proporciona valor acrescentado pelo carácter único e pan-europeu do apoio que concede	2.23.
Liderança industrial	2.24.-2.28.
O apoio à inovação é popular, mas as PME enfrentam obstáculos	2.27.
Valor acrescentado europeu distinto, graças à massa crítica	2.28.
Desafios sociais	2.29.-2.31.
Dar resposta a questões sociais	2.31.
Resultados dos testes de desempenho das operações	2.32.-2.35.
Conclusões	2.36.-2.39.

FEIE	2.40.-2.71.
Finalidade e funcionamento do FEIE	2.40.-2.46.
Informações sobre o desempenho publicadas	2.47.
Avaliar o desempenho do FEIE com base em informações sobre o desempenho publicadas	2.48.-2.67.
O montante estimado dos investimentos mobilizados pelos projetos financiados pelo FEIE está próximo da meta, mas nem sempre é atribuível apenas ao FEIE	2.54.-2.55.
O FEIE forneceu capital nos casos em que o mercado não o teria feito, mas, ainda assim, o mercado poderia ter assumido alguns investimentos do FEIE	2.56.-2.61.
O FEIE funcionou como reforço de alguns programas da UE, mas sobrepôs-se temporariamente a outros	2.62.-2.63.
A Comissão geriu o Fundo de Garantia aplicando os princípios da boa gestão financeira	2.64.
Esforços contínuos para melhorar a distribuição geográfica do FEIE	2.65.-2.67.
Conclusões	2.68.-2.71.

Anexos

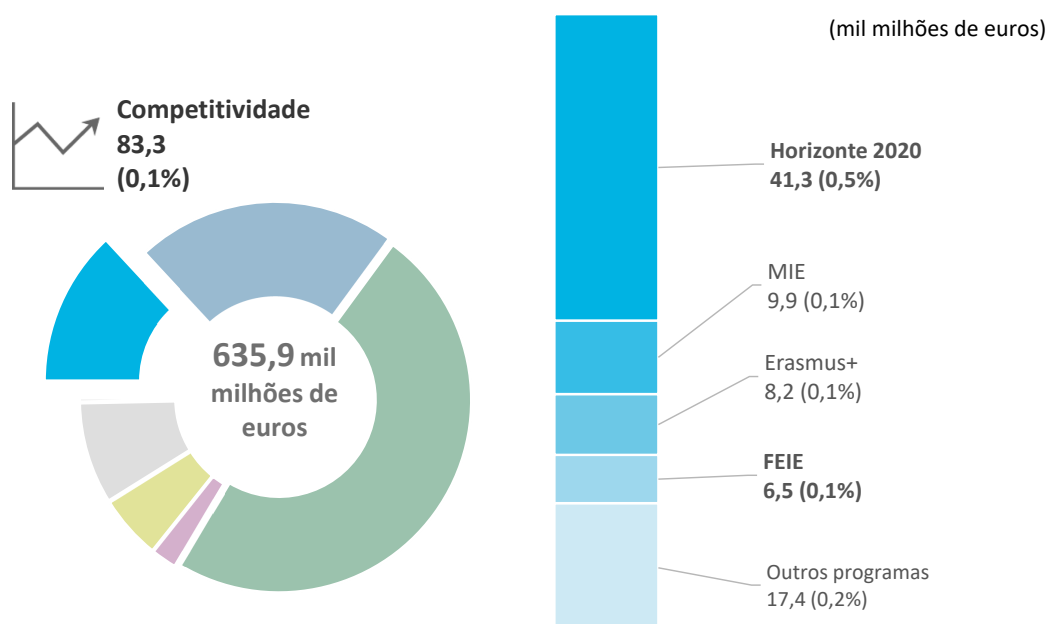
Anexo 2.1 Objetivos do Horizonte 2020 e do FEIE

Introdução

2.1. Os 23 *programas* financiados ao abrigo da rubrica do QFP "Competitividade para o Crescimento e o Emprego" visam promover uma sociedade inclusiva, estimular o crescimento e criar emprego na UE. Os programas que representam a maior parte das despesas são o Horizonte 2020 de apoio à investigação e inovação (I&I) e o Erasmus+ de apoio à educação, formação, juventude e desporto. A rubrica do QFP também financia grandes investimentos em infraestruturas no âmbito de programas como o *Mecanismo Interligar a Europa* (MIE) e os programas espaciais Galileo (o sistema global de navegação por satélite da UE) e EGNOS (o Serviço Europeu Complementar Geoestacionário de Navegação). As mobilizações do fundo de garantia do *Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos* (FEIE), bem como o financiamento de vários outros programas, também se enquadram nesta rubrica do QFP.

2.2. O total das despesas previstas nesta rubrica para o período de 2014-2020 ascende a 142,1 mil milhões de euros, dos quais 83,3 mil milhões de euros foram pagos até ao final de 2019 (ver [figura 2.1](#)).

Figura 2.1 – Competitividade para o Crescimento e o Emprego: pagamentos de 2014-2019 relativos às *autorizações* atuais do QFP, em percentagem de todos os pagamentos e repartição



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Âmbito e método

2.3. O *apêndice* descreve a metodologia do trabalho de análise e auditoria deste capítulo.

2.4. O Tribunal selecionou dois programas para análise, o Horizonte 2020 e o FEIE, por representarem 47,2% do orçamento total de pagamentos para esta rubrica do QFP e terem sido objeto de relatórios especiais nos últimos anos. Relativamente ao Horizonte 2020, avaliou também as informações comunicadas pela Comissão sobre o *desempenho* de 62 projetos.

2.5. O *anexo 2.1* enumera todos os objetivos do Horizonte 2020 e do FEIE, salientando os que constam da amostra do Tribunal. Globalmente, a amostra inclui seis objetivos para o Horizonte 2020 e um objetivo para o FEIE.

2.6. O presente capítulo assenta sobretudo numa análise das informações da Comissão, complementada por constatações dos relatórios de auditoria e documentos de análise do Tribunal, quando disponíveis. O Tribunal remete para as suas fontes ao longo do texto.

Horizonte 2020

Finalidade e funcionamento do Horizonte 2020

2.7. O Horizonte 2020 é o programa da UE para a investigação e a inovação. Sendo o maior programa transnacional de financiamento da investigação a nível mundial, disponibiliza cerca de 80 mil milhões de euros de financiamento ao longo de um período de sete anos (2014-2020).

2.8. O objetivo geral do Horizonte 2020 é contribuir para a criação de uma sociedade e economia baseadas no conhecimento e na inovação em toda a União, contribuindo simultaneamente para o *desenvolvimento sustentável*. Está estruturado em torno de três pilares principais ("prioridades que se reforçam mutuamente"): a excelência científica, a liderança industrial e os desafios sociais. O Tribunal concentrou-se em seis dos 18 objetivos específicos do programa (ver [quadro 2.1](#)), dois de cada pilar.

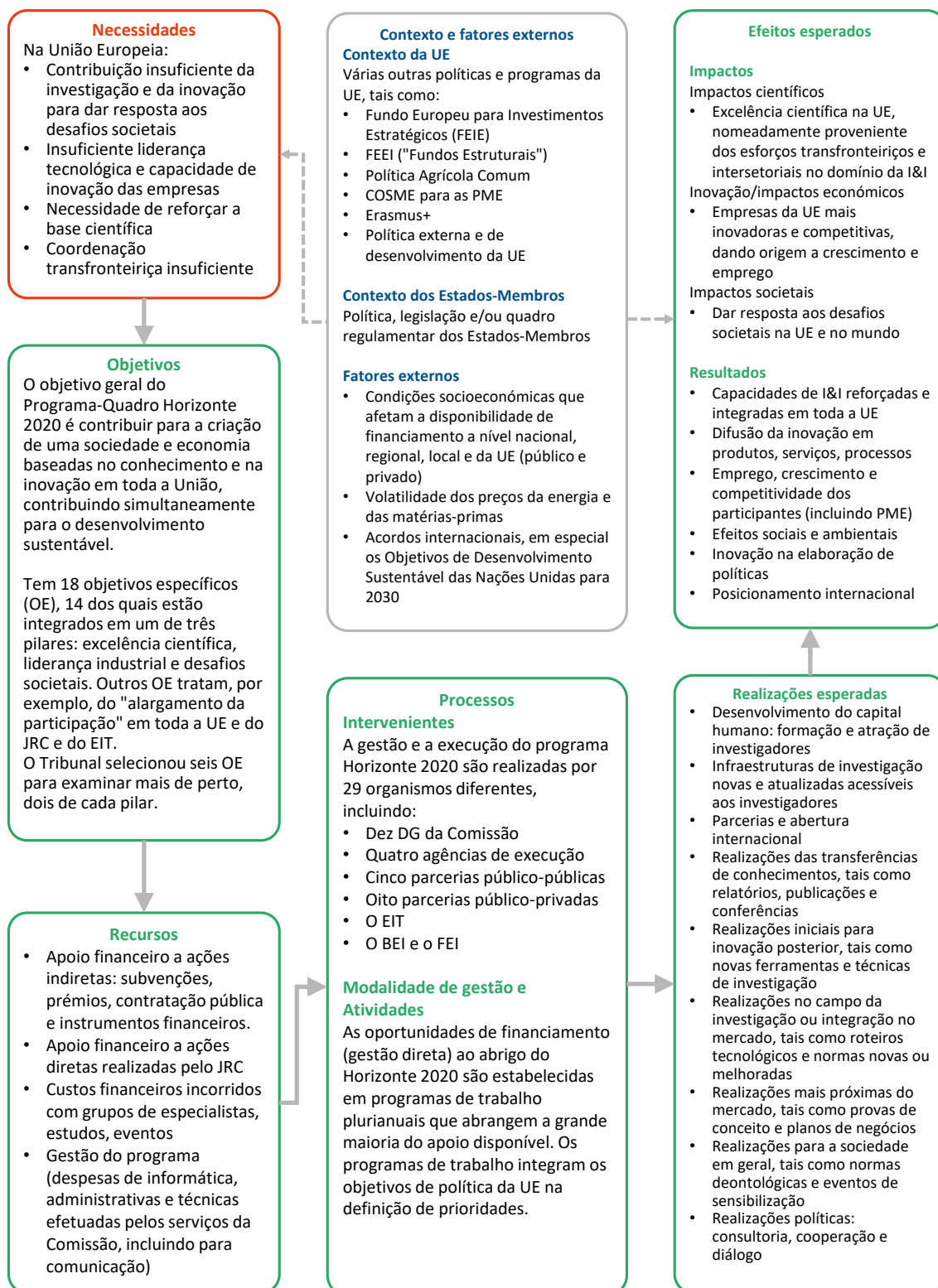
Quadro 2.1 – Objetivos específicos do Horizonte 2020 selecionados

Pilar do Horizonte 2020	Objetivo específico selecionado
Excelência científica	Objetivo específico 1: Conselho Europeu de Investigação (CEI) - Reforço da investigação de fronteira
	Objetivo específico 3: Ações Marie Skłodowska-Curie - Reforço das competências, formação e progressão na carreira
Liderança industrial	Objetivo específico 5: Reforço da liderança industrial da Europa através de investigação, desenvolvimento tecnológico, demonstração e inovação
	Objetivo específico 7: Promoção da inovação nas pequenas e médias empresas (PME)
Desafios sociais	Objetivo específico 8: Melhoria da saúde ao longo da vida e do bem-estar de todos
	Objetivo específico 10: Evolução para um sistema energético fiável, a custos suportáveis, aceitável para a opinião pública, sustentável e competitivo

Fonte: Regulamento (UE) nº 1291/2013 e declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

2.9. A **figura 2.2** apresenta uma breve síntese do Horizonte 2020 e dos seus antecedentes, com base na legislação pertinente e nos documentos da Comissão.

Figura 2.2 – Síntese do Horizonte 2020

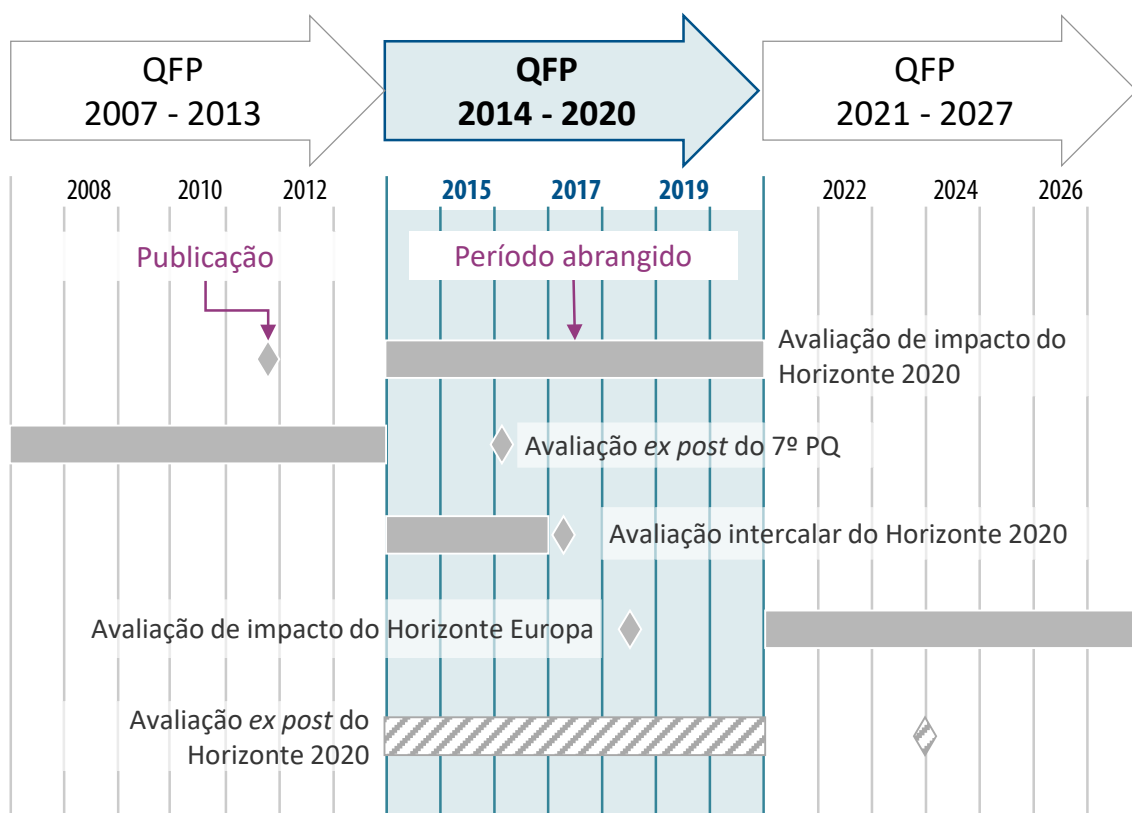


Fonte: TCE, com base na *lógica de intervenção* apresentada no SWD(2017) 220 e com base no COM(2019) 400 (declarações sobre os programas relativas às despesas operacionais).

Informações sobre o desempenho publicadas

2.10. Para além das informações habituais sobre o desempenho publicadas anualmente no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução* (RAGE), nas declarações sobre os programas (*fichas de programa*) e no *Relatório Anual de Atividades* (RAA) (ver ponto 1.3), a Comissão disponibilizou os seguintes relatórios de avaliação relativos ao Horizonte 2020 (ver [figura 2.3](#)). Os dados de acompanhamento, incluindo os indicadores de *recursos* e de *realizações*, estão disponíveis ao público *online* através do *Horizon Dashboard* da Comissão. A série de relatórios *Monitoring Flash*¹ complementa os dados aí apresentados com análises pormenorizadas dos principais aspetos do Horizonte 2020.

Figura 2.3 – Calendário das principais avaliações e períodos abrangidos



Fonte: TCE (com base em documentos da Comissão).

¹ https://ec.europa.eu/info/publications/horizon-2020-monitoring-flash_en

Avaliar o desempenho do Horizonte 2020 com base nas informações sobre o desempenho publicadas

Observações gerais

2.11. A [figura 2.4](#) apresenta uma síntese de todos os indicadores do Horizonte 2020 incluídos na declaração sobre o programa. A [figura 2.5](#) apresenta indicadores ligados ao objetivo geral do Horizonte 2020. São apresentadas sínteses mais pormenorizadas (por cada pilar do Horizonte 2020) na [figura 2.6](#), na [figura 2.7](#) e na [figura 2.8](#). No ponto 1.24, o Tribunal aborda algumas limitações gerais² aplicáveis à interpretação destes indicadores. Em particular, a avaliação do Tribunal sobre se um determinado indicador regista "progressos suficientes" diz respeito à probabilidade de esse indicador alcançar a sua meta. Esta avaliação não tem em conta se, e em que medida, um determinado indicador está associado às ações e aos objetivos do Horizonte 2020, nem se a meta definida para o indicador tem um nível de ambição adequado. Por conseguinte, trata-se apenas de um primeiro passo na análise do desempenho do Horizonte 2020. O Tribunal também não auditou a fiabilidade dos dados subjacentes, mas analisou essa questão no capítulo 1 (ver pontos 1.13 a 1.23).

2.12. Dois dos indicadores para o objetivo geral do programa são: "O objetivo de I&D da Estratégia Europa 2020 (3% do PIB)" e a "Percentagem de investigadores na população ativa da UE". Ambos são indicadores de contexto e não medem o resultado do Horizonte 2020 enquanto tal. A percentagem de investigadores na população ativa da UE regista progressos suficientes na concretização da meta de 1,33%, sendo o valor mais recente de 1,23%. Contudo, o objetivo de I&D da Estratégia Europa 2020 não regista progressos suficientes, pois o *resultado* real mais recente é de 2,12%³. A não concretização deste objetivo sublinha a importância dos programas de financiamento de I&I, como o Horizonte 2020.

² Ver igualmente os pontos 3.21 a 3.35 do Relatório Anual relativo a 2018.

³ Relatório Especial 16/2020 do TCE, intitulado "[Semestre Europeu: as recomendações específicas por país tratam de questões importantes, mas necessitam de melhor aplicação](#)".

Figura 2.4 – Síntese de todos os indicadores do Horizonte 2020 incluídos na declaração sobre o programa

Segundo os dados da Comissão, os indicadores do Horizonte 2020 registam progressos suficientes para alcançarem as suas metas?











































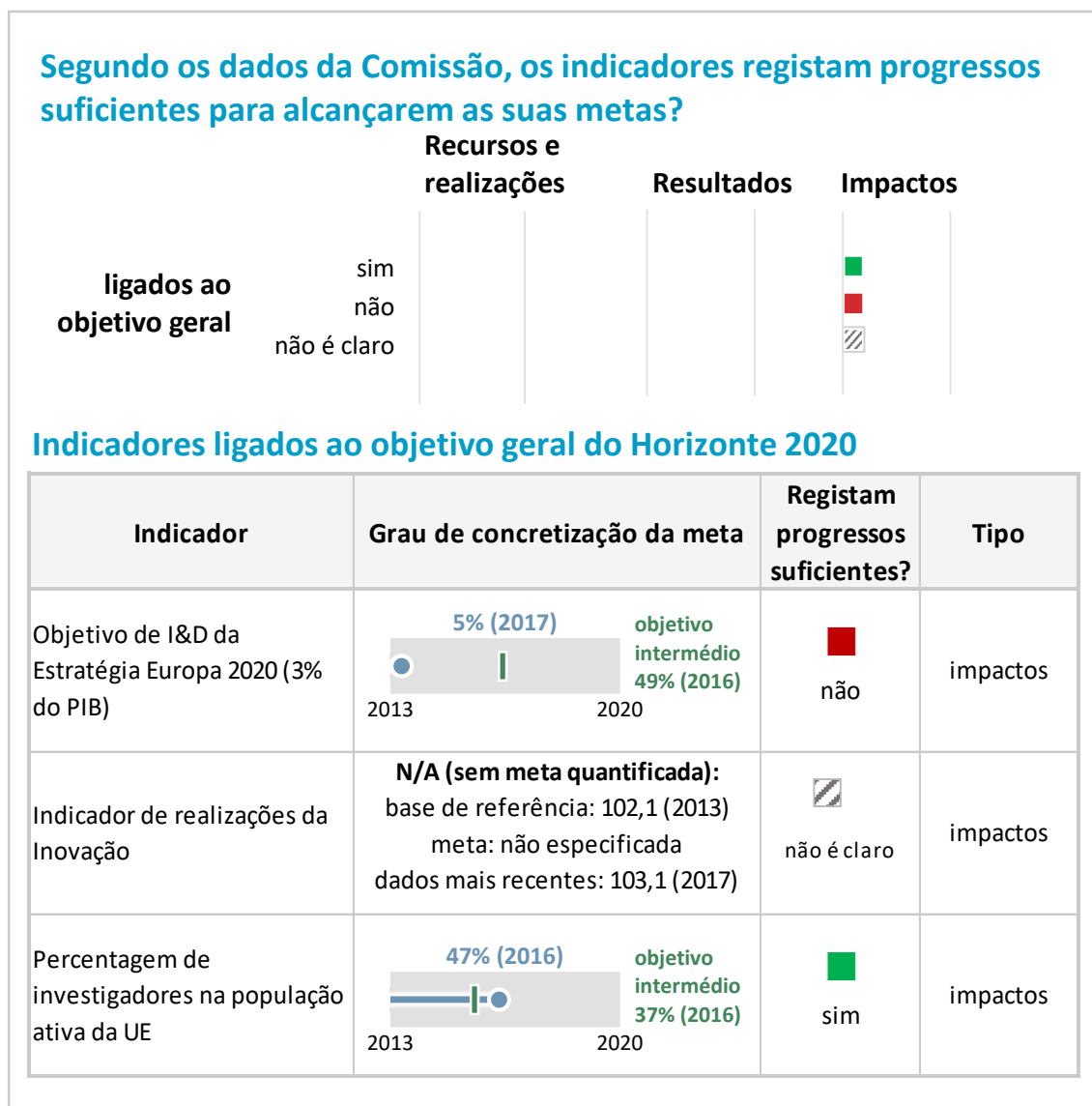
	Recursos e realizações	Indicadores de realizações do programa	
		Resultados	Impactos
objetivo geral			  
Pilar 1: "Excelência Científica"	    		
Pilar 2: "Liderança Industrial"	   	   	
Pilar 3: "Desafios Societais"	                        		

Figura 2.5 – Síntese dos indicadores relacionados com o objetivo geral do Horizonte 2020



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

2.13. Catorze indicadores revelam progressos suficientes, ao contrário de outros 17. Esta afirmação baseia-se na análise efetuada pelo Tribunal às informações constantes da declaração sobre o programa, que indica que as metas devem ser atingidas até 2020. Contudo, na realidade, as ações financiadas ao abrigo do Horizonte 2020 só estarão concluídas alguns anos mais tarde.

A simplificação contribui para a eficiência

2.14. Em comparação com o seu antecessor, o Horizonte 2020 tem várias mudanças que visam a simplificação, aumentando assim a eficiência do programa.

Em 2018, o Tribunal publicou um relatório especial⁴ sobre estas medidas de simplificação do Horizonte 2020 (ver [caixa 2.1](#)). Além disso, ao recorrer a agências de execução para a execução operacional do programa, a eficiência aumentou⁵.

Caixa 2.1

A opinião do Tribunal sobre as medidas de simplificação do Horizonte 2020

No Relatório Especial 28/2018, o Tribunal avaliou as medidas de simplificação.

Concluiu que "[a] maioria das medidas de simplificação tomadas pela Comissão foi eficaz na redução dos encargos administrativos dos beneficiários do Horizonte 2020, embora nem todas as ações tenham produzido o resultado pretendido e ainda seja possível melhorar". O inquérito aos beneficiários também permitiu obter informações interessantes, uma vez que estes manifestaram a necessidade de dispor de orientações e instrumentos mais fáceis de utilizar. Os beneficiários também incentivaram a Comissão a explorar mais a utilização de novos regimes de financiamento, tais como os *montantes fixos*. Além disso, a auditoria salientou que as alterações frequentes das regras geram incerteza e erros nas declarações de custos dos beneficiários.

Na sequência do relatório especial do Tribunal e da avaliação intercalar, a Comissão informa ter introduzido novas medidas de simplificação através de um maior contacto com as partes interessadas, do desenvolvimento de orientações e instrumentos mais fáceis de utilizar e de uma maior utilização do financiamento por montantes fixos.

A colaboração transfronteiriça no domínio da investigação proporciona valor acrescentado

2.15. A conceção e a criação do Horizonte 2020 como um programa com uma forte incidência na investigação e inovação colaborativas e transfronteiras confere-lhe um valor acrescentado distinto em relação ao financiamento a nível nacional, o que é confirmado pelo facto de Estados não membros terem optado por se tornarem países

⁴ Relatório Especial 28/2018 do TCE, intitulado "A maioria das medidas de simplificação introduzidas no Horizonte 2020 facilitou a vida dos beneficiários, mas ainda é possível melhorar".

⁵ Documento "*In-depth interim evaluation of Horizon 2020*" da Comissão, SWD(2017) 220 final, p. 48.

associados do programa⁶. O nível mais elevado de competição pelas *subvenções* e a cooperação permitem a realização de consideráveis progressos científicos e inovação.

A popularidade do Horizonte 2020 significa que é possível que boas propostas sejam recusadas

2.16. A atratividade do Horizonte 2020 é evidente pela sua popularidade. Contudo, apenas 12% das propostas elegíveis recebem uma subvenção⁷, o que significa que os esforços consideráveis na elaboração de propostas de projetos muitas vezes não dão frutos e que mesmo as boas propostas de projetos não recebem qualquer financiamento, resultando em oportunidades perdidas.

2.17. As propostas de projetos ao abrigo do Instrumento a favor das PME e das Ações Marie Skłodowska-Curie (MSCA) que o Horizonte 2020 não consegue financiar devido a restrições orçamentais⁸ recebem um "selo de excelência". O selo visa ajudar os candidatos a obterem financiamento de outros regimes e pretende igualmente reforçar a coerência, uma vez que cria uma ligação mais forte entre o Horizonte 2020 e outros regimes de financiamento. No entanto, esta iniciativa ainda não foi universalmente aceite e os regimes nacionais de financiamento não reconhecem amplamente o selo⁹.

Estrutura em três pilares beneficia a coerência do Horizonte 2020

2.18. Coerência significa que as diferentes partes do Horizonte 2020 funcionam bem em conjunto e que há complementaridade e sinergias com outras políticas e financiamentos da UE e nacionais. A estrutura em três pilares beneficia a coerência interna¹⁰ do programa. A melhoria é possível quando se trata de racionalizar a multiplicidade de instrumentos de financiamento da UE para a investigação e a inovação, para que os beneficiários tenham uma melhor visão geral do possível

⁶ Documento "*In-depth interim evaluation of Horizon 2020*" da Comissão, SWD(2017) 220 final.

⁷ "Relatório anual de 2018 sobre a gestão e a execução do orçamento da UE", p. 35.

⁸ Valores do "*Horizon Dashboard*".

⁹ Relatório Especial 28/2018 do TCE, intitulado "*A maioria das medidas de simplificação introduzidas no Horizonte 2020 facilitou a vida dos beneficiários, mas ainda é possível melhorar*", p. 38.

¹⁰ Documento "*In-depth interim evaluation of Horizon 2020*" da Comissão, SWD(2017) 220 final.

financiamento da UE e do instrumento que mais lhes convém. Além disso, é possível continuar a melhorar a harmonização com o financiamento e as políticas ao nível dos Estados-Membros¹¹.

É difícil medir a eficácia da investigação e da inovação

2.19. A eficácia do Horizonte 2020 está ligada aos resultados e *impactos* dos projetos financiados. As atividades de investigação e inovação só terão um impacto real quando os resultados forem divulgados e verdadeiramente aplicados. Há um desfase temporal entre a conclusão de um projeto de investigação e a divulgação e exploração dos seus resultados, que é também afetado por fatores externos¹². Embora os resultados e impactos, na sua maioria, ainda não estejam concretizados nem sejam mensuráveis, algumas das realizações medidas pelos indicadores mostram progressos no sentido de alcançar os objetivos do programa. O RAGE de 2019 não dá uma visão geral da eficácia do programa sob a forma de concretizações. A *síntese do desempenho do programa* (SDP) apresenta informações mais pormenorizadas e aborda sucintamente o desempenho de cada pilar do Horizonte 2020, referindo-se a algumas das informações fornecidas pelos indicadores.

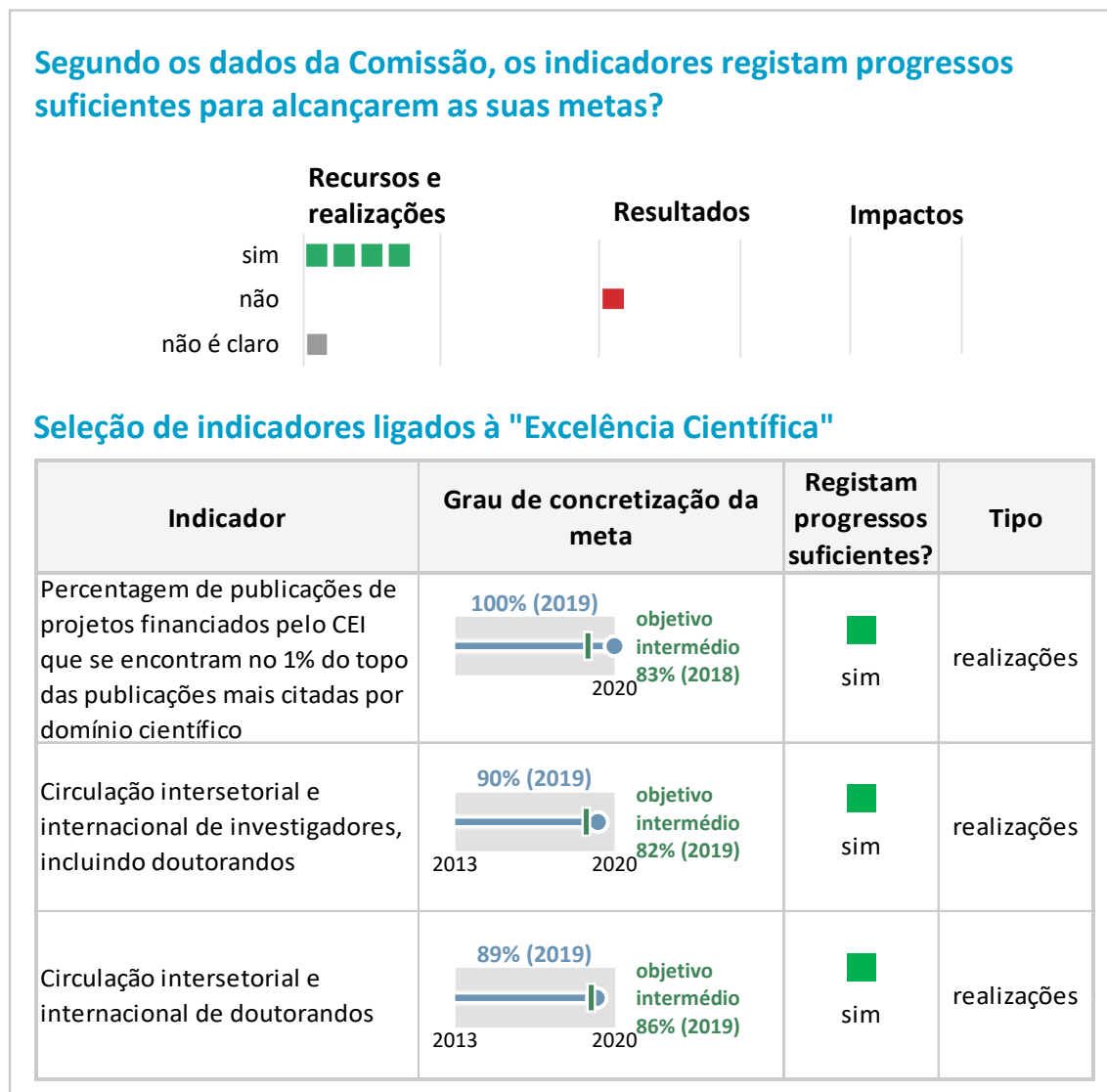
Excelência científica

2.20. A [figura 2.6](#) apresenta uma síntese dos indicadores constantes da declaração sobre o programa ligados ao pilar relativo à excelência científica.

¹¹ Documento "*In-depth interim evaluation of Horizon 2020*" da Comissão, SWD(2017) 220 final, p. 171.

¹² Documento "*In-depth interim evaluation of Horizon 2020*" da Comissão, SWD(2017) 220 final, p. 13.

Figura 2.6 – Síntese dos indicadores ligados à excelência científica



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

2.21. No âmbito do pilar dedicado à excelência científica, o apoio através do Conselho Europeu de Investigação (CEI) está orientado para investigadores mais confirmados, com incidência na investigação mais fundamental. As Ações Marie Skłodowska-Curie (MSCA), por outro lado, prestam predominantemente apoio a investigadores em início de carreira. O indicador do CEI mostra que o programa está a ter um bom desempenho. As MSCA também revelam bons valores nos seus indicadores: desde o início do programa, 58 200 investigadores beneficiaram de mobilidade intersetorial e transfronteiriça, o que lhes permitiu realizar investigações no estrangeiro, ou temporariamente em outras organizações, graças ao apoio obtido.

O apoio à excelência e a mobilidade beneficiam a investigação europeia

2.22. Uma vez que o CEI financia sobretudo a investigação fundamental, o tempo que decorre até que os resultados e os impactos se concretizem pode ser especialmente longo. No entanto, as realizações sob a forma de publicações e descobertas científicas demonstram que o CEI está a obter resultados. A concorrência pan-europeia visa atribuir subvenções a projetos em que possa ser realizada investigação de excelência, embora em detrimento de uma distribuição geográfica uniforme¹³. As MSCA permitem aos investigadores ter uma experiência de mobilidade que beneficia tanto os investigadores individuais como as organizações de investigação envolvidas e o sistema europeu de investigação no seu conjunto¹⁴.

O Horizonte 2020 proporciona valor acrescentado pelo carácter único e pan-europeu do apoio que concede

2.23. O CEI e as MSCA têm uma finalidade e um âmbito tão distintos que existem poucas sobreposições dentro ou fora do programa. Uma vez que são diferentes das ações organizadas a nível nacional, têm um valor acrescentado distinto. A concorrência e a mobilidade a nível pan-europeu também constituem valor acrescentado¹⁵.

Liderança industrial

2.24. A [figura 2.7](#) apresenta uma síntese dos indicadores constantes da declaração sobre o programa ligados ao pilar relativo à liderança industrial.

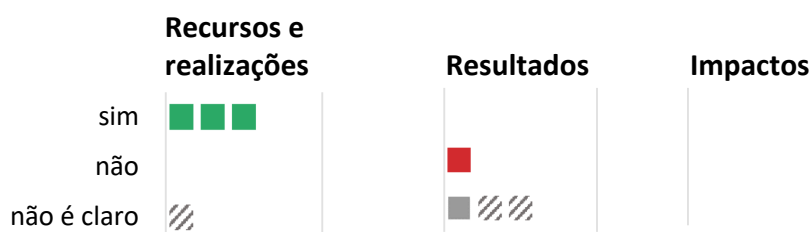
¹³ Anexo 2 do Documento "*In-depth interim evaluation of Horizon 2020*" da Comissão, SWD(2017) 221 final, p. 56.

¹⁴ Anexo 2 do Documento "*In-depth interim evaluation of Horizon 2020*" da Comissão, SWD(2017) 221 final, p. 176.

¹⁵ Anexo 2 do Documento "*In-depth interim evaluation of Horizon 2020*" da Comissão, SWD(2017) 221 final, pp. 68, 71 e 177.

Figura 2.7 – Síntese dos indicadores ligados à liderança industrial

Segundo os dados da Comissão, os indicadores registam progressos suficientes para alcançarem as suas metas?



Seleção de indicadores ligados à "Liderança Industrial"

Indicador	Grau de concretização da meta	Registam progressos suficientes?	Tipo
Pedidos de registo de patentes e patentes concedidas nas diferentes tecnologias facilitadoras e industriais	<p>16% (2019) objetivo intermédio 100% (2019)</p> <p>2013 2020</p>	<p>não</p>	resultados
Percentagem de PME participantes que introduziram inovações nas próprias empresas ou no mercado	<p>N/A (sem meta quantificada): base de referência: 0 meta: não especificada dados mais recentes: 15,4 K (2019)</p>	<p>não é claro</p>	resultados
Número de publicações conjuntas público-privadas	<p>N/A (sem meta quantificada): base de referência: 0 meta: não especificada dados mais recentes: 5,7 K (2019)</p>	<p>não é claro</p>	realizações
Percentagem de PME participantes que introduziram inovações nas próprias empresas ou no mercado	<p>N/A objetivo intermédio 40% (2017)</p> <p>2020</p>	<p>não é claro</p>	resultados
crescimento e criação de emprego nas PME participantes.	<p>N/A (sem meta quantificada): base de referência: 0 meta: não especificada dados mais recentes: 431 (2019)</p>	<p>não é claro</p>	resultados

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

2.25. O objetivo específico 5 diz respeito à liderança industrial da Europa através de investigação, desenvolvimento tecnológico, demonstração e inovação no domínio de várias tecnologias facilitadoras e industriais. A declaração sobre o programa mostra que o programa não regista progressos suficientes para alcançar a sua meta relativa aos pedidos de registo de patentes. Esta declaração também fornece informações sobre as patentes concedidas, o que constitui uma medição melhor do desempenho, mas não são definidas metas ou objetivos intermédios.

2.26. Outro indicador para este objetivo é a "Percentagem de PME participantes que introduziram inovações nas próprias empresas ou no mercado". A declaração sobre o programa não menciona objetivos intermédios nem uma meta para este indicador, pelo que não é possível utilizá-lo para avaliar se o programa regista progressos suficientes, o que reduz a utilidade deste indicador.

O apoio à inovação é popular, mas as PME enfrentam obstáculos

2.27. As ações no âmbito da liderança industrial financiam a investigação e a inovação destinadas às tecnologias facilitadoras. Essas tecnologias sustentam as inovações subsequentes e, por conseguinte, demora algum tempo até que o financiamento se concretize em resultados e impactos. Globalmente, as ações caracterizam-se por uma boa orientação para o mercado e são populares junto de um grande número de candidatos, incluindo PME. O apoio à inovação nas PME constitui um objetivo específico no âmbito da liderança industrial, embora as PME também possam participar e obter financiamento ao abrigo de outros objetivos específicos. No entanto, no seu relatório especial sobre a simplificação do Horizonte 2020¹⁶, o Tribunal constatou que as PME enfrentam obstáculos no processo de candidatura e encargos na execução dos projetos devido a regras complexas, por exemplo, relativamente à comunicação dos custos.

¹⁶ Relatório Especial 28/2018 do TCE, intitulado "[A maioria das medidas de simplificação introduzidas no Horizonte 2020 facilitou a vida dos beneficiários, mas ainda é possível melhorar](#)".

Valor acrescentado europeu distinto, graças à massa crítica

2.28. Quando se trata de financiamento de projetos de investigação e inovação no domínio da liderança industrial, o Horizonte 2020 permite uma massa crítica que possibilita a criação de projetos de maior escala. Os projetos englobam vários participantes (como empresas, organizações de investigação e universidades) de diferentes países, permitindo assim reunir os conhecimentos e as competências especializadas necessários, que poderão não estar disponíveis na totalidade num só país¹⁷.

Desafios sociais

2.29. A [figura 2.8](#) apresenta uma síntese dos indicadores constantes da declaração sobre o programa ligados ao pilar relativo aos desafios sociais.

¹⁷ Anexo 2 do Documento "*In-depth interim evaluation of Horizon 2020*" da Comissão, SWD(2017) 221 final, pp. 290, 358 e 427.

Figura 2.8 – Síntese dos indicadores ligados aos desafios sociais



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

2.30. O pilar sobre desafios sociais abrange sete domínios diferentes. Os primeiros dois indicadores da [figura 2.8](#) dizem respeito à saúde e ao bem-estar. O valor da meta é mencionado na rubrica para o ano 2020, mas na realidade deve entender-se que terá de ser atingido quando as últimas ações financiadas no âmbito do Horizonte 2020 estiverem concluídas. Além disso, a declaração sobre o programa menciona que as metas são fixadas para todo o pilar "Desafios Sociais" (objetivos específicos 8 a 14) e não individualmente para cada objetivo específico, pelo que a comparação entre o valor real e a meta deixa de fazer sentido.

Dar resposta a questões sociais

2.31. O pilar do Horizonte 2020 respeitante aos desafios sociais incide explicitamente sobre questões em domínios como a saúde ao longo da vida, o bem-estar e a energia sustentável. As avaliações da Comissão concluíram que este pilar é, em geral, muito pertinente, pois orienta o financiamento para a investigação e a inovação, com vista a resolver os problemas com que a sociedade se confronta¹⁸. As ações relativas aos desafios sociais centram-se nos projetos com níveis de maturidade tecnológica mais elevados, o que significa que as tecnologias estão mais perto de resultarem em aplicações práticas e, assim, complementarem bem a investigação mais fundamental. No entanto, a resposta a mais longo prazo aos desafios sociais também exigiria mais investigação básica neste domínio¹⁹. Globalmente, os projetos europeus complementam bem os esforços nacionais²⁰

Resultados dos testes de desempenho das operações

2.32. O Tribunal avaliou as informações comunicadas pela Comissão sobre o desempenho de 62 projetos do Horizonte 2020, 26 dos quais já estavam concluídos. O Tribunal não avaliou diretamente a qualidade da investigação realizada nem o impacto dos projetos no que se refere à concretização do objetivo de política que consiste em melhorar a investigação e a inovação.

2.33. Para cada projeto, o Tribunal examinou vários relatórios, incluindo o relatório de avaliação, elaborado pelo agente da Comissão responsável pelo projeto no âmbito dos controlos realizados antes do reembolso dos custos declarados. Sempre que possível, também inquiriu o *beneficiário* sobre o desempenho do projeto.

2.34. Os 62 projetos avaliados pelo Tribunal estão em conformidade com os objetivos do programa e o programa de trabalho aplicável. A maioria dos projetos está associada apenas a um objetivo específico, à exceção de três projetos que estão ligados a dois objetivos específicos. No entanto, o Tribunal estima que outros 22 projetos associados a um objetivo específico contribuíam para um ou mais

¹⁸ Documento "*In-depth interim evaluation of Horizon 2020*" da Comissão, SWD(2017) 220 final, p. 31.

¹⁹ Documento "*In-depth interim evaluation of Horizon 2020*" da Comissão, SWD(2017) 220 final, p. 170.

²⁰ Anexo 2 do Documento "*In-depth interim evaluation of Horizon 2020*" da Comissão, SWD(2017) 221 final, pp. 656 e 813.

objetivos específicos adicionais. Por exemplo, este é frequentemente o caso dos projetos do CEI (pertencentes ao OE1) ou das MSCA (pertencentes ao OE3), mas que também podem contribuir para um dos objetivos dos desafios sociais em função do tema da investigação. Ao comunicar apenas os resultados do projeto, tais como publicações científicas, no âmbito de um objetivo específico, evita-se a dupla contagem, mas minimiza-se a contribuição da União para estes outros domínios de investigação.

2.35. De acordo com os relatórios da Comissão, a maioria dos projetos concretizou as realizações e os resultados esperados. No entanto, os relatórios da Comissão também revelaram que diversos projetos foram afetados por questões que prejudicaram o seu desempenho:

- o em cinco casos, os progressos comunicados estavam apenas parcialmente em conformidade com os objetivos acordados com a Comissão;
- o em sete casos, a divulgação das realizações e dos resultados dos projetos foi efetuada apenas parcialmente em conformidade com a convenção de subvenção.

Conclusões

2.36. As informações disponíveis são demasiado limitadas para permitir avaliar plenamente o desempenho do Horizonte 2020 no final de 2019, o penúltimo ano do *período de programação*. Uma das principais razões é a existência de um considerável desfazamento temporal entre o financiamento dos projetos e a concretização dos resultados e impactos, uma característica inerente ao financiamento da investigação e inovação. Além disso, a maioria dos projetos estará ainda em curso no final de 2020 (ver ponto 2.13). Os indicadores têm de ser interpretados com cautela e alguns não têm metas associadas (ver ponto 2.11), o que dificulta uma visão global do desempenho. O quadro mais recente e completo do desempenho encontra-se na avaliação intercalar, datada de maio de 2017, na qual os dados quantitativos são combinados com dados qualitativos (ver ponto 2.10).

2.37. Embora as informações disponíveis sejam limitadas, não há indicações de que o desempenho esteja em risco e os exemplos de projetos bem-sucedidos são numerosos. As informações sobre a eficiência do Horizonte 2020 não são apresentadas de forma exaustiva, ao contrário da questão associada da simplificação (ver ponto 2.14). O orçamento do Horizonte 2020 é insuficiente para financiar todas as propostas de projetos elegíveis devido ao excesso de candidaturas (ver pontos 2.16 a 2.17).

2.38. Contrariamente ao que acontece em relação à eficácia, as informações sobre a pertinência e a coerência do programa, bem como o seu valor acrescentado para a UE, estão disponíveis em grande medida. Há fortes motivos para considerar que o Horizonte 2020 é pertinente, uma vez que dá resposta às necessidades a que deve responder (ver pontos [2.23](#), [2.28](#) e [2.31](#)). O valor acrescentado para a UE é outro ponto forte do programa, como indicam muitas das fontes dos elementos de prova (ver ponto [2.15](#)). No que respeita à coerência, o Horizonte 2020 mostra que está bem harmonizado internamente e com outros programas e políticas, embora haja margem para melhorias (ver ponto [2.18](#)).

2.39. O RAGE aborda o desempenho da Rubrica 1a apenas de uma forma muito geral. Não trata, por exemplo, dos programas separadamente. As informações sobre o desempenho do Horizonte 2020 limitam-se a exemplos de projetos bem-sucedidos, não fornecendo uma interpretação dos dados dos indicadores. A SDP, um anexo do RAGE, oferece mais informações, embora ainda a um nível elevado de agregação (ver ponto [2.19](#)).

FEIE

Finalidade e funcionamento do FEIE

2.40. O Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) foi criado em 2015 como primeiro pilar do "Plano de Investimento para a Europa"²¹. O plano foi concebido para fazer face ao défice de investimento subsequente à crise financeira e económica que teve início em 2008. O Conselho Europeu de 18 de dezembro de 2014 concluiu que "[f]omentar o investimento e fazer face à falha do mercado na Europa é um desafio político essencial". O FEIE pretende fornecer *adicionalidade* dando resposta às falhas do mercado ou a níveis subótimos de investimento e, normalmente, visar projetos com um perfil de risco mais elevado e "que não teria sido possível realizar no período durante o qual a garantia da UE pode ser utilizada, ou que não teria sido possível realizar na mesma medida, pelo BEI, pelo FEI ou recorrendo aos *instrumentos financeiros* existentes da União, sem o apoio do FEIE".

2.41. A [figura 2.9](#) apresenta uma síntese conceptual do FEIE e dos seus antecedentes, com base na legislação pertinente e nos documentos da Comissão.

2.42. O FEIE é apoiado por uma garantia da UE. As operações de financiamento são geridas pelo Grupo do Banco Europeu de Investimento (BEI). O BEI é responsável pela Secção Infraestruturas e Inovação (SII) e o *Fundo Europeu de Investimento* (FEI) é responsável pela Secção Pequenas e Médias Empresas (SPME).

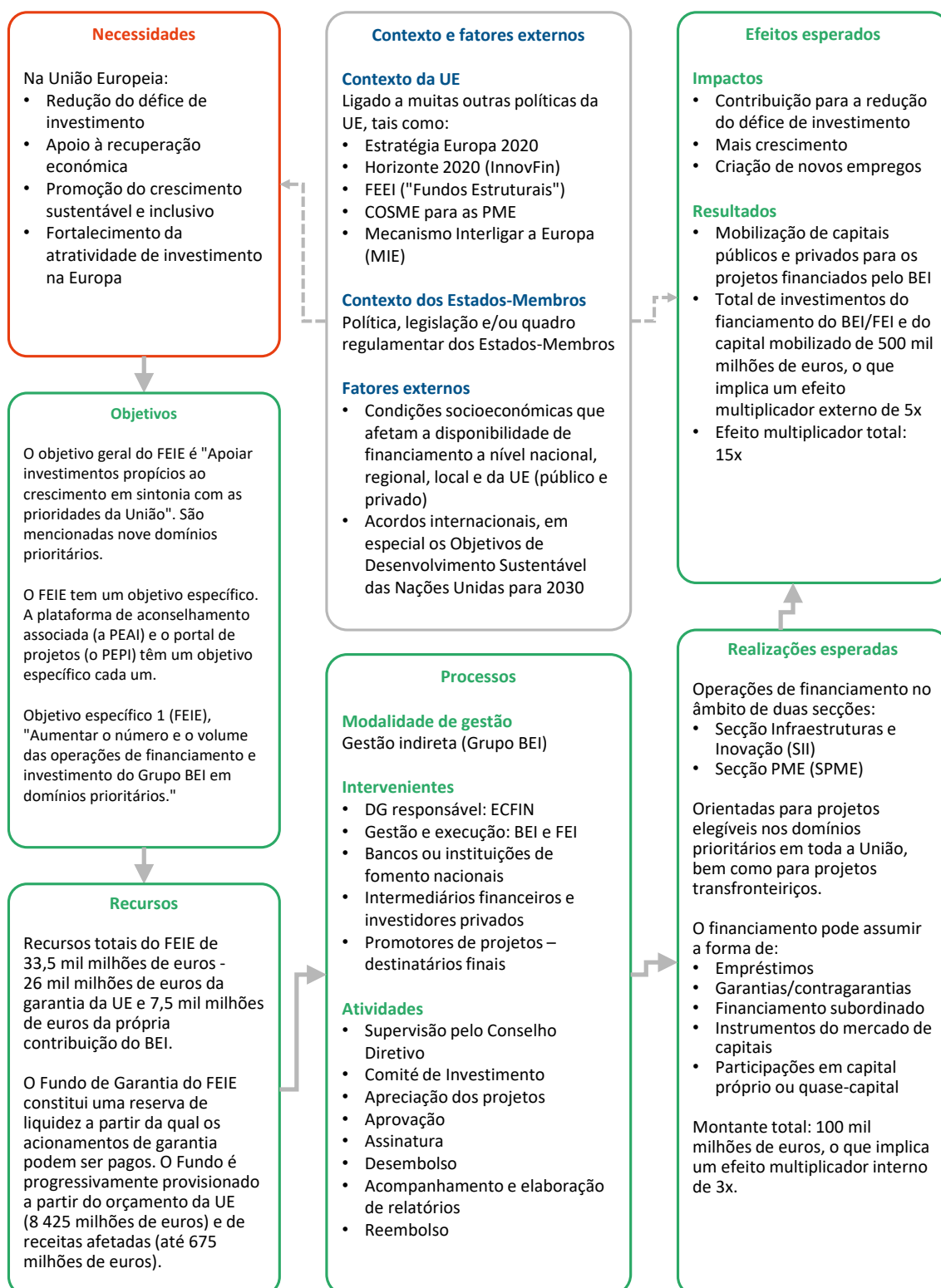
²¹ Regulamento (UE) 2015/1017 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho de 2015, que cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de Projetos de Investimento e que altera os Regulamentos (UE) nº 1291/2013 e (UE) nº 1316/2013 — Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos.

2.43. O Programa foi alterado pelo Regulamento (UE) 2017/2396²² (designado por "FEIE 2.0"), que aumentou os montantes-alvo dos investimentos mobilizados e prolongou o período de investimento até dezembro de 2020 para a aprovação das *operações* relativas a contratos definitivos a assinar, o mais tardar, no final de dezembro de 2022. Também atribuiu mais importância à adicionalidade.

2.44. A garantia da UE permite ao BEI financiar operações com um perfil de risco global mais elevado do que a sua carteira habitual. O objetivo é obter um *efeito multiplicador* total dos investimentos equivalente a 15 vezes (15x) a contribuição do FEIE (garantia da UE e contribuição do BEI). Espera-se que a contribuição do FEIE permita gerar, em média, um efeito multiplicador interno de 3x pelo financiamento do Grupo BEI, a que se junta um efeito multiplicador externo médio de 5x por outros financiamentos privados e/ou públicos.

²² Regulamento (UE) 2017/2396 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2017, que altera os Regulamentos (UE) nº 1316/2013 e (UE) 2015/1017 no que se refere à prorrogação da vigência do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e à introdução de melhorias técnicas nesse Fundo e na Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento.

Figura 2.9 – Síntese do FEIE



Fonte: TCE, com base no Regulamento (UE) 2015/1017, no Regulamento (UE) 2017/2396, nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2020 e no COM(2018) 497 final.

2.45. O FEIE tem um objetivo geral e um objetivo específico²³. O objetivo geral consiste em apoiar investimentos propícios ao crescimento em sintonia com as prioridades da União, enquanto o objetivo específico visa aumentar o número e o volume das operações de financiamento e investimento do Grupo BEI em domínios prioritários.

2.46. No final de 2019, a exposição do orçamento da UE a possíveis pagamentos futuros em relação à garantia do FEIE ascendia a 21,9 mil milhões de euros. Os pagamentos a título do orçamento da UE destinam-se principalmente ao Fundo de Garantia do FEIE, que constitui uma reserva de liquidez a partir da qual o BEI é pago em caso de acionamento da garantia da UE. Os recursos do Fundo são geridos pela Comissão. No final de 2019, foi registado um montante de 6,5 mil milhões de euros a título de pagamentos para o Fundo de Garantia do FEIE²⁴. Nessa data, o Fundo ascendia a 6,7 mil milhões de euros. Até então, não tinha sido feito qualquer acionamento significativo da garantia²⁵.

Informações sobre o desempenho publicadas

2.47. Para além das informações habituais sobre o desempenho publicadas anualmente no RAGE, nas declarações sobre os programas e no RAA (ver ponto 1.3), a Comissão e o BEI realizaram as seguintes avaliações de desempenho em conformidade com o Regulamento FEIE²⁶ (ver [figura 2.10](#)). A Comissão encomendou igualmente uma avaliação externa concluída em 2016.

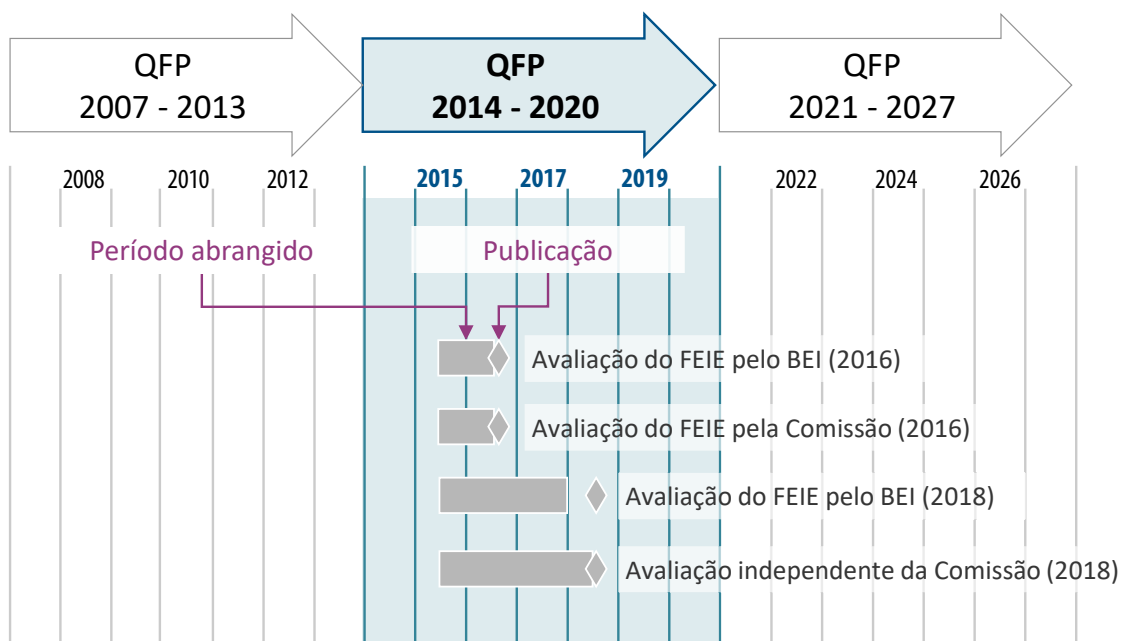
²³ Como indicado nas declarações sobre os programas (*programme statements for the 2020 draft budget*).

²⁴ Com base nos dados financeiros do QFP fornecidos pela DG BUDG.

²⁵ TCE, Relatórios Anuais relativos a 2018 e 2019, capítulo 2 "Gestão orçamental e financeira".

²⁶ Regulamento (UE) 2015/1017, artigo 18º.

Figura 2.10 – Calendário das principais avaliações e períodos abrangidos



Fonte: TCE.

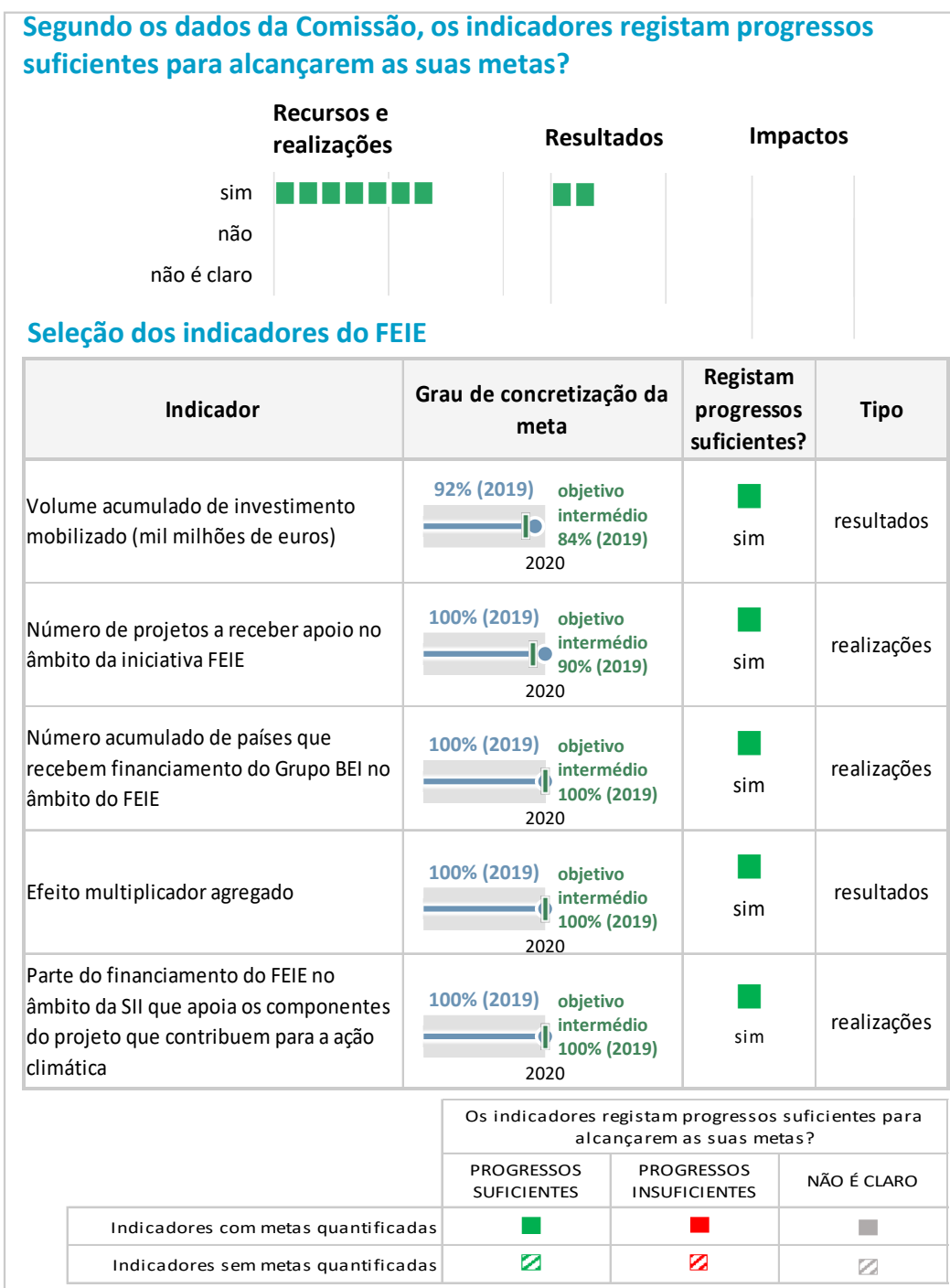
Avaliar o desempenho do FEIE com base em informações sobre o desempenho publicadas

2.48. A [figura 2.11](#) apresenta uma síntese de todos os indicadores do FEIE incluídos nas declarações sobre os programas. No ponto 1.24, o Tribunal aborda algumas limitações gerais²⁷ aplicáveis à interpretação destes indicadores. Em particular, a avaliação do Tribunal sobre se um determinado indicador regista "progressos suficientes" diz respeito à probabilidade de esse indicador alcançar a sua meta. Esta avaliação não tem em conta se, e em que medida, um determinado indicador está associado às ações e aos objetivos do FEIE, nem se a meta definida para o indicador tem um nível de ambição adequado. Por conseguinte, trata-se apenas de um primeiro passo na análise do desempenho do FEIE. O Tribunal também não auditou a fiabilidade dos dados subjacentes, mas analisou essa questão no capítulo 1 (ver pontos 1.13 a 1.23).

2.49. A declaração sobre o programa inclui cinco indicadores para o FEIE. O Tribunal conclui que estes são indicadores de "resultados" e "realizações".

²⁷ Ver igualmente os pontos 3.21 a 3.35 do [Relatório Anual relativo a 2018](#).

Figura 2.11 – Síntese de todos os indicadores do FEIE incluídos na declaração sobre o programa



Nota: Esta análise baseia-se em dados da Comissão que o Tribunal não auditou.

A ilustração dos indicadores que registam ou não "progressos suficientes" refere-se à avaliação do Tribunal da probabilidade de o indicador alcançar a sua meta. Contudo, um indicador pode não ser afetado pelas ações realizadas ao abrigo do programa ou pode não ser pertinente para o objetivo do programa, e a respetiva meta pode não refletir ambição suficiente. Por conseguinte, o facto de um indicador registar "progressos suficientes" para alcançar a meta não significa necessariamente que o próprio programa esteja no bom caminho para cumprir os seus objetivos. Ver também o **apêndice** (ponto 18).

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

2.50. O Tribunal observa que o programa regista progressos suficientes para alcançar a sua meta. O FEIE visa mobilizar investimentos em vários domínios em toda a UE, fornecendo o financiamento para uma carteira de projetos de risco mais elevado do que os apoiados pelas operações normais do BEI. As informações disponíveis sobre o desempenho fornecem pormenores sobre os investimentos mobilizados para as operações aprovadas, o número de projetos aprovados, os efeitos multiplicadores e os Estados-Membros abrangidos. No entanto, nenhum dos cinco indicadores permite seguir o nível de risco ou penetração dos principais domínios mencionados no objetivo geral.

2.51. Quanto aos dois *indicadores de resultados*, deve notar-se que os dados são parcialmente baseados em estimativas que são atualizadas no decurso do programa. Os indicadores só serão definitivos no momento da conclusão dos investimentos. Além disso, o Parecer nº 2/2016 do TCE salientou que o indicador agregado do cálculo do efeito multiplicador pressupõe a ausência de investimento sem o FEIE e propôs a revisão da metodologia de cálculo²⁸. O Tribunal constata que as metodologias de cálculo do efeito multiplicador do FEIE aplicadas pelo BEI e pelo FEI foram entretanto atualizadas com o objetivo de assegurar que apenas os investimentos suplementares mobilizados são tidos em conta para efeitos das metas do FEIE²⁹.

2.52. Alguns indicadores têm atualmente um valor de acompanhamento reduzido. Um dos indicadores de realizações, o *número acumulado de países que receberam financiamento do BEI (operações assinadas)* foi alcançado em 2016, no segundo ano do programa. Outro indicador de realizações conta os projetos que receberam apoio do FEIE e foi alcançado em 2018, quando ultrapassou os 1 000 projetos.

2.53. Importa notar que os indicadores não medem a evolução do objetivo específico enquanto tal, que consiste em aumentar os volumes do BEI, em especial os das operações de risco mais elevado. Embora o objetivo específico tenha em conta o total das operações do Grupo BEI, os indicadores limitam-se às operações do FEIE.

²⁸ JO C 465 de 13.12.2016, p. 1.

²⁹ *EIB EFSI Multiplier methodology calculation*, atualização de julho de 2018, e *EIF EFSI Multiplier calculation methodology*, atualização de janeiro de 2019.

O montante estimado dos investimentos mobilizados pelos projetos financiados pelo FEIE está próximo da meta, mas nem sempre é atribuível apenas ao FEIE

2.54. O FEIE regista progressos suficientes no sentido de alcançar a meta de mobilizar 500 mil milhões de euros de investimento. No final de 2019, um ano antes do prazo, o Grupo BEI tinha aprovado operações no valor de 84,2 mil milhões de euros e estimado os investimentos conexos em 458 mil milhões de euros, um valor superior à meta, tendo em conta que já tinham decorrido 82% da duração do programa³⁰.

2.55. O total estimado de "investimentos conexos" implica um "efeito multiplicador" externo superior às 5x esperadas, indicando que o efeito multiplicador global poderá atingir a meta das 15x (ver ponto 2.44). No seu Relatório Especial de 2019 sobre o FEIE, o Tribunal concluiu³¹ que o FEIE foi eficaz na mobilização de financiamento para apoiar investimentos adicionais consideráveis, mas que, em alguns casos, tinha sobrestimado a medida em que tinha realmente levado a investimentos adicionais na economia real. A avaliação do FEIE e o relatório especial do Tribunal também salientaram que não é possível atribuir apenas ao FEIE a totalidade do volume de financiamento.

O FEIE forneceu capital nos casos em que o mercado não o teria feito, mas, ainda assim, o mercado poderia ter assumido alguns investimentos do FEIE

2.56. Embora os empréstimos anuais do BEI tenham diminuído no período de 2015-2017, o que coincidiu com o "período FEIE", importa notar que os empréstimos são mais elevados do que nos dois triénios anteriores (2009-2011 e 2012-2014), durante os quais o Grupo BEI recebeu contribuições suplementares para fazer face à crise financeira e da dívida soberana. Em comparação com os empréstimos anuais anteriores a essa crise, a média é significativamente mais elevada no "período FEIE", cumprindo assim o objetivo específico de aumentar os volumes das operações de financiamento.

³⁰ 2019 EFSI report, "From the European Investment Bank to the European Parliament and the Council on 2019 EIB Group Financing and Investment Operations under EFSI", p. 35.

³¹ Relatório Especial 03/2019 do TCE, intitulado "Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos": são necessárias medidas para tornar o FEIE num sucesso total", ponto 81.

2.57. Além disso, de acordo com o relatório do BEI sobre o FEIE, de 2019³², a maior parte das operações do FEIE são as chamadas "atividades especiais", que, por definição, acarretam um risco mais elevado do que as operações normais do BEI. O volume das novas atividades deste tipo assinadas em 2019 ascendeu a 15 mil milhões de euros, cerca de 25% do total dos empréstimos do BEI naquele ano, enquanto o nível anterior ao FEIE foi inferior a 10%.

2.58. A avaliação independente da Comissão salientou que tinha sido introduzida uma gama de produtos novos e mais arriscados desde o lançamento do FEIE, por exemplo, instrumentos de capital próprio e partilha de riscos com intermediários financeiros ao abrigo da SII. Além disso, os produtos existentes foram modificados e adaptados a novos tipos de contrapartes/beneficiários³³.

2.59. No âmbito do Regulamento FEIE inicial, considerou-se que as "atividades especiais", por definição, proporcionavam "adicionalidade" (ver ponto 2.40). Um inquérito de 2018 indica que 98% das operações de dívida e 99% das operações de capital próprio davam resposta a falhas do mercado. No entanto, alguns relatórios mostram que o mercado poderia ainda assim ter assumido uma parte desses investimentos, embora em condições menos favoráveis³⁴. O inquérito indica que 67% das operações ao abrigo da SII e 76% ao abrigo da SPME não teriam ocorrido sem o FEIE.

³² 2019 EFSI report, *From the European Investment Bank to the European Parliament and the Council on 2019 EIB Group Financing and Investment Operations under EFSI*, p. 35.

³³ *Independent Evaluation of the EFSI Regulation*, Relatório Final, ICF em associação com parceiros externos, junho de 2018, p. 55.

³⁴ BEI, *Evaluation of the European Fund for Strategic Investments*, junho de 2018, p. 46; *Independent Evaluation of the EFSI Regulation*, Relatório Final, ICF em associação com parceiros externos, junho de 2018, p. 90.

2.60. A avaliação também concluiu que as partes interessadas consideram que os instrumentos financeiros a nível da UE aumentam os recursos nacionais quando estes, por si só, não conseguiriam resolver os défices de financiamento. Outro aspeto importante é o "efeito de sinalização" da participação do BEI/FEI, que contribuiu para atrair, em especial, financiamentos de risco mais elevado. O apoio da UE foi, em muitos casos, fundamental para convencer os intermediários financeiros a avançarem com projetos de risco mais elevado³⁵.

2.61. Os projetos de risco mais elevado estão em conformidade com o objetivo do regulamento e destinam-se a garantir a adicionalidade do programa. Esta ligação foi mantida, mas os critérios de adicionalidade foram reforçados pelo regulamento FEIE 2.0³⁶. Atualmente considera-se que o facto de uma atividade ser considerada "especial" (de risco mais elevado) é um forte indicador de adicionalidade, mas é necessária uma justificação adicional para ser considerada elegível.

O FEIE funcionou como reforço de alguns programas da UE, mas sobrepôs-se temporariamente a outros

2.62. O FEIE reforçou alguns programas da UE. Foi o caso, em especial, da SPME, em que o FEIE permitiu reforçar o Mecanismo de Garantia de Empréstimo COSME e o Mecanismo de Garantia InnovFin para as PME, tirando partido de uma reserva de projetos e da experiência adquirida do pessoal do FEI. O FEIE forneceu capital temporário para dar resposta a uma forte procura dos intermediários financeiros que ultrapassou os recursos orçamentários anuais. Esta ação ajudou a manter o ímpeto e evitou a interrupção das atividades enquanto se esperava que um novo orçamento fosse disponibilizado. Subsequentemente, a SPME do FEIE aumentou também a penetração através do aumento dos recursos disponíveis, o que permitiu o lançamento de novos instrumentos.

³⁵ *Independent Evaluation of the EFSI Regulation*, Relatório Final, ICF em associação com parceiros externos, junho de 2018, p. 100.

³⁶ Artigo 5º, nº 1, e artigo 7º, nº 12, do [Regulamento \(UE\) 2015/1017 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de junho de 2015, que cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de Projetos de Investimento e que altera os Regulamentos \(UE\) nº 1291/2013 e \(UE\) nº 1316/2013 — Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos](#), com a alteração que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2017/2396 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2017.

2.63. Existiram sobreposições noutros programas. Ao abrigo da SII, a procura diminuiu inicialmente em relação a programas como o MIE e o InnovFin, uma vez que o FEIE cobria, em certa medida, domínios de intervenção semelhantes. A questão foi prontamente resolvida com a reorientação desses programas, que assumiram mais determinados segmentos de necessidades de financiamento (de risco), para evitar sobreposições com o FEIE, por exemplo, por localização geográfica fora da UE, ou projetos relacionados com transportes mais ecológicos, eficiência energética e inovação no domínio da tecnologia digital. No seu Relatório Especial sobre o FEIE, o Tribunal incentivava a uma maior complementaridade entre os instrumentos financeiros da UE e as suas *garantias orçamentais*³⁷.

A Comissão geriu o Fundo de Garantia aplicando os princípios da *boa gestão financeira*

2.64. A maior parte da carteira em títulos líquidos e o perfil da carteira, em termos de duração, risco de crédito e liquidez, foram calibrados em conformidade com os fluxos de caixa previstos decorrentes das operações do FEIE ao abrigo da Garantia da UE (por exemplo, previsões de acionamentos e receitas). Num ambiente de mercado muito difícil, caracterizado por rendimentos globalmente negativos ou historicamente baixos, associado a uma grande volatilidade e incerteza do mercado, o desempenho anual absoluto do Fundo foi de 1,239% em 2019. Este rendimento está em consonância com o desempenho anual do índice de referência do FEIE (2,302%)³⁸.

Esforços contínuos para melhorar a distribuição geográfica do FEIE

2.65. As preocupações quanto à distribuição geográfica foram suscitadas por avaliações independentes, bem como pelo relatório especial do Tribunal. No final de 2019, a UE-15 representava 80% das operações assinadas, enquanto a UE-13 apenas recebia 10%. As restantes operações foram classificadas na categoria "outros", em especial projetos multinacionais. Esta questão também é mencionada no Relatório Anual do Tribunal relativo a 2019³⁹.

³⁷ Relatório Especial 03/2019 do TCE, intitulado "Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos: são necessárias medidas para tornar o FEIE num sucesso total", recomendação 2.

³⁸ COM(2020) 385 final, p. 6.

³⁹ Relatório Anual relativo ao exercício de 2019, Capítulo 2 "Gestão orçamental e financeira", ponto 2.41.

2.66. O FEIE é impulsionado pela procura e tem uma abordagem ascendente, dando resposta a candidaturas de promotores de projetos. Além disso, conforme assinalado por vários relatórios e avaliações⁴⁰, a parte da UE-13 no total dos empréstimos do FEIE excede o seu peso económico na União, medido pelo PIB e pela formação bruta de capital fixo. Por último, os Estados-Membros identificados como os mais necessitados receberam uma parte maior dos investimentos do que os "países centrais"⁴¹.

2.67. Em resposta ao relatório especial do Tribunal sobre o FEIE⁴², a Comissão e o BEI lançaram um estudo⁴³ que identificou uma lacuna entre as necessidades de investimento a longo prazo e a procura de investimento - e, logo, a adesão ao FEIE - na UE-13, devido a diferentes fatores (estruturais). O Grupo BEI e a Comissão realizaram ações de sensibilização centradas na UE-13 e lançaram iniciativas de reforço das capacidades e de apoio consultivo⁴⁴. A distribuição geográfica também é mencionada na declaração sobre o programa para 2021, indicando que será executado um conjunto de ações até ao final de 2020 para melhorar essa situação.

⁴⁰ BEI, *Evaluation of the European Fund for Strategic Investments*, junho de 2018, p. 46; *Independent Evaluation of the EFSI Regulation*, Relatório Final, ICF em associação com parceiros externos, junho de 2018, p. 90.

⁴¹ BEI, *Evaluation of the European Fund for Strategic Investments*, junho de 2018.

⁴² Relatório Especial 03/2019 do TCE, intitulado "Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos: são necessárias medidas para tornar o FEIE num sucesso total", recomendação 5.

⁴³ Ver, por exemplo, as declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

⁴⁴ Conselho Diretivo do FEIE (SB/32/2019), *Response to ECA Audit Recommendation 5: Improving the geographical spread of EFSI supported investments*, 18 de julho de 2019.

Conclusões

2.68. O Tribunal conclui que o programa regista progressos suficientes no sentido de alcançar as suas metas, em especial o objetivo de mobilizar 500 mil milhões de euros de investimento. As estimativas atuais indicam que o efeito multiplicador de 15x será alcançado. No entanto, auditorias e avaliações anteriores indicaram que, em alguns casos, o FEIE apoiou projetos que poderiam ter sido financiados por outras fontes, embora em condições de financiamento diferentes, e que os cálculos dos efeitos multiplicadores em alguns casos foram sobrestimados. A Comissão e o BEI reconheceram esta situação e tomaram medidas para a corrigir e melhorar (ver pontos [2.54](#) a [2.59](#)).

2.69. O Tribunal constatou que os indicadores não refletem totalmente a ideia do objetivo específico, que visa um aumento global dos investimentos do BEI, e também que alguns aspetos importantes, como o nível de risco e a penetração dos principais domínios, não são abrangidos (ver pontos [2.50](#) a [2.53](#)).

2.70. A questão da distribuição geográfica entre a UE-15 e a UE-13 foi observada mas, em termos relativos, o apoio na UE-13 excede o seu peso económico na União e o financiamento foi, em grande medida, orientado para os Estados-Membros mais afetados pela crise (ver pontos [2.65](#) a [2.67](#)).

2.71. A gestão do programa mostrou flexibilidade para se adaptar e melhorar ao longo do tempo. Foi progressivamente constituída uma reserva de liquidez à medida que a exposição financeira aumentava, o que permite reagir sem recorrer ao orçamento da UE quando a garantia é acionada. Em todo o caso, estes fundos foram geridos com prudência (ver ponto [2.64](#)).

Anexos

Anexo 2.1 Objetivos do Horizonte 2020 e do FEIE

Horizonte 2020

OBJETIVOS GERAIS			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO CURTA UTILIZADA NO PRESENTE CAPÍTULO	PARTE DA AMOSTRA DO TRIBUNAL?
OG1	Contribuir para a criação de uma sociedade e economia baseadas no conhecimento e na inovação em toda a União, contribuindo simultaneamente para o desenvolvimento sustentável	-	Sim
OBJETIVOS ESPECÍFICOS			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO CURTA UTILIZADA NO PRESENTE CAPÍTULO	PARTE DA AMOSTRA DO TRIBUNAL?
OE1	Excelência Científica - Conselho Europeu de Investigação (CEI) - Reforço da investigação de fronteira	Conselho Europeu de Investigação (CEI)	Sim
OE2	Excelência Científica - Tecnologias futuras e emergentes - Reforço da investigação em tecnologias futuras e emergentes	Tecnologias Futuras e Emergentes	Não
OE3	Excelência Científica - Ações Marie Skłodowska-Curie - Reforço das competências, formação e progressão na carreira	Ações Marie Skłodowska-Curie	Sim
OE4	Excelência Científica - Infraestruturas de investigação - Reforço das	Infraestruturas de investigação	Não

OBJETIVOS ESPECÍFICOS			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO CURTA UTILIZADA NO PRESENTE CAPÍTULO	PARTE DA AMOSTRA DO TRIBUNAL?
	infraestruturas de investigação europeias, incluindo infraestruturas eletrónicas		
OE5	Liderança Industrial - Reforço da liderança industrial da Europa através de investigação, desenvolvimento tecnológico, demonstração e inovação no domínio das tecnologias facilitadoras e industriais a seguir enumeradas (tecnologias de informação e das comunicações (TIC); nanotecnologias; materiais avançados; biotecnologias; fabrico e transformação avançados; espaço)	Liderança em tecnologias facilitadoras e industriais	Sim
OE6	Liderança Industrial - Promoção do acesso a financiamentos de risco para o investimento em investigação e inovação	Acesso a financiamento de risco	Não
OE7	Liderança Industrial - Promoção da inovação nas PME	Inovação nas PME	Sim
OE8	Desafios Societais - Melhoria da saúde ao longo da vida e do bem-estar de todos	Saúde, alterações demográficas e bem-estar	Sim
OE9	Desafios Societais - Garantir um abastecimento suficiente de alimentos e outros produtos de base biológica seguros, saudáveis e de alta qualidade, para tal desenvolvendo sistemas de produção primária	Segurança alimentar, agricultura sustentável, investigação marinha e marítima e bioeconomia	Não

OBJETIVOS ESPECÍFICOS			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO CURTA UTILIZADA NO PRESENTE CAPÍTULO	PARTE DA AMOSTRA DO TRIBUNAL?
	sustentáveis, produtivos e eficientes na utilização dos recursos, e promovendo serviços ecossistémicos conexos e a recuperação da diversidade biológica, juntamente com cadeias competitivas e hipocarbónicas de abastecimento, transformação e comercialização		
OE10	Desafios Societais - Evoluir para um sistema energético fiável, a custos suportáveis, aceitável para a opinião pública, sustentável e competitivo, destinado a reduzir a dependência dos combustíveis fósseis face a recursos cada vez mais escassos, a necessidades energéticas crescentes e às alterações climáticas	Energia segura, não poluente e eficiente	Sim
OE11	Desafios Societais - Concretizar um sistema europeu de transportes que seja eficiente na utilização dos recursos, respeitador do clima e do ambiente, seguro e sem descontinuidades, para benefício de todos os cidadãos, da economia e da sociedade	Transportes inteligentes, ecológicos e integrados	Não
OE12	Desafios Societais - Construir uma economia e sociedade eficientes na utilização dos recursos e da água e resilientes às alterações climáticas, proteger e gerir de	Ação climática, eficiência na utilização dos recursos e matérias-primas	Não

OBJETIVOS ESPECÍFICOS			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO CURTA UTILIZADA NO PRESENTE CAPÍTULO	PARTE DA AMOSTRA DO TRIBUNAL?
	forma sustentável os recursos naturais e os ecossistemas e desenvolver um abastecimento e uma utilização sustentáveis de matérias-primas, a fim de satisfazer as necessidades de uma população mundial em expansão dentro dos limites sustentáveis dos recursos naturais e dos ecossistemas do planeta		
OE13	Desafios Societais - Promover uma maior compreensão da Europa, encontrar soluções e apoiar sociedades europeias inclusivas, inovadoras e ponderadas, num contexto de transformações sem precedentes e de interdependências globais crescentes	A Europa num mundo em mudança: sociedades inclusivas, inovadoras e reflexivas	Não
OE14	Desafios Societais - Fomentar sociedades europeias seguras num contexto de transformações sem precedentes e de interdependências e ameaças globais crescentes, reforçando simultaneamente a cultura europeia da liberdade e da justiça	Sociedades Seguras – proteger a liberdade e a segurança da Europa e dos seus cidadãos	Não
OE15	Difusão da excelência e alargamento da participação - Explorar plenamente o potencial de talento existente na Europa e garantir que os benefícios de uma economia baseada na inovação sejam	Alargamento da participação	Não

OBJETIVOS ESPECÍFICOS			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO CURTA UTILIZADA NO PRESENTE CAPÍTULO	PARTE DA AMOSTRA DO TRIBUNAL?
	maximizados e amplamente distribuídos por toda a União em conformidade com o princípio de excelência		
OE16	Ciência com e para a Sociedade - Criar uma cooperação eficaz entre a ciência e a sociedade, recrutar novos talentos para a ciência e juntar a excelência científica à consciência e responsabilidade sociais	Ciência com e para a Sociedade	Não
OE17	Ações Diretas Não Nucleares do Centro Comum de Investigação - Prestar apoio científico e técnico, orientado para as necessidades dos clientes, às políticas da União, respondendo simultaneamente de forma flexível a novas necessidades políticas	Centro Comum de Investigação	Não
OE18	Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia - Integrar o triângulo do conhecimento constituído pelo ensino superior, pela investigação e pela inovação e, deste modo, reforçar a capacidade de inovação da União e abordar desafios sociais	Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia	Não

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para a proposta de orçamento para 2021.

FEIE

OBJETIVOS GERAIS			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO CURTA UTILIZADA NO PRESENTE CAPÍTULO	PARTE DA AMOSTRA DO TRIBUNAL?
OG1	<p>Apoiar investimentos propícios ao crescimento em sintonia com as prioridades da União, em especial nos seguintes domínios: a) investigação, desenvolvimento e inovação; b) desenvolvimento do setor da energia em conformidade com as prioridades da União no domínio da energia; c) desenvolvimento das infraestruturas dos transportes e de equipamentos e tecnologias inovadoras para os transportes; d) apoio financeiro do FEI e do BEI a entidades com o máximo de 3 000 trabalhadores, com especial destaque para as PME e as pequenas empresas de média capitalização; e) desenvolvimento e implantação de tecnologias da informação e da comunicação; f) eficiência ambiental e dos recursos; e g) capital humano, cultura e saúde; h) agricultura, pescas, aquicultura e i) para as regiões menos desenvolvidas e as regiões em transição, outros setores e serviços elegíveis para efeitos do apoio do BEI.</p>	<p>Apoiar investimentos propícios ao crescimento em sintonia com as prioridades da União em domínios prioritários.</p>	Sim

OBJETIVOS ESPECÍFICOS			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO CURTA UTILIZADA NO PRESENTE CAPÍTULO	PARTE DA AMOSTRA DO TRIBUNAL?
OE1	Aumentar o número e o volume das operações de financiamento e investimento do Banco Europeu de Investimento (BEI) em domínios prioritários	Aumentar o volume de operações do BEI	Sim
OE2	Aumentar o volume do financiamento do Fundo Europeu de Investimento (FEI) às pequenas e médias empresas	(Este objetivo foi fundido com o OE1 e tornou-se obsoleto)	Não
OE3	Prestar aconselhamento em matéria de identificação, preparação e desenvolvimento de projetos de investimento a contrapartes públicas e privadas, não necessariamente ligados às operações do FEIE, através da Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento (PEAI)	Prestar apoio consultivo	Não
OE4	Criar um portal na Internet disponível ao público onde os promotores de projetos baseados na UE terão a oportunidade de reforçar a visibilidade dos seus projetos para potenciais investidores internacionais	Criar um portal na Internet	Não

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

Capítulo 3

Coesão económica, social e territorial

Índice

	Pontos
Introdução	3.1.
Âmbito e método	3.2.-3.6.
O FEDER e o FC	3.7.-3.66.
Objetivo e funcionamento do FEDER e do FC	3.7.-3.10.
Informações sobre o desempenho publicadas	3.11.-3.17.
Avaliar o desempenho do FEDER e do FC com base em informações sobre o desempenho publicadas	3.18.-3.58.
Observações gerais	3.18.-3.24.
Metas da Estratégia Europa 2020 e análise intercalar de desempenho	3.23.-3.24.
Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono	3.25.-3.32.
Estão disponíveis fundos da UE para atingir as metas em matéria de clima e de energia, mas é difícil estabelecer uma relação custo-eficácia	3.27.-3.30.
O financiamento da UE nem sempre é utilizado de forma eficaz para atingir as metas em matéria de clima	3.31.-3.32.
Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos	3.33.-3.40.
Dados qualitativos revelam uma evolução heterogénea	3.35.-3.37.
Questões relativas ao desempenho em projetos e programas ambientais	3.38.-3.40.
Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes	3.41.-3.52.
As informações sobre o desempenho indicam uma poupança nos tempos de viagem graças aos projetos rodoviários, mas não existe uma tendência evidente no sentido de modos de transporte mais sustentáveis	3.44.-3.46.
A concretização das metas estratégicas está em risco	3.47.-3.49.
A análise custo-benefício não é utilizada frequentemente como instrumento para melhorar o processo de tomada de decisão	3.50.-3.52.
Reforçar a competitividade das PME	3.53.-3.58.
Informações adicionais sobre o desempenho	3.55.-3.58.

Resultados dos testes de desempenho das operações	3.59.-3.61.
Conclusões	3.62.-3.66.

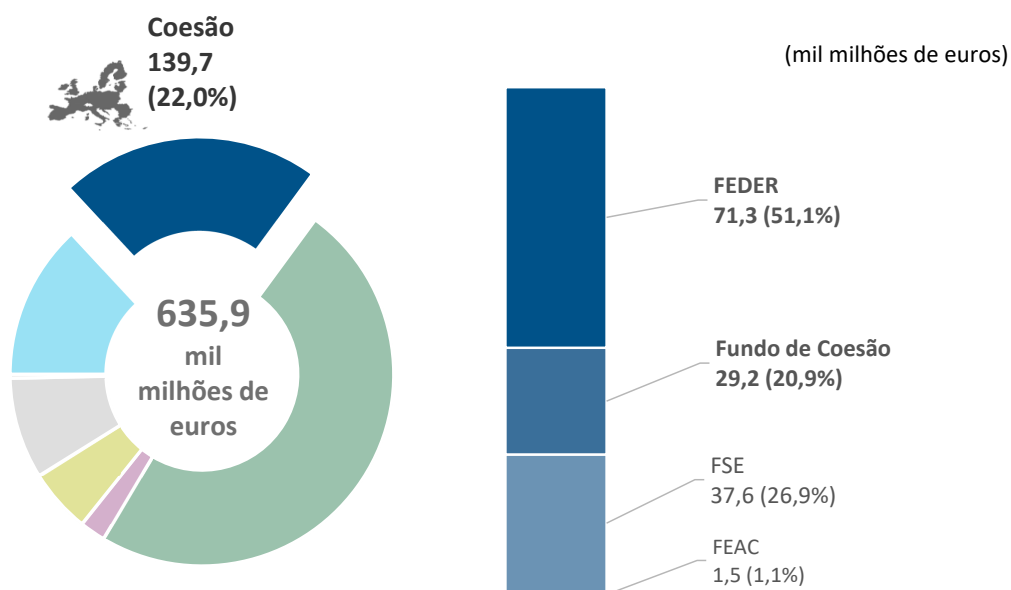
Anexo

Anexo 3.1 – Objetivos dos programas do FEDER e do FC

Introdução

3.1. As despesas realizadas no âmbito da rubrica 1b do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) visam reduzir as disparidades de desenvolvimento entre os diferentes Estados-Membros e regiões da UE e reforçar a competitividade de todas as regiões. O total das despesas previstas no âmbito desta sub-rubrica no período de 2014-2020 é de 371,4 mil milhões de euros (a preços correntes), o que representa 34% de todo o QFP. Conforme demonstra a [figura 3.1](#), os pagamentos no final de 2019 ascendiam a 139,7 mil milhões de euros.

Figura 3.1 – Coesão económica, social e territorial: pagamentos realizados no período de 2014-2019 relativos a autorizações do QFP atual, em percentagem dos pagamentos do QFP no âmbito de todas as rubricas e repartição



Nota: Devido aos arredondamentos, o total pode não corresponder à soma dos valores.

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Âmbito e método

3.2. O *apêndice* descreve a metodologia utilizada na elaboração do presente capítulo.

3.3. O Tribunal selecionou dois dos quatro programas no âmbito da coesão económica, social e territorial: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão (FC), que representam 72% dos pagamentos efetuados ao abrigo desta rubrica do QFP (ver *figura 3.1*).

3.4. O *anexo 3.1* apresenta uma lista de todos os objetivos do FEDER e do FC e indica os que o Tribunal selecionou para análise no presente capítulo. Globalmente, o Tribunal selecionou um objetivo específico do FEDER e três objetivos comuns ao FEDER e ao FC.

3.5. O presente capítulo assenta sobretudo numa análise das informações da Comissão, complementada por constatações dos relatórios de auditoria e documentos de análise do Tribunal, quando disponíveis. O Tribunal remete para as suas fontes ao longo do texto.

3.6. Este capítulo incide no desempenho do FEDER e do FC durante o período do atual QFP, até ao final de 2019. Tendo em conta o longo período de execução e a natureza plurianual dos programas da coesão, o Tribunal baseou-se em dados pertinentes de anos anteriores, tais como avaliações da Comissão e os seus próprios relatórios de auditoria e documentos de análise.

O FEDER e o FC

Objetivo e funcionamento do FEDER e do FC

3.7. No presente capítulo, o Tribunal concentra-se no desempenho de dois importantes Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI): o FEDER e o FC. Estes dois fundos apoiam a política de coesão económica, social e territorial europeia da UE (a política de coesão da UE), que visa reforçar a coesão económica e social na UE mediante a redução das disparidades no nível de desenvolvimento entre as diferentes regiões. A [figura 3.2](#) apresenta uma síntese dos principais elementos do FEDER e do FC.

3.8. O FEDER abrange todos os Estados-Membros e centra-se em vários domínios prioritários fundamentais, como a inovação e investigação, o apoio às pequenas e médias empresas (PME) e a economia de baixo teor de carbono. Em 2019, a Comissão afetou 31,1 mil milhões de euros ao orçamento do FEDER. O FC presta apoio aos Estados-Membros¹ que têm um Rendimento Nacional Bruto (RNB) por habitante inferior a 90% da média da UE. Financia sobretudo projetos relacionados com as redes transeuropeias de transportes e o ambiente. A sua dotação orçamental para 2019 foi de 11,5 mil milhões de euros.

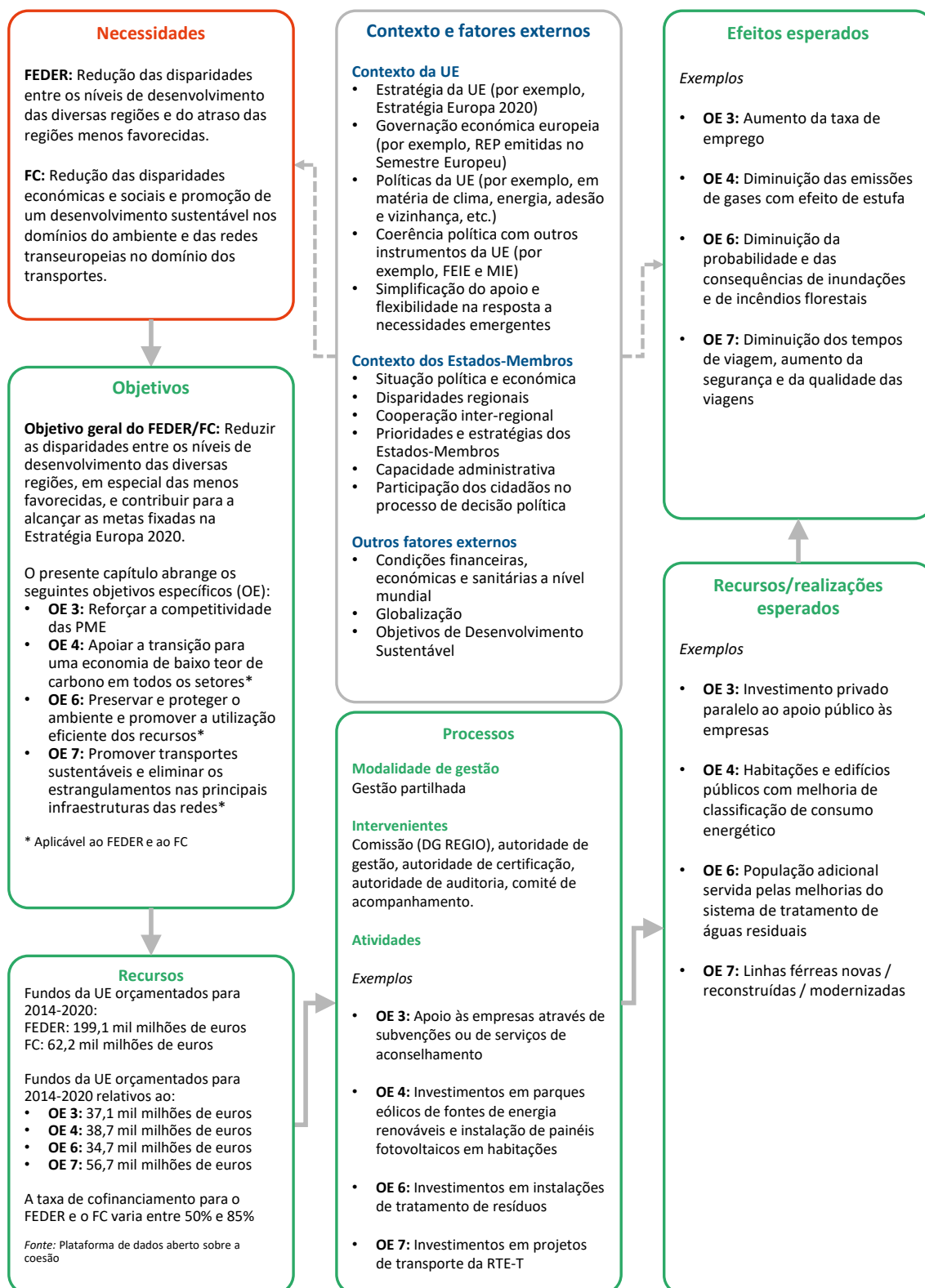
3.9. Estes dois fundos são objeto de gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros. Tanto o FEDER como o FC são executados através de *programas operacionais* (PO) que são elaborados pelos Estados-Membros e aprovados pela Comissão.

¹ Bulgária, República Checa, Estónia, Grécia, Croácia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia e Eslováquia. Espanha foi elegível para apoio transitório do FC durante o período de programação de 2007-2013.

3.10. A política de coesão da UE tem 11 objetivos temáticos. O presente capítulo centra-se em quatro deles (ponto 3.4); os primeiros três dizem respeito a ambos os fundos, o último apenas ao FEDER:

- o apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono;
- o preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos;
- o promover transportes sustentáveis e melhorar as infraestruturas das redes;
- o reforçar a competitividade das PME.

Figura 3.2 – Síntese do FEDER e do FC



Fonte: TCE.

Informações sobre o desempenho publicadas

3.11. Para além das informações habituais sobre o desempenho publicadas anualmente no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE), nas declarações sobre os programas e nos *Relatórios Anuais de Atividades* (RAA) (ver ponto 1.3), a Comissão publica, de três em três anos, um "relatório sobre a coesão" relativo à evolução realizada no sentido da concretização do objetivo de política de coesão económica, social e territorial². Em conformidade com o Regulamento Disposições Comuns (RDC), a Comissão publica também relatórios de síntese anuais, com base nos relatórios anuais de execução dos Estados-Membros, em alternância com relatórios estratégicos em 2017 e 2019.

3.12. A fim de avaliar o desempenho de forma coerente ao nível dos PO, a legislação prevê indicadores financeiros, de *realizações* e de resultados³. A Comissão publica informações sobre 72 indicadores nas suas declarações sobre os programas (*fichas de programa*). Informa igualmente sobre os indicadores comuns relativos aos PO numa "plataforma de dados abertos" (uma base de dados pública, que agrega continuamente informações em matéria de finanças e as realizações dos FEEI do período de 2014-2020). Além disso, os Estados-Membros definiram os seus próprios indicadores específicos para os PO que, por definição, não podem ser agregados ao nível da UE. Para o período de programação de 2014-2020, os PO do FEDER e do FC fazem referência a cerca de 13 000 indicadores distintos para efeitos de acompanhamento, repartidos equitativamente entre indicadores comuns e indicadores específicos dos programas.

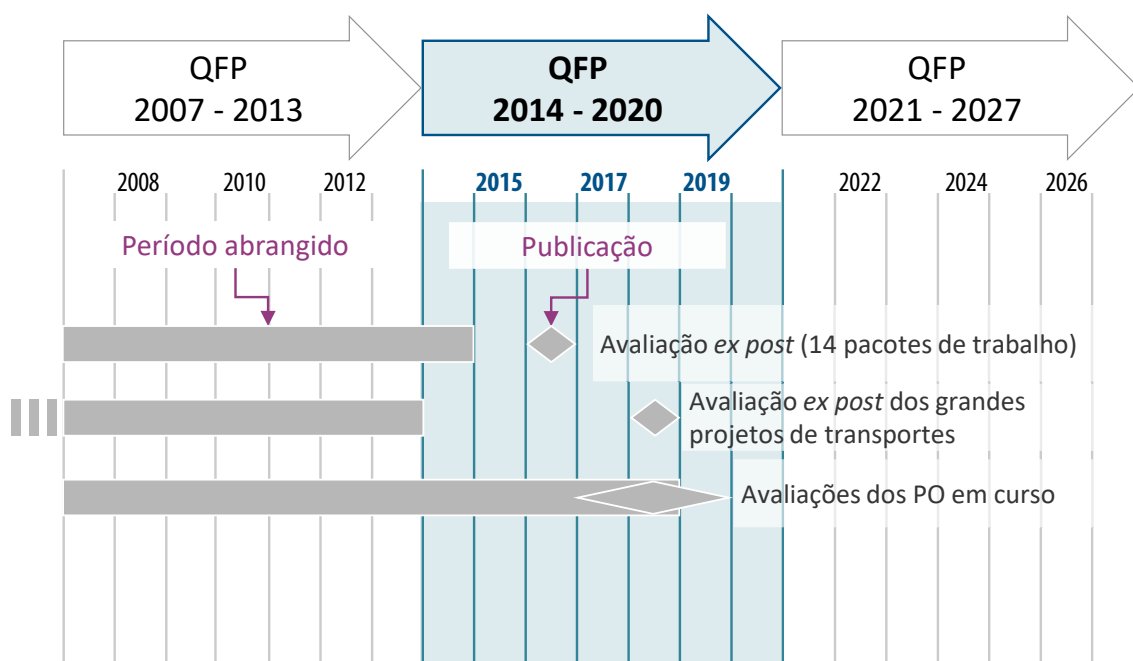
3.13. As informações destes indicadores são complementadas pelos resultados de várias avaliações e estudos que analisam os resultados do período de 2007-2013 e as etapas iniciais da programação e da execução dos programas da política de coesão de 2014-2020. As avaliações *ex post* são concebidas de forma a permitir que a Comissão tenha em consideração os ensinamentos retirados para planear os programas futuros. A *figura 3.3* mostra, porém, que o calendário dessas avaliações implica que os ensinamentos retirados surgem demasiado tarde para terem um

² O mais recente é o Sétimo relatório da Comissão Europeia sobre a coesão económica, social e territorial, de 2017.

³ União Europeia, Regulamento (UE) nº 1303/2013, L 347/320 de 20.12.2013: o artigo 27º refere três tipos de indicadores: a) indicadores financeiros relativos às despesas afetadas; b) indicadores de realizações relativos às operações apoiadas; e c) indicadores de resultados relacionados com cada prioridade.

impacto no período de programação atual ou no seguinte. Prevê-se, por exemplo, que os resultados das avaliações *ex post* do período de 2014-2020 estejam disponíveis até final de 2025, como exigido pelo RDC. Nessa altura, o período de programação de 2021-2027 estará no seu quinto ano e é provável que a Comissão esteja bastante avançada na elaboração das suas propostas legislativas para o período pós-2027⁴.

Figura 3.3 – Calendário e cobertura das principais avaliações



Fonte: TCE.

3.14. Foi realizada uma avaliação *ex post* do FEDER/FC para o período de 2007-2013⁵. Embora a avaliação tenha sido concebida para concluir sobre o impacto global dos programas e tenha retirado algumas conclusões globais qualitativas, não chegou a uma conclusão sobre a concretização de objetivos ou metas. Além disso, não analisou de forma sistemática as sinergias existentes entre o financiamento do FEDER/FC e a execução de políticas setoriais da UE, o que teria ajudado a elucidar as contribuições da política de coesão para a concretização dos objetivos estratégicos da Estratégia Europa 2020.

⁴ TCE, Documento informativo sobre o desempenho no domínio da coesão, 2019, pontos 110 e 113, citando o relatório da Comissão *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF)*, Pacote de trabalho 12 *Delivery system*.

⁵ Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2016) 318 final, *Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13*.

3.15. A legislação para o período de 2014-2020 não prevê avaliações intercalares do FEDER e do FC a nível da UE. Em vez disso, os Estados-Membros têm de preparar um plano de avaliação e realizar pelo menos uma avaliação de impacto aos seus PO por cada eixo prioritário.

3.16. Nas secções que se seguem, o Tribunal analisa as informações sobre o desempenho disponíveis ao nível dos dois fundos em que decidiu concentrar-se no presente capítulo, o FEDER e o FC. De seguida, faculta mais pormenores sobre aspetos do desempenho relacionados com os quatro objetivos temáticos que selecionou (ponto 3.10). Em todos os casos, o Tribunal começa por analisar os indicadores de acompanhamento e complementa essa análise com outras informações, se disponíveis. Por fim, disponibiliza igualmente os resultados relativos ao desempenho decorrentes do exame que realizou a uma amostra de projetos no âmbito dos seus trabalhos relativos à Declaração de Fiabilidade de 2019. Na análise do desempenho, devem ter-se em conta três fatores importantes:

- 1) na política de coesão, caracterizada por projetos de infraestruturas de grande escala, pode existir um desfasamento temporal entre o início do programa, a execução e a concretização de realizações e resultados. Não se espera que a evolução seja linear durante o período de programação e os resultados podem muitas vezes materializar-se apenas alguns anos após o final do período de programação. É igualmente provável que a evolução seja afetada pelos níveis de execução relativamente baixos da política de coesão, em comparação com o restante orçamento. Estes fatores, juntamente com o facto de os últimos dados disponíveis serem relativos ao final de 2018 num período de execução que se prolonga até ao final de 2023, torna difícil, nesta fase, tirar conclusões relativas à concretização dos objetivos;
- 2) os objetivos da política de coesão, tais como os relacionados com as taxas de emprego, o desenvolvimento económico, o clima e a energia, são fortemente influenciados por uma vasta gama de fatores externos, na Europa e no mundo. Em muitos Estados-Membros, o financiamento da política de coesão representa normalmente uma pequena percentagem dos fundos dedicados a estas questões, pelo que apenas poderá ter um impacto muito limitado na evolução desses Estados-Membros no sentido de cumprirem esses objetivos;
- 3) a UE dispõe de uma variedade de instrumentos de política para o cumprimento dos seus objetivos de alto nível na política de coesão, dos quais o FEDER e o FC constituem uma parte. São igualmente concebidos outros fundos e iniciativas legislativas para dar resposta aos objetivos. Muitas vezes não é possível distinguir

os efeitos que diferentes instrumentos de política têm na evolução no sentido da concretização das metas.

3.17. Importa ainda salientar que, embora o Tribunal tenha examinado aspetos do desempenho relativamente a alguns projetos no âmbito dos seus trabalhos relativos à Declaração de Fiabilidade (pontos **3.59** a **3.61**), as informações sobre o desempenho comunicadas pela Comissão (os indicadores e as avaliações, por exemplo) não foram sujeitos a auditoria.

Avaliar o desempenho do FEDER e do FC com base em informações sobre o desempenho publicadas

Observações gerais

3.18. A *figura 3.4* apresenta uma síntese de todos os indicadores do FEDER e do FC incluídos nas declarações sobre os programas. A *figura 3.5* apresenta indicadores relacionados com o objetivo geral do FEDER e do FC. São apresentadas sínteses mais pormenorizadas por objetivo específico na *figura 3.6*, na *figura 3.7*, na *figura 3.8* e na *figura 3.9*.

3.19. No ponto 1.24, o Tribunal analisa algumas limitações gerais⁶ aplicáveis à interpretação destes indicadores. Em particular, a avaliação do Tribunal sobre se um determinado indicador regista "progressos suficientes" diz respeito à probabilidade de esse indicador alcançar a sua meta. Esta avaliação não tem em conta se, e em que medida, um determinado indicador está associado às ações e aos objetivos do FEDER e do FC, nem se a meta definida para o indicador tem um nível de ambição adequado. Por conseguinte, trata-se apenas de um primeiro passo na análise do desempenho do FEDER e do FC. O Tribunal também não auditou a fiabilidade dos dados subjacentes, mas analisou essa questão no capítulo 1 (ver pontos 1.13 a 1.23).

⁶ Ver igualmente os pontos 3.21 a 3.35 do Relatório Anual relativo a 2018.

3.20. No total, existem 72 indicadores. Destes, nove (associados ao objetivo geral do FEDER e do FC) são indicadores do Eurostat, dos quais cinco são utilizados exclusivamente para o FEDER e quatro são partilhados entre os dois programas. Os restantes 63 (45 associados ao FEDER e 18 ao FC) baseiam-se nos indicadores comuns utilizados pelos programas operacionais dos Estados-Membros. Os indicadores refletem os dados disponíveis no final de 2018 (os dados de 2019 só estarão disponíveis em 2021). A análise do Tribunal revela que pouco mais de um terço dos indicadores regista progressos suficientes para alcançar as suas metas e que cerca de metade dos indicadores não regista progressos suficientes⁷. Em relação aos restantes indicadores, não foi possível chegar a uma conclusão. Dos nove indicadores ligados aos objetivos gerais, apenas dois registam progressos suficientes. Cerca de um terço dos indicadores têm um objetivo intermédio fixado para 2018. A maioria destes objetivos intermédios (70%) foi atingida ou deverá sê-lo em breve.

⁷ Ver ponto 1.25 para mais pormenores sobre a avaliação do Tribunal quanto à evolução em relação aos indicadores.

Figura 3.4 – Síntese dos indicadores da coesão

Segundo os dados da Comissão, os indicadores do FEDER e do FC registam progressos suficientes para alcançarem as suas metas?

	Recursos e realizações	Indicadores de realizações do programa	
		Resultados	Impactos
Objetivo geral			
Objetivo específico "Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono"			
Objetivo específico "Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos"			
Objetivo específico "Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes"			
Objetivo específico "Reforçar a competitividade das PME"			
Outros objetivos específicos			

	Os indicadores registam progressos suficientes para alcançarem as suas metas?		
	PROGRESSOS SUFICIENTES	PROGRESSOS INSUFICIENTES	NÃO É CLARO
Indicadores com metas quantificadas			
Indicadores sem metas quantificadas			

Nota: Esta análise baseia-se em dados da Comissão que o Tribunal não auditou.

A ilustração dos indicadores que registam ou não "progressos suficientes" refere-se à avaliação do Tribunal da probabilidade de o indicador alcançar a sua meta. Contudo, um indicador pode não ser afetado pelas ações realizadas ao abrigo do programa ou pode não ser pertinente para o objetivo do programa, e a respetiva meta pode não refletir ambição suficiente. Por conseguinte, o facto de um indicador registar "progressos suficientes" para alcançar a meta não significa necessariamente que o próprio programa esteja no bom caminho para cumprir os seus objetivos. Ver também o **apêndice** (ponto 18).




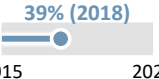

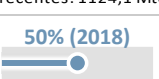

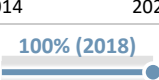

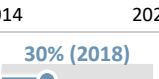

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

Figura 3.5 – Síntese dos indicadores ligados aos objetivos gerais do FEDER e do FC

Segundo os dados da Comissão, os indicadores registam progressos suficientes para alcançarem as suas metas?



Indicadores ligados ao objetivo geral do FEDER e do FC

Indicador	Grau de concretização da meta	Registam progressos suficientes?	Tipo
Taxa de emprego, por sexo, grupo etário 20-64 anos	54% (2018) 	 sim	impactos
Despesa interna bruta em I&D	9% (2018) 	 não	impactos
Emissões de gases com efeito de estufa, ano de referência 1990	22% (2018) 	 não	impactos
Percentagem de energias renováveis no consumo final bruto de energia	39% (2018) 	 não	impactos
Intensidade energética da economia – consumo de energia primária	0% (2018) 	 não	impactos
Intensidade energética da economia – consumo de energia final	N/A (meta real: ∞ e não \nearrow) base de referência: 1082,2 Mtep (2015) meta: 1086 Mtep (2020) dados mais recentes: 1124,1 Mtep (2018)	 não	impactos
Abandono precoce do ensino e da formação, por sexo	50% (2018) 	 não é claro	impactos
Conclusão do ensino superior, por sexo, grupo etário 30-34 anos	100% (2018) 	 sim	impactos
Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social	30% (2018) 	 não	impactos

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

3.21. De um modo geral, a grande maioria dos indicadores são de realizações e os restantes são indicadores de resultados ou de impacto (ver [figura 3.4](#)). No total, 40% dos indicadores de realizações registam progressos suficientes. No que se refere aos indicadores de resultados e de impacto, a percentagem é de 10%. O Tribunal constatou que algumas metas foram reduzidas em comparação com os valores inicialmente fixados (ver pontos [3.26](#), [3.34](#) e [3.42](#)) e deu início a uma auditoria ao funcionamento eficaz do quadro de desempenho estabelecido pela Comissão (incluindo os processos de definição, aprovação e alteração das metas), cujos resultados deverão ser comunicados em 2021.

3.22. Na síntese do desempenho dos programas (SDP, anexada ao RAGE relativo a 2019) a Comissão apresenta previsões para alguns destes indicadores. Estas previsões baseiam-se em informações comunicadas anualmente pelas autoridades do programa e representam as realizações previstas de projetos selecionados que se encontram em curso, mas não estão ainda concluídos. Por natureza, estas previsões apresentam uma imagem mais positiva do que os dados relativos às concretizações até à data⁸.

Metas da Estratégia Europa 2020 e análise intercalar de desempenho

3.23. A Estratégia Europa 2020 é a estratégia de alto nível da UE para o período de 2010 a 2020. Para o período de 2014-2020, a Comissão definiu nove indicadores para medir a evolução no sentido da concretização dos objetivos desta estratégia, nos domínios do emprego, I&D, alterações climáticas e energia, educação e pobreza e exclusão social⁹. De acordo com a Comissão¹⁰, com base em dados de 2018, as metas em matéria de emprego e de educação serão provavelmente atingidas, enquanto as metas para I&D e pobreza e exclusão social registam atrasos, sendo pouco provável que sejam alcançadas.

⁸ Comissão Europeia, RAGE relativo a 2019, anexo 1 (SDP), junho de 2020.

⁹ Podem ser consultados pormenores sobre os grupos em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_headline_indicators#The_Europe_2020_strategy.

¹⁰ Comissão Europeia, Eurostat, 2019, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*.

3.24. Em dezembro de 2019, a Comissão realizou uma análise intercalar do desempenho dos PO¹¹, com base nos relatórios anuais de execução apresentados pelos Estados-Membros em 2018. A análise foi concebida para determinar em que medida cada PO específico atingiu os objetivos intermédios estabelecidos e se poderia ser libertada uma reserva de desempenho de 6%¹². A análise concluiu¹³ que o desempenho das prioridades que representavam 82% da reserva de desempenho total era considerado satisfatório. No seu Relatório Anual de Atividades de 2019, a DG REGIO informou que mais de 80% dos PO obtiveram a avaliação de "bom" ou "aceitável". Os restantes 41 programas encontravam-se "em dificuldades" e a DG REGIO colocou-os sob um acompanhamento apertado¹⁴. No contexto do presente relatório, o Tribunal não auditou a avaliação da Comissão, embora esta vá ser abrangida pela auditoria referida no final do ponto **3.20**.

Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono

3.25. A *figura 3.6* apresenta uma síntese dos indicadores constantes das declarações sobre os programas ligados ao objetivo de apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores.

3.26. Apenas um indicador neste domínio regista progressos suficientes para alcançar a meta: o "número de habitações com melhoria de classificação de consumo energético" para o FEDER é 35% superior ao objetivo intermédio fixado para 2018. Os outros nove indicadores não registam progressos suficientes, apesar de, para sete, os Estados-Membros, com a aprovação da Comissão, terem tornado a meta para 2023 menos exigente.

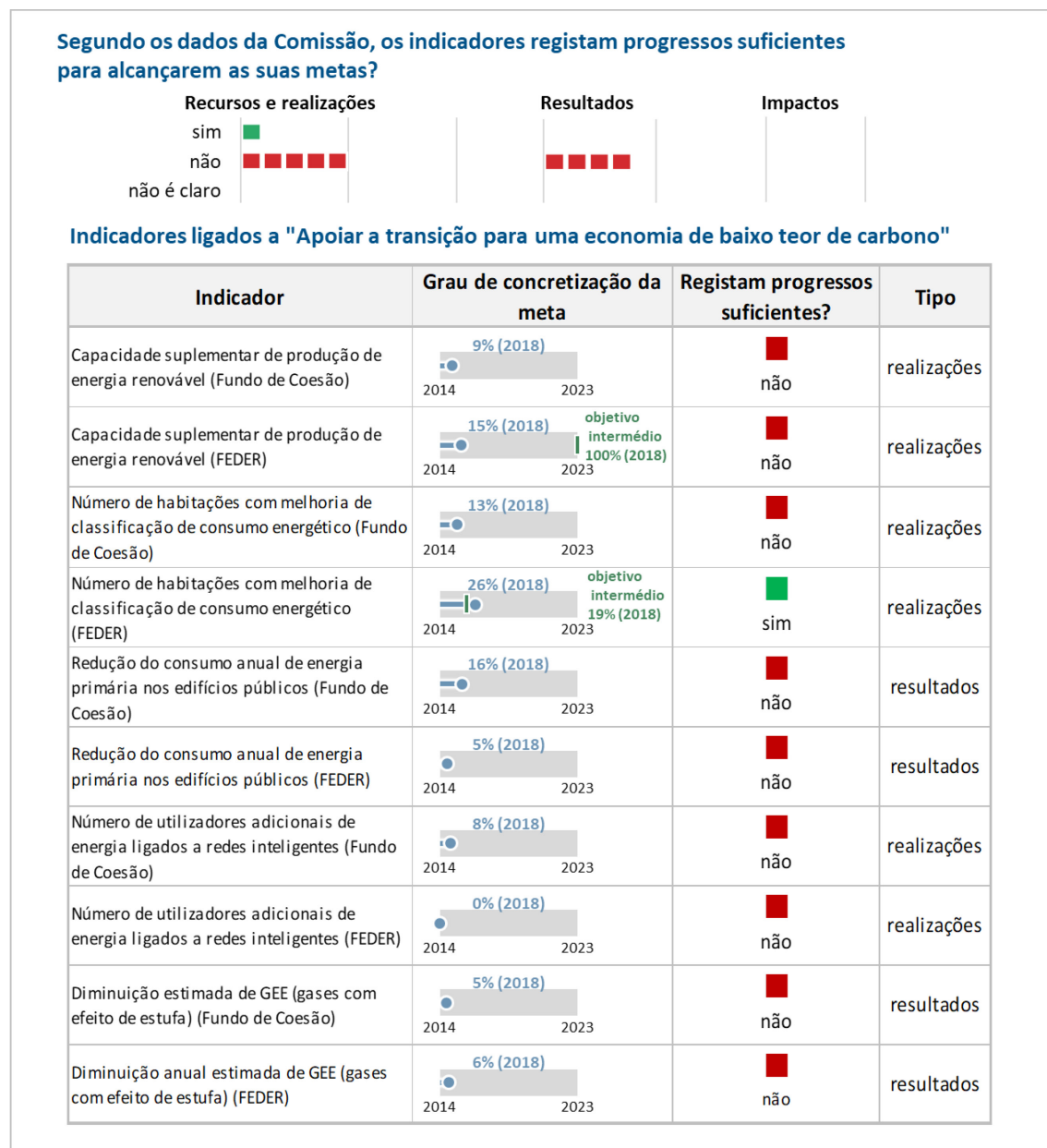
¹¹ De acordo com o Regulamento (UE) nº 1303/2013, L 347/320 de 20.12.2013, artigo 21º.

¹² Comissão Europeia, DG REGIO, *2019 Annual Activity Report*, junho de 2020.

¹³ Comissão Europeia, RAGE relativo a 2019, junho de 2020.

¹⁴ Comissão Europeia, RAA da DG REGIO, nota: esta avaliação assenta numa metodologia que a DG REGIO desenvolveu relativa ao desempenho de programas com base na avaliação dos relatórios anuais de execução e do risco de anulação de autorizações por programa operacional.

Figura 3.6 – Síntese dos indicadores ligados à economia de baixo teor de carbono



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

Estão disponíveis fundos da UE para atingir as metas em matéria de clima e de energia, mas é difícil estabelecer uma relação custo-eficácia

3.27. Para atingir as metas da UE para 2020 e 2030 em matéria de clima e de energia, a Comissão comprometeu-se a utilizar, pelo menos, um em cada cinco euros do seu orçamento entre 2014 e 2020 em ação climática. As regras do FEDER¹⁵ exigem que uma determinada quantidade dos recursos nacionais deste Fundo seja canalizada para projetos ligados a uma economia de baixo teor de carbono: 20% nas regiões mais desenvolvidas, 15% nas regiões em transição e 12% nas regiões menos desenvolvidas.

3.28. Segundo a Comissão, os Estados-Membros excederam amplamente esta proporção mínima de um em cinco e, para o período de 2014-2020, estão reservados 40 mil milhões de euros do FEDER e do FC para investimento na economia de baixo teor de carbono. Trata-se do dobro do montante investido neste domínio durante o período de financiamento anterior¹⁶. No seu relatório especial sobre este tema¹⁷, o Tribunal confirmou que a meta de um em cada cinco deu origem a um financiamento mais elevado e mais bem orientado para a ação climática no âmbito do FEDER e do FC. Em resposta ao surto de COVID-19, a UE introduziu medidas que aumentaram a flexibilidade dos Estados-Membros na utilização dos FEEI¹⁸. Por exemplo, o requisito de consagrar uma percentagem fixa dos FEEI a temas fundamentais foi derogado¹⁹. Contudo, a flexibilidade oferecida na proposta pode afetar a capacidade da UE para atingir os objetivos inicialmente definidos nos programas operacionais²⁰.

¹⁵ União Europeia, Regulamento (UE) nº 1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego, e que revoga o Regulamento (CE) nº 1080/2006.

¹⁶ Comissão Europeia, sítio Internet da DG REGIO, https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/themes/low-carbon-economy/.

¹⁷ TCE, Relatório Especial 31/2016, "Utilizar pelo menos um em cada cinco euros do orçamento da UE em ação climática: os trabalhos em curso são ambiciosos mas existe o sério risco de não serem suficientes".

¹⁸ União Europeia, Regulamento (UE) 2020/558, L 130/1 de 24.4.2020.

¹⁹ União Europeia, Regulamento (UE) 2020/558, L 130/1 de 24.4.2020, artigo 25º-A, nº 5.

²⁰ TCE, Parecer nº 3/2020, sobre a alteração da regulamentação da UE para a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em resposta ao surto de COVID-19.

3.29. Uma boa gestão financeira implica mais do que simplesmente gastar dinheiro. A Comissão emitiu orientações para melhorar os investimentos na eficiência energética dos edifícios, incluindo a sua relação custo-eficácia. No seu relatório especial relativo à eficiência energética dos edifícios²¹, o Tribunal apresentou exemplos de boas práticas: a utilização de instrumentos financeiros em combinação com subvenções e a modulação do nível da taxa de ajuda para aumentar a alavancagem do financiamento privado e reduzir o risco de efeito de inércia. Não obstante, é difícil determinar se esses fundos foram utilizados de uma forma eficaz em termos de custos.

3.30. A [caixa 3.1](#) apresenta outras questões associadas à relação custo-eficácia comunicadas pelo Tribunal nos seus relatórios especiais.

²¹ TCE, Relatório Especial 11/2020, "Eficiência energética dos edifícios: ainda é necessária maior ênfase na relação custo-eficácia".

Caixa 3.1

Questões comunicadas pelo Tribunal associadas à relação custo-eficácia de medidas destinadas à concretização das metas em matéria de clima e de energia

Regimes de apoio iniciais com subsídios excessivos à implantação das energias eólica e solar fotovoltaica, suportados por preços da eletricidade mais elevados e/ou por défices públicos²².

Falta de cooperação inter-regional e de intercâmbio de experiências. Por exemplo, devido a um mercado interno da energia fragmentado, existem atrasos no investimento na rede, nomeadamente em infraestruturas de interligação. Esta situação prejudica a implantação das energias renováveis e o desenvolvimento de sinergias entre Estados-Membros²³.

Embora a maioria dos Estados-Membros auditados tenha utilizado uma análise custo-benefício e modelos para conceber os projetos, são necessárias melhorias em soluções assinaladas como eficientes em termos de custos pela Agência Europeia do Ambiente (AEA)²⁴.

Na maioria dos casos, os Estados-Membros escolheram os projetos aplicando o critério da ordem de chegada, sem avaliar os seus custos e benefícios relativos²⁵.

²² TCE, Relatório Especial 08/2019, "Energias eólica e solar para a produção de eletricidade: é necessário tomar medidas significativas para cumprir as metas da UE".

²³ TCE, Relatório Especial 08/2019, "Energias eólica e solar para a produção de eletricidade: é necessário tomar medidas significativas para cumprir as metas da UE".

²⁴ TCE, Relatório Especial 25/2018, "Diretiva Inundações: houve progressos na avaliação dos riscos, mas é necessário melhorar o planeamento e a aplicação".

²⁵ TCE, Relatório Especial 11/2020, "Eficiência energética dos edifícios: ainda é necessária maior ênfase na relação custo-eficácia".

O financiamento da UE nem sempre é utilizado de forma eficaz para atingir as metas em matéria de clima

3.31. A política de coesão integra a combinação de políticas da UE que contribui para a concretização das metas em matéria de clima e de energia. Existem fortes indícios de que a UE não atingirá as metas em matéria de clima e de energia para 2030. De acordo com a Comissão²⁶, houve poucos progressos na redução dos impactos ambientais negativos decorrentes da utilização dos recursos naturais. No seu relatório especial sobre a eficiência energética dos edifícios²⁷, o Tribunal observa que é pouco provável que as metas da UE em matéria de eficiência energética para 2020 sejam alcançadas. Noutra auditoria²⁸, o Tribunal comunicou uma desaceleração dos progressos nos setores eólico e solar fotovoltaico após 2014. Metade dos Estados-Membros da UE encontrava-se em risco de não gerar eletricidade suficiente a partir de energias renováveis para alcançar as suas metas para 2020. No seu exame panorâmico sobre a ação da UE em matéria de energia e alterações climáticas, o Tribunal comunicou que a diminuição das emissões de gases com efeito de estufa prevista pelos Estados-Membros fica aquém da meta de 40% para 2030²⁹.

3.32. Os relatórios da AEA e do Parlamento Europeu estão em sintonia com as conclusões do Tribunal. Num relatório de 2019³⁰, a AEA salientou que a taxa de evolução atual não será suficiente para atingir as metas para 2030 e 2050 em matéria de clima e energia. O Parlamento Europeu³¹ observou que é provável que a UE não cumpra as suas principais metas em matéria de clima e energia para 2030.

²⁶ Comissão Europeia, ficha informativa sobre os ODS no Semestre Europeu, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/862574/Factsheet_Semester_SDGs.pdf.

²⁷ TCE, Relatório Especial 11/2020, "Eficiência energética dos edifícios: ainda é necessária maior ênfase na relação custo-eficácia".

²⁸ TCE, Relatório Especial 08/2019, "Energias eólica e solar para a produção de eletricidade: é necessário tomar medidas significativas para cumprir as metas da UE".

²⁹ Ver igualmente: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/greenhouse-gas-emission-trends-6/assessment-3>.

³⁰ AEA, *European environment — state and outlook 2020, Knowledge for transition to a sustainable Europe*, 2019.

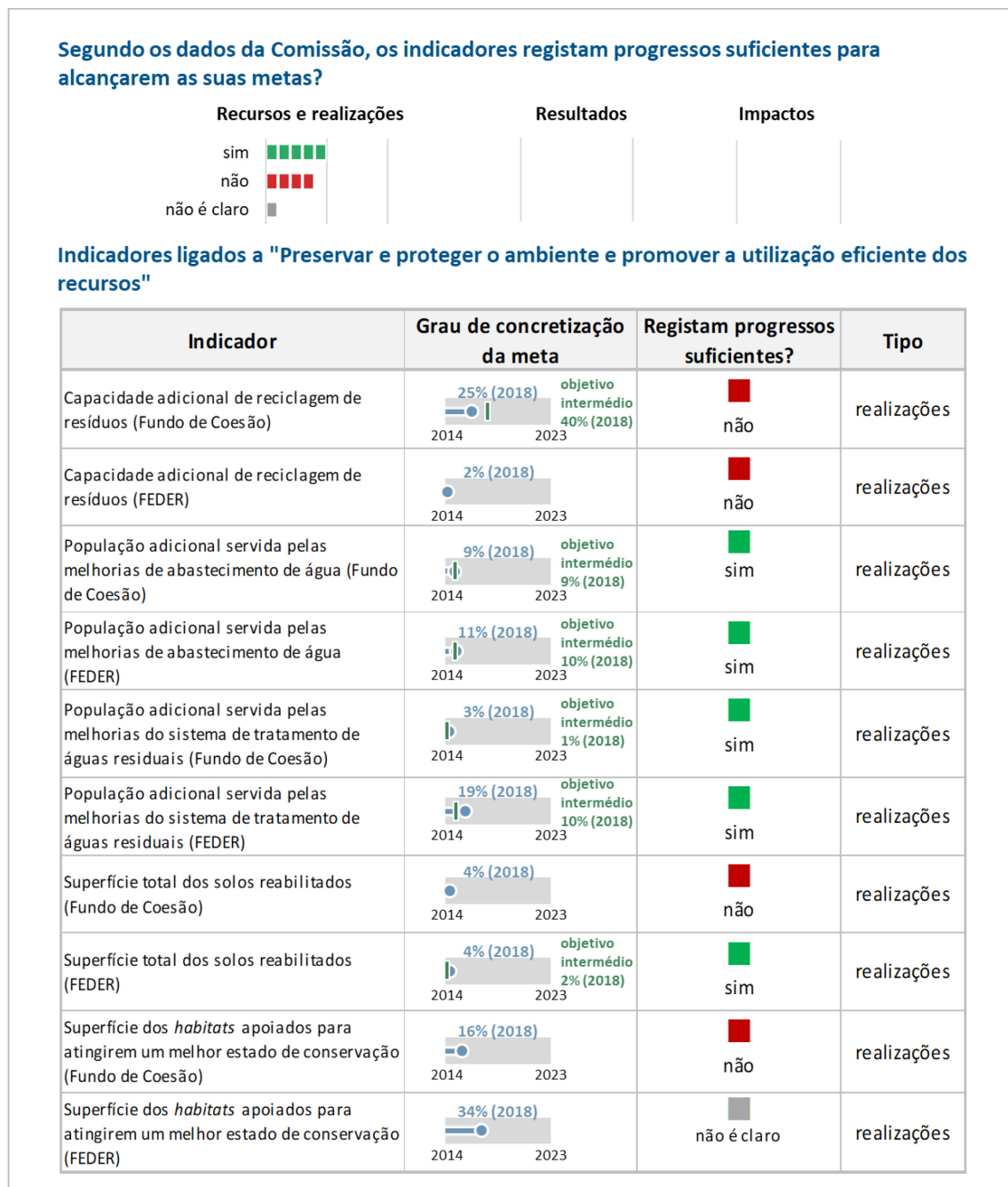
³¹ Parlamento Europeu, *EU Environment and Climate Change Policies – State of play, current and future challenges*, Departamento Temático A a pedido da Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar do Parlamento europeu, setembro de 2019.

Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos

3.33. A *figura 3.7* apresenta uma síntese dos indicadores constantes das declarações sobre os programas ligados ao objetivo de preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos.

3.34. Cinco dos dez indicadores, na sua maioria relacionados com o abastecimento de água e o tratamento de águas residuais, registam progressos suficientes para cumprir as metas, ao contrário dos indicadores relativos à reciclagem de resíduos. Embora um caso fosse um erro manifesto, os Estados-Membros, com o acordo da Comissão, reviram em baixa todos os outros valores das metas comparativamente ao ano anterior, em alguns casos em mais de 50%.

Figura 3.7 – Síntese dos indicadores ligados ao ambiente



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

Dados qualitativos revelam uma evolução heterogénea

3.35. A Comissão comunicou um aumento significativo dos investimentos previstos e das realizações alcançadas nos domínios da proteção do ambiente e da eficiência dos recursos, bem como uma evolução lenta no reforço da capacidade de reciclagem de resíduos e da reabilitação dos solos³². Na sua avaliação, constatou que, no caso da água, os projetos apoiados e concluídos durante o período de programação de 2007-2013 melhoraram o abastecimento de água potável para, pelo menos, 4 milhões de cidadãos da UE e asseguraram um melhor tratamento das águas residuais para mais de 7 milhões³³.

3.36. No seu relatório especial sobre as infraestruturas hídricas³⁴, o Tribunal salientou que a falta de sensibilização geral para as fugas de água nos três Estados-Membros auditados foi provocada por um défice de investimento na manutenção e renovação das infraestruturas hídricas. Além disso, no relatório relativo ao financiamento de estações de tratamento de águas residuais urbanas na bacia do rio Danúbio³⁵, o Tribunal constatou que os quatro Estados-Membros examinados fizeram progressos significativos no que se refere ao cumprimento dos requisitos da diretiva³⁶, mas registaram atrasos em domínios específicos.

³² Vários documentos da Comissão Europeia, incluindo o RAA de 2018 da DG REGIO, o RAGE relativo a 2018 e o relatório de síntese dos relatórios anuais de execução do programa relativos ao período de 2014-2017 publicado em 2019.

³³ Comissão Europeia, *Ex post evaluation of Cohesion Policy Programmes 2007-2013*.

³⁴ TCE, Relatório Especial 12/2017, "Execução da Diretiva Água Potável: registou-se uma melhoria da qualidade da água e do acesso à mesma na Bulgária, na Hungria e na Roménia, mas as necessidades de investimento continuam a ser substanciais".

³⁵ TCE, Relatório Especial 02/2015, "Financiamento de estações de tratamento de águas residuais urbanas na bacia do rio Danúbio: são necessários mais esforços para auxiliar os Estados-Membros a concretizarem os objetivos da política da UE em matéria de águas residuais".

³⁶ União Europeia, Diretiva 91/271/CEE do Conselho relativa ao tratamento de águas residuais urbanas.

3.37. No que se refere à qualidade do ar, a AEA comunicou reduções nas emissões de poluentes atmosféricos – para as quais contribuíram os projetos financiados pelo FEDER/FC – entre 1990 e 2015³⁷. Num relatório mais recente, a AEA refere que as tendências ambientais globais na Europa não melhoraram desde 2015 e que a maioria das metas para 2020 não será atingida, especialmente as relacionadas com a biodiversidade³⁸. As constatações do Tribunal confirmaram estas tendências³⁹.

Questões relativas ao desempenho em projetos e programas ambientais

3.38. Na avaliação *ex post* que realizou em 2020 aos grandes projetos⁴⁰, a Comissão concluiu que estes estavam afetados por derrapagens de custos e atrasos. No que se refere aos projetos ambientais, a previsão da capacidade e a flexibilidade na conceção eram as principais insuficiências.

3.39. A [caixa 3.2](#) apresenta alguns exemplos retirados de relatórios especiais do Tribunal, relativos a uma orientação insuficiente dos projetos e programas cofinanciados pela UE para o desempenho.

³⁷ AEA, *Indicator assessment – Emissions of the main air pollutants in Europe*, 2017.

³⁸ AEA, *European environment — state and outlook 2020, Knowledge for transition to a sustainable Europe*, 2019.

³⁹ TCE, Relatório Especial 23/2018, "Poluição atmosférica: a nossa saúde ainda não está suficientemente protegida"; TCE, Exame panorâmico - Ação da UE em matéria de energia e alterações climáticas, 2017; Relatório Especial 02/2015, "Financiamento de estações de tratamento de águas residuais urbanas na bacia do rio Danúbio: são necessários mais esforços para auxiliar os Estados-Membros a concretizarem os objetivos da política da UE em matéria de águas residuais"; TCE, Relatório Especial 12/2017, "Execução da Diretiva Água Potável: registou-se uma melhoria da qualidade da água e do acesso à mesma na Bulgária, na Hungria e na Roménia, mas as necessidades de investimento continuam a ser substanciais".

⁴⁰ Comissão Europeia, *Ex post evaluation of major projects in environment financed by the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund between 2000 and 2013*, junho de 2018.

Caixa 3.2

Exemplos de orientação insuficiente para o desempenho em projetos ou programas ambientais cofinanciados pela UE

- Vários objetivos constantes dos planos de gestão dos riscos de inundações não foram quantificados nem calendarizados⁴¹.
- Apesar das orientações da Comissão, em alguns Estados-Membros não existe uma relação entre a taxa de ajuda e as poupanças de energia previstas que os projetos deveriam proporcionar⁴².

3.40. O Tribunal comunicou também exemplos de falta de harmonização entre os investimentos e as prioridades da UE, devido a insuficiências na afetação dos fundos a projetos:

- o o financiamento direto da UE no domínio da qualidade do ar pode ser um apoio útil, mas, por exemplo, à data da auditoria do Tribunal não havia projetos que visassem a redução das emissões provenientes do aquecimento doméstico em zonas em que este constitui uma importante fonte de poluição atmosférica⁴³;
- o a Diretiva Inundações teve efeitos positivos em geral, mas as fontes de financiamento foram apenas parcialmente indicadas e garantidas nos planos de gestão dos riscos de inundações dos Estados-Membros, o financiamento para investimentos transfronteiriços foi limitado e os fundos não foram, de um modo geral, afetados segundo as prioridades definidas⁴⁴.

⁴¹ TCE, Relatório Especial 25/2018, "Diretiva Inundações: houve progressos na avaliação dos riscos, mas é necessário melhorar o planeamento e a aplicação".

⁴² TCE, Relatório Especial 11/2020, "Eficiência energética dos edifícios: ainda é necessária maior ênfase na relação custo-eficácia".

⁴³ TCE, Relatório Especial 23/2018, "Poluição atmosférica: a nossa saúde ainda não está suficientemente protegida".

⁴⁴ TCE, Relatório Especial 25/2018, "Diretiva Inundações: houve progressos na avaliação dos riscos, mas é necessário melhorar o planeamento e a aplicação".

Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes

3.41. A *figura 3.8* apresenta uma síntese dos indicadores constantes das declarações sobre os programas ligados ao objetivo de promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes.

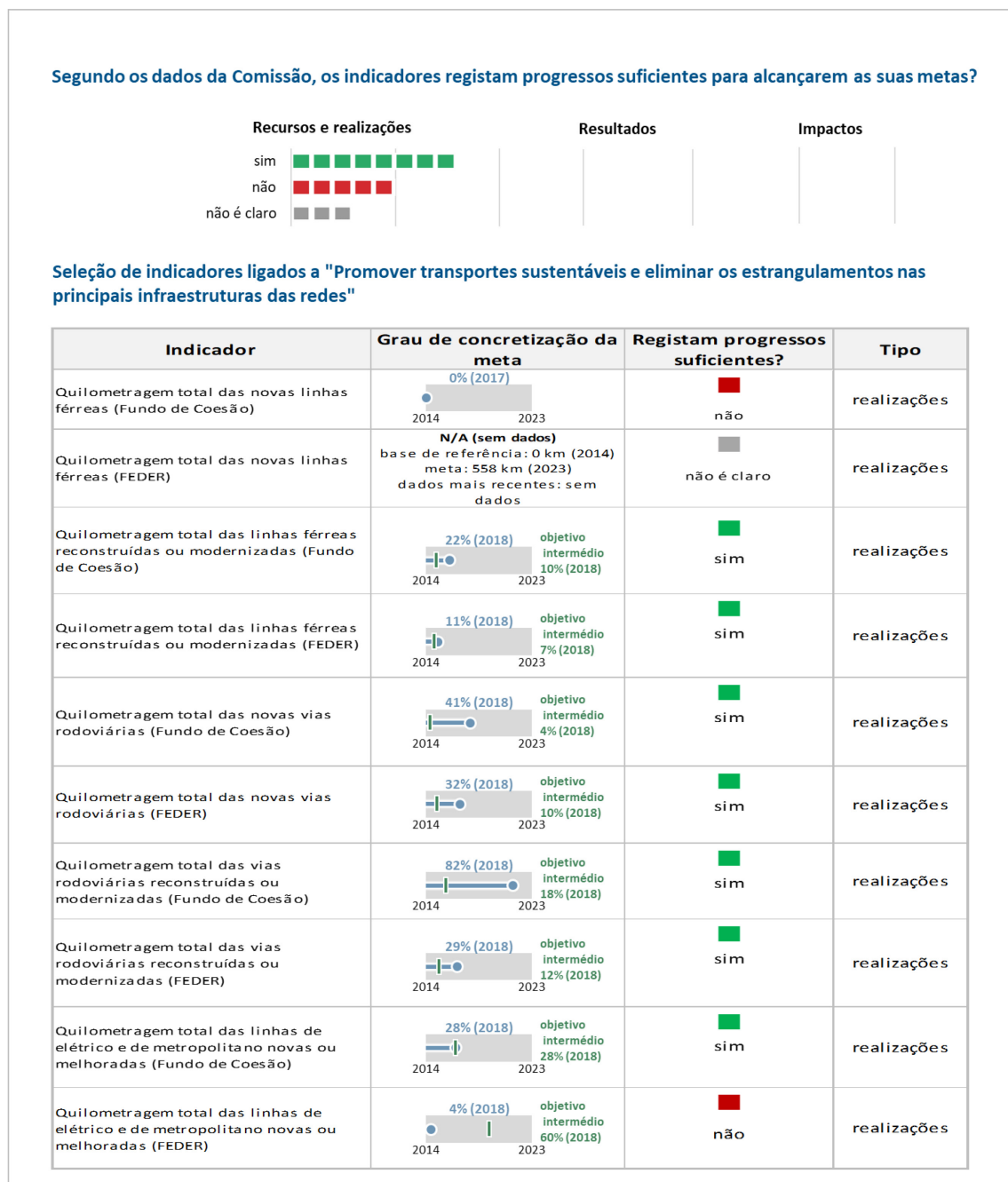
3.42. Metade dos 16 indicadores regista progressos suficientes para alcançar as suas metas. Dizem respeito a linhas férreas, metropolitano e elétrico, bem como estradas. No relatório mais recente, aprovado pela Comissão, os Estados-Membros diminuíram a maioria das metas para 2023, em alguns casos de forma considerável. Por exemplo, a meta combinada do FEDER e do FC para o indicador "Quilometragem total das novas linhas férreas" foi reduzida de 947 km para 579 km (39%) e a meta combinada do FEDER e do FC para o indicador "Quilometragem total das linhas de elétrico e de metropolitano novas ou melhoradas" foi reduzida de 680 km para 441 km (35%).

3.43. Os indicadores neste domínio de intervenção são todos indicadores de realizações: fornecem sobretudo dados relativos à execução do programa em termos de infraestruturas construídas. Não existem indicadores comuns para medir os resultados. O relatório do Tribunal relativo às estradas cofinanciadas pela UE⁴⁵ indica que a Comissão não comunica informações como a poupança de tempo ou o aumento da velocidade média, apesar de por vezes estarem disponíveis. Da mesma forma, o relatório do Tribunal sobre as infraestruturas emblemáticas de transportes⁴⁶ indica que não existe nenhum mecanismo sistemático de medição dos resultados após decorrido um período de tempo desde a conclusão do projeto e que a Comissão não dispõe de dados sobre os efeitos mais vastos (tais como os impactos socioeconómicos) dos grandes projetos de transportes.

⁴⁵ TCE, Relatório Especial 09/2020, "Rede rodoviária principal da UE: tempos de viagem mais curtos, mas ainda não plenamente funcional".

⁴⁶ TCE, Relatório Especial 10/2020, "Infraestruturas de transportes da UE: é necessário acelerar a execução dos megaprojetos para concretizar atempadamente os efeitos de rede".

Figura 3.8 – Síntese dos indicadores ligados às redes de transportes



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

As informações sobre o desempenho indicam uma poupança nos tempos de viagem graças aos projetos rodoviários, mas não existe uma tendência evidente no sentido de modos de transporte mais sustentáveis

3.44. Os investimentos da UE nos transportes contribuíram para melhorar as interligações e a acessibilidade⁴⁷. A recente auditoria do Tribunal ao apoio concedido à rede rodoviária principal⁴⁸ concluiu que os programas da UE contribuíram para o seu desenvolvimento. O Tribunal observou, para os itinerários analisados, tempos de viagem mais curtos e mais quilómetros percorridos em autoestradas, reforçando a segurança e a qualidade das viagens.

3.45. Na auditoria recente sobre mobilidade urbana sustentável, o Tribunal concluiu que não existem indicações claras de que as cidades estejam a mudar fundamentalmente as suas estratégias e, em especial, que não há uma tendência clara para incentivarem modos de transporte mais sustentáveis. O Tribunal reconhece, porém, que a concretização de melhorias significativas na mobilidade urbana sustentável pode exigir mais tempo⁴⁹.

3.46. Em 2018, a Comissão publicou uma avaliação que abrangia dez grandes projetos no setor dos transportes rodoviários, ferroviários e urbanos cofinanciados pelo FEDER e pelo FC durante os períodos de programação de 2000-2006 ou de 2007-2013⁵⁰. Esta avaliação indicou que a maioria dos projetos avaliados deu origem a poupanças de tempo e de custos de operação dos veículos e tinha efeitos positivos em termos de segurança, ruído e qualidade dos serviços. Notou ainda que os efeitos na qualidade de vida e no bem-estar eram geralmente positivos. A avaliação concluiu também que o impacto destes projetos na sustentabilidade ambiental (tais como a poluição atmosférica e as alterações climáticas) era geralmente positivo, embora limitado.

⁴⁷ TCE, Documento de análise nº 09/2018, Desafios a enfrentar para um bom funcionamento do setor dos transportes na UE (Exame panorâmico).

⁴⁸ TCE, Relatório Especial 09/2020, "Rede rodoviária principal da UE: tempos de viagem mais curtos, mas ainda não plenamente funcional".

⁴⁹ TCE, Relatório Especial 06/2020, "Mobilidade urbana sustentável na UE: o empenho dos Estados-Membros é indispensável para a concretização de melhorias substanciais".

⁵⁰ Comissão Europeia, *Ex post evaluation of major projects supported by the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund between 2000 and 2013*, junho de 2018.

A concretização das metas estratégicas está em risco

3.47. O Regulamento relativo à rede transeuropeia de transportes (RTE-T)⁵¹ estabelece a rede "global" e a rede "principal", a serem desenvolvidas pelos Estados-Membros. A rede global, a concluir até 2050, visa assegurar a acessibilidade e a interligação de todas as regiões da UE. A rede principal, a concluir até 2030, é composta pelas partes da rede global estrategicamente mais importantes para atingir os objetivos da RTE-T.

3.48. Na sua recente auditoria sobre as infraestruturas emblemáticas de transportes⁵², o Tribunal referiu ser pouco provável que a rede principal de transportes da UE alcance a plena capacidade até 2030, embora possam verificar-se já alguns efeitos positivos da sua execução em curso. Além disso, no exame panorâmico⁵³ o Tribunal indicou que, uma vez que o financiamento da UE é limitado em comparação com as necessidades globais, é necessário concentrá-lo nas prioridades com maior valor acrescentado europeu. Na sua auditoria relativa às estradas⁵⁴, o Tribunal recomendou que os Estados-Membros deem prioridade ao financiamento dos investimentos na rede principal, com vista à sua conclusão até 2030, especialmente nos Estados-Membros em que os progressos foram limitados até à data. Nesta auditoria, o Tribunal constatou que os Estados-Membros reservaram 66% dos montantes dos FEEI disponíveis para o período de 2014-2020 para utilizar em projetos rodoviários fora da rede principal.

⁵¹ Regulamento (UE) nº 1315/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes e que revoga a Decisão nº 661/2010/UE Texto relevante para efeitos do EEE.

⁵² TCE, Relatório Especial 10/2020, "Infraestruturas de transportes da UE: é necessário acelerar a execução dos megaprojetos para concretizar atempadamente os efeitos de rede".

⁵³ TCE, Documento de análise nº 09/2018, Desafios a enfrentar para um bom funcionamento do setor dos transportes na UE (Exame panorâmico).

⁵⁴ TCE, Relatório Especial 09/2020, "Rede rodoviária principal da UE: tempos de viagem mais curtos, mas ainda não plenamente funcional".

3.49. O Tribunal observou que é necessário prestar especial atenção aos troços transfronteiriços, uma vez que as lacunas nas infraestruturas transfronteiriças reduzem o impacto previsto da rede à escala da UE. Os Estados-Membros não têm incentivos para executar as políticas da UE que apresentem pouco interesse a nível nacional, em especial as ligações transfronteiriças⁵⁵. O Tribunal comunicou a existência de problemas neste domínio nas suas auditorias à rede rodoviária principal da UE⁵⁶ e aos investimentos no Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário⁵⁷.

A análise custo-benefício não é utilizada frequentemente como instrumento para melhorar o processo de tomada de decisão

3.50. Para o atual período de programação, os grandes projetos estão sujeitos, como condição de financiamento, a análises pormenorizadas de custo-benefício pelos Estados-Membros e à subsequente avaliação e aprovação pela Comissão. A auditoria do Tribunal à rede ferroviária de alta velocidade revelou que a qualidade da avaliação das necessidades nos Estados-Membros é fraca e que os promotores e os avaliadores dos projetos tendem a utilizar a análise custo-benefício apenas como uma etapa administrativa obrigatória e não como um instrumento para um melhor processo de tomada de decisões⁵⁸. A avaliação da Comissão⁵⁹ confirma este facto. Por exemplo, na auditoria sobre as infraestruturas emblemáticas de transportes, o Tribunal constatou que as previsões de tráfego eram geralmente demasiado otimistas, não eram bem coordenadas, não se baseavam em avaliações económicas sólidas e eram por vezes muito simplistas. O Tribunal constatou que, nas infraestruturas emblemáticas de

⁵⁵ TCE, Documento de análise nº 09/2018, Desafios a enfrentar para um bom funcionamento do setor dos transportes na UE (Exame panorâmico).

⁵⁶ TCE, Relatório Especial 09/2020, "Rede rodoviária principal da UE: tempos de viagem mais curtos, mas ainda não plenamente funcional".

⁵⁷ TCE, Relatório Especial 13/2017, "Um sistema europeu único de gestão do tráfego ferroviário: poderá esta opção política um dia tornar-se realidade?".

⁵⁸ TCE, Relatório Especial 19/2018, "Rede ferroviária de alta velocidade na Europa: longe de ser realidade, não passa de uma manta de retalhos ineficaz".

⁵⁹ Comissão Europeia, *Ex post evaluation of major projects in transport financed by the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund between 2000 and 2013*, junho de 2018.

transportes examinadas, as análises custo-benefício não tinham sido utilizadas adequadamente como instrumento de tomada de decisões⁶⁰.

3.51. A proposta legislativa da Comissão relativa aos FEEI para o período de 2021-2027 elimina todos os requisitos de avaliação específicos dos grandes projetos, incluindo o requisito da análise custo-benefício⁶¹. Embora reconheça que essa eliminação representa uma redução dos encargos administrativos gerais, o Tribunal receia que esta possa ser anulada pelo risco acrescido de os investimentos cofinanciados não oferecerem a melhor otimização dos recursos⁶².

3.52. As auditorias do Tribunal às linhas ferroviárias de alta velocidade cofinanciadas pela UE⁶³ e às infraestruturas emblemáticas de transportes⁶⁴ concluíram que a sustentabilidade de algumas das linhas auditadas estava em risco, pois não transportam passageiros suficientes. Na primeira auditoria, o Tribunal indicou que este risco poderia ter sido atenuado mediante uma sólida avaliação *ex ante* dos custos e benefícios. Uma avaliação da Comissão⁶⁵ chegou a uma conclusão semelhante, referindo que a sustentabilidade financeira dos projetos dependia de financiamento público e que, durante a preparação do projeto, não tinha sido prestada atenção suficiente à sustentabilidade financeira dos projetos no seu funcionamento após a conclusão.

⁶⁰ TCE, Relatório Especial 10/2020, "Infraestruturas de transportes da UE: é necessário acelerar a execução dos megaprojetos para concretizar atempadamente os efeitos de rede".

⁶¹ Os Estados-Membros são apenas obrigados a fornecer informações à Comissão sobre as "operações de importância estratégica", definidas como as que representam um contributo essencial para a realização dos objetivos de um programa, sem mais pormenores. Artigo 2º, nº 4, e artigo 67º, nº 6, do COM(2018) 375 final.

⁶² TCE, Parecer nº 6/2018 sobre a proposta da Comissão, de 29 de maio de 2018, de Regulamento Disposições Comuns, COM(2018) 375 final.

⁶³ TCE, Relatório Especial 19/2018, "Rede ferroviária de alta velocidade na Europa: longe de ser realidade, não passa de uma manta de retalhos ineficaz".

⁶⁴ TCE, Relatório Especial 10/2020, "Infraestruturas de transportes da UE: é necessário acelerar a execução dos megaprojetos para concretizar atempadamente os efeitos de rede".

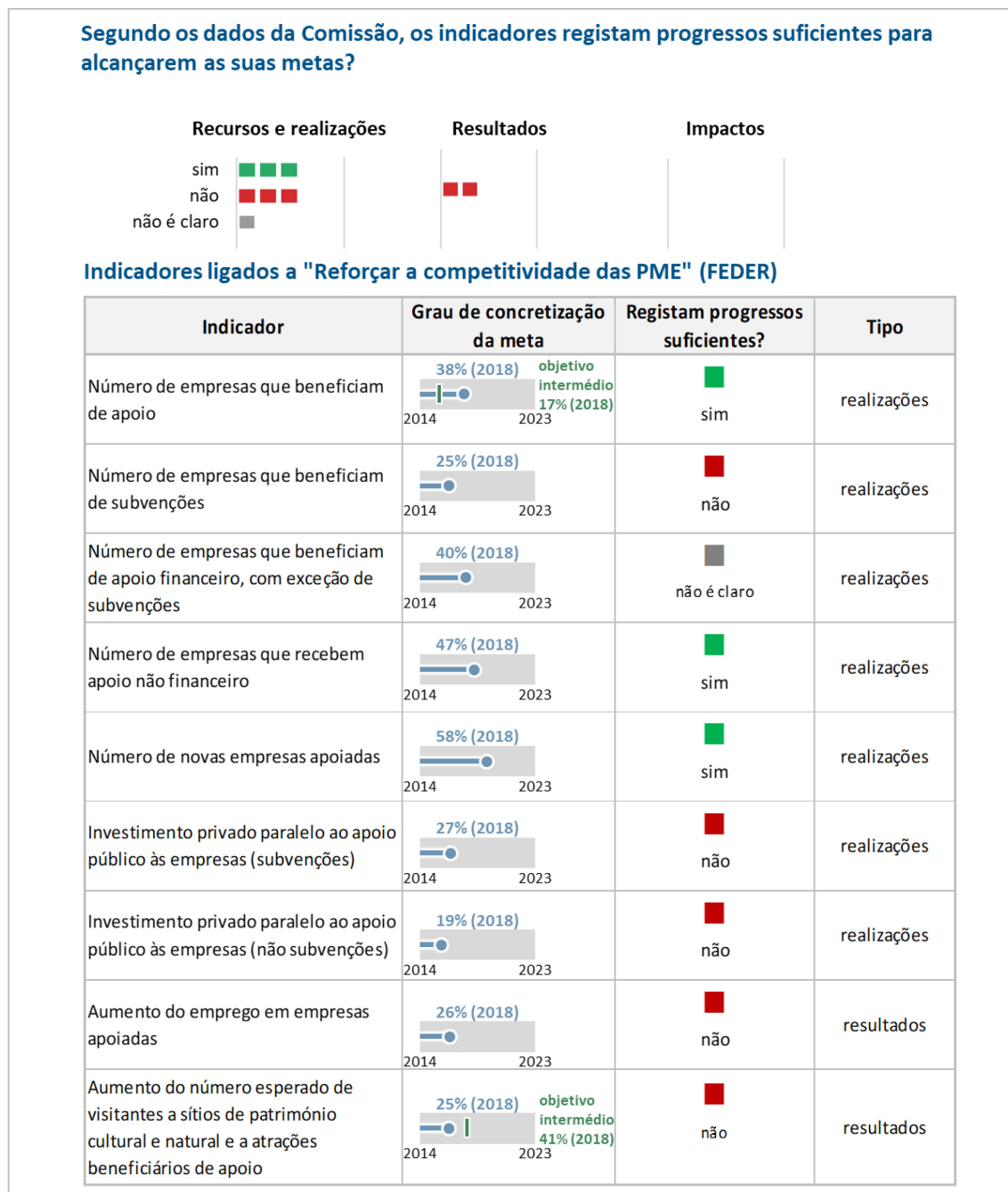
⁶⁵ Comissão Europeia, *Ex post evaluation of major projects supported by the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund between 2000 and 2013*, junho de 2018.

Reforçar a competitividade das PME

3.53. A *figura 3.9* apresenta uma síntese dos indicadores constantes das declarações sobre os programas ligados ao objetivo específico do FEDER "Reforçar a competitividade das PME".

3.54. Três dos nove indicadores (33%) registam progressos suficientes para alcançarem as suas metas. Estes três indicadores referem-se às realizações, medindo o número de empresas apoiadas pelo FEDER. Em alguns casos, registaram-se progressos consideráveis desde o ano anterior. Por exemplo, receberam apoio 414 000 empresas, em comparação com 201 000 anteriormente. Outros indicadores, como os que medem se o investimento privado é paralelo ao apoio público às empresas e o aumento do emprego em empresas apoiadas, não registam progressos suficientes.

Figura 3.9 – Síntese dos indicadores ligados às PME



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

Informações adicionais sobre o desempenho

3.55. As PME correspondem a 99,8% de todas as empresas da UE do setor não financeiro, gerando 56% do valor acrescentado e 67% do emprego⁶⁶. No início de 2020, o Tribunal começou uma auditoria que examina as PME em fase de arranque, cujos resultados prevê apresentar no próximo ano. Na parte restante desta secção, o Tribunal baseou-se em avaliações da Comissão, que não apreciou separadamente.

3.56. O relatório anual de 2018/2019 da Comissão sobre o apoio concedido pelo FEDER às PME salienta, entre outros aspetos, a necessidade de reforçar as atividades de I&D nas PME e de resolver as questões da escassez de competências e do financiamento, pois são desafios fundamentais que se colocam à inovação. A avaliação da Comissão⁶⁷ relativa a esse apoio durante o período de programação de 2007/2013 indicou que, em alguns casos, o FEDER ajudou a acelerar os investimentos e a promover a I&D e a inovação. Contudo, a avaliação demonstrou também que esses casos diziam respeito a beneficiários que já tinham a capacidade de crescer e de inovar, havendo poucas provas que demonstrassem se teriam feito estes investimentos mesmo sem o apoio do programa.

3.57. A avaliação da Comissão indica que, de um modo geral, os PO de 2007-2013 não tinham orientação estratégica⁶⁸ e adotaram uma abordagem orientada pela procura, na tentativa de ultrapassar todos os obstáculos possíveis que se colocam ao crescimento e à inovação das PME. Esta situação contribuiu para ocultar o objetivo estratégico global de alguns programas e, em muitos casos, conduziu à criação de um grande número de instrumentos de política. De um modo geral, houve pouca ponderação em relação aos instrumentos que seriam provavelmente mais eficazes.

⁶⁶ Comissão Europeia, *Annual report on European SMEs 2018/2019, Research and Innovation and Development by SMEs*, novembro de 2019.

⁶⁷ Comissão Europeia, *Ex-post evaluation of 2007-2014, Support to SMEs – Increasing Research and Innovation in SMEs and SME Development*, fevereiro de 2016.

⁶⁸ *Ibid.*

3.58. De acordo com a avaliação, o financiamento do FEDER foi utilizado em conjunto com os recursos nacionais de apoio às PME, complementando medidas nacionais existentes ou colmatando lacunas no sistema de apoio. Contudo, constatou que as sinergias existentes entre o apoio do FEDER e do FSE eram em geral reduzidas, apesar da importância de salvaguardar o emprego⁶⁹.

Resultados dos testes de desempenho das operações

3.59. No contexto da sua auditoria no âmbito da Declaração de Fiabilidade relativa a 2019, o Tribunal examinou a disponibilidade, a importância e a fiabilidade dos dados relativos ao desempenho comunicados por 12 Estados-Membros relativamente a uma amostra de 121 projetos cofinanciados pelo FEDER e pelo FC. O desfasamento temporal inerente aos projetos da política de coesão (ponto 3.16) fez com que apenas 11 destes projetos estivessem concluídos; o Tribunal constatou que sete projetos cumpriram plenamente os seus objetivos e dois parcialmente, enquanto os outros dois projetos não os cumpriram. Contudo, o facto de apenas 10% dos projetos examinados estarem concluídos limita a capacidade do Tribunal para tirar conclusões mais abrangentes.

3.60. O Tribunal constatou que todos os Estados-Membros visitados dispunham de sistemas de registo e acompanhamento dos dados relativos ao desempenho dos projetos e que havia um registo desses dados para quase todos os projetos (119). Os objetivos dos 121 projetos estavam em conformidade com os objetivos estabelecidos nos PO dos Estados-Membros e com os objetivos comuns da UE definidos nas declarações sobre os programas do FEDER e do FC, sendo estes últimos decorrentes da Estratégia Europa 2020.

3.61. Nos termos da legislação da UE, os Estados-Membros têm de definir e comunicar as realizações das atividades financiadas pelo FEDER e pelo FC. Globalmente, o Tribunal constatou que os indicadores de desempenho utilizados ao nível dos projetos estavam em conformidade com os objetivos estabelecidos ao nível dos Estados-Membros e da UE. Embora os Estados-Membros tenham igualmente a opção de utilizar indicadores de resultados, as metas basearam-se sobretudo nas realizações, como indica a análise realizada pelo Tribunal no ponto 3.18.

⁶⁹ *Ibid.*

Conclusões

3.62. Cinco anos após o lançamento do período de programação de 2014-2020, pouco mais de um terço dos 72 indicadores dos programas para o FEDER e o FC registavam progressos suficientes, apesar de algumas das metas terem sido revistas em baixa. A maioria dos indicadores relativos aos objetivos gerais dos programas não registava progressos suficientes. No que se refere aos quatro objetivos específicos dos programas analisados em mais pormenor, embora metade dos indicadores relativos aos transportes e ao ambiente registassem progressos suficientes, os valores equivalentes para os outros dois domínios eram inferiores a 50%: 33% em relação às PME e apenas 10% em relação à economia de baixo teor de carbono. O facto de o FEDER e o FC serem programados para um período de sete anos, sendo concedidos três anos adicionais para execução, significa que os objetivos intermédios constituem uma forma útil de concentrar a atenção em termos de acompanhamento nos progressos realizados no sentido da concretização da meta final (pontos [3.18](#) a [3.20](#)).

3.63. As informações provenientes da Comissão e de outras fontes, bem como os relatórios e análises do próprio Tribunal, confirmam este cenário heterogéneo. Embora o FEDER e o FC contribuam para os objetivos da política de coesão económica, social e territorial da UE, o Tribunal formulou, nos seus relatórios especiais, várias recomendações no sentido de corrigir as insuficiências na conceção e na execução dos programas. Designadamente, o Tribunal salientou o risco inerente relacionado com a utilização do financiamento próximo do final do período, a necessidade de determinar a relação custo-eficácia do financiamento para projetos ambientais e a necessidade de assegurar que os recursos orientados para os programas de transportes se concentram nas prioridades principais e no valor acrescentado da UE (pontos [3.25](#) a [3.61](#)).

3.64. Vários fatores influenciam a concretização dos objetivos da política de coesão. Entre estes, incluem-se o início relativamente tardio da execução no período de 2014-2020; o desfase temporal natural entre a conclusão dos projetos (as realizações) e a concretização dos benefícios em termos de resultados e de impactos; e o impacto de fatores externos (ponto [3.16](#) e [figura 3.2](#)).

3.65. As limitações em termos de dados impedem o Tribunal de fazer uma avaliação mais exaustiva do desempenho. Por exemplo, embora os indicadores sejam quantificados, o mesmo não acontece com os objetivos gerais e específicos. Por conseguinte, é possível avaliar os progressos dos indicadores em relação às metas e aos objetivos intermédios, mas não se os dois fundos cumpriram, ou é provável que cumpram, os objetivos gerais e específicos. Além disso, de um modo mais abrangente, embora o quadro de acompanhamento e de comunicação tenha melhorado

gradualmente nos períodos de programação recentes, em 2014-2020 continua orientado principalmente por informações de desempenho relacionadas com recursos e realizações, sendo dado menor destaque às informações relacionadas com os resultados ou mesmo com os impactos. A introdução de indicadores de resultados comuns obrigatórios proposta para o período de 2021-2027 seria uma melhoria positiva neste aspeto. A criação da plataforma de dados abertos da Comissão, que permite ao público e aos decisores políticos aceder a informações em tempo real sobre o desempenho, é igualmente uma ideia positiva em princípio – embora o Tribunal não a tenha examinado (pontos 3.11 a 3.15).

3.66. O Tribunal observa que, até final de 2019, para o período de 2014-2020, foram pagos 36% e 39% do financiamento disponível para o FEDER e o FC, respetivamente⁷⁰. Embora os projetos possam ser executados até 2023, esta taxa de execução ("absorção") é inferior à registada no período de programação anterior – em 6,6 pontos percentuais no final do sexto ano de execução. O Tribunal indicou várias vezes que uma absorção reduzida comporta o risco inerente de, à medida que o período de elegibilidade se aproxima do fim, os Estados-Membros poderem atribuir prioridade às despesas em detrimento do desempenho e da regularidade. É provável que as pressões adicionais colocadas pela pandemia de COVID-19 intensifiquem este risco (pontos 3.11 a 3.24).

⁷⁰ Comissão Europeia, RAGE relativo a 2019, junho de 2020.

Anexo

Anexo 3.1 – Objetivos dos programas do FEDER e do FC

OBJETIVOS GERAIS			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO CURTA UTILIZADA NESTE CAPÍTULO	PARTE DA AMOSTRA DO TRIBUNAL?
Objetivo geral 1 do FEDER	Reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões, designadamente as zonas rurais, as zonas afetadas pela transição industrial e as regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, e contribuir para alcançar as metas fixadas na Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, e, nomeadamente, alcançar as metas quantitativas principais nela fixadas.	H.1b_FEDER_OG1	Sim
Objetivo geral 1 do FC	Reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões, designadamente as zonas rurais, as zonas afetadas pela transição industrial e as regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, e contribuir para alcançar as metas fixadas na Estratégia Europa 2020.	H.1b_FC_OG1	Sim

OBJETIVOS ESPECÍFICOS			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO CURTA UTILIZADA NESTE CAPÍTULO	PARTE DA AMOSTRA DO TRIBUNAL?
Objetivo específico 1 do FEDER	Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	H.1b_FEDER_OE1	Não
Objetivo específico 2 do FEDER	Melhorar o acesso às tecnologias da informação e da comunicação, bem como a sua utilização e qualidade	H.1b_FEDER_OE2	Não
Objetivo específico 3 do FEDER	Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas	H.1b_FEDER_OE3	Sim
Objetivo específico 4 do FEDER	Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores	H.1b_FEDER_OE4	Sim
Objetivo específico 5 do FEDER	Promover a adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão dos riscos	H.1b_FEDER_OE5	Não
Objetivo específico 6 do FEDER	Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos	H.1b_FEDER_OE6	Sim
Objetivo específico 7 do FEDER	Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes	H.1b_FEDER_OE7	Sim
Objetivo específico 8 do FEDER	Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores	H.1b_FEDER_OE8	Não
Objetivo específico 9 do FEDER	Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação	H.1b_FEDER_OE9	Não

OBJETIVOS ESPECÍFICOS			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO CURTA UTILIZADA NESTE CAPÍTULO	PARTE DA AMOSTRA DO TRIBUNAL?
Objetivo específico 10 do FEDER	Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida	H.1b_FEDER_OE10	Não
Objetivo específico 11 do FEDER	Reforçar a capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e a eficiência da administração pública	H.1b_FEDER_OE11	Não
Objetivo específico 1 do FC	Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores	H.1b_FC_OE1	Sim
Objetivo específico 2 do FC	Promover a adaptação às alterações climáticas e prevenção e gestão dos riscos	H.1b_FC_OE2	Não
Objetivo específico 3 do FC	Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos	H.1b_FC_OE3	Sim
Objetivo específico 4 do FC	Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes	H.1b_FC_OE4	Sim

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

Capítulo 4

Recursos Naturais

Índice

	Pontos
Introdução	4.1.
Âmbito e método	4.2.-4.5.
A PAC	4.6.-4.58.
Objetivo e funcionamento da PAC	4.6.-4.11.
Informações sobre o desempenho publicadas	4.12.-4.15.
Avaliar o desempenho da PAC com base nas informações publicadas	4.16.-4.58.
Observações gerais	4.16.-4.22.
Limitada lógica de intervenção subjacente à PAC	4.18.
A maioria dos indicadores da PAC mede realizações e não resultados	4.19.-4.21.
Os estudos de apoio à avaliação não abrangem a economia das despesas da PAC	4.22.
Produção alimentar viável	4.23.-4.36.
Os pagamentos diretos reduzem a volatilidade dos rendimentos, mas, na sua maioria, não são orientados	4.25.-4.32.
As intervenções de mercado ajudaram a estabilizar os mercados, mas nem sempre de forma eficiente	4.33.-4.34.
Os instrumentos de gestão de riscos têm um baixo nível de aceitação	4.35.
Existem poucas informações disponíveis sobre a eficácia das medidas de desenvolvimento rural que apoiam a viabilidade das explorações	4.36.
Gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas	4.37.-4.48.
A PAC tem potencial para contribuir para o uso sustentável dos recursos naturais, mas não existem dados suficientes para avaliar a eficácia	4.39.-4.43.
As medidas da PAC tiveram um impacto reduzido na resposta às necessidades climáticas devido à sua conceção	4.44.-4.48.
Desenvolvimento territorial equilibrado	4.49.-4.57.
A PAC cria poucos empregos nas zonas rurais e o apoio aos jovens agricultores requer a coordenação das medidas nacionais e da UE	4.52.-4.54.
Não existem dados concretos suficientes sobre a eficácia das medidas de investimento	4.55.-4.57.

Resultados dos testes de desempenho às operações

4.58.

Conclusões

4.59.-4.64.

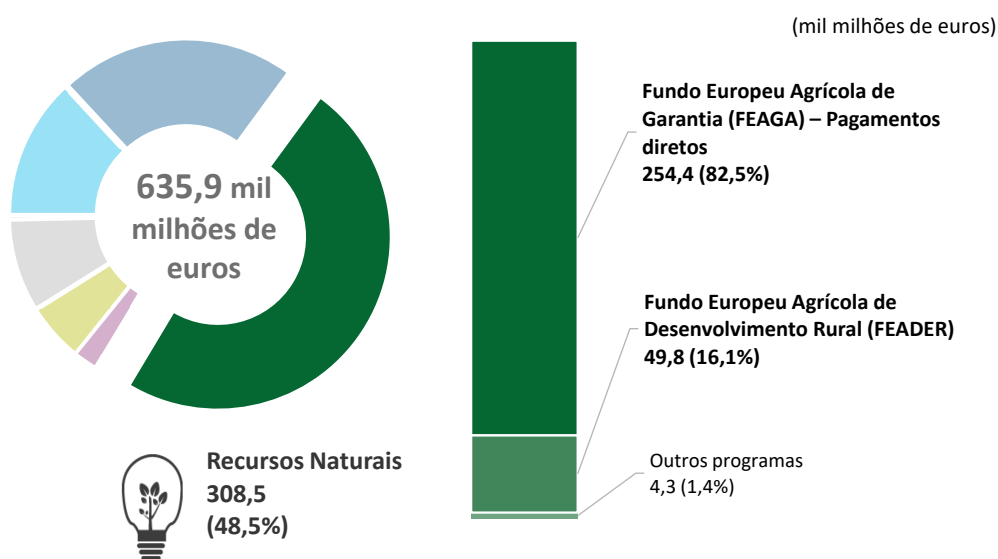
Anexo

Anexo 4.1 – Objetivos do FEAGA e do FEADER

Introdução

4.1. A rubrica 2 do QFP abrange as despesas associadas às políticas relativas à utilização sustentável dos recursos naturais e ao financiamento da *Política Agrícola Comum* (PAC), da política comum das pescas e da ação climática e ambiental. As despesas totais previstas para o período de 2014-2020 ao abrigo desta rubrica ascendem a 420,0 mil milhões de euros (a preços correntes), dos quais 308,5 mil milhões de euros foram transferidos para os Estados-Membros até ao final de 2019 (ver [figura 4.1](#)).

Figura 4.1 – Recursos naturais: Pagamentos de 2014-2019 relativos às autorizações atuais do QFP, em percentagem de todos os pagamentos, e repartição



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Âmbito e método

4.2. O *apêndice* descreve a metodologia utilizada no presente capítulo.

4.3. Este capítulo centra-se nas despesas da PAC, que é canalizada através do *Fundo Europeu Agrícola de Garantia* (FEAGA, normalmente financiado pelo orçamento da UE a 100%) e do *Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural* (FEADER, normalmente com cofinanciamento dos Estados-Membros). A PAC representa 98,6% do montante total orçamentado para 2014-2020 ao abrigo da rubrica 2 do QFP.

4.4. O *anexo 4.1* enumera os objetivos do FEAGA e do FEADER e indica aqueles que o Tribunal selecionou para a análise das informações sobre o *desempenho*. São abrangidos os três objetivos gerais da PAC, cinco objetivos específicos do FEAGA e cinco objetivos específicos do FEADER. O Tribunal selecionou os objetivos específicos associados às partes maiores das despesas da PAC.

4.5. O presente capítulo baseia-se sobretudo numa análise de informações da Comissão, complementadas com constatações de auditoria do Tribunal e de relatórios de análise, quando disponíveis. O Tribunal remete para as suas fontes ao longo do texto.

A PAC

Objetivo e funcionamento da PAC

4.6. A PAC foi introduzida em 1962. Desde então, sofreu várias reformas. A reforma de 1992 mudou a ênfase da PAC do apoio ao mercado para os pagamentos diretos aos agricultores. A reforma de 2003 introduziu a "dissociação", uma medida que visa remover a ligação entre os *pagamentos diretos* e a produção.

4.7. As despesas da PAC dividem-se em três grandes categorias:

- pagamentos diretos aos agricultores. Baseiam-se sobretudo na área de terrenos agrícolas que os agricultores têm ao seu dispor, sendo financiados na totalidade pelo orçamento da EU;
- *medidas de mercado* agrícolas. A maioria é financiada na totalidade pelo orçamento da EU;
- *programas de desenvolvimento rural* dos Estados-Membros, cofinanciados pelo orçamento da UE a uma taxa entre 20% e 100%, consoante a medida e a região.

4.8. A Comissão, em especial a Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI), partilha a responsabilidade pela gestão da PAC com os Estados-Membros.

4.9. Os Tratados enumeram os objetivos políticos de alto nível da PAC, que foram traduzidos, no direito derivado¹, em três objetivos gerais:

- a) produção alimentar viável, com incidência nos rendimentos agrícolas, na produtividade agrícola e na estabilidade dos preços;
- b) gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas, com incidência nas emissões de gases com efeito de estufa, na biodiversidade, no solo e na água;
- c) desenvolvimento territorial equilibrado, com incidência no emprego rural, no crescimento e na pobreza nas zonas rurais.

¹ Artigo 110º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1306/2013.

4.10. A Comissão identifica as seguintes ligações entre os objetivos gerais e as intervenções da PAC²:

- o *os pagamentos diretos*, o desenvolvimento rural e as medidas de mercado devem contribuir para o objetivo de "produção alimentar viável";
- o *a condicionalidade, os pagamentos por ecologização* e algumas medidas de desenvolvimento rural devem contribuir para o objetivo de "gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas";
- o diversas medidas, como o desenvolvimento comercial e agrícola, o desenvolvimento local e o apoio ao desenvolvimento de serviços básicos e tecnologias de comunicação nas zonas rurais, devem contribuir para o objetivo de "desenvolvimento territorial equilibrado".

4.11. Em 2017, a Comissão definiu uma *lógica de intervenção* limitada para cada uma das categorias principais de despesas da PAC de 2014-2020, demonstrando ligações entre os regimes de pagamento e os objetivos gerais (ver também o ponto 4.18 e a *figura 4.4*).

Informações sobre o desempenho publicadas

4.12. Existem dois conjuntos de indicadores principais destinados a acompanhar o desempenho da PAC, baseados sobretudo nos relatórios dos Estados-Membros e em dados recolhidos pelo Eurostat:

- o "*quadro comum de acompanhamento e avaliação*" (QCAA)³ contém 210 indicadores: 45 *indicadores contextuais*, 84 indicadores de *realizações*, 41 indicadores de *resultados*, 24 *indicadores de objetivos* e 16 indicadores de *impacto*;
- as declarações sobre os programas (*fichas de programa*) da PAC contêm 63 indicadores, sobretudo baseados no QCAA. Seis destinam-se a medir os impactos relacionados com os três objetivos gerais. Os outros são indicadores de

² DG AGRI, 2017, *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020*, pp. 13-14.

³ Os indicadores do QCAA encontram-se estabelecidos no Regulamento de Execução (UE) nº 834/2014 da Comissão, conforme exigido no artigo 110.º do Regulamento (UE) nº 1306/2013.

realizações/*recursos*, de resultados e de impacto relacionados com objetivos específicos.

4.13. A Comissão comunica informações sobre o desempenho anualmente através do *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução* (RAGE) e das declarações sobre os programas e a DG AGRI fornece algumas informações relevantes no seu *Relatório Anual de Atividades* (RAA) (ver ponto 1.3). Em dezembro de 2018, a Comissão publicou um relatório inicial sobre o desempenho da PAC⁴. O relatório abordou os três objetivos gerais da PAC relativamente ao período de 2014 a 2017, com base em indicadores, avaliações e outras fontes. No entanto, tendo em conta o atraso no início da PAC de 2014-2020, o relatório proporcionou informações limitadas sobre o desempenho da política. A Comissão tem de publicar um segundo relatório até 31 de dezembro de 2021⁵, altura em que o quadro jurídico da PAC pós-2020 já deverá ter sido adotado.

4.14. A Comissão e os Estados-Membros devem também efetuar *avaliações ex ante*, intercalares e *ex post* relativamente ao FEADER⁶. Em 2016, a Comissão publicou um relatório de síntese das avaliações *ex ante* dos *programas de desenvolvimento rural* (PDR) regionais e nacionais respeitantes ao período de 2014-2020. Em julho de 2020, publicou um relatório de síntese das avaliações *ex post* do período de 2007-2013, após a apresentação das propostas legislativas para a PAC pós-2020. Consoante a duração do período transitório, a Comissão tem de elaborar um relatório de síntese com as principais conclusões das avaliações *ex post* do FEADER de 2014-2020 até dezembro de 2026 ou dezembro de 2027. Em qualquer dos casos, nessa altura já deverá ter apresentado as suas propostas para o período pós-2027. Além disso, a Comissão poderá efetuar avaliações em qualquer momento⁷. A avaliação pode proporcionar mais informações sobre o desempenho e os impactos da política do que os indicadores por si só.

⁴ COM(2018) 790 final.

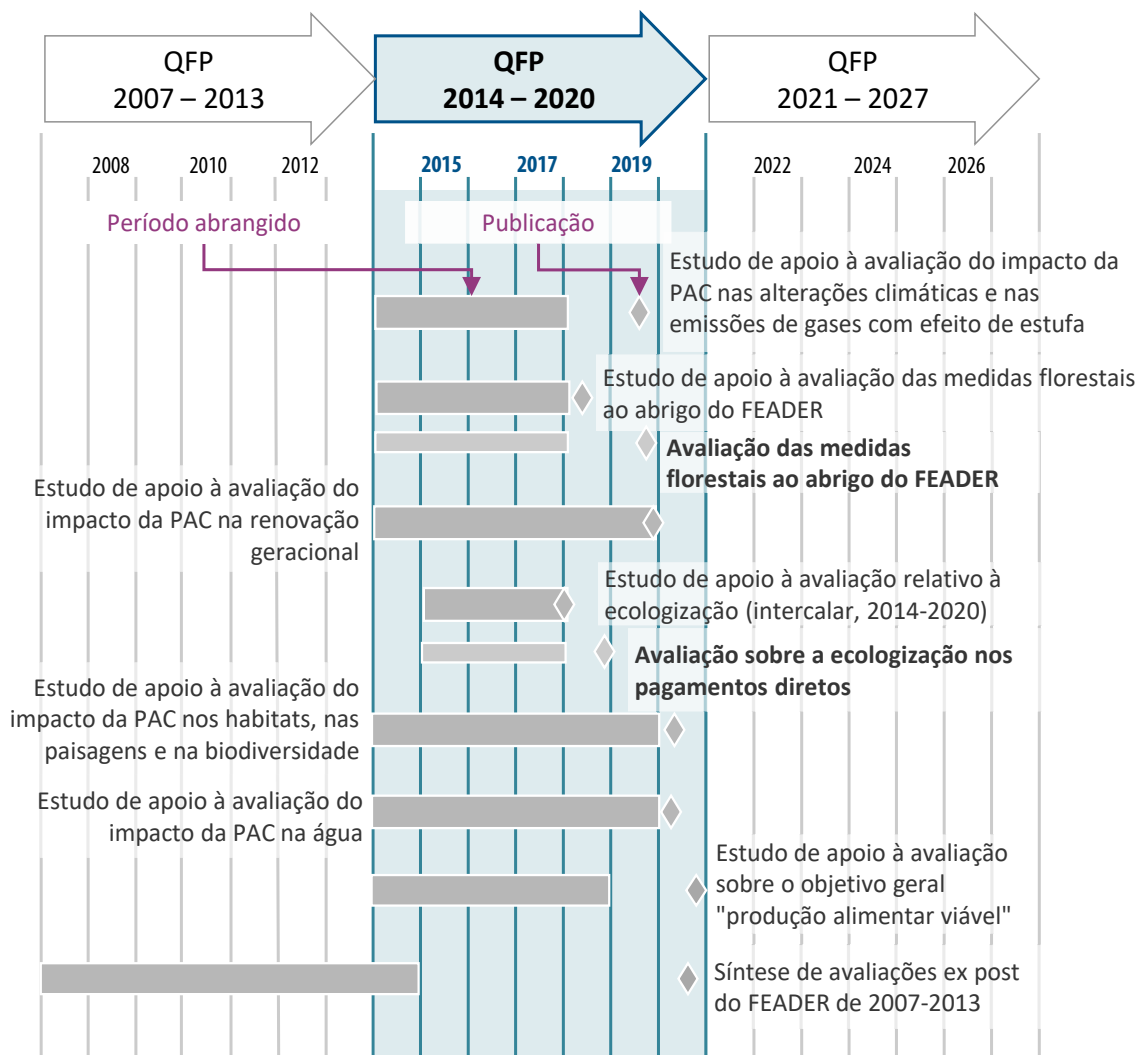
⁵ Artigo 110º do Regulamento (UE) nº 1306/2013.

⁶ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigo 55º (*ex ante*), artigo 56º (avaliações durante o período de programação) e artigo 57º (*ex post*).

⁷ Artigo 110º do Regulamento (UE) nº 1306/2013.

4.15. A Comissão (DG AGRI) assina contratos com avaliadores externos para efetuar "estudos de apoio à avaliação", cujos resultados contribuem para *documentos de trabalho dos serviços da Comissão*, designados como avaliações. A Comissão publicou vários estudos e avaliações sobre a PAC. A *figura 4.2* mostra os principais relatórios referidos no presente capítulo.

Figura 4.2 – Prazos das principais avaliações e períodos abrangidos



Avaliação da Comissão publicada como um documento de trabalho dos serviços da Comissão

Estudo de apoio à avaliação realizado em nome da Comissão

Fonte: TCE.

Avaliar o desempenho da PAC com base nas informações publicadas

Observações gerais

4.16. A [figura 4.3](#) proporciona uma síntese de todos os indicadores da PAC incluídos nas declarações sobre os programas. A [figura 4.5](#), a [figura 4.8](#) e a [figura 4.10](#) apresentam sínteses mais pormenorizadas por objetivo específico. No ponto 1.24, o Tribunal analisa algumas limitações gerais⁸ que se aplicam ao interpretar estes indicadores. Em particular, a avaliação do Tribunal sobre se um determinado indicador regista progressos suficientes diz respeito à probabilidade de esse indicador alcançar a sua meta. Esta avaliação não tem em conta se, e em que medida, um determinado indicador está associado às ações e aos objetivos da PAC, nem se a meta definida para o indicador tem um nível de ambição adequado. Por conseguinte, é apenas um primeiro passo na análise do desempenho da PAC. Além disso, o Tribunal não auditou a fiabilidade dos dados subjacentes, embora tenha analisado a questão no capítulo 1 (ver pontos 1.13 a 1.23). O Tribunal identificou as seguintes insuficiências no conjunto de indicadores de desempenho:

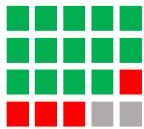


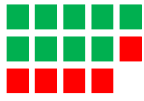









- a maioria dos indicadores diz respeito a recursos ou realizações (ver pontos [4.19](#) e [4.42](#)), como assinalou igualmente o Banco Mundial⁹. Estes indicadores mostram o nível de *absorção* dos fundos da UE, e não os resultados ou impactos da política;
- os indicadores de impacto baseiam-se em variáveis macroeconómicas gerais, nas quais os efeitos da PAC podem não ser claros e ser difíceis de medir (ver pontos [4.17](#), [4.24](#) e [4.51](#));
- 14 indicadores não têm uma meta específica e quantificada, pelo que apenas indicam tendências (ver ponto [4.20](#));
- sete indicadores não dizem respeito ao desempenho da PAC, mas sim à garantia da *regularidade* das despesas, à sensibilização do público para a PAC e ao apoio a informações sobre as políticas na DG AGRI.







⁸ Ver também pontos 3.21 a 3.35 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2018, em que se examinou os indicadores de desempenho relativos ao FEAGA e ao FEADER.

⁹ Banco Mundial, 2017, *Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU*, p. 13.

Figura 4.3 – Síntese de todos os indicadores da PAC das declarações sobre os programas

Segundo os dados da Comissão,
os indicadores da PAC registam progressos suficientes para alcançarem as suas metas?

	Contributos e realizações	Indicadores de resultados do programa	
		Resultado	Impacto
Objetivo geral 1 – "Produção alimentar viável"			
Objetivo geral 2 – "Gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas"			
Objetivo geral 3 – "Desenvolvimento territorial equilibrado"			
Questões políticas horizontais			
Apoio à fiabilidade, sensibilização e informação			

	Os indicadores registam progressos suficientes para alcançarem as suas metas?		
	PROGRESSOS SUFICIENTES	PROGRESSOS INSUFICIENTES	NÃO É CLARO
Indicadores com metas quantificadas			
Indicadores sem metas quantificadas			

Nota: Esta análise baseia-se em dados da Comissão que o Tribunal não auditou. A ilustração dos indicadores que registam ou não "progressos suficientes" refere-se à avaliação do Tribunal da probabilidade de o indicador alcançar a sua meta. Contudo, um indicador pode não ser afetado pelas ações realizadas ao abrigo do programa ou pode não ser pertinente para o objetivo do programa, e a respetiva meta pode não refletir ambição suficiente. Por conseguinte, o facto de um indicador registar "progressos suficientes" na concretização da sua meta não significa necessariamente que o próprio programa registre progressos suficientes na concretização dos seus objetivos. Ver também o **apêndice** (ponto 18).

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2021.

4.17. As informações contidas no RAGE estão em consonância com os dados subjacentes das declarações sobre os programas. Contudo, por incidir sobre as realizações das despesas e apresentar dados macroeconómicos sem especificar o contributo da PAC, o RAGE apresenta uma visão excessivamente otimista das realizações (ver [caixa 4.1](#)), não visando a eficiência das despesas. A Comissão observou que continua a haver dificuldades significativas em cumprir os objetivos da política.

Caixa 4.1

Exemplos de comunicação de informações sobre o desempenho excessivamente otimistas no RAGE

A Comissão indica que "mais de 85% das metas de ação climática no setor agrícola já foram atingidas na gestão da biodiversidade, do solo e da água"¹⁰. Estas metas baseiam-se em áreas relacionadas com medidas específicas do FEADER, ou seja, realizações, não demonstrando se os pagamentos tiveram qualquer efeito no estado das áreas apoiadas.

A Comissão afirma que o FEADER "faz um contributo importante para o desenvolvimento. Por exemplo, o acesso à banda larga nas zonas rurais melhorou consideravelmente (59% dos agregados familiares tinham acesso de nova geração em 2019)"¹¹. O RAGE não contém informações sobre o contributo do FEADER para este valor.

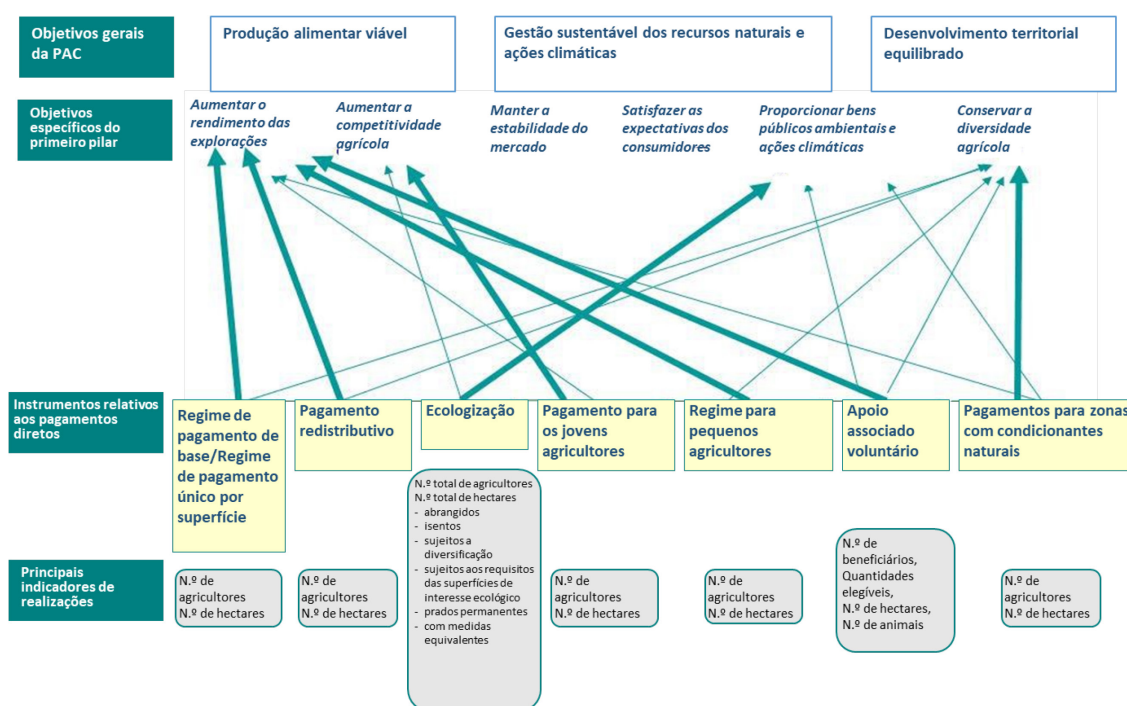
¹⁰ RAGE de 2019, p. 27.

¹¹ RAGE de 2019, p. 29.

Lógica de intervenção limitada subjacente à PAC

4.18. A Comissão definiu uma lógica de intervenção limitada para pagamentos diretos, medidas de mercado e desenvolvimento rural¹². A lógica de intervenção da Comissão associa objetivos, medidas e indicadores de realizações da PAC, mas não identifica necessidades ou metas e resultados pretendidos. A lógica de intervenção da Comissão para os pagamentos diretos (ver [figura 4.4](#)) não define qual o nível de rendimento que a PAC pretende conseguir para os agricultores. No caso do FEADER, o regulamento requer que os Estados-Membros demonstrem uma ligação entre as necessidades e as medidas dos programas de desenvolvimento rural (PDR)¹³ e definam metas para os seus indicadores de resultados.

Figura 4.4 – Lógica de intervenção da Comissão para pagamentos diretos



Fonte: DG AGRI, 2017, *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020*, p. 13.

¹² DG AGRI, 2017, *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020*, p. 13.

¹³ Artigo 8.º do Regulamento (UE) nº 1305/2013.

A maioria dos indicadores da PAC mede realizações e não resultados

4.19. Como mostra a [figura 4.3](#), a maioria dos indicadores das declarações sobre os programas mede realizações. Os indicadores de realizações têm uma ligação direta com as atividades financiadas pelo orçamento da UE, mas dão poucas informações sobre os progressos na concretização dos objetivos da política. Diversos indicadores das declarações sobre os programas descrevem também o contexto económico, ambiental e social em que a PAC opera, o que na opinião do Tribunal é positivo. No entanto, em geral os indicadores não costumam acompanhar os resultados específicos das intervenções da PAC. A Comissão considera que o desempenho da política pode ser observado com relativa fiabilidade ao nível das realizações, ao passo que a influência dos fatores externos adquire maior importância quando se procura medir os resultados e, em especial, os impactos¹⁴. Sem uma lógica de intervenção desenvolvida e indicadores de resultados adequados desde o início, a Comissão não consegue demonstrar que a PAC cumpre os seus objetivos até realizar avaliações.

4.20. As metas dos objetivos gerais da PAC e a maioria dos objetivos específicos do FEAGA são expressos como tendências desejadas (por exemplo, "aumentar" o *rendimento dos fatores agrícolas* ou "diminuir" as emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura). Existem diversos fatores externos que afetam o resultado final e a Comissão nem sempre identificou uma relação causal entre a PAC e a variável. As metas expressas apenas como indicações, e não como valores quantificados, tornam impossível assinalar objetivos intermédios.

¹⁴ COM(2018) 790 final.

4.21. Uma vez que a maioria dos indicadores do QCAA que não constam das declarações sobre os programas são indicadores de realizações, não fornecem informações adicionais significativas sobre o desempenho no sentido da concretização dos objetivos da política. Em 2016, o Serviço de Auditoria Interna da Comissão examinou o QCAA e detetou insuficiências significativas "na fixação de objetivos, no conjunto de indicadores utilizados e na recolha de dados que podem prejudicar a capacidade da DG AGRI para acompanhar, avaliar e comunicar informações sobre o desempenho da PAC de 2014-2020"¹⁵ (ver também o ponto 1.18). Os estudos de apoio à avaliação constataam frequentemente que a falta de dados de acompanhamento (das medidas) é uma limitação na análise do impacto. Os relatórios especiais¹⁶ e o relatório anual de 2018 do Tribunal também salientaram as limitações das informações sobre desempenho recolhidas por intermédio dos indicadores do QCAA. A Comissão analisou os indicadores e os objetivos nas suas propostas para a PAC pós-2020 e reconheceu a necessidade de desenvolver mais os indicadores¹⁷.

Os estudos de apoio à avaliação não abrangem a economia das despesas da PAC

4.22. Os estudos de apoio à avaliação analisados pelo Tribunal não abrangem questões relativas à economia das intervenções. O Tribunal abordou estas questões nos seus relatórios. Por exemplo, detetou casos em que os *beneficiários* foram sobrecompensados (por exemplo, no caso da ecologização¹⁸ e de algumas medidas de mercado relacionadas com frutos e produtos hortícolas¹⁹).

Produção alimentar viável

4.23. A [figura 4.5](#) apresenta uma síntese da seleção de indicadores das declarações sobre os programas ligados ao objetivo geral nº 1 (produção alimentar viável).

¹⁵ COM(2017) 497 final, p. 8.

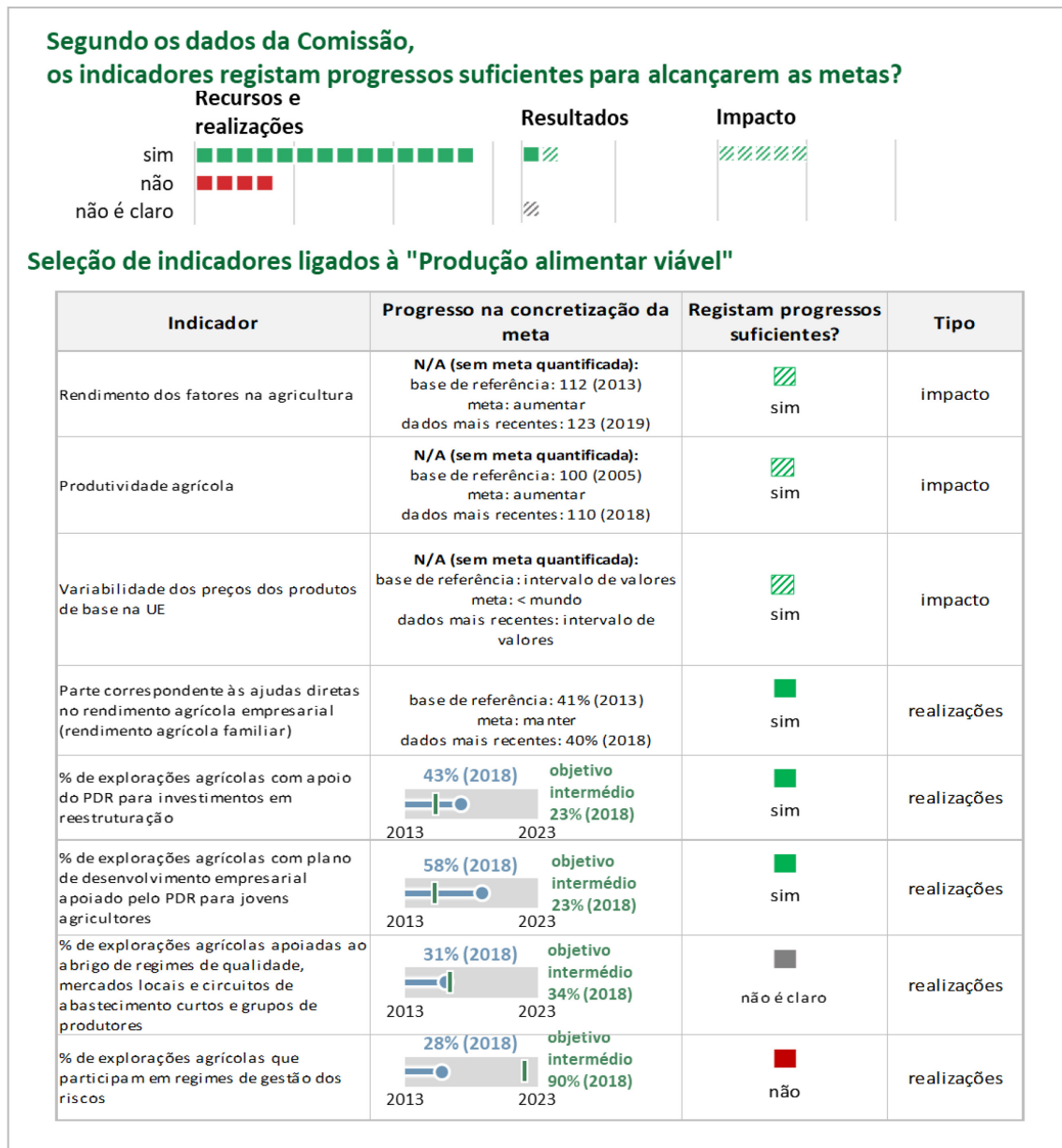
¹⁶ Ver Relatórios Especiais do Tribunal 1/2016 (medição do desempenho relativamente ao rendimento dos agricultores), ponto 92; 10/2017 (jovens agricultores), pontos 70 e 71; e 13/2020 (biodiversidade das terras agrícolas), pontos 49, 59, 71 e 81.

¹⁷ TCE, Parecer nº 7/2018, pontos 68 a 71.

¹⁸ Relatório Especial 21/2017 do TCE sobre a ecologização, pontos 24 e 25.

¹⁹ Relatório Especial 23/2019 sobre a estabilização dos rendimentos dos agricultores, ponto 84.

Figura 4.5 – Síntese dos indicadores ligados ao objetivo geral nº 1 e a objetivos específicos pertinentes



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes à proposta de orçamento para 2021.

4.24. Os três indicadores ligados ao objetivo geral de produção alimentar viável (aumentar o *rendimento dos fatores agrícolas*, aumentar a produtividade agrícola e limitar a variação de preços) refletem os desenvolvimentos macroeconómicos. Apesar de estes indicadores demonstrarem uma tendência positiva, a PAC tem pouco ou nenhum impacto demonstrável sobre os mesmos. Existem muitos outros fatores que influenciam o rendimento, a produtividade e os preços. Por exemplo, o rendimento dos fatores agrícolas aumentou devido ao aumento da produtividade e a uma redução da quantidade de mão de obra usada no setor agrícola. De forma semelhante, as condições de mercado e as flutuações dos preços agrícolas influenciam os níveis de rendimento²⁰. Os quatro indicadores de realizações relacionados com os objetivos específicos nº 2 e nº 3 do FEADER mostram a percentagem de explorações apoiadas, mas não avaliam o efeito deste apoio.

Os pagamentos diretos reduzem a volatilidade dos rendimentos, mas, na sua maioria, não são orientados

4.25. Os pagamentos diretos constituem cerca de 70% das despesas da PAC. Um estudo de apoio à avaliação sugere que, com base nos dados de 2010 a 2015, os pagamentos diretos reduziram a variação dos rendimentos agrícolas em cerca de 30%²¹.

4.26. O objetivo específico do FEAGA de "sustentar a estabilidade de rendimentos dos agricultores, prestando apoio direto ao rendimento" tem um único indicador: "parte correspondente às ajudas diretas no rendimento agrícola empresarial". Em 2017, o valor deste indicador variou entre 8%, nos Países Baixos, e 50%, na Eslováquia. A meta é manter o rácio estável. No entanto, este objetivo é incompatível com o objetivo da política de aumentar os rendimentos individuais das pessoas envolvidas na agricultura, limitando simultaneamente a necessidade de apoio direto.

²⁰ *Evaluation study of the impact of the CAP measures towards the general objective "viable food production", 2020, pp. 33-34, 53-54.*

²¹ *Ibid.*, pp. 49-50.

4.27. No seu RAGE de 2019, a Comissão referiu que os rendimentos dos agricultores continuam a registar um atraso em relação aos salários no conjunto da economia, indicando que, em 2017, o rendimento médio no setor agrícola correspondeu a cerca de 46,5% dos salários médios na economia da UE-28²². A Comissão utiliza o rendimento empresarial por unidade de trabalho familiar como substituto do rendimento agrícola. No entanto, este número não leva em conta as diferentes características demográficas das duas populações (muitos agricultores estão na idade da reforma) ou o rendimento não agrícola dos agregados familiares de agricultores. O rendimento disponível, levando também em conta o rendimento não agrícola, é um elemento essencial para avaliar o nível de vida dos agricultores²³.

4.28. Em 2016, o Tribunal recomendou²⁴ que a Comissão desenvolvesse "um quadro estatístico mais exaustivo para fornecer informações sobre o rendimento disponível dos agregados familiares agrícolas e ter uma melhor imagem do nível de vida dos agricultores" e melhorasse "o quadro para comparar o rendimento dos agricultores com os de outros setores da economia". A Comissão propôs quatro indicadores sobre o rendimento agrícola para a PAC pós-2020, mas não planeia recolher dados sobre o rendimento disponível.

4.29. Segundo o Eurostat, em 2016 cerca de dois terços das explorações na UE tinham uma dimensão inferior a 5 hectares. Uma vez que os pagamentos diretos estão associados à superfície de exploração, aproximadamente 80% do apoio vai para cerca de 20% dos beneficiários. Aliás, mais de 30% dos pagamentos destinam-se a 2% dos beneficiários, que recebem cada um mais de 50 000 euros em pagamentos diretos (ver [figura 4.6](#)). Diversos mecanismos de redistribuição (por exemplo, o plafonamento e os pagamentos redistributivos) tiveram um efeito negligenciável²⁵.

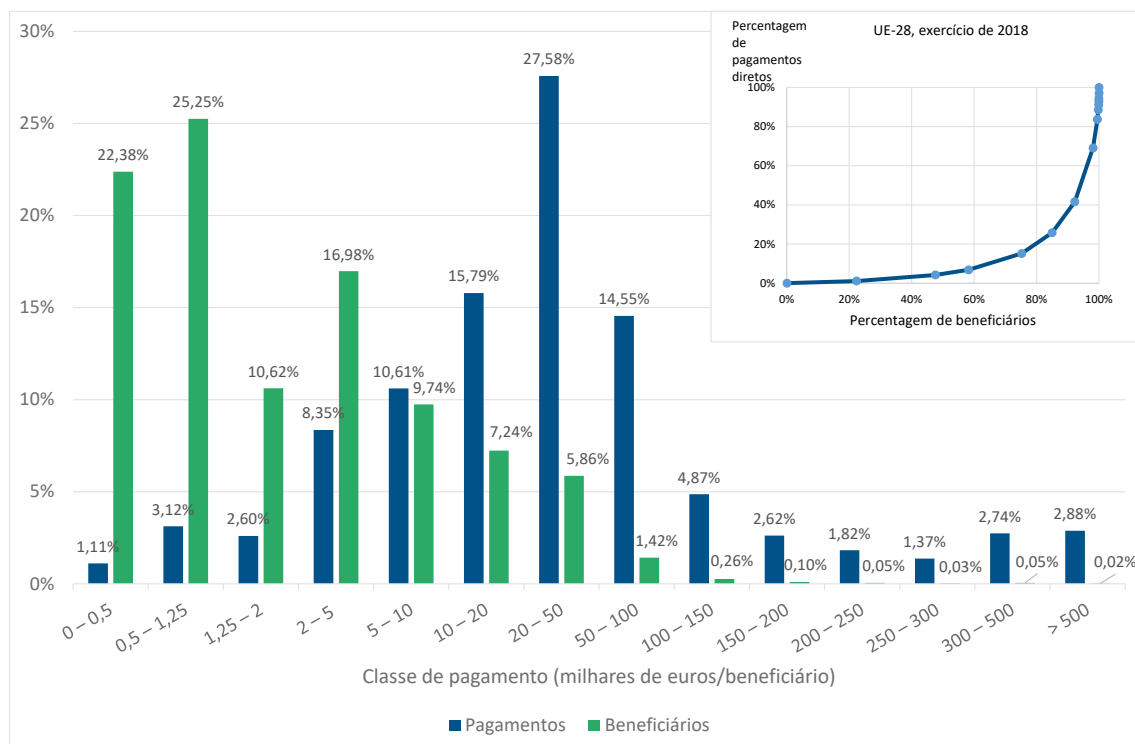
²² *CAP SPECIFIC OBJECTIVES ...explained* – Ficha informativa nº 1, pp. 2-3.

²³ Relatório Especial 01/2016 do TCE, "Apoio ao rendimento dos agricultores: o sistema da Comissão para medição do desempenho está bem concebido e assenta em dados fiáveis?", ponto 26.

²⁴ Relatório Especial 01/2016 do TCE, "Apoio ao rendimento dos agricultores: o sistema da Comissão para medição do desempenho está bem concebido e assenta em dados fiáveis?", Recomendação 1.

²⁵ Documento de análise nº 02/2018 do TCE, "Futuro da PAC (Documento informativo)", p. 16; Relatório Especial 10/2018 do TCE, sobre o regime de pagamento de base para agricultores, pontos 49 a 63.

Figura 4.6 – Distribuição dos pagamentos diretos por classe de pagamento e percentagem de beneficiários, União Europeia (2018)

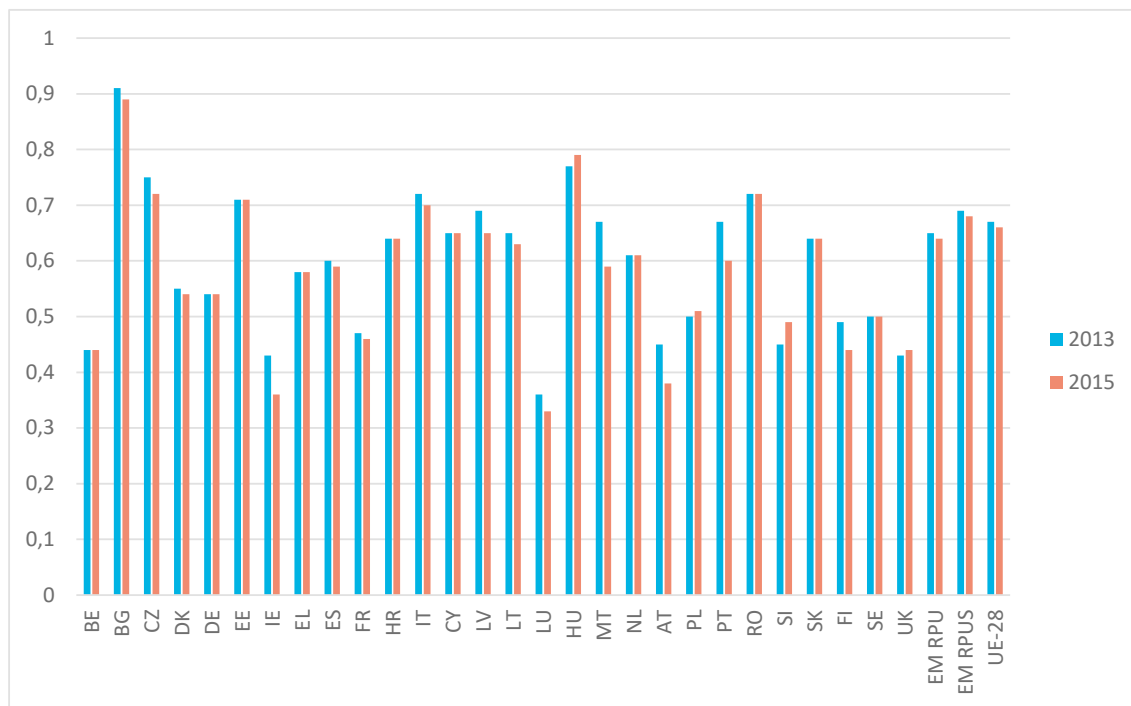


Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

4.30. O estudo de apoio à avaliação analisa também a distribuição equitativa dos apoios diretos²⁶. Conclui que, com base nos *coeficientes de Gini*, a concentração do apoio nos pagamentos diretos não mudou muito entre 2013 e 2015 (ver [figura 4.7](#)).

²⁶ *Evaluation study of the impact of the CAP measures towards the general objective "viable food production", 2020, pp. 108-122.*

Figura 4.7 – Coeficientes de Gini relativos à concentração do apoio nos pagamentos diretos, 2013 e 2015



Nota: 0 corresponde a igualdade perfeita e 1 a desigualdade completa.

Fonte: EELG Agrosynergie: *Evaluation study of the impact of the CAP measures towards the general objective "viable food production"*, 2020, p. 116.

4.31. Os indicadores de desempenho da PAC não medem a eficiência dos pagamentos diretos. Um estudo de apoio à avaliação sobre produção alimentar viável²⁷ procurou responder à pergunta "o apoio da PAC vai para quem mais dele precisa?". O estudo concluiu que a percentagem de explorações que receberam pagamentos diretos e geraram um rendimento por unidade de produção superior à produtividade média do trabalho nacional tinha diminuído, de 29% em 2013 para 26% em 2015²⁸. O estudo apurou que 9% das pequenas explorações e mais de 30% das grandes explorações tinham um rendimento por unidade de produção acima deste indicador.

²⁷ *Ibid.*, secção 10.

²⁸ *Ibid.*, p. 224.

4.32. Uma avaliação da quantidade do apoio paga a beneficiários fora do grupo-alvo poderia melhorar a conceção da política e aumentar a eficiência da PAC. Esta avaliação implicaria identificar os fundos da PAC pagos a agricultores cujo rendimento agrícola excede o rendimento médio da agricultura e os fundos pagos a beneficiários cuja atividade económica principal não seja a agricultura. Estes dados poderiam também ajudar a identificar pedidos que envolvem uma concentração significativa de terras (que podem representar casos de "apropriação de terras"). Além disso, em alguns Estados-Membros os pagamentos diretos contribuíram para fazer subir as rendas das terras, particularmente de terras de baixa produtividade²⁹. Os avaliadores recomendaram que a Comissão investigasse o impacto dos pagamentos diretos no aumento das rendas das terras e as contramedidas adequadas³⁰.

As intervenções de mercado ajudaram a estabilizar os mercados, mas nem sempre de forma eficiente

4.33. No RAGE, a Comissão realça que não foram necessárias novas intervenções de mercado em 2018. Um estudo de apoio à avaliação encomendado pela Comissão concluiu que a eficácia das medidas usadas em 2014-2017 variou³¹, conforme mostra o [quadro 4.1](#).

Quadro 4.1 – Conclusões do estudo de apoio à avaliação sobre as despesas com medidas de mercado

		Volumes	Execução	Eficácia
Produtos armazenáveis	Manteiga	Não relevantes	Rápida	Boa
	Leite magro em pó	Inadequados	Rápida/Lenta	Fraca
	Queijo	Adequados	Rápida	Muito boa
	Carne de suíno	Adequados	Rápida	Muito boa
Frutos e produtos hortícolas	Frutos e citrinos	Adequados	Rápida/Neutra	Boa
	Produtos hortícolas	Adequados	Rápida	Muito boa

Fonte: EEIG Agrosynergie para a DG AGRI, *Evaluation study of the impact of the CAP measures towards the general objective "viable food production"*, 2020, p. 148.

²⁹ *Ibid.*, p. 198.

³⁰ *Ibid.*, p. 237.

³¹ *Ibid.*, p. 232.

4.34. A título excecional, na segunda metade de 2014 a Comissão introduziu medidas de apoio temporárias para determinados produtores de frutos e produtos hortícolas, a seguir ao embargo decretado pela Rússia às importações. O estudo de apoio à avaliação classifica a eficácia das medidas relacionadas com frutos e citrinos como "boa", acrescentando que uma melhor gestão do sistema de retiradas e medidas excecionais poderiam ter melhorado a eficácia³². O Tribunal constatou que o nível de apoio não teve em conta outras saídas até ao terceiro ano do embargo e que houve casos de sobrecompensação das medidas de crise³³.

Os instrumentos de gestão de riscos registam um baixo nível de adoção

4.35. O indicador "percentagem de explorações agrícolas em regimes de gestão de risco" mede a percentagem de agricultores que recebem apoio da PAC para prémios de seguro e participam em fundos mutualistas e outros instrumentos de estabilização do rendimento. Com base nas declarações sobre os programas, o progresso do indicador na concretização da meta não atingiu o objetivo intermédio de 2018. No final de 2018, tinham sido atingidos 28,3% da meta para 2023. Nas declarações sobre os programas, a Comissão afirmou que a baixa utilização deste tipo de apoio se deveu à sua novidade e ao facto de necessário algum tempo para se alcançar a sua gestão plena. O Tribunal constatou que a maioria dos agricultores que subscreve apólices de seguro o faz sem apoio da UE e que os pagamentos diretos em si reduzem significativamente a volatilidade dos rendimentos³⁴.

³² *Evaluation study of the impact of the CAP measures towards the general objective "viable food production", 2020, p. 148.*

³³ Relatório Especial 23/2019 do TCE sobre a estabilização dos rendimentos dos agricultores, pontos 84 e 89.

³⁴ *Ibid.*, pontos 16 a 22, 41.

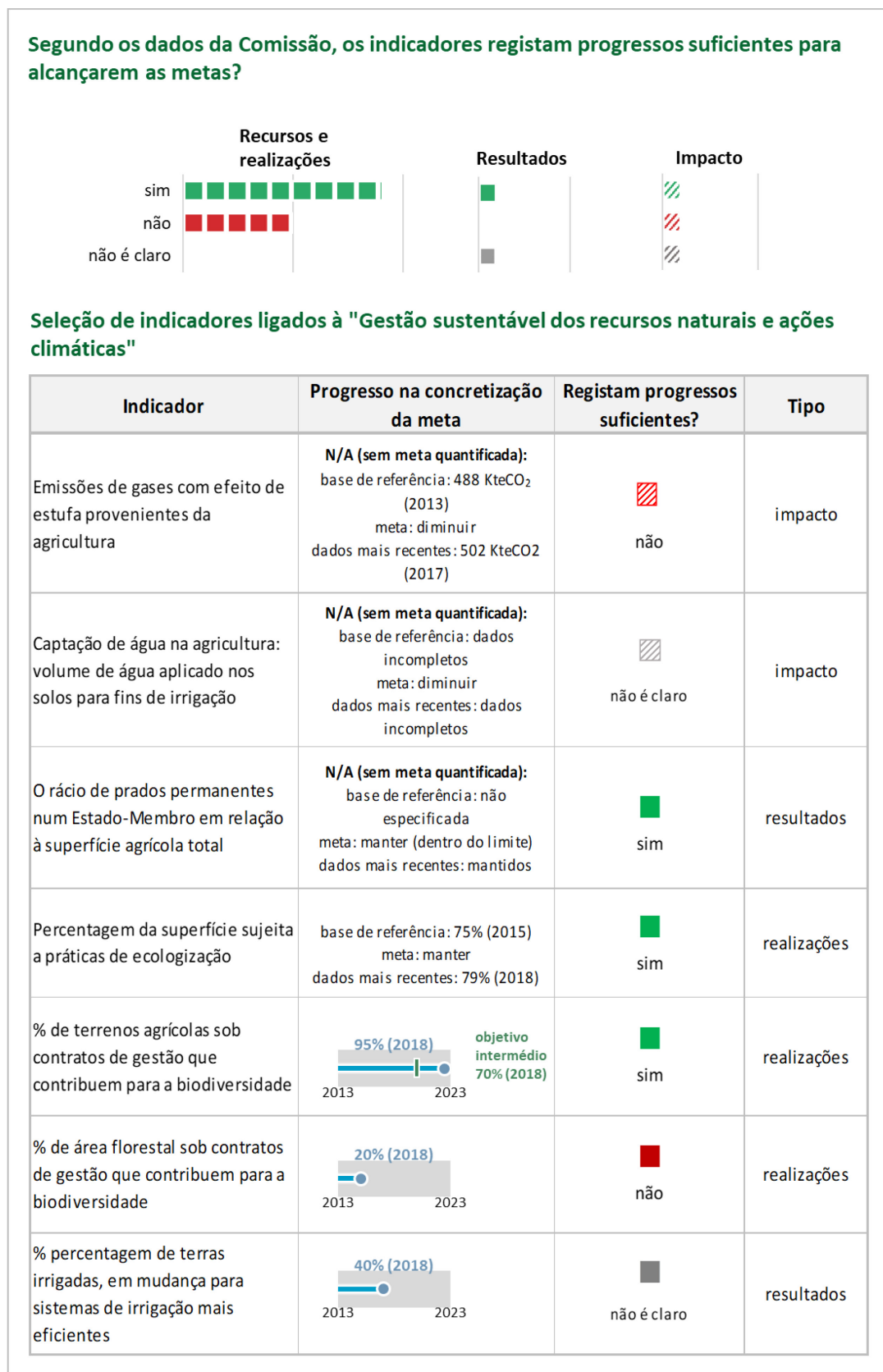
Existem poucas informações disponíveis sobre a eficácia das medidas de desenvolvimento rural que apoiam a viabilidade das explorações

4.36. O RAGE indica que o nível de concretização das metas do FEADER relacionadas com a melhoria da viabilidade das explorações agrícolas e da competitividade é "relativamente bom". No entanto, estes indicadores refletem a percentagem de explorações agrícolas da UE que receberam apoio, não apresentando conclusões quanto à eficácia. Os dados disponíveis relativos ao estudo de apoio à avaliação sobre produção alimentar viável não foram suficientes para permitir retirar conclusões claras sobre a eficácia das medidas do FEADER. No início de 2020, os Estados-Membros tinham usado menos de metade do orçamento do FEADER previsto para 2014-2020 em matéria de viabilidade das explorações agrícolas e competitividade.

Gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas

4.37. A [figura 4.8](#) apresenta uma síntese dos indicadores selecionados das declarações sobre os programas ligados ao objetivo geral nº 2 (gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas).

Figura 4.8 – Síntese dos indicadores associados ao objetivo geral nº 2 e a objetivos específicos pertinentes



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respei a proposta de orçamento de 2021.

4.38. A maioria dos indicadores das declarações sobre os programas para os objetivos específicos no âmbito dos recursos naturais e ações climáticas dizem respeito à superfície ou ao número de animais sujeitos às diversas medidas ou autorizações, sem medir os benefícios conseguidos para o ambiente. Existem apenas dois indicadores de resultados (ver pontos 4.43 e 4.46) num total de 19 indicadores.

A PAC tem potencial para contribuir para o uso sustentável dos recursos naturais, mas não existem dados suficientes para avaliar a eficácia

4.39. No último RAGE, a Comissão considerou uma conquista o facto de 79% da superfície agrícola total da UE estar sujeita a pelo menos uma obrigação de ecologização em 2018. No entanto, o Tribunal apurou³⁵ que a ecologização tinha tido pouco impacto mensurável nas práticas agrícolas e no ambiente. O regime deu origem mudanças nas práticas agrícolas em cerca de 5% de todos os terrenos agrícolas da UE e tendia a minimizar as perturbações às práticas agrícolas estabelecidas. Essencialmente, a ecologização permaneceu um regime de apoio ao rendimento³⁶.

4.40. Os Estados-Membros definem as normas para as "boas condições agrícolas e ambientais dos solos", um elemento da condicionalidade. Alguns Estados-Membros estabeleceram níveis pouco exigentes para estas normas³⁷. Além disso, as variações na aplicação entre Estados-Membros, nomeadamente em termos de sanções administrativas em caso de incumprimento, levam ao limite o conceito de "condições equitativas"³⁸. Determinadas normas de condicionalidade podem contribuir para a biodiversidade, mas a Comissão e os Estados-Membros não mediram o seu impacto³⁹.

4.41. As medidas agroambientais e climáticas podem, se devidamente direcionadas, dar um contributo importante para a biodiversidade. É provavelmente aqui que os regimes cobrem uma parte substancial do terreno agrícola ou incidem sobre riscos específicos. Uma das dificuldades neste âmbito é o baixo nível de adoção

³⁵ Relatório Especial 21/2017 do TCE sobre a ecologização.

³⁶ Relatório Especial 21/2017 do TCE sobre a ecologização, pontos 24 a 25.

³⁷ "Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity, 2020, pp. 77-78.

³⁸ Comissão Europeia, 2017, *Modernising and simplifying the CAP: Climate & Environmental challenges facing agriculture and rural areas*, p. 21; Relatório Especial 26/2016 do TCE, "Tornar a condicionalidade mais eficaz e mais simples continua a ser um desafio".

³⁹ Relatório Especial 13/2020 do TCE sobre a biodiversidade das terras agrícolas, pontos 41 a 50.

pelos agricultores⁴⁰. Em algumas medidas do FEADER, o Tribunal identificou casos em que a compensação não cobriu os custos da participação nos regimes (por exemplo, no respeitante aos pagamentos Natura 2000 em alguns Estados-Membros⁴¹).

4.42. Para o objetivo específico do FEADER relativo aos ecossistemas, os indicadores de realizações relacionados com as florestas ao nível da UE demonstraram que a adoção das medidas florestais foi relativamente modesta. A avaliação da Comissão sobre medidas florestais⁴² conclui que, apesar de haver margem para melhorias, as medidas apoiaram certas ações que não teriam sido financiadas ao mesmo nível ou que não teriam sido sequer postas em prática.

4.43. O indicador "percentagem de terras irrigadas, em mudança para sistemas de irrigação mais eficientes" diz respeito ao objetivo específico nº 5 do FEADER. A meta para 2023 é de 13,0%; em 2018, o resultado foi de 5,26%⁴³, ou seja, 40% do objetivo alcançado. O progresso global não é claro. Com base numa amostra de Estados-Membros, o estudo de apoio à avaliação apurou que não existe uma verificação clara da poupança de água atingida após a conclusão do investimento do FEADER⁴⁴.

Devido à sua conceção, as medidas da PAC tiveram um impacto reduzido na resposta às necessidades climáticas

4.44. As emissões provenientes da agricultura corresponderam a cerca de 12,6% das emissões de gases com efeito de estufa totais na UE em 2017⁴⁵. As emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura diminuíram mais de 20% desde 1990⁴⁶, mas mantêm-se estáveis desde 2010 (ver [figura 4.9](#)).

⁴⁰ *Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity*, 2020; Relatório Especial 13/2020 do TCE sobre a biodiversidade das terras agrícolas.

⁴¹ Relatório Especial 1/2017, "São necessários mais esforços para implementar a rede Natura 2000 de forma a explorar plenamente o seu potencial", pontos 59 e 60.

⁴² SWD(2019) 389 final.

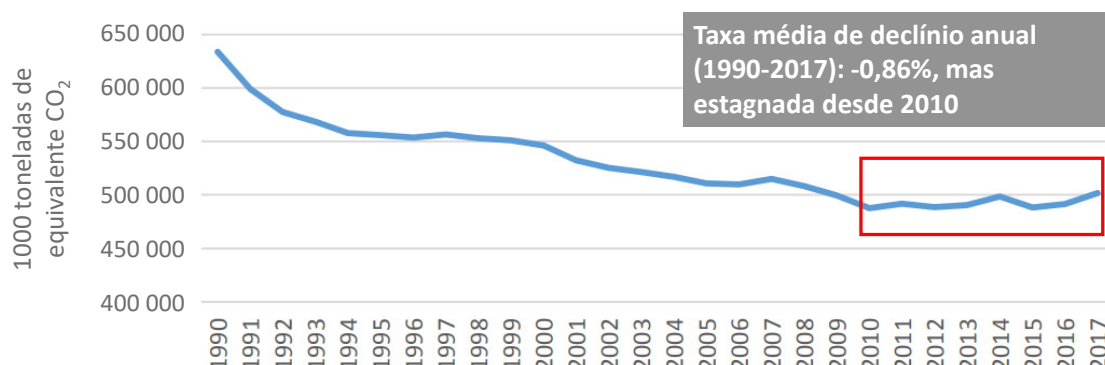
⁴³ Declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2021.

⁴⁴ *Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity*, 2019, pp. 157-158.

⁴⁵ RAA de 2019 da DG AGRI, p. 38.

⁴⁶ Declarações sobre os programas respeitantes o projeto de orçamento para 2021.

Figura 4.9 – Emissões de gases com efeito de estufa provenientes da agricultura na UE desde 1990, UE-28



Fonte: RAA de 2019 da DG AGRI, p. 38, modificado.

4.45. A UE estabeleceu uma meta global de reduzir em 40% as emissões de gases com efeito de estufa (face aos níveis de 1990) até 2030⁴⁷. No seguimento do Pacto Ecológico e da ambição de atingir a neutralidade climática na UE até 2050, a Comissão propôs aumentar a meta de redução das emissões de gases com efeito de estufa na UE até 2030 para, pelo menos, 55% face aos níveis de 1990. Em 2019, não existia um roteiro específico para a redução das emissões provenientes da agricultura na UE⁴⁸.

4.46. O indicador "rácio de pastagens ou *prados permanentes* num Estado-Membro em relação à superfície agrícola total" baseia-se em dados fornecidos pelos agricultores e diz respeito a uma das obrigações a que estão sujeitos ao abrigo do regime de ecologização. Os prados permanentes são mantidos sob este regime sobretudo para efeitos de fixação do carbono⁴⁹. A meta é impedir o rácio de ultrapassar um limite de 5% em relação a um rácio de referência. Em 2019, nenhum Estado-Membro registava um rácio superior ao limite de 5% (dados disponíveis para 21 Estados-Membros)⁵⁰. Os Estados-Membros podem permitir a lavoura de prados permanentes. Há estudos que demonstram que os prados lavrados e ressemeados têm um valor ambiental inferior e podem levar a maiores emissões de CO₂ em comparação

⁴⁷ Comunicação da Comissão, "Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030". COM(2014) 015 final.

⁴⁸ Relatório Especial 18/2019 do TCE sobre as emissões de gases com efeito de estufa na UE.

⁴⁹ Considerando 42 do Regulamento (UE) nº 1307/2013.

⁵⁰ RAA de 2019 da DG AGRI, anexo, p. 234.

aos prados não lavrados⁵¹. Não existem dados suficientes para demonstrar que os prados permanentes não foram lavrados⁵². No quadro dos seus trabalhos de auditoria no âmbito da *Declaração de Fiabilidade*, o Tribunal entrevistou 65 agricultores que cultivam cerca de 4 600 hectares de prados permanentes. Quase 37% destes agricultores tinham lavrado e ressemeado uma parte desses prados pelo menos uma vez desde 2015. Dez por cento lavravam e ressemeavam os prados todos os anos.

4.47. O estudo de apoio à avaliação sobre as alterações climáticas realça que as medidas obrigatórias (por exemplo, a ecologização e a condicionalidade) não resolvem de modo suficiente o problema das emissões de gases com efeito de estufa provenientes da pecuária e da gestão de solos agrícolas. Não existem medidas na PAC que permitam aos Estados-Membros persuadir os agricultores a tomar medidas para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa provenientes da pecuária e da gestão de solos agrícolas⁵³.

4.48. No RAGE, a Comissão reconheceu a necessidade de aumentar a eficácia e melhorar a orientação da PAC, a fim de contribuir para os objetivos ambientais e climáticos.

Desenvolvimento territorial equilibrado

4.49. O FEAGA está focado em manter os empregos nas explorações agrícolas, ao passo que o FEADER visa também criar empregos fora das mesmas. No entanto, a agricultura é uma parte pequena do PIB, mesmo em zonas rurais. O apoio do FEADER é entendido como tendo um impacto limitado na economia rural global⁵⁴. O RAGE contém informações sobre empregos e acesso a banda larga, mas não fornece informações sobre o desempenho relevantes para o objetivo de desenvolvimento territorial equilibrado.

⁵¹ *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*, 2019, pp. 78-84.

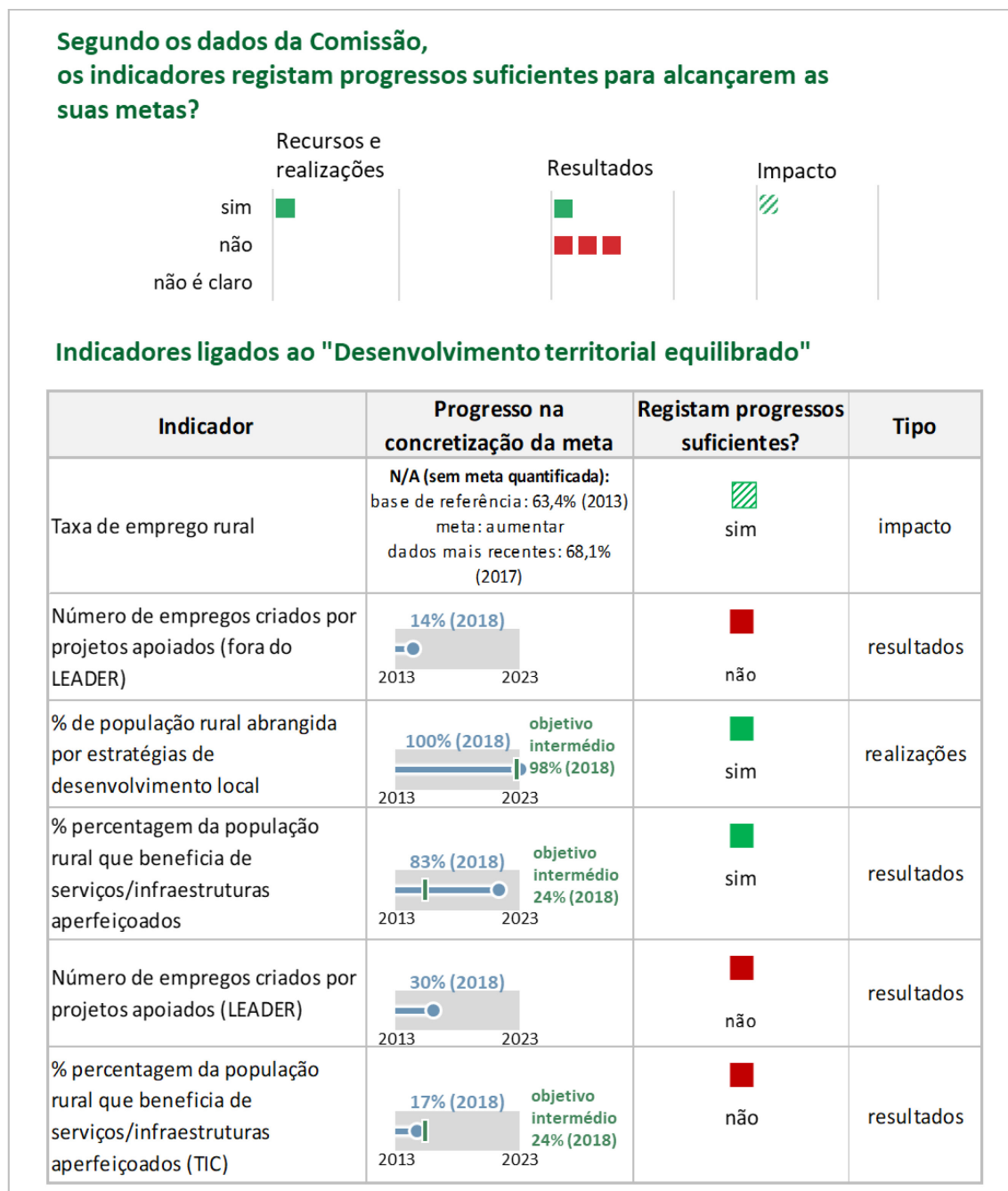
⁵² *Ibid.*, p. 236.

⁵³ *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*, Síntese, 2019, p. 2.

⁵⁴ Parlamento Europeu (2016), *The role of the EU's Common Agricultural Policy in creating rural jobs*, *Research for the Committee on Agriculture and Rural Development*, IP/B/AGRI/IC/2015_158, p. 99.

4.50. A [figura 4.10](#) apresenta uma síntese dos indicadores das declarações sobre os programas ligados ao objetivo geral "desenvolvimento territorial equilibrado".

Figura 4.10 – Síntese dos indicadores ligados ao objetivo geral nº 3 e a objetivos específicos pertinentes



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2021.

4.51. O único indicador das declarações sobre os programas ligado ao objetivo geral "desenvolvimento territorial equilibrado é a "taxa de emprego rural"⁵⁵. A taxa aumentou de 63,4% em 2012 para 68,1% em 2018. A influência da PAC a este respeito não é inteiramente conhecida, mas é limitada (ver ponto 4.52). No mesmo período, a taxa de emprego geral aumentou de 68,4% para 72,2%. O panorama económico externo e diversas políticas a nível nacional afetam direta e indiretamente o emprego nas zonas rurais⁵⁶. O RAGE reconhece estes fatores externos.

A PAC cria poucos empregos nas zonas rurais e o apoio aos jovens agricultores requer a coordenação das medidas nacionais e da UE

4.52. O número de empregos considerados diretamente criados pelo LEADER até ao final de 2018 foi de 13 337 (30% da meta para 2023) e correspondeu a menos de 0,05% do emprego total nas zonas rurais. Para outras medidas de desenvolvimento rural, foram criados 10 784 empregos (14% da meta). A Comissão realça, nas suas declarações sobre os programas, que não possui dados fiáveis sobre os empregos criados pelo LEADER.

4.53. Estudos de apoio à avaliação⁵⁷ sugerem que o contexto regional e setorial tem um impacto importante no emprego nas zonas rurais e que as medidas da PAC têm um impacto diminuto no emprego rural.

4.54. Os jovens agricultores podem receber pagamentos diretos adicionais ao abrigo do FEAGA e um apoio excecional do FEADER para criar a sua primeira exploração agrícola. Os dados do Tribunal coincidem com os dos estudos de apoio à avaliação: o apoio do FEAGA para jovens agricultores teve pouco ou nenhum impacto, ao passo que o apoio do FEADER é mais eficaz, sobretudo por ser mais bem orientado⁵⁸. As medidas de renovação das gerações da PAC foram eficazes nos casos

⁵⁵ RAA de 2019 da DG AGRI, anexo 12.

⁵⁶ Parlamento Europeu, 2016, *The role of the EU's Common Agricultural Policy in creating rural jobs, Research for the Committee on Agriculture and Rural Development*, IP/B/AGRI/IC/2015_158.

⁵⁷ *Evaluation of Article 68 measures, 2016; Evaluation of the impact of the CAP on generational renewal, local development and jobs in rural areas, 2019.*

⁵⁸ *Evaluation of the impact of the CAP on generational renewal, local development and jobs in rural areas, 2019; Relatório Especial 10/2017 do TCE, "O apoio da UE aos jovens agricultores deve ser mais orientado para promover uma renovação das gerações eficaz"; SURE-Farm: Impact of the Young Farmers payment on structural change, 2020.*

em que as políticas orçamentais e as instituições de administração nacional, regional e local complementares também apoiam e reforçam estas medidas⁵⁹.

Não existem dados concretos suficientes sobre a eficácia das medidas de investimento

4.55. A Comissão afirma no seu RAGE que o acesso à banda larga nas zonas rurais melhorou substancialmente, mas não tem mais informações sobre o contributo do FEADER para o desenvolvimento destas zonas. Está a decorrer um estudo de apoio à avaliação para apreciar o objetivo geral de desenvolvimento territorial equilibrado no período de 2014-2020.

4.56. Os indicadores das declarações sobre os programas "percentagem da população rural que beneficia de serviços/infraestruturas aperfeiçoados" e "percentagem da população rural que beneficia de serviços/infraestruturas aperfeiçoados (TIC)" calculam-se dividindo a dimensão da população na zona (por exemplo, município, grupo de municípios) que beneficia dos serviços/infraestruturas pela população rural total abrangida na área do PDR⁶⁰. Os Estados-Membros podem comunicar a totalidade da população de um município, independentemente do número de utilizadores que beneficiam da ação⁶¹. Em 2015, Tribunal tinha já mencionado esta questão relativamente ao período de 2007-2013⁶².

4.57. A falta de informações abrangentes sobre o número de projetos, a produção de energias renováveis e a capacidade instalada impede a quantificação e a avaliação do contributo do FEADER para a difusão das energias renováveis nas zonas rurais⁶³.

⁵⁹ *Evaluation of the impact of the CAP on generational renewal, local development and jobs in rural areas*, 2019.

⁶⁰

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/target-and-result-indicator-fiches-pillar-ii_en.pdf

⁶¹ Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2018, ponto 7.59.

⁶² Relatório Especial 25/2015 do TCE sobre o apoio da União Europeia a infraestruturas rurais, ponto 81.

⁶³ Relatório Especial 5/2018 do TCE, "Energias renováveis para um desenvolvimento rural sustentável: muitas sinergias possíveis, mas na sua maioria por explorar", ponto 65.

Resultados dos testes de desempenho às operações

4.58. No quadro dos seus trabalhos de auditoria no âmbito da Declaração de Fiabilidade de 2019, o Tribunal analisou os indicadores do QCAA relativos a 135 projetos de desenvolvimento rural. No que se refere a estes projetos, o Tribunal constatou o seguinte:

- o em 27 projetos, não havia uma ligação evidente entre as realizações e os resultados da ação e os objetivos dos domínios de incidência;
- o 42 projetos não tinham um indicador de resultados relevante no QCAA para medir os efeitos imediatos e diretos da ação. Em 15 destes projetos, os Estados-Membros preencheram a lacuna em termos de comunicação de informações através da definição de indicadores nacionais. O Tribunal apresenta um exemplo de um requisito de apresentação de resultados na [caixa 4.2](#).

Caixa 4.2

Exemplo de um requisito de apresentação de resultados

Na Polónia, os beneficiários de medidas de investimento, como a medida 4.1, que se refere ao apoio à melhoria do desempenho e sustentabilidade globais de explorações agrícolas, têm não só de apresentar realizações (por exemplo, a compra de maquinaria agrícola), mas também de alcançar resultados, medidos pelo aumento na dimensão económica⁶⁴ da sua exploração.

⁶⁴ Uma estimativa do volume de negócios/produção anual de uma exploração, expressa em euros.

Conclusões

4.59. O RAGE de 2019 contém poucas informações quantificadas sobre os resultados e o impacto da PAC e apresenta uma narrativa excessivamente positiva sobre aquilo que foi alcançado pela política ao concentrar-se nas realizações e não nos resultados. A Comissão reconhece, no RAGE de 2019, que continuam a existir grandes dificuldades ao nível da melhoria do desempenho da PAC (pontos [4.16](#) a [4.17](#)).

4.60. Os indicadores constantes das declarações sobre os programas dão sobretudo informações sobre as realizações, que são mais fáceis de medir e menos afetadas por fatores externos do que os resultados e os impactos. Globalmente, o Tribunal considera positivo o facto de os indicadores das declarações sobre os programas descreverem o contexto económico, ambiental e social da PAC, bem como o facto de a Comissão utilizar diversas fontes de dados para medir os indicadores. Uma das principais insuficiências é o facto de a Comissão não ter desenvolvido os indicadores com base numa lógica de intervenção pormenorizada desde o início, avaliando as ligações entre a situação atual, as mudanças desejadas, os recursos aplicados e os efeitos esperados a curto e a longo prazo (pontos [4.16](#) a [4.21](#)).

4.61. As avaliações podem dar mais informações sobre o desempenho e os impactos da política do que os indicadores isolados. Vários estudos de apoio à avaliação abrangem os objetivos gerais em matéria de produção alimentar viável e de gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas. Está a decorrer um estudo de apoio à avaliação para apreciar o objetivo geral de desenvolvimento territorial equilibrado. Uma vez que a PAC atual apenas teve início em 2015 e os dados de acompanhamento são frequentemente insuficientes, muitas das conclusões dos estudos de apoio à avaliação são provisórias. Consoante a duração do período transitório, a Comissão tem de elaborar um relatório de síntese com as principais conclusões das avaliações *ex post* do FEADER para 2014-2020 até dezembro de 2026 ou dezembro de 2027. Em qualquer dos casos, nessa altura já deverá ter apresentado as suas propostas legislativas para o período pós-2027 (pontos [4.14](#) a [4.15](#)).

4.62. Em relação ao objetivo geral de produção alimentar viável, os pagamentos diretos reduziram a volatilidade dos rendimentos dos agricultores. Ao mesmo tempo, a ausência de parâmetros de referência de um nível de vida justo e de uma melhor orientação das despesas reduziu a eficiência do apoio direto. Não existem informações suficientes para permitir retirar conclusões sobre o desempenho das medidas de desenvolvimento rural em relação a este objetivo geral (pontos [4.23](#) a [4.36](#)).

4.63. Relativamente ao objetivo geral de gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas, os indicadores incidem no tamanho da área que beneficia das medidas, mas não no que foi conseguido com o apoio. No que se refere especificamente às alterações climáticas, as medidas da PAC, devido à sua conceção, tiveram um impacto reduzido na resposta às necessidades climáticas (pontos [4.37](#) a [4.48](#)).

4.64. As informações comunicadas pela Comissão no RAGE e nas declarações sobre os programas em relação ao objetivo geral de desenvolvimento territorial equilibrado são insuficientes para avaliar o desempenho das despesas da EU correspondentes (pontos [4.49](#) a [4.57](#)).

Anexo

Anexo 4.1 Objetivos do FEAGA e do FEADER

OBJETIVOS GERAIS			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO ABREVIADA USADA NESTE CAPÍTULO	PARTE DA AMOSTRA DO TRIBUNAL?
1	Promover uma produção alimentar viável	Produção alimentar viável	Sim
2	Promover uma gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas	Gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas	Sim
3	Promover um desenvolvimento territorial equilibrado	Desenvolvimento territorial equilibrado	Sim
OBJETIVOS ESPECÍFICOS			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO ABREVIADA USADA NESTE CAPÍTULO	PARTE DA AMOSTRA DO TRIBUNAL?
(FEAGA) 1	Melhorar a competitividade do setor agrícola e reforçar a sua quota-parte de valor na cadeia alimentar	Competitividade	Sim
(FEAGA) 2	Promover a estabilidade do mercado	Estabilidade do mercado	Sim
(FEAGA) 3	Refletir melhor as expectativas dos consumidores	Não aplicável	Não
(FEAGA) 4	Sustentar a estabilidade de rendimentos dos agricultores, prestando apoio direto ao rendimento	Estabilidade de rendimentos	Sim
(FEAGA) 5	Promover uma agricultura orientada para o mercado, assegurando um nível significativo de apoio ao rendimento diferenciado	Não aplicável	Sim

OBJETIVOS ESPECÍFICOS			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO ABREVIADA USADA NESTE CAPÍTULO	PARTE DA AMOSTRA DO TRIBUNAL?
(FEAGA) 6	Contribuir para a melhoria do desempenho ambiental da política agrícola comum através da componente de ecologização dos pagamentos diretos. Contribuir para o desenvolvimento da agricultura sustentável e para tornar a Política Agrícola Comum mais compatível com as expectativas da sociedade através do sistema de condicionalidade. Contribuir para prevenir a erosão dos solos, manter a sua estrutura e matéria orgânica, evitar a deterioração dos <i>habitats</i> e assegurar-lhes um nível mínimo de conservação e proteger e gerir os recursos hídricos de acordo com as boas condições agrícolas e ambientais dos solos.	Desempenho ambiental	Sim
(FEAGA) 7	Promover a produção agrícola local e assegurar um nível justo de preços pelas matérias-primas para consumo direto e para transformação pelas indústrias locais nas regiões ultraperiféricas da UE e nas ilhas do mar Egeu.	Não aplicável	Não
(FEAGA) 8	Dar à Comissão uma garantia razoável de que os Estados-Membros criaram sistemas de gestão e controlo em conformidade com as regras da UE concebidas para garantir a legalidade e regularidade das operações subjacentes financiadas pelo FEAGA, pelo FEADER, pelo SAPARD e pelo IPARD e, se não for o caso, excluir as despesas em causa do financiamento da UE, de forma a proteger os interesses financeiros da União.	Não aplicável	Não
(FEAGA) 9	Informar e aumentar a sensibilização para a PAC através de um diálogo eficaz e regular com as partes interessadas, a sociedade civil e públicos-alvo específicos.	Não aplicável	Não
(FEAGA) 10	Viabilizar a tomada de decisões sobre opções estratégicas para a PAC e apoiar outras atividades da DG através de análises e de estudos económicos e em matéria de políticas.	Não aplicável	Não
(FEADER) 1	Fomentar a transferência de conhecimentos e a inovação nos setores agrícola e florestal e nas zonas rurais	Não aplicável	Não

OBJETIVOS ESPECÍFICOS			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO ABREVIADA USADA NESTE CAPÍTULO	PARTE DA AMOSTRA DO TRIBUNAL?
(FEADER) 2	Reforçar a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade de todos os tipos de agricultura na totalidade das regiões e incentivar as tecnologias agrícolas inovadoras e a gestão sustentável das florestas	Viabilidade das explorações agrícolas e competitividade	Sim
(FEADER) 3	Promover a organização das cadeias alimentares, nomeadamente no que diz respeito à transformação e à comercialização de produtos agrícolas, o bem-estar animal e a gestão de riscos na agricultura	Não aplicável	Sim
(FEADER) 4	Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas ligados à agricultura e à silvicultura	Ecossistemas	Sim
(FEADER) 5	Promover a utilização eficiente dos recursos e apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas nos setores agrícola, alimentar e florestal	Não aplicável	Sim
(FEADER) 6	Promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais	Desenvolvimento das zonas rurais	Sim

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2021.

Capítulo 5

Segurança e cidadania

Índice

	Pontos
Introdução	5.1.-5.2.
Âmbito e método	5.3.-5.5.
O Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI)	5.6.-5.44.
Objetivo e funcionamento do FAMI	5.6.-5.10.
Informações sobre o desempenho publicadas	5.11.
Avaliar o desempenho do FAMI com base nas informações sobre o desempenho publicadas	5.12.-5.44.
Observações gerais	5.12.-5.20.
Algumas limitações dos indicadores de desempenho do FAMI	5.13.-5.17.
Existem algumas lacunas importantes nas informações sobre o FAMI	5.18.-5.19.
A avaliação intercalar confirmou a pertinência do FAMI	5.20.
Sistema Europeu Comum de Asilo	5.21.-5.27.
Mesmo com o contributo do FAMI, a ausência de consenso político significa que o Sistema Europeu Comum de Asilo não foi plenamente concretizado	5.23.
O FAMI impulsionou as reinstalações, mas estas continuam abaixo da meta	5.24.
Disparidades significativas entre os Estados-Membros nas taxas de reconhecimento de requerentes de asilo oriundos do Afeganistão	5.25.
O FAMI aumentou a capacidade de tratamento de pedidos de asilo pelos Estados-Membros, mas continuam a existir atrasos acumulados	5.26.-5.27.
Integração e migração legal	5.28.-5.34.
O FAMI apoia medidas de integração, mas o seu impacto a longo prazo ainda está por determinar	5.30.
O FAMI tem pouca influência na atração de trabalhadores altamente qualificados	5.31.-5.34.
Políticas de regresso e migração irregular	5.35.-5.41.
Persistem taxas de regresso insatisfatórias	5.37.-5.41.
Solidariedade e partilha de responsabilidades entre Estados-Membros	5.42.-5.44.

O FAMI aumentou a solidariedade, mas teve menos êxito na partilha de responsabilidades entre Estados-Membros 5.43.-5.44.

Conclusões 5.45.-5.50.

Anexo

Anexo 5.1 – Objetivos do programa do FAMI

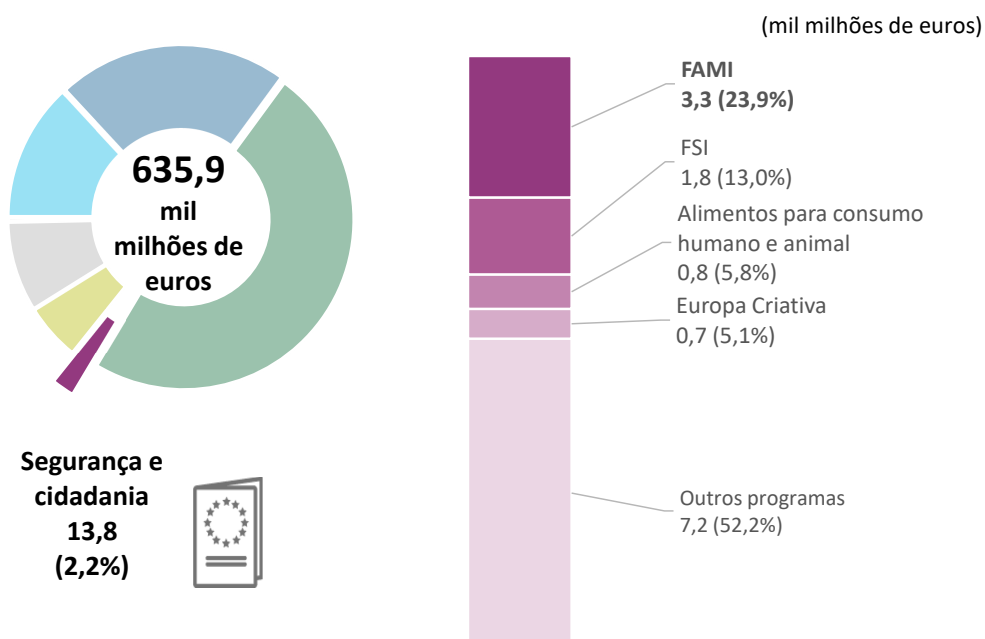
Introdução

5.1. A rubrica 3 do quadro financeiro plurianual (QFP) abarca as despesas associadas às políticas que visam reforçar o conceito de cidadania europeia através da criação de um espaço de liberdade, justiça e segurança sem fronteiras internas. Abrange o financiamento dos seguintes domínios:

- o asilo e migração;
- o segurança interna, nomeadamente a gestão harmonizada das fronteiras, a criação da política comum de vistos, a cooperação entre os serviços responsáveis pela aplicação da lei e a melhoria da capacidade de gerir crises e riscos relacionados com segurança;
- o migração e segurança, cooperação judicial e saúde;
- o saúde humana, saúde animal e fitossanidade;
- o setor da cultura e do audiovisual;
- o justiça, direitos dos consumidores, igualdade e cidadania.

5.2. O total das despesas previstas nesta rubrica para o período de 2014-2020 ascende a 17,7 mil milhões de euros, dos quais 13,8 mil milhões de euros foram pagos até ao final de 2019 (ver [figura 5.1](#)).

Figura 5.1 – Segurança e cidadania: pagamentos de 2014-2019 relativos às *autorizações* atuais do QFP, em percentagem de todos os pagamentos e repartição



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Âmbito e método

5.3. O *apêndice* descreve a metodologia utilizada na elaboração do presente capítulo.

5.4. Dos 11 programas no âmbito da rubrica 3 do QFP – Segurança e cidadania, o Tribunal selecionou um: o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), que representa 24% dos pagamentos realizados até à data ao abrigo desta rubrica do QFP. O [anexo 5.1](#) elenca o objetivo geral e os quatro objetivos específicos do FAMI.

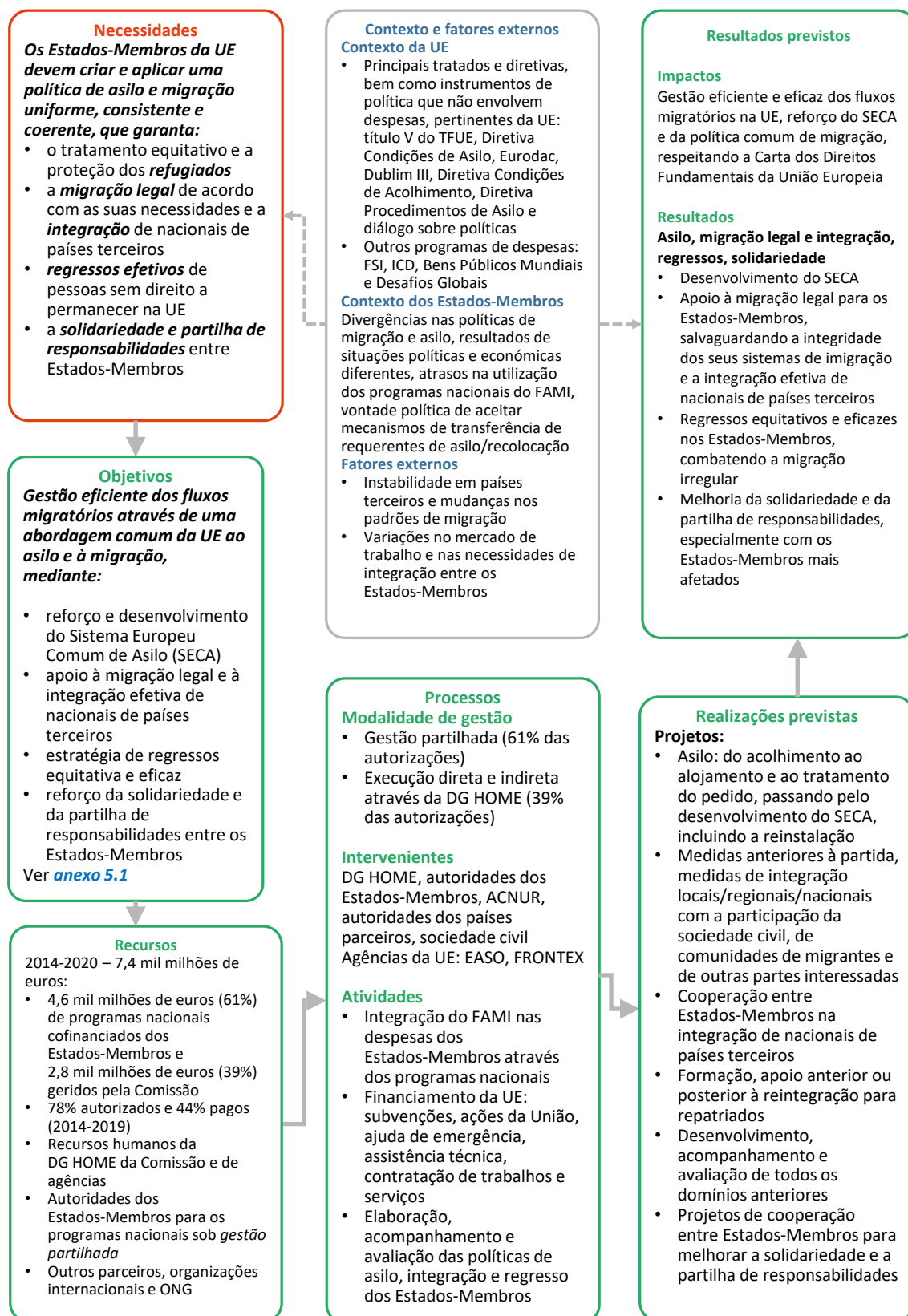
5.5. O presente capítulo assenta sobretudo numa análise das informações da Comissão, complementada por constatações dos relatórios de auditoria e documentos de análise do próprio Tribunal, quando disponíveis. O Tribunal remete para as suas fontes ao longo do texto.

O Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI)

Objetivo e funcionamento do FAMI

5.6. A *figura 5.2* apresenta uma visão geral do fundo e do seu contexto, com base na legislação e nos documentos da Comissão pertinentes.

Figura 5.2 – Visão geral do FAMI



Fonte: TCE, com base no Regulamento (UE) nº 516/2014 que cria o FAMI e em fontes da Comissão.

5.7. Criado em 2014, o FAMI visa contribuir para a gestão eficiente dos fluxos migratórios e para a criação, execução e reforço de uma política comum da UE em matéria de asilo e migração, proteção subsidiária, proteção temporária e imigração, defendendo a dignidade humana e os direitos e princípios consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

5.8. O FAMI é gerido predominantemente pelos Estados-Membros através dos programas nacionais (61% das atividades do fundo), sendo a parte restante gerida direta ou indiretamente pela Comissão.

5.9. O fundo financia um vasto leque de atividades que visam:

- o melhorar a capacidade administrativa das autoridades dos Estados-Membros no âmbito da política de migração e asilo da UE;
- o prestar apoio jurídico, social e material aos migrantes;
- o integrar nacionais de países terceiros;
- o acompanhar o regresso voluntário e não voluntário de nacionais de países terceiros;
- o reinstalar e transferir beneficiários de proteção internacional;
- o reforçar a cooperação na UE;
- o prestar ajuda de emergência e assistência técnica aos Estados-Membros.

5.10. O fundo funciona num contexto sensível e em evolução, e muitos fatores têm tido constantemente impacto na sua execução:

- o os Estados-Membros não dispõem de uma política de migração e asilo concertada¹;

¹ Documento informativo 4/2018 do TCE, "A integração de migrantes provenientes de fora da UE", ponto 20, e documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Fitness check on EU legislation on legal migration*, SWD(2019) 1056 final.

- o a polarização da opinião pública em questões relativas à migração prejudica a ação dos Estados-Membros²;
- o atrasos significativos na adoção da base jurídica do FAMI e dos programas nacionais do FAMI dos Estados-Membros³;
- o a situação política, económica e de segurança nos países de origem e de trânsito;
- o a UE está dependente da cooperação de países terceiros para o regresso dos cidadãos destes últimos⁴;
- o cada Estado-Membro tem necessidades diferentes quanto à integração dos nacionais de países terceiros⁵;
- o os Estados-Membros poderão não ter vontade política de participar em mecanismos de transferência de requerentes de asilo (*reinstalação*) e de recolocação⁶.

Informações sobre o desempenho publicadas

5.11. Além das informações habituais sobre o *desempenho* publicadas no *relatório anual sobre a gestão e a execução* (RAGE), nas declarações sobre os programas (*fichas de programa*) e nos *relatórios anuais de atividades* (RAA) (ver ponto 1.3), a Comissão realizou uma avaliação de desempenho intercalar do FAMI⁷ (ver [figura 5.3](#)).

² Documento informativo 4/2018 do TCE, "A integração de migrantes provenientes de fora da UE", pontos 22 e 23 e desafio nº 1.

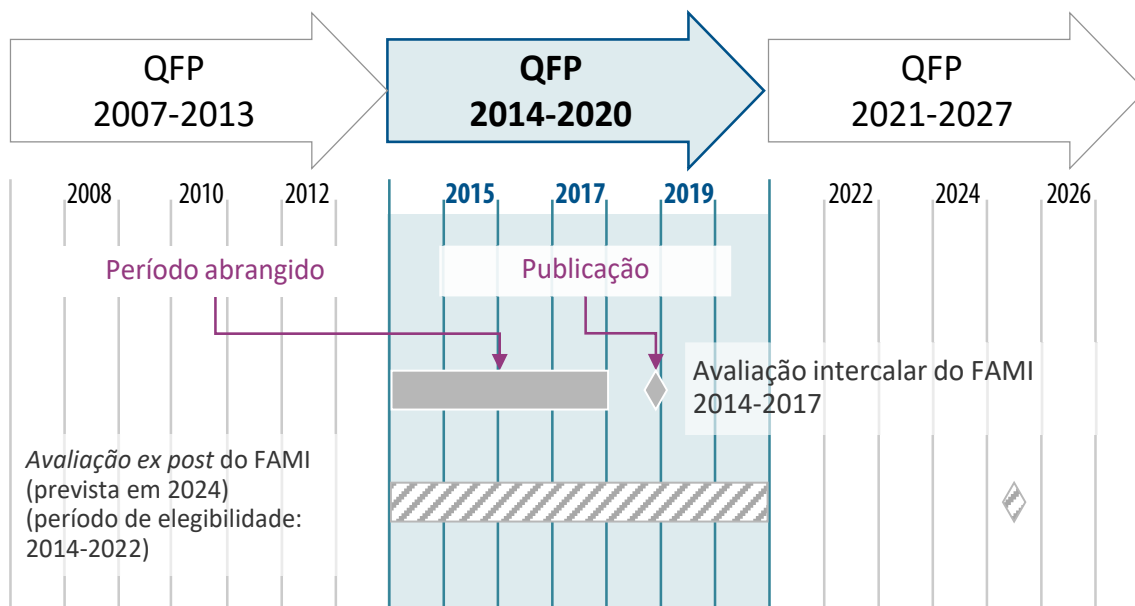
³ Ver ponto 7.4 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2019.

⁴ *DG Migration and Home Affairs 2019 annual activity report*, p. 17 e 18.

⁵ Documento informativo 4/2018 do TCE, "A integração de migrantes provenientes de fora da UE", pontos 20 e 40 a 42.

⁶ Processos apensos C-715/17, C-718/17 e C-719/17 (*Tribunal de Justiça*), acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de abril de 2020 no processo Comissão Europeia/Polónia, Hungria e República Checa por se recusarem a aplicar o mecanismo temporário de recolocação de requerentes de proteção internacional.

⁷ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund*, SWD(2018) 339 final.

Figura 5.3 – Calendário das principais avaliações e períodos abrangidos

Fonte: TCE.

Avaliar o desempenho do FAMI com base nas informações sobre o desempenho publicadas

Observações gerais

5.12. A [figura 5.4](#) apresenta uma síntese de todos os indicadores do FAMI incluídos nas declarações sobre os programas⁸. São apresentadas sínteses mais pormenorizadas por cada objetivo específico nas figuras 5.5 a 5.8. No ponto 1.24, o Tribunal aborda algumas limitações gerais⁹ aplicáveis à interpretação destes indicadores. Em particular, a avaliação do Tribunal sobre se um determinado indicador regista "progressos suficientes" diz respeito à probabilidade de esse indicador alcançar a sua meta. Esta avaliação não tem em conta se, e em que medida, um determinado indicador está associado às ações e aos objetivos do FAMI, nem se a meta definida para o indicador tem um nível de ambição adequado. Por conseguinte, trata-se apenas de um primeiro passo na análise do desempenho do FAMI. O Tribunal também não

⁸ Projeto de orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2021, documento de trabalho, parte I – Declarações de despesas operacionais, [COM\(2020\) 300](#), junho de 2020, p. 452 a 469.

⁹ Ver igualmente os pontos 3.21 a 3.35 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2018.

auditou a fiabilidade dos dados subjacentes, mas analisou essa questão no capítulo 1 (ver pontos 1.13 a 1.23).

Figura 5.4 – Síntese de todos os indicadores do FAMI incluídos nas declarações sobre os programas

Segundo os dados da Comissão, os indicadores do FAMI registam progressos suficientes para alcançarem as suas metas?

	Recursos e realizações	Indicadores de realizações do programa	
		Resultados	Impactos
Objetivo específico 1 "Sistema Europeu Comum de Asilo"			
Objetivo específico 2 "Integração e migração legal"			
Objetivo específico 3 "Políticas de regresso e migração irregular"			
Objetivo específico 4 "Solidariedade e partilha de responsabilidades entre Estados-Membros"			

	Os indicadores registam progressos suficientes para alcançarem as suas metas?		
	PROGRESSOS SUFICIENTES	PROGRESSOS INSUFICIENTES	NÃO É CLARO
Indicadores com metas quantificadas			
Indicadores sem metas quantificadas			

Nota: Esta análise baseia-se em dados da Comissão que o Tribunal não auditou. A ilustração dos indicadores que registam ou não "progressos suficientes" refere-se à avaliação do Tribunal da probabilidade de o indicador alcançar a sua meta. Contudo, um indicador pode não ser afetado pelas ações realizadas ao abrigo do *programa* ou pode não ser pertinente para o objetivo do programa, e a respetiva meta pode não refletir ambição suficiente. Por conseguinte, o facto de um indicador registar "progressos suficientes" para alcançar a meta não significa necessariamente que o próprio programa esteja no bom caminho para cumprir os seus objetivos. Ver também o **apêndice** (ponto 18).

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

Algumas limitações dos indicadores de desempenho do FAMI

5.13. Existem quatro indicadores de *impacto* gerais (regressos efetivos em comparação com as decisões de regresso, percentagem de regressos voluntários, diferença nas taxas de emprego entre nacionais da UE e de países terceiros e convergência das taxas de reconhecimento dos pedidos de asilo pelos requerentes). Não estão diretamente relacionados com o desempenho do FAMI, embora as despesas no âmbito do fundo possam contribuir para a meta correspondente.

5.14. Trata-se, em cerca de dois terços, de indicadores de *realizações* e, portanto, uma medida da execução operacional do FAMI, que está estreitamente relacionada com a taxa de execução do orçamento.

5.15. Cinco dos 24 objetivos intermédios dos indicadores para 2020¹⁰ foram já atingidos em anos anteriores, mas as metas não foram aumentadas em consonância com a prática de boa gestão financeira por forma a refletirem o potencial de maiores ganhos de eficiência.

¹⁰ Indicadores sobre o número de pessoas a quem foi prestado apoio em matéria de acolhimento e de asilo, o número de pessoas que receberam formação em temas relacionados com o asilo, o número de pessoas apoiadas com medidas de integração, o número de medidas de integração de nacionais de países terceiros e o número de operações de afastamento cofinanciadas pelo FAMI que foram alvo de acompanhamento – ver [anexo 5.1](#).

5.16. As informações sobre o desempenho têm por base dados fornecidos pelos Estados-Membros nos seus relatórios anuais sobre a execução dos programas nacionais¹¹. Em 2019, o Serviço de Auditoria Interna da Comissão apontou a necessidade de reforçar o acompanhamento à execução dos programas nacionais e de melhorar a fiabilidade e a coerência dos dados comunicados pelos Estados-Membros¹².

5.17. As metas são os valores acumulados fixados pelos Estados-Membros, mas a quantificação das necessidades não faz parte do quadro de comunicação de informações sobre o desempenho. Desta forma, não existem dados com que aferir em que medida o FAMI ou os Estados-Membros supriram essas necessidades. A título de exemplo, o indicador sobre o número de pessoas que receberam apoio em matéria de acolhimento e de asilo não refere quantas pessoas precisam de apoio; o indicador sobre os locais de acolhimento e de alojamento criados não quantifica as necessidades de alojamento; e o número de repatriados financiados não indica o número de potenciais candidatos a regressos. Sem estas informações, não é possível ao Tribunal avaliar que parte das necessidades totais foi suprida pelo FAMI e pelos Estados-Membros. Pelo contrário, os indicadores funcionam como dados de base para uma avaliação qualitativa da utilidade do fundo em termos do contributo do financiamento para os objetivos das políticas.

¹¹ [Regulamento \(UE\) nº 516/2014](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, artigo 3º e anexo II, e [Regulamento Delegado \(UE\) 2017/207](#) da Comissão, de 3 de outubro de 2016, relativo ao *quadro comum de acompanhamento e de avaliação* previsto no [Regulamento \(UE\) nº 514/2014](#) do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições gerais aplicáveis ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises.

¹² Projeto de orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2021, documento de trabalho, parte I – Declarações de despesas operacionais, [COM\(2020\) 300](#), junho de 2020, p. 457.

Existem algumas lacunas importantes nas informações sobre o FAMI

5.18. É a Comissão que gere a ajuda de emergência do FAMI. A dotação inicial de 100 milhões de euros foi aumentada para 2,2 mil milhões de euros durante o período até 2020, o que representa 30% do fundo. Porém, a Comissão não elaborou um quadro de acompanhamento do desempenho dos projetos financiados pela ajuda de emergência¹³, pelo que é limitada a informação agregada disponível sobre as despesas globais relacionadas com essa ajuda.

5.19. O RAGE e as declarações sobre os programas dão poucas informações sobre a economia e a eficiência da execução do fundo ou sobre a relação custo-eficácia das ações do FAMI.

A avaliação intercalar confirmou a pertinência do FAMI

5.20. A avaliação intercalar da Comissão indica que o FAMI é pertinente e que financiou intervenções que correspondiam às necessidades dos Estados-Membros¹⁴. Considera-se que as atividades financiadas têm um elevado valor acrescentado da UE, pois a ação isolada dos Estados-Membros não é capaz de gerir os fluxos migratórios e as questões ligadas à migração e ao asilo¹⁵. Na avaliação, foi constatado que o volume, o processo, o âmbito e a função do FAMI promovem os princípios da solidariedade, da partilha de encargos e da confiança mútua entre Estados-Membros¹⁶. Constatou-se também que o FAMI ajuda os Estados-Membros a desenvolverem capacidades e a partilharem as melhores práticas através de um conjunto de várias redes, como a Rede Europeia das Migrações¹⁷. A *caixa 5.1* apresenta um exemplo abrangido pelas auditorias do Tribunal.

¹³ Relatório Especial 24/2019 do TCE, "Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados", ponto 78.

¹⁴ *Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund – final report*, secção 5.4, p. 130 a 146.

¹⁵ Regulamento (UE) nº 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, considerando 58.

¹⁶ *Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund – final report*, p. 170 a 171.

¹⁷ *Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund – final report*, p. 173 a 174.

Caixa 5.1

Pertinência e valor acrescentado do FAMI

Desde a crise migratória de 2015, os recursos financeiros da ajuda de emergência do FAMI foram mobilizados e reforçados para 2,2 mil milhões de euros, e o FAMI foi substancialmente aumentado de 3,1 mil milhões de euros para 7,4 mil milhões de euros.

A Comissão, as agências da UE (EASO, Frontex e Europol) e os Estados-Membros disponibilizaram peritos¹⁸ para ajudar Itália, a Grécia e outros Estados-Membros a enfrentarem o elevado afluxo de requerentes de asilo num curto período, respondendo às necessidades de emergência e criando centros de registo para tratar do registo e dos processos dos migrantes.

Foi um gesto genuíno e concreto de solidariedade da UE, e a abordagem dos centros de registo, apoiada pelo FAMI, ajudou a melhorar a gestão da migração nos dois principais Estados-Membros da linha da frente, em circunstâncias muito difíceis e em constante evolução.

Durante a sua auditoria de acompanhamento, o Tribunal examinou 20 projetos¹⁹, tendo constatado que todos eram pertinentes para as necessidades no terreno.

Sistema Europeu Comum de Asilo

5.21. Embora a UE tenha estabelecido normas comuns para as políticas de asilo e de migração, os Estados-Membros são os responsáveis pela execução. O fluxo de refugiados e de migrantes após 2015 revelou insuficiências estruturais significativas na conceção e aplicação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) e evidenciou a necessidade de uma melhor observância das normas e valores internacionais e da UE, bem como de medidas para aumentar a confiança na União. Esta situação implicou, nomeadamente, a diminuição dos níveis de migração irregular para a UE, processos de asilo mais eficazes e eficientes, uma integração socioeconómica mais rápida dos

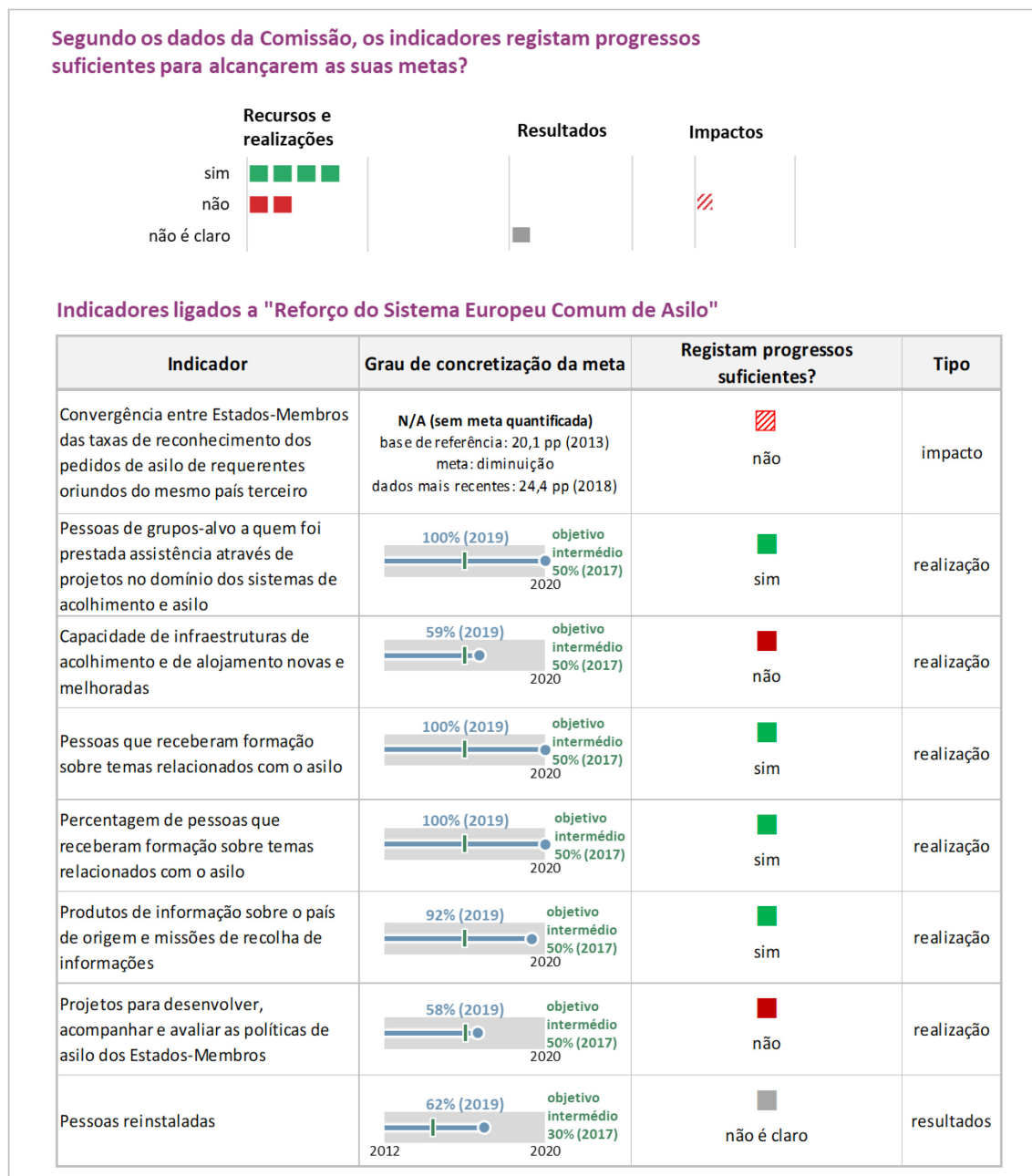
¹⁸ Relatório Especial 24/2019 do TCE, "Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados", pontos 28 a 30.

¹⁹ Relatório Especial 24/2019 do TCE, "Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados", ponto 22 e anexo II.

requerentes de asilo e o reforço da cooperação e das parcerias com países terceiros para efeitos de gestão da migração²⁰.

5.22. A [figura 5.5](#) apresenta uma síntese dos indicadores das declarações sobre os programas ligados ao reforço do SECA.

Figura 5.5 – Síntese dos indicadores ligados ao reforço do SECA



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

²⁰ Estudo dos Serviços de Estudos do Parlamento Europeu, *Europe's two trillion euro dividend: Mapping the Cost of Non-Europe, 2019-24*, política em matéria de asilo, p. 188 a 190.

Mesmo com o contributo do FAMI, a ausência de consenso político significa que o Sistema Europeu Comum de Asilo não foi plenamente concretizado

5.23. O RAGE²¹ e as declarações sobre os programas²² apresentam uma imagem positiva das concretizações do FAMI, na medida em que quatro indicadores registam progressos suficientes e seis dos oito indicadores dizem respeito a realizações. O fundo concedeu apoio em matéria de acolhimento e de asilo a mais de 2 milhões de pessoas e expandiu o número de lugares de alojamento, novos ou melhorados, para 30 026. Apoiou a reinstalação segura e legal de 62 651 refugiados de países terceiros e aumentou os montantes disponíveis para este esforço. Além disso, o fundo está a ajudar os Estados-Membros a desenvolverem, acompanhar e avaliar as suas políticas de asilo e financiou a formação de 52 709 pessoas em temas relacionados com o asilo. Contudo:

- o apesar dos progressos comunicados nos indicadores relativos a pessoas que receberam apoio em matéria de acolhimento e de asilo e ao aumento da capacidade de alojamento (número de locais), não há informações que mostrem em que medida os valores comunicados respondem às necessidades (ver ponto 5.17);
- o duas metas para 2020 não foram alteradas, apesar de terem sido alcançadas antes do tempo (ver ponto 5.15). Em 2017, receberam apoio em matéria de acolhimento e de asilo 1 232 954 pessoas, bem acima do objetivo intermédio de 643 350 para esse ano, mas a meta para 2020 (1 286 700) não foi alterada. Da mesma forma, também em 2017, receberam formação sobre temas relacionados com o asilo 21 752 pessoas, bem acima do objetivo intermédio de 12 603 para esse ano. O número aumentou para 52 709 no final de 2019, mas a meta para 2020 (25 205) manteve-se inalterada;
- o o indicador que demonstra um nível elevado de informação sobre o país de origem e missões de recolha de informações diz respeito sobretudo a um Estado-Membro²³.

²¹ RAGE de 2019, anexo 1: síntese do desempenho dos programas – FAMI, p. 154.

²² Projeto de orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2021, documento de trabalho, parte I – Declarações de despesas operacionais, COM(2020) 300, junho de 2020, p. 459 e 463 a 465.

²³ Projeto de orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2021, documento de trabalho, parte I – Declarações de despesas operacionais, COM(2020) 300, junho de 2020, p. 464.

O FAMI impulsionou as reinstalações, mas estas continuam abaixo da meta

5.24. A reinstalação é uma forma segura e legal de os refugiados entrarem na UE. Entre 2015 e 2019, no total, foram reinstalados 62 651 refugiados com o apoio do fundo, o equivalente a 62% da meta cumulativa de reinstalar 101 116 refugiados²⁴. O financiamento do FAMI a esta atividade foi de mil milhões de euros, o que representa 13% do orçamento do fundo. Este montante foi aumentado para 1,07 mil milhões de euros em 2020, de forma a espelhar os compromissos assumidos pelos Estados-Membros com a reinstalação de refugiados na UE até 2023. Contudo, a concretização desta meta dependerá da evolução da situação e do impacto das restrições no contexto da COVID-19.

Disparidades significativas entre os Estados-Membros nas taxas de reconhecimento de requerentes de asilo oriundos do Afeganistão

5.25. Para assegurar a igualdade de tratamento de todos os requerentes de asilo, por forma a não incentivar movimentos secundários para outros Estados-Membros, há um indicador geral que mede a convergência entre os vários Estados-Membros das taxas de reconhecimento (a percentagem de decisões de asilo que atribuem em primeira instância o estatuto de proteção subsidiária ou ao abrigo da Convenção de Genebra) de requerentes de asilo oriundos do mesmo país. Este indicador revela se os Estados-Membros estão a dar um tratamento uniforme aos processos de asilo. Os nacionais afegãos são o segundo maior grupo de cidadãos, por nacionalidade, a requerer asilo na UE. O indicador relativo às taxas de reconhecimento dos Estados-Membros é expresso em termos do desvio-padrão em relação à taxa de reconhecimento média; quanto maior for o desvio-padrão, maior é a divergência na aceitação de pedidos de asilo pelos Estados-Membros. As taxas de reconhecimento dos vários Estados-Membros em relação aos afegãos variam entre 6% e 98%, mas da natureza dos processos subjacentes não advém qualquer razão óbvia para esta divergência²⁵.

²⁴ Entre 2017 e 2019, a meta foi aumentada para 70 977 pessoas de modo a espelhar o aumento dos compromissos dos Estados-Membros, tendo sido reinstaladas 37 807 pessoas.

²⁵ Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), *Latest asylum trends - 2019 overview*, publicado em fevereiro de 2020.

O FAMI aumentou a capacidade de tratamento de pedidos de asilo pelos Estados-Membros, mas continuam a existir atrasos acumulados

5.26. A pressão sobre os sistemas nacionais de migração continua elevada²⁶.

Em 2019, foram apresentados cerca de 721 000 pedidos de asilo, incluindo 657 000 primeiros pedidos, um aumento de 11% em relação a 2018. No final de 2019, segundo dados do Eurostat, as autoridades dos Estados-Membros ainda estavam a analisar 899 000 pedidos de proteção internacional, um número ligeiramente superior ao do final de 2018.

5.27. No seu Relatório Especial 24/2029 sobre migração, o Tribunal observou que a capacidade de tratamento dos pedidos de asilo tinha aumentado na Grécia (com o apoio do FAMI, do EASO e do ACNUR) e em Itália (com o apoio indireto do EASO). Porém, os atrasos acumulados nos processos continuavam a aumentar na Grécia, e Itália dispunha de capacidade insuficiente para tratar o elevado número de recursos²⁷. O Tribunal recomendou que a Comissão e o EASO reforçassem a gestão dos sistemas de asilo nacionais.

²⁶ Projeto de orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2021, documento de trabalho, parte I – Declarações de despesas operacionais, [COM\(2020\) 300](#), junho de 2020, p. 459 a 465, e *DG Migration and Home Affairs 2019 Annual Activity Report*, p. 24.

²⁷ [Relatório Especial 24/2019 do TCE](#), "Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados", ponto VI da síntese, pontos 102 a 129 e 161 a 193 e recomendação 5.

Integração e migração legal

5.28. Cerca de 4,6% da população da UE é constituída por nacionais de países terceiros que residem legalmente na UE por motivos de trabalho, educação, família ou outros²⁸. Cinco Estados-Membros acolhem aproximadamente 77% da população migrante²⁹. É dos Estados-Membros, em primeira instância, a responsabilidade de integrar os migrantes, e a UE visa construir uma política de imigração abrangente que permita que os residentes legais oriundos de países terceiros (designados por "nacionais de países terceiros") sejam tratados de forma justa e não discriminatória. A abordagem setorial assumida no quadro jurídico da UE, que não abrange todos os nacionais de países terceiros, combinada com regimes nacionais paralelos e questões relacionadas com os mecanismos de integração nacionais (tais como o reconhecimento de diplomas de países terceiros), significa que estes cidadãos podem estar em desvantagem no mercado de trabalho. Esta situação pode conduzir a piores resultados de integração a longo prazo e prejudica a capacidade da UE para atrair trabalhadores de alta qualidade de países terceiros^{30 31}.

5.29. A [figura 5.6](#) apresenta uma síntese dos indicadores das declarações sobre os programas ligados à integração e à migração legal.

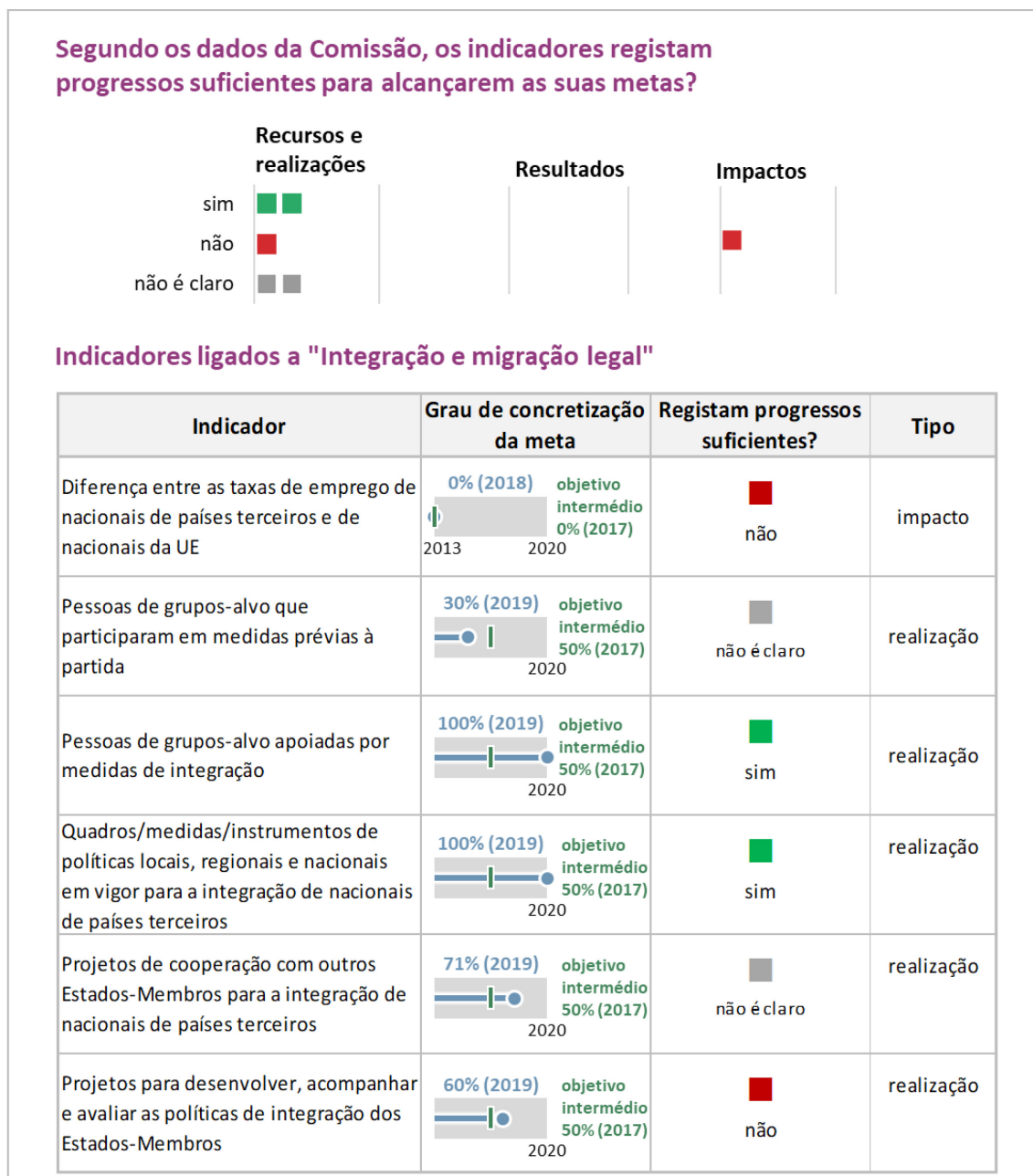
²⁸ Eurostat, *Migrant integration*, edição de 2017, com base em valores de 2014, excluindo a Dinamarca, a Irlanda e os Países Baixos.

²⁹ Documento informativo 4/2018 do TCE, "A integração de migrantes provenientes de fora da UE", ponto 5.

³⁰ Documento informativo 4/2018 do TCE, "A integração de migrantes provenientes de fora da UE", pontos 20 e 40 a 42.

³¹ Estudo dos Serviços de Estudos do Parlamento Europeu, *Europe's two trillion euro dividend: Mapping the Cost of Non-Europe 2019-24*, política em matéria de asilo, p. 179 e 182.

Figura 5.6 – Síntese dos indicadores ligados à integração e à migração legal



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

O FAMI apoia medidas de integração, mas o seu impacto a longo prazo ainda está por determinar

5.30. O RAGE e as declarações sobre os programas apresentam uma imagem positiva das concretizações do FAMI, e a Comissão considera que a vertente da integração é um verdadeiro sucesso³². O FAMI prestou apoio a quase 6 milhões de pessoas através de medidas de integração. Contudo:

- os progressos em dois indicadores são inconclusivos (participação em medidas prévias à partida e projetos de cooperação entre Estados-Membros para a integração de nacionais de países terceiros); dois indicadores não registam progressos suficientes (indicador de alto nível relativo à diminuição da diferença entre as taxas de emprego de nacionais de países terceiros e de nacionais da UE, em que o FAMI não tem influência direta, e projetos para desenvolver, acompanhar e avaliar as políticas); nos dois que foram alcançados, as metas já tinham sido atingidas anteriormente (ver ponto [5.15](#));
- o êxito não pode ser avaliado exclusivamente em termos de realizações. Por exemplo, a frequência de aulas de língua e de educação cívica, tal como o apoio à melhoria das qualificações e da empregabilidade, não se traduz necessariamente numa melhor integração. O impacto a longo prazo destas medidas será conhecido na avaliação *ex post* a publicar em 2024;
- a meta para o indicador geral, que é de dez pontos de diferença entre as taxas de emprego de nacionais de países terceiros e de nacionais da UE, tem pouca probabilidade de ser atingida até final do período de despesas, especialmente se a situação económica da UE se deteriorar conforme previsto³³.

O FAMI tem pouca influência na atração de trabalhadores altamente qualificados

5.31. Os Estados-Membros são responsáveis pela integração dos nacionais de países terceiros, enquanto a UE os apoia através de financiamento e de incentivos³⁴. Em 2004, o Conselho adotou 11 princípios básicos comuns para a política de integração dos imigrantes, que definiram a integração como "um processo bidirecional de adaptação mútua, dinâmico, a longo prazo e contínuo", que implica a participação

³² [RAGE de 2019](#), anexo 1: síntese do desempenho dos programas – FAMI, p. 155.

³³ Projeto de orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2021, documento de trabalho, parte I – Declarações de despesas operacionais, [COM\(2020\) 300](#), junho de 2020, p. 462.

³⁴ [Artigo 79º, nº 4, do TFUE](#).

tanto dos migrantes como da sociedade de acolhimento. Em 2016, a Comissão adotou um plano de ação para a integração dos migrantes, que incluiu várias sugestões dos Estados-Membros. A resposta destes às sugestões é variável³⁵.

5.32. O quadro jurídico da UE em matéria de migração legal foi estabelecido em sete diretivas adotadas entre 2003 e 2016, abrangendo as condições de admissão e de residência de nacionais de países terceiros, a igualdade de tratamento e a mobilidade dentro da UE. As diretivas abrangem diversas categorias de nacionais de países terceiros: famílias de migrantes (reagrupamento familiar), residentes de longa duração, estudantes e investigadores, trabalhadores altamente qualificados (Cartão Azul), trabalhadores sazonais e trabalhadores transferidos dentro de empresas. Uma diretiva abrange os aspetos processuais da admissão, através da autorização única. Como os Estados-Membros dispõem de uma certa margem de discricção na forma como transpõem estas diretivas para o direito nacional, algumas das regras aplicadas aos migrantes não são idênticas em todos os Estados-Membros da UE³⁶.

5.33. Tendo em vista a concretização do objetivo previsto no Tratado de desenvolver uma política comum de imigração da UE³⁷, o balanço da qualidade da legislação realizado pela Comissão em 2019 apontou várias questões de importância crítica e observou que o quadro em vigor em matéria de migração legal teve um impacto reduzido face aos desafios globais da migração que a Europa enfrenta³⁸.

³⁵ Documento informativo 4/2018 do TCE, "A integração de migrantes provenientes de fora da UE", pontos 35 a 37 e 40 a 42.

³⁶ Documento informativo 4/2018 do TCE, "A integração de migrantes provenientes de fora da UE", ponto III da síntese, ponto 20 e notas 21 e 22.

³⁷ Artigo 79º do TFUE.

³⁸ Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Executive summary of the fitness check on EU legislation on legal migration*, SWD(2019) 1056 final, secção 3 – Follow up.

5.34. O RAGE e as declarações sobre os programas não referem medidas destinadas a atrair trabalhadores altamente qualificados para a UE através de regimes de migração legal, e os indicadores não são adequados para informar sobre essas medidas³⁹. Podem igualmente surgir problemas devido a discordâncias entre o Parlamento Europeu e o Conselho enquanto colegisladores. Por exemplo, as negociações sobre a proposta de reforma para atualizar o sistema de informação sobre vistos e tornar o regime do Cartão Azul mais apelativo chegaram a um impasse em 2019, porque os colegisladores não conseguiram chegar a acordo sobre vários pontos-chave⁴⁰.

Políticas de regresso e migração irregular

5.35. Os migrantes em situação irregular e os nacionais de países terceiros cujos pedidos de asilo foram rejeitados, ou que já não têm direito a permanecer na UE, devem ser enviados de regresso em segurança aos seus países de origem ou de trânsito, através de um sistema de regressos voluntários assistidos ou de regressos forçados (expulsões). Os regressos voluntários são preferíveis, pois são menos prejudiciais para as relações com países terceiros e têm uma melhor relação custo-eficácia do que os regressos forçados⁴¹.

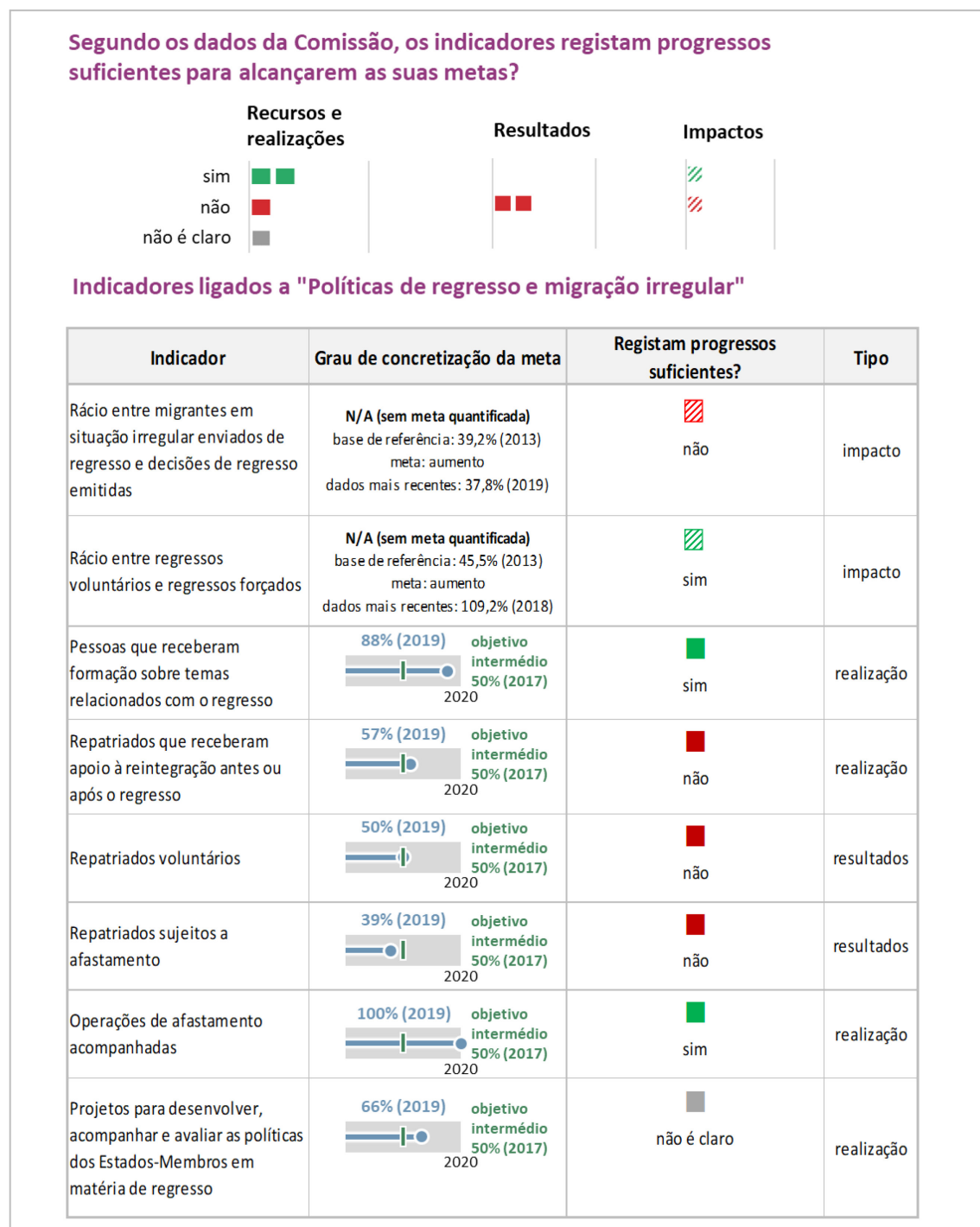
5.36. A [figura 5.7](#) apresenta uma síntese dos indicadores das declarações sobre os programas ligados ao regresso de migrantes em situação irregular.

³⁹ Proposta da Comissão de uma diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente especializado, [COM\(2016\) 378 final](#), exposição de motivos, 1. Razões e objetivos da proposta e considerando 2 a 6.

⁴⁰ [DG Migration and Home Affairs 2019 annual activity report](#), p. 8 e 27.

⁴¹ [RAGE de 2019](#), anexo 1: síntese do desempenho dos programas – FAMI, p. 156.

Figura 5.7 – Síntese dos indicadores ligados ao regresso de migrantes em situação irregular



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

Persistem taxas de regresso insatisfatórias

5.37. A necessidade de estratégias de regresso equitativas, sustentáveis e eficazes é um objetivo com importância crescente para a maioria dos Estados-Membros. O FAMI ajudou os Estados-Membros a desenvolver, acompanhar e avaliar as políticas de regresso, deu formação a 25 000 pessoas sobre temas relacionados com o regresso e facultou a 115 000 repatriados apoio à reintegração antes e após o seu regresso.

5.38. Não obstante, no conjunto da UE, a taxa de regressos de pessoas que deixaram de ter direito a permanecer no território da UE é insatisfatória (31,5%), apesar de ser ligeiramente melhor para os regressos voluntários do que para os forçados⁴².

5.39. O FAMI cofinancia quer os regressos forçados, quer os voluntários e acompanhou as operações de afastamento⁴³. As metas para o número de repatriados não estão a ser atingidas, mas já em 2017 houve cinco vezes mais operações de repatriamento acompanhadas do que o objetivo intermédio desse ano, e a meta de 2020 não é ambiciosa e não foi ajustada para ter em conta esse facto (ver ponto 5.14). Além disso, a diferença entre operações acompanhadas e repatriados não é clara e as informações contidas nos indicadores podem ser pouco fiáveis. Em última análise, a aplicação eficaz das estratégias de regresso depende largamente do contexto político.

⁴² RAGE de 2019, anexo 1: síntese do desempenho dos programas – FAMI, p. 156.

⁴³ O artigo 8º, nº 6, da [Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho \(Diretiva Regresso\)](#) obriga os Estados-Membros a preverem um sistema de controlo dos regressos forçados, através do qual os afastamentos coercivos envolvem organizações/organismos diferentes e independentes das autoridades que impõem o regresso. A [Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira \(Frontex\)](#) apoia o acompanhamento do regresso, disponibilizando peritos ("agentes de controlo dos regressos") que realizam um acompanhamento independente das operações de regresso para assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais.

5.40. Os relatórios de desempenho da Comissão identificaram algumas causas para as reduzidas taxas de regresso⁴⁴. Em especial, os principais desafios só podem ser superados se os Estados-Membros aproveitarem o pleno potencial de todos os instrumentos disponíveis⁴⁵, e os países de origem ou de trânsito têm de estar dispostos a aceitar os repatriados. Contudo, os sistemas de migração dos Estados-Membros ainda se encontram sob uma pressão considerável (ver pontos 5.26 a 5.27) e a reformulação da Diretiva Regresso ainda aguarda adoção pelos legisladores.

5.41. No seu Relatório Especial 24/2019 sobre migração, o Tribunal observou que o sistema de regresso tinha problemas na Grécia e em Itália, sendo repatriados muito menos migrantes do que os sujeitos a decisões de regresso. Os regressos são problemáticos em toda a UE. O Tribunal apontou alguns motivos que prejudicaram o desempenho das operações de regresso: o tempo que demora a tratar processos de asilo, a capacidade insuficiente dos centros de detenção, a cooperação insatisfatória com os países de origem ou simplesmente a fuga dos migrantes após ser proferida a decisão de serem enviados de volta⁴⁶. O Tribunal identificou ainda dois sistemas paralelos financiados pela UE que apoiam o mesmo tipo de atividades de regresso⁴⁷.

⁴⁴ RAGE de 2019, anexo 1: síntese do desempenho dos programas – FAMI, p. 156; projeto de orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2021, documento de trabalho, parte I – Declarações de despesas operacionais, COM(2020) 300, junho de 2020, p. 460; *DG Migration and Home Affairs 2019 Annual Activity Report*, p. 17 a 19.

⁴⁵ *DG Migration and Home Affairs 2019 annual activity report*, p. 17.

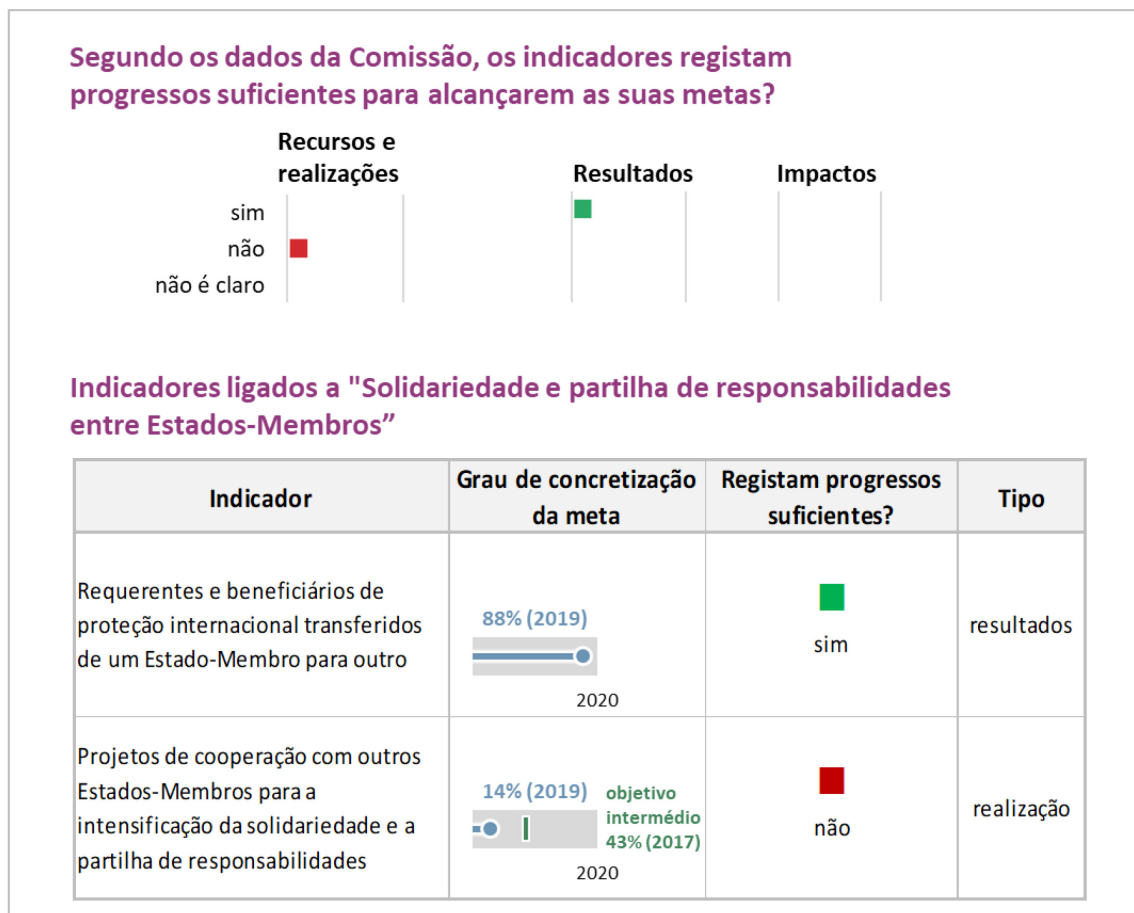
⁴⁶ Relatório Especial 24/2019 do TCE, "Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados", ponto VII da síntese e pontos 130 a 145.

⁴⁷ Relatório Especial 24/2019 do TCE, "Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados", pontos 94 a 101 e 160.

Solidariedade e partilha de responsabilidades entre Estados-Membros

5.42. A [figura 5.8](#) apresenta uma síntese dos indicadores das declarações sobre os programas ligados à solidariedade e à partilha de responsabilidades entre Estados-Membros. Embora a transferência entre Estados-Membros de pessoas recolocadas ou sob proteção internacional pareça estar a realizar progressos suficientes em relação às metas revistas (reduzidas) de 2020, o mesmo não se pode dizer dos projetos de cooperação que visam intensificar a solidariedade e a partilha de responsabilidades.

Figura 5.8 – Síntese dos indicadores ligados à solidariedade e à partilha de responsabilidades



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

O FAMI aumentou a solidariedade, mas teve menos êxito na partilha de responsabilidades entre Estados-Membros

5.43. Durante a crise migratória de 2015, foram mobilizados os recursos financeiros da ajuda de emergência do FAMI, juntamente com os das agências da UE (EASO, Frontex e Europol) e dos Estados-Membros^{48 49}, a fim de ajudar os Estados-Membros da linha da frente a enfrentarem o elevado afluxo de requerentes de asilo num curto período (*caixa 5.1*). Os mecanismos de recolocação de emergência foram pioneiros na política de migração da UE⁵⁰. A sua finalidade era transferir requerentes de asilo dos países da linha da frente para outros Estados-Membros menos pressionados⁵¹. Contudo, há provas de que alguns Estados-Membros assumiram uma quota-parte insuficiente de responsabilidade no âmbito destas iniciativas apoiadas pelo FAMI, o que prejudicou a sua eficácia.

- o Os centros de registo estavam dependentes da disponibilização de peritos por outros Estados-Membros. O destacamento destes peritos nacionais era muitas vezes de curta duração, o que colocava problemas de eficiência⁵².

⁴⁸ Relatório Especial 24/2019 do TCE, "Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados", pontos 28 a 30.

⁴⁹ Segundo o documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund*, SWD(2018) 339 final, secção 3.2.2, síntese na p. 42, secções 5.1.4 e 5.1.5, foi constatado que a ajuda de emergência teve influência no reforço da solidariedade e da partilha de responsabilidades.

⁵⁰ Relatório Especial 24/2019 do TCE, "Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados", pontos 35 a 53.

⁵¹ Ao abrigo do Regulamento Dublin III (Regulamento (UE) nº 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida), o primeiro Estado-Membro em que o pedido de asilo tenha sido apresentado é responsável pelo tratamento desse pedido.

⁵² Relatório Especial 6/2017, "Resposta da UE à crise dos refugiados: a abordagem dos «centros de registo»", ponto V da síntese e ponto 49.

- o Das 160 000 pessoas que se previa recolocar ao abrigo das duas decisões do Conselho de setembro de 2015⁵³, apenas pouco mais de 34 700 foram recolocadas em Estados-Membros e países associados ao Espaço Schengen. Este número representa 96% dos pedidos, tendo em conta os critérios de elegibilidade previstos nas decisões do Conselho⁵⁴.
- o No seu Relatório Especial 24/2019 sobre migração, o Tribunal observou que os números de recolocações não foram suficientes para aliviar verdadeiramente a pressão sobre os sistemas de asilo grego e italiano e que foi recolocada uma percentagem muito reduzida de migrantes potencialmente elegíveis, sobretudo devido ao número reduzido de candidatos elegíveis registados⁵⁵;
- o Os mecanismos de recolocação temporária terminaram em setembro de 2017. Até junho de 2020, não tinha sido alcançado um consenso em relação à proposta da Comissão para a reforma do sistema de Dublin, que prevê a distribuição dos requerentes pelos Estados-Membros. Contudo, perante a ausência de um mecanismo de recolocação formal a nível da UE, a Comissão coordena um sistema de recolocações voluntárias *ad hoc*, principalmente de migrantes que desembarcam em Itália, Malta ou na Grécia⁵⁶.

⁵³ Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho, de 14 de setembro de 2015, e Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho, de 22 de setembro de 2015.

⁵⁴ RAGE de 2019, anexo 1: síntese do desempenho dos programas – FAMI, p. 156.

⁵⁵ Relatório Especial 24/2019 do TCE, "Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados", pontos 35 a 47.

⁵⁶ Relatório Especial 24/2019 do TCE, "Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados", pontos 48 a 53.

5.44. As constatações da avaliação intercalar indicam que, mesmo com o financiamento do FAMI disponível, houve progressos reduzidos no respeitante à transferência de beneficiários de proteção internacional de um Estado-Membro para outro através dos seus instrumentos⁵⁷. Além disso, registaram-se poucos progressos no que se refere: aos projetos de cooperação com outros Estados-Membros para a integração de nacionais de países terceiros; à cooperação com países terceiros em termos de apoio anterior e posterior ao regresso; e à solidariedade e à partilha de responsabilidades em domínios que não os sistemas de emergência referidos anteriormente⁵⁸.

⁵⁷ *Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund – final report*, pontos 5.1.4.1, p. 86, e 5.1.4.2, p. 88.

⁵⁸ *Interim evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund – final report*, conclusão 4, quarto ponto, p. 206.

Conclusões

5.45. O FAMI proporciona um apoio substancial para ajudar os Estados-Membros a enfrentar os custos e os desafios das medidas em matéria de asilo e de migração, designadamente a recolocação e reinstalação, os regimes de apoio aos migrantes e o financiamento para a construção e remodelação de alojamentos. Este apoio é prestado num contexto político sensível, caracterizado por posições distintas dos Estados-Membros.

5.46. As informações sobre os indicadores de desempenho facultadas pela Comissão no RAGE e nas declarações sobre os programas incidem no desempenho sobretudo a nível das atividades dos Estados-Membros. Contudo, a fiabilidade e coerência das informações subjacentes sobre indicadores disponibilizadas pelos Estados-Membros ainda não são suficientemente verificadas (ver ponto [5.16](#)). As informações sobre o financiamento mediante ajuda de emergência (30% do FAMI) não são abrangidas pelos indicadores de desempenho (ver ponto [5.18](#)).

5.47. Embora o RAGE de 2019 dê informações de contexto, não indica se o FAMI regista progressos suficientes para cumprir o seu objetivo geral. As informações disponíveis apontam para a importância das despesas e para o valor acrescentado da UE que estas representam, mas os indicadores definidos não geram dados sobre a economia e a eficiência (ver ponto [5.19](#)). O facto de dois terços dos indicadores medirem atividades e realizações pode levar a uma visão demasiado positiva sobre as concretizações. Dez dos 24 indicadores registam progressos suficientes para atingirem as suas metas de 2020 e a evolução de outros quatro é inconclusiva ([figura 5.4](#)). O melhor desempenho do FAMI diz respeito ao reforço do SECA e o pior aos regressos de migrantes irregulares.

5.48. Embora mais de 2 milhões de pessoas tenham recebido apoio do FAMI em matéria de asilo (ver ponto [5.23](#)), o SECA ainda não foi plenamente concretizado. A título de exemplo, há disparidades significativas entre Estados-Membros no que se refere à aceitação de requerentes de asilo do mesmo país (ver ponto [5.25](#)) e continuam a verificar-se atrasos acumulados no tratamento dos pedidos, mesmo com ajuda do FAMI para reforçar as capacidades dos Estados-Membros (ver pontos [5.26](#) a [5.27](#)). O FAMI impulsionou as reinstalações de refugiados, mas estas continuam abaixo da meta (ver ponto [5.24](#)).

5.49. Os indicadores de realizações sobre atividades relacionadas com a integração e a migração legal apresentam as concretizações do FAMI de forma positiva, indicando

que mais de 6 milhões de pessoas beneficiaram das medidas de integração. Porém, ainda não é possível saber o seu impacto a longo prazo, pois continua a haver diferenças significativas entre as perspetivas de emprego dos migrantes e as dos nacionais da UE (ver ponto 5.30). O FAMI tem pouca influência no objetivo de incentivar a migração legal de trabalhadores altamente qualificados para a UE (ver pontos 5.31 a 5.34).

5.50. O FAMI disponibiliza apoio aos Estados-Membros para o regresso de pessoas que deixaram de ter direito a permanecer no território da UE, mas as taxas de regressos são, de um modo geral, insatisfatórias (ver pontos 5.37 a 5.41). Apenas 31,5% das decisões emitidas na UE para enviar os migrantes em situação irregular de volta ao seu país de origem resultaram de facto em regressos (ver ponto 5.38). Os regressos voluntários financiados pelo FAMI alcançaram 50% da meta e os regressos forçados atingiram 39% (ver *figura 5.7*). Os anteriores mecanismos de recolocação que visavam a partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros também se situavam abaixo da meta (ver ponto 5.43).

Anexos

Anexo 5.1 – Objetivos do programa do FAMI

OBJETIVOS GERAIS (OG)			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO ABREVIADA UTILIZADA NO PRESENTE CAPÍTULO	INTEGRA A AMOSTRA DO TRIBUNAL?
OG1	O Fundo tem por objetivo geral contribuir para a gestão eficiente dos fluxos migratórios e para a execução, reforço e desenvolvimento da política comum em matéria de asilo, da proteção subsidiária e da proteção temporária e da política comum em matéria de migração, no pleno respeito dos direitos e princípios consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.	N/A	SIM
OBJETIVOS ESPECÍFICOS (OE)			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO ABREVIADA UTILIZADA NO PRESENTE CAPÍTULO	INTEGRA A AMOSTRA DO TRIBUNAL?
OE1	Reforçar e desenvolver todos os aspetos do Sistema Comum Europeu de Asilo, incluindo a sua dimensão externa.	Sistema Europeu Comum de Asilo	SIM
OE2	Apoiar a migração legal para os Estados-Membros, em conformidade com as respetivas necessidades económicas e sociais, tais como as necessidades do mercado de trabalho, salvaguardando simultaneamente a integridade dos sistemas de imigração dos Estados-Membros, e promover a integração efetiva dos nacionais de países terceiros.	Integração e migração legal	SIM

OBJETIVOS GERAIS (OG)			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO ABREVIADA UTILIZADA NO PRESENTE CAPÍTULO	INTEGRA A AMOSTRA DO TRIBUNAL?
OE3	Promover estratégias de regresso equitativas e eficazes nos Estados-Membros, que contribuam para a luta contra a imigração ilegal, com ênfase na sustentabilidade dos regressos e na readmissão efetiva nos países de origem e de trânsito.	Políticas de regresso e migração irregular	SIM
OE4	Aumentar a solidariedade e a partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros, em especial a favor dos mais afetados pelos fluxos migratórios e pelos fluxos de requerentes de asilo, inclusive através de cooperação prática.	Solidariedade e partilha de responsabilidades entre Estados-Membros	SIM

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2021.

Capítulo 6

Europa Global

Índice

	Pontos
Introdução	6.1.-6.2.
Âmbito e método	6.3.-6.6.
O Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento	6.7.-6.27.
A finalidade e o funcionamento do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento	6.7.-6.8.
Informações publicadas sobre o desempenho	6.9.-6.10.
Avaliação do desempenho do ICD, com base nas informações publicadas sobre o desempenho	6.11.-6.27.
Observações gerais	6.11.-6.20.
Os indicadores do ICD proporcionam sobretudo informações contextuais	6.12.
Instrumentos menos convencionais estão a contribuir para alcançar os objetivos do ICD	6.13.
Incoerências entre intervenientes no âmbito do desenvolvimento podem impedir progressos	6.14.-6.16.
Estão disponíveis outros indicadores, mas não são utilizados para medir o desempenho do ICD	6.17.
Lacunas de conhecimentos	6.18.-6.20.
Promover um desenvolvimento sustentável	6.21.-6.24.
Os indicadores revelam uma tendência positiva, embora a cobertura de dados tenha diminuído	6.22.
Foram comunicados bons resultados na integração de considerações climáticas e na promoção da economia verde, mas a avaliação é insuficiente noutros domínios	6.23.-6.24.
Consolidar e apoiar a democracia	6.25.-6.27.
Os resultados continuam a revelar-se fragmentados no âmbito da democracia e dos direitos humanos	6.26.
A integração dos direitos humanos continua incompleta	6.27.
O Instrumento Europeu de Vizinhança	6.28.-6.56.

A finalidade e o funcionamento do Instrumento Europeu de Vizinhança	6.28.-6.30.
Informações publicadas sobre o desempenho	6.31.-6.32.
Avaliação do desempenho do IEV, com base nas informações publicadas sobre o desempenho	6.33.-6.56.
Observações gerais	6.33.-6.44.
O desempenho é pouco claro no que respeita aos objetivos específicos selecionados, o que impossibilita uma avaliação sólida do desempenho global do IEV	6.34.
As relações da UE reforçaram-se em termos gerais, mas subsistem problemas de conceção	6.35.-6.39.
A DG NEAR reconhece a necessidade de melhorar o acompanhamento do IEV	6.40.
Lacunas de conhecimentos	6.41.-6.44.
Estabelecimento de uma democracia profunda e sustentável	6.45.-6.49.
Não foram realizados progressos claros no estabelecimento de uma democracia profunda e sustentável	6.46.-6.49.
Apoio ao desenvolvimento sustentável	6.50.-6.53.
Tendência positiva no desenvolvimento humano e das empresas	6.51.-6.53.
Promoção de boas relações de vizinhança	6.54.-6.56.
Realizaram-se alguns progressos na estabilidade política, principalmente na reforma do setor da segurança	6.55.-6.56.
Resultados dos testes de desempenho das operações	6.57.
Conclusões	6.58.-6.62.
Anexos	
Anexo 6.1 Objetivos do ICD e do IEV	

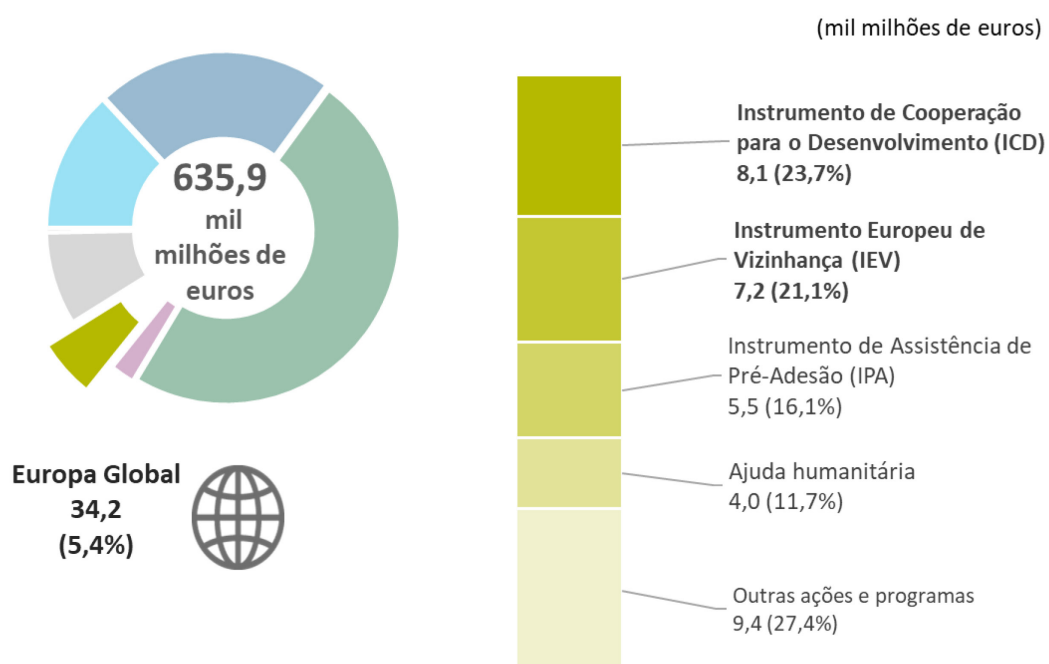
Introdução

6.1. A rubrica 4 "Europa Global" do *Quadro Financeiro Plurianual* (QFP) abrange as despesas da totalidade da *ação externa* financiada pelo orçamento geral da UE. Estas políticas têm por objetivo:

- promover os valores da UE no estrangeiro, como a democracia, o Estado de direito e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais;
- dar resposta a importantes desafios mundiais, como as alterações climáticas e a perda de biodiversidade;
- aumentar o *impacto* da cooperação para o desenvolvimento da UE, com o objetivo de ajudar a erradicar a pobreza, apoiar o *desenvolvimento sustentável* e promover a prosperidade;
- promover a estabilidade e a segurança nos países candidatos e nos países da vizinhança;
- promover a solidariedade europeia em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem;
- melhorar a prevenção e a resolução de crises, manter a paz, reforçar a segurança internacional e promover a cooperação internacional;
- promover os interesses mútuos e da UE no estrangeiro.

6.2. As despesas totais previstas para o período de 2014-2020 ao abrigo desta rubrica ascendem a 66 mil milhões de euros, dos quais 34,2 mil milhões de euros foram pagos até ao final de 2019 (ver [figura 6.1](#)).

Figura 6.1 – Europa Global: Pagamentos de 2014-2019 relativos às autorizações atuais do QFP, em percentagem de todos os pagamentos e repartição



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Âmbito e método

6.3. O *apêndice* descreve a metodologia utilizada no presente capítulo.

6.4. Dos 15 *programas/instrumentos* ao abrigo da rubrica "Europa Global", o Tribunal selecionou dois: o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) e o Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV), que, em conjunto, representam 44,8% dos pagamentos de 2014-2019 relativos a esta rubrica do QFP.

6.5. O *anexo 6.1* apresenta uma lista de todos os objetivos do ICD e do IEV e indica os objetivos que o Tribunal selecionou para análise. Globalmente, o TCE abrangeu todos os objetivos relativos ao ICD e selecionou quatro dos sete objetivos do IEV, bem como todos os indicadores correspondentes.

6.6. O presente capítulo baseia-se sobretudo num exame de informações da Comissão, complementado por constatações dos relatórios de auditoria e dos documentos de análise do próprio Tribunal, quando disponíveis. O Tribunal remete para as suas fontes ao longo do texto.

O Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento

A finalidade e o funcionamento do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento

6.7. O Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) é a principal fonte de financiamento da UE para os países em desenvolvimento, sendo gerido pela Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (DG DEVCO) da Comissão (ver a síntese relativa ao ICD e ao respetivo enquadramento na [figura 6.2](#)). O objetivo geral deste instrumento é erradicar a pobreza, mediante dois objetivos específicos: "promover um desenvolvimento sustentável" e "consolidar e apoiar a democracia"¹. A fim de cumprir os seus objetivos, o ICD disponibiliza financiamento para:

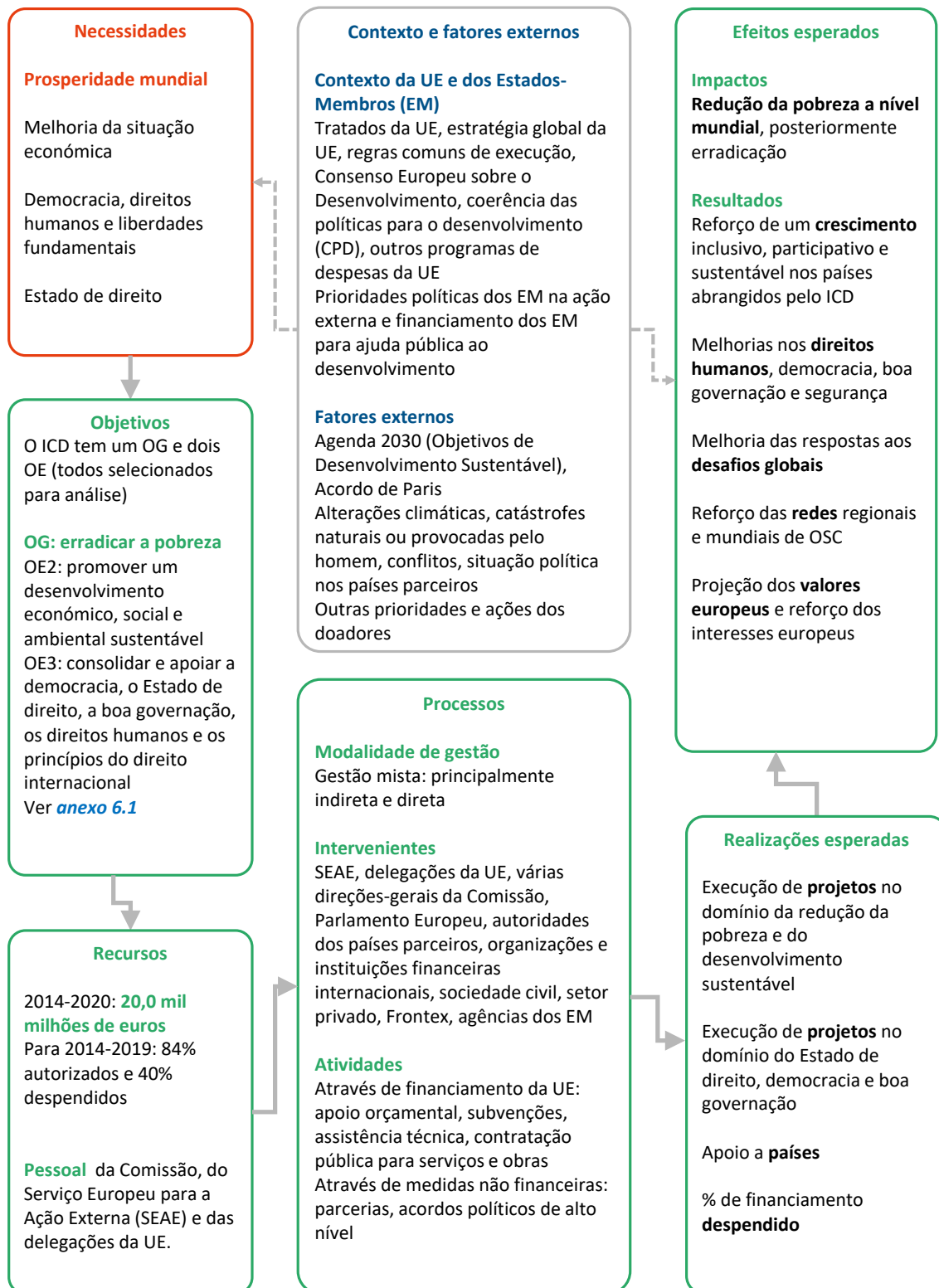
- 1) programas geográficos que abrangem todos os países em desenvolvimento (aproximadamente 60% do orçamento do ICD);
- 2) programas temáticos (aproximadamente 36%);
- 3) o Programa Pan-Africano, que apoia a Parceria Estratégica África-UE (aproximadamente 4%).

6.8. O orçamento do ICD no âmbito do QFP de 2014-2020 é de aproximadamente 20 mil milhões de euros. Globalmente, até ao final de 2019, a Comissão tinha autorizado 84% desta dotação e despendido 40%².

¹ O texto integral dos objetivos está disponível no [anexo 6.1](#).

² Ver a *síntese do desempenho dos programas* no [RAGE de 2019](#), anexo I, p. 187.

Figura 6.2 – Síntese do ICD



Fonte: TCE, com base no Regulamento ICD (Regulamento (UE) nº 233/2014), nas declarações sobre os programas (*fichas de programa*) da Comissão, no RAGE, na síntese do desempenho dos programas do ICD, nos RAA e na avaliação do ICD (SWD(2017) 600 final).

Informações publicadas sobre o desempenho

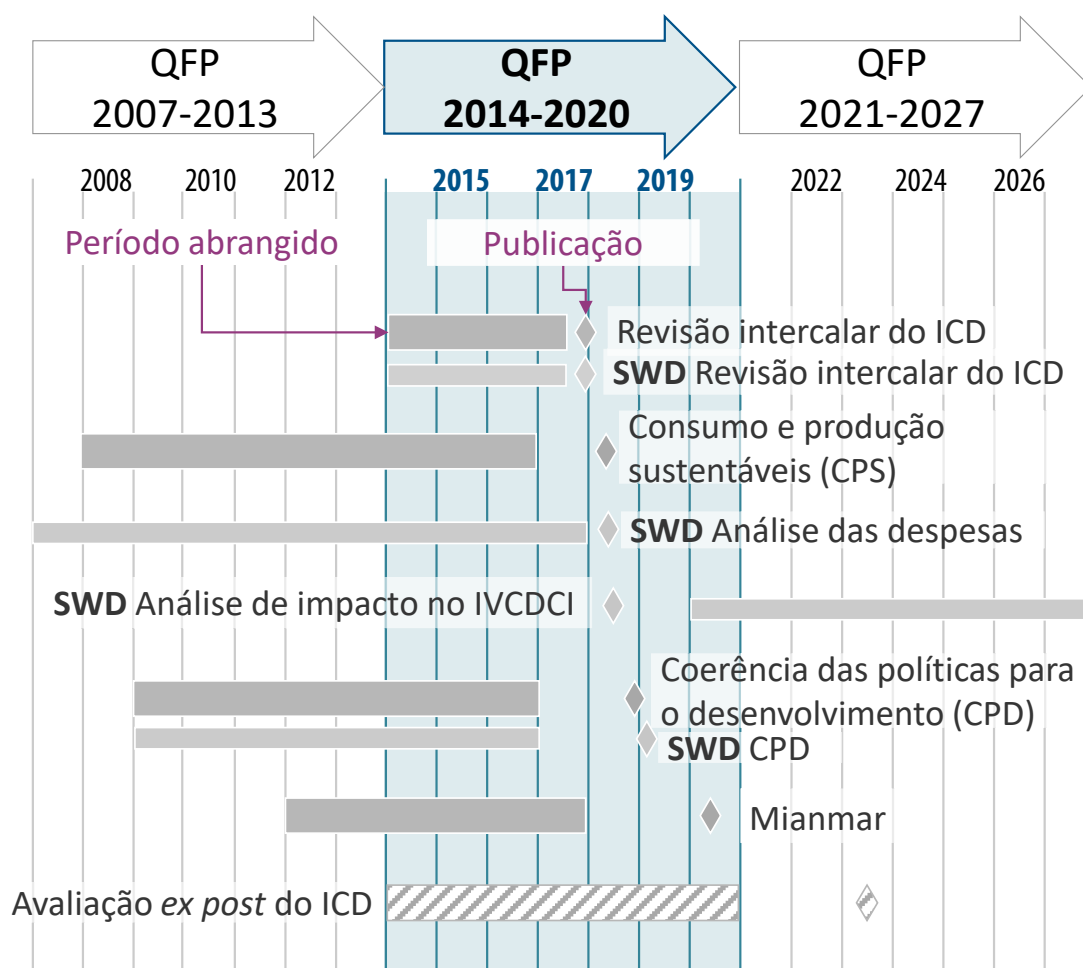
6.9. Além dos seus habituais relatórios de alto nível sobre o *desempenho* (o *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE)*, as *declarações sobre os programas* e os *relatórios anuais de atividades (RAA)*)³, a Comissão publica um relatório anual sobre a execução dos *instrumentos de financiamento da ação externa da UE*, que informa sobre o cumprimento pela UE dos seus compromissos a nível mundial, com base, entre outras coisas, nos indicadores do quadro de resultados da UE para a cooperação internacional e o desenvolvimento⁴.

6.10. A Comissão apresentou informações sobre o desempenho do ICD em diversas avaliações. A *figura 6.3* apresenta uma seleção das avaliações analisadas pelo Tribunal.

³ Ver ponto 1.3.

⁴ Para efeitos do presente capítulo e do relatório no seu conjunto, o Tribunal refere-se a indicadores de *recursos, realizações, resultados e impacto*. O termo "resultados" corresponde ao termo "*outcome*" utilizado no glossário da ajuda pública ao desenvolvimento da OCDE (*OECD DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*).

Figura 6.3 – Calendário das principais avaliações do ICD e períodos abrangidos



Fonte: TCE, com base nas avaliações e nos documentos de trabalho dos serviços da Comissão (SWD) publicados pela Comissão.

Avaliação do desempenho do ICD, com base nas informações publicadas sobre o desempenho





Observações gerais







6.11. A [figura 6.4](#) apresenta uma síntese de todos os indicadores do ICD incluídos na declaração sobre o programa. A [figura 6.5](#) apresenta os indicadores relacionados com o objetivo geral. A [figura 6.6](#) e a [figura 6.7](#) apresentam sínteses mais pormenorizadas para cada objetivo específico. No ponto 1.24, o Tribunal analisa algumas limitações gerais⁵ que se aplicam ao interpretar estes indicadores. Mais concretamente, a avaliação do TCE sobre se um dado indicador regista "progressos suficientes" refere-se à probabilidade de o indicador cumprir a respetiva meta. Esta avaliação não considera se, e em que medida, um indicador está associado às ações e aos objetivos do ICD ou se o objetivo definido para o indicador tem um nível de ambição adequado. Trata-se apenas, portanto, de um primeiro passo na análise do desempenho do ICD. O Tribunal também não auditou a fiabilidade dos dados subjacentes, embora tenha analisado a questão no capítulo 1 (ver pontos 1.13 a 1.23).

⁵ Ver igualmente os pontos 3.21 a 3.35 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2018.

Figura 6.4 – Síntese de todos os indicadores do ICD incluídos nas declarações sobre os programas

Segundo os dados da Comissão, os indicadores do ICD registam progressos suficientes na concretização das metas?

	Recursos e realizações	Indicadores de resultados dos programas	
		Resultado	Impacto
Objetivo geral			
Objetivo específico 1 "Promover um desenvolvimento sustentável"			
Objetivo específico 2 "Consolidar e apoiar a democracia"			

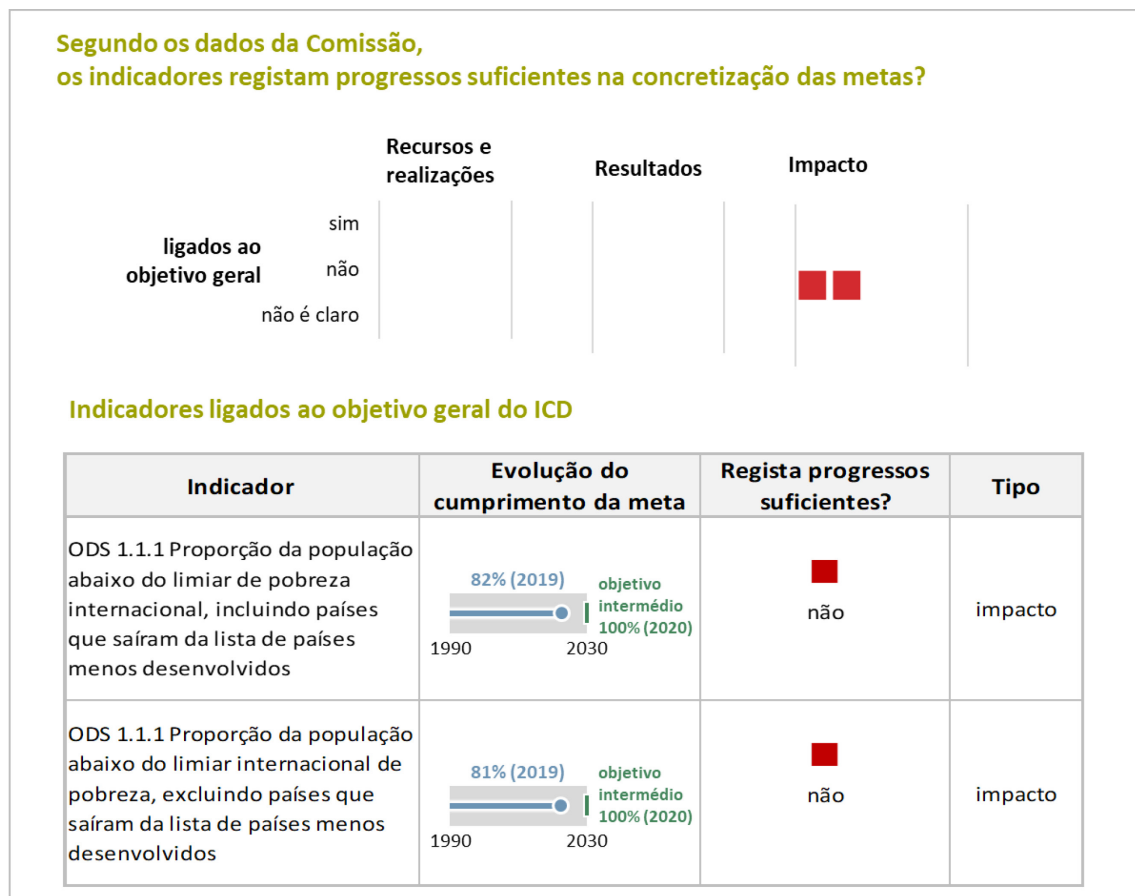
	Os indicadores registam progressos suficientes na concretização das metas?		
	SIM	NÃO	NÃO É CLARO
Indicadores com metas quantificadas			
Indicadores sem metas quantificadas			

Nota: Esta análise baseia-se em dados da Comissão que o Tribunal não auditou.

A ilustração dos indicadores que registam ou não "progressos suficientes" refere-se à avaliação do Tribunal da probabilidade de o indicador alcançar a sua meta. Contudo, um indicador pode não ser afetado pelas ações realizadas ao abrigo do programa ou pode não ser pertinente para o objetivo do programa, e a respetiva meta pode não refletir ambição suficiente. Por conseguinte, o facto de um indicador registar "progressos suficientes" na concretização da meta não significa necessariamente que o próprio programa registe progressos suficientes para cumprir os seus objetivos. Ver também o **apêndice** (ponto 18).

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2021.

Figura 6.5 – Síntese dos indicadores ligados ao objetivo geral 1



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes a projeto de orçamento para 2021.

Os indicadores do ICD proporcionam sobretudo informações contextuais

6.12. Os indicadores do ICD são essencialmente indicadores de impacto que, por natureza, apresentam uma imagem do contexto em que o ICD opera e não uma avaliação do seu desempenho. O ICD não tem *indicadores de resultados* e possui apenas um indicador de *realizações*. Os relatórios examinados pelo Tribunal apresentavam informações qualitativas, mas a falta de dados quantitativos específicos em matéria de desempenho tornou difícil obter uma compreensão clara do desempenho dos diferentes aspetos do programa. É o caso, por exemplo, do objetivo geral do ICD de erradicar a pobreza e do correspondente indicador sobre a percentagem da população que vive abaixo do limiar internacional de pobreza. Os progressos realizados não podem ser atribuídos apenas à ação da UE.

Instrumentos menos convencionais estão a contribuir para alcançar os objetivos do ICD

6.13. Surgiram outras formas de financiamento que contribuem para os objetivos do ICD, como o "financiamento combinado" (que combina *subvenções* da UE com investimento público e privado) através de *facilidades de investimento regionais* na América Latina e de *fundos fiduciários da UE* (FFUE) em África. Os relatórios de auditoria do Tribunal observaram que os projetos da amostra financiados por FFUE tinham começado a gerar realizações e que os fundos tinham ajudado a acelerar a sua execução. Apesar dos vários problemas assinalados nos relatórios do Tribunal (congregação limitada de financiamento; insuficiências na conceção, gestão e acompanhamento), os FFUE também demonstraram ser um instrumento flexível para situações de emergência⁶. Um dos princípios dos FFUE consiste em alavancar financiamento adicional a fim de aumentar o apoio da UE e, dessa forma, alcançar melhores *resultados*. Contudo, até ao momento, os FFUE atraíram poucos novos doadores⁷ e fundos⁸.

Incoerências entre intervenientes no desenvolvimento podem impedir progressos

6.14. A avaliação intercalar do ICD observou incoerências entre diferentes intervenientes no desenvolvimento. Vários Estados-Membros da UE estão representados nos países parceiros onde o ICD é executado. O ICD favorece uma estratégia conjunta entre o país parceiro e a UE, no sentido de maximizar a coerência e a complementaridade entre ambos. Contudo, apesar de alguns progressos, continua a haver resistência à *programação conjunta*. Em alguns casos, os países parceiros receiam que a programação conjunta possa resultar numa redução dos níveis globais da ajuda. Alguns Estados-Membros receiam também que a *programação conjunta*

⁶ Ver [Relatório Especial 11/2017 do TCE](#), "Fundo fiduciário Bêkou da UE para a República Centro-Africana: um início auspicioso, apesar de algumas insuficiências", pontos 62 a 65; e [Relatório Especial 32/2018 do TCE](#), "Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para África: flexível mas pouco direcionado", pontos 39 a 44.

⁷ Ver [Relatório Especial 11/2017 do TCE](#) sobre o Fundo fiduciário Bêkou da UE para a República Centro-Africana, pontos 55 a 61.

⁸ Ver [Relatório Especial 32/2018 do TCE](#), "Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para África: flexível mas pouco direcionado", pontos 6 a 9.

reduza a sua visibilidade e fragilize os seus interesses e prioridades nacionais. Esta resistência cria um risco de sobreposição de atividades⁹.

6.15. A UE e os seus Estados-Membros estão empenhados em aplicar a *coerência das políticas para o desenvolvimento (CPD)*, minimizando as incoerências e criando sinergias entre diferentes políticas da UE para tornar a cooperação para o desenvolvimento mais eficaz. Contudo, uma avaliação externa da CPD da UE concluiu que as políticas internas da União não tinham suficientemente em conta o seu potencial impacto nos países em desenvolvimento. Além disso, a abordagem da UE à CPD continuava a divergir entre domínios de intervenção¹⁰.

6.16. Conforme observado nas auditorias do Tribunal, estes problemas na *programação conjunta* e na CPD resultaram em incoerências entre instrumentos da UE e entre a UE e os seus Estados-Membros¹¹.

Estão disponíveis outros indicadores, mas não são utilizados para medir o desempenho do ICD

6.17. Outros relatórios da Comissão, como os RAA da DG DEVCO ou os relatórios anuais sobre a execução dos instrumentos da UE para o financiamento da ação externa, contêm indicadores que poderiam, possivelmente, proporcionar informações sobre o desempenho do ICD (ver ponto 6.9). Até ao momento, a DG DEVCO não os utilizou para a comunicação de informações sobre o desempenho do ICD. Embora os indicadores apresentem valores relativos à DG DEVCO no seu conjunto ou a todos os instrumentos da ação externa, as informações sobre alguns destes indicadores podem ser repartidas por instrumentos e, por conseguinte, ser utilizadas para avaliar especificamente o desempenho do ICD.

⁹ Ver *External Evaluation of the Development Cooperation Instrument (2014-mid-2017)*, p. 33, e SWD(2017) 600 final, pp. 11 e 19.

¹⁰ Ver *External Evaluation of the European's Union's Policy Coherence for Development*, julho de 2018, pp. viii, ix e 23.

¹¹ Ver os relatórios de auditoria do TCE sobre *Mianmar/Birmânia* (pontos 44 e 45), as *Honduras* (pontos 18 a 20) e o *FFUE para África* (pontos 33 a 38).

Lacunas de conhecimentos

6.18. A Comissão recorre a contratantes externos para avaliar os programas, a fim de obter uma avaliação externa da sua *eficácia, eficiência, relevância, coerência* e valor acrescentado da UE. Uma prestação fundamental do processo de avaliação¹² é um *documento de trabalho dos serviços da Comissão* (SWD) que apresente os resultados da avaliação. Contudo, em duas¹³ das quatro avaliações *ex post* que o Tribunal examinou, não existiam documento de trabalho, o que significa que a apreciação da DG DEVCO sobre as conclusões dos avaliadores externos não foi publicada. Estas conclusões são importantes porque a Comissão as utiliza para fundamentar alterações subsequentes nos seus programas.

6.19. Existem insuficiências no acompanhamento dos projetos. Várias auditorias do Tribunal detetaram casos em que faltavam indicadores relativos aos objetivos do projeto ou em que as metas só tinham sido definidas após a afetação dos fundos¹⁴. Noutros casos, os indicadores não eram específicos¹⁵ ou pertinentes¹⁶, ou careciam de bases de referência¹⁷ ou metas¹⁸. As fontes para recolha de dados sobre os indicadores nem sempre eram fiáveis¹⁹ e, noutros casos, não tinham sido recolhidos dados²⁰. Mais recentemente, o relatório especial do TCE sobre a qualidade dos dados no *apoio orçamental* concluiu que os indicadores ainda apresentavam várias lacunas²¹.

¹² Ver *Better Regulation Guidelines*, SWD(2017) 350, capítulo I.

¹³ Ver *Evaluation of EU international cooperation on Sustainable Consumption and Production*, 11 de abril de 2018, e *Evaluation of the EU cooperation with Myanmar*, janeiro de 2020.

¹⁴ Ver o relatório especial do TCE sobre as *Honduras*, ponto 36.

¹⁵ Ver o relatório especial do TCE sobre o *FFUE para África*, ponto 49.

¹⁶ Ver o relatório especial do TCE sobre as *Honduras*, ponto 36.

¹⁷ Ver os relatórios especiais do TCE sobre o *FFUE para África*, pontos 20 e 51, e sobre as *Honduras*, ponto 36.

¹⁸ Ver o relatório especial do TCE sobre as *Honduras*, ponto 26.

¹⁹ *Idem*, ponto 36.

²⁰ Ver o relatório especial do TCE sobre *Mianmar/Birmânia*, pontos 46 a 48.

²¹ Ver o relatório especial do TCE sobre a *qualidade dos dados no apoio orçamental*, pontos 26 a 32.

6.20. Uma outra lacuna de conhecimentos resulta do desfasamento temporal inevitável entre a afetação do financiamento e o aparecimento de resultados. Em 1 de janeiro de 2020, 60% da dotação total do ICD para o QFP de 2014-2020 ainda não tinham sido despendidos (ver ponto [6.8](#)), o que significa que muitos resultados se deverão materializar apenas após 2020. A Comissão deve apresentar, relativamente a todos os instrumentos da ação externa, um relatório final de avaliação sobre o período de 2014 a 2020 no âmbito da revisão intercalar do próximo período financeiro²² que será realizada após 2022.

Promover um desenvolvimento sustentável

6.21. A [figura 6.6](#) apresenta uma síntese dos indicadores da declaração sobre o programa relacionados com o objetivo específico 1, "Promover um desenvolvimento sustentável".

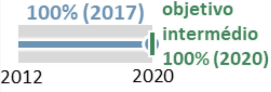

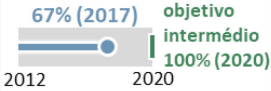

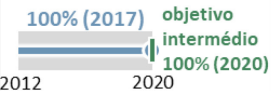

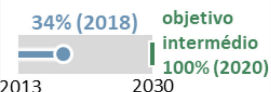





²² Ver artigo 17º do [Regulamento \(UE\) nº 236/2014](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que estabelece regras e procedimentos comuns para a execução dos instrumentos da União de financiamento da ação externa.

Figura 6.6 – Síntese dos indicadores ligados ao objetivo específico 1

Segundo os dados da Comissão, os indicadores registam progressos suficientes na concretização das metas?

Recursos e realizações	Resultados	Impacto
sim		
não		
não é claro		

Indicadores ligados a "Promover um desenvolvimento sustentável"

Indicador	Evolução do cumprimento da meta	Regista progressos suficientes?	Tipo
ODM 3.1 Proporção entre raparigas e rapazes no ensino básico		 sim	impacto
ODM 3.1 Proporção entre raparigas e rapazes no ensino secundário		 sim	impacto
ODM 3.1 Proporção entre raparigas e rapazes no ensino superior		 não é claro	impacto
ODS 3.2.1 Taxa de mortalidade abaixo dos cinco anos (mortes por 1 000 nados-vivos)		 não	impacto
ODS 3.1.1 Mortes maternas por 100 000 nados-vivos		 não	impacto
ODS 2.2.1 Prevalência do atraso de crescimento nas crianças com menos de cinco anos		 sim	impacto

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2021.

Os indicadores revelam uma tendência positiva, embora a cobertura de dados tenha diminuído

6.22. Todos os indicadores apresentam uma tendência positiva e três indicadores registam progressos suficientes na concretização das metas. Contudo, alguns indicadores definidos inicialmente para o objetivo específico 1²³ foram suprimidos. Consequentemente, já não são comunicados dados quantitativos em domínios como o emprego, a conclusão do ensino básico e as emissões de CO₂. Além disso, na declaração sobre o programa de 2019, os resultados reais comunicados para os restantes quatro indicadores remontam a 2018 ou mesmo a 2017. Não obstante, revelam uma tendência positiva:

- o ICD foi além da meta estabelecida para o rácio entre raparigas e rapazes na educação;
- em geral, registava progressos suficientes para cumprir a meta de reduzir a prevalência do atraso de crescimento nas crianças;
- no que diz respeito à redução da mortalidade das mães durante o parto e das crianças com menos de cinco anos, o ICD não registava ainda progressos suficientes para alcançar as metas, embora tivesse ocorrido uma melhoria gradual.

Foram comunicados bons resultados na integração de considerações climáticas e na promoção da economia verde, mas a avaliação é insuficiente noutros domínios

6.23. A Comissão comunicou bons resultados na *integração* de considerações climáticas na ação externa, aspeto a que dedicou, até ao momento, 21,5% do seu financiamento para 2014-2019²⁴. Uma avaliação externa da cooperação da UE em matéria de consumo e produção sustentáveis (CPS) concluiu que a sua promoção da economia verde tinha sido eficaz na Ásia e no Mediterrâneo, mas não tanto em África (ver [caixa 6.1](#)).

²³ Ver [declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2014](#), pp. 272 a 274.

²⁴ Ver [anexos do RAA de 2019](#), pp. 487 e 488.

6.24. No que diz respeito a outros domínios relacionados com o desenvolvimento sustentável, é difícil retirar conclusões devido à ausência de avaliações gerais com provas sólidas. No domínio da educação, por exemplo, o Tribunal não encontrou avaliações específicas para todos os países do ICD. Uma avaliação recente relativa a Mianmar/Birmânia afirma que o acesso à educação e a qualidade da mesma melhoraram, em linha com a avaliação realizada pelo Tribunal em 2018²⁵. Contudo, o relatório especial do Tribunal de 2016 sobre as Honduras concluiu que a ação do ICD produziu resultados desiguais no setor da educação. Não obstante um conjunto de resultados positivos, nenhuma das oito metas para 2014 definidas no plano nacional tinha sido alcançada; em seis delas, os resultados tinham mesmo ficado abaixo da base de referência²⁶.

²⁵ Ver o relatório especial do TCE sobre [Mianmar/Birmânia](#), ponto 53.

²⁶ Ver o relatório especial do TCE sobre as [Honduras](#), pontos 48 a 50

Caixa 6.1

O ICD apoiou o consumo e a produção sustentáveis

"*SWITCH to Green*" é uma iniciativa financiada pelo ICD que visa promover uma economia verde capaz de gerar crescimento, criar postos de trabalho e reduzir a pobreza. Os seus programas visam apoiar a adoção de padrões de CPS; aumentar as capacidades das micro, pequenas e médias empresas (MPME) e dos prestadores de serviços a empresas; e aumentar a ligação em rede entre decisores políticos e empresas. A Comissão já afetou mais de 257 milhões de euros a esta iniciativa²⁷ desde o seu início, em 2007.

A avaliação em matéria de CPS²⁸ analisou, em particular, os três programas regionais SWITCH (SWITCH-Asia, SWITCH Africa Green e SwitchMed) e o respetivo secretariado. A avaliação concluiu que a existência de diferentes âmbitos geográficos com objetivos semelhantes constituía uma base positiva para a aprendizagem mútua, mas que existia margem para melhorar as sinergias entre os três programas regionais.

A componente com maior impacto, o desenvolvimento de empresas verdes, aumentou a adoção de práticas de CPS e os níveis de investimento das MPME e ajudou a criar, segundo as estimativas, 352 000²⁹ empregos verdes. O programa SWITCH-Asia foi particularmente eficaz, contribuindo, nomeadamente, para cadeias de abastecimento mais ecológicas na indústria automóvel tailandesa.

Consolidar e apoiar a democracia

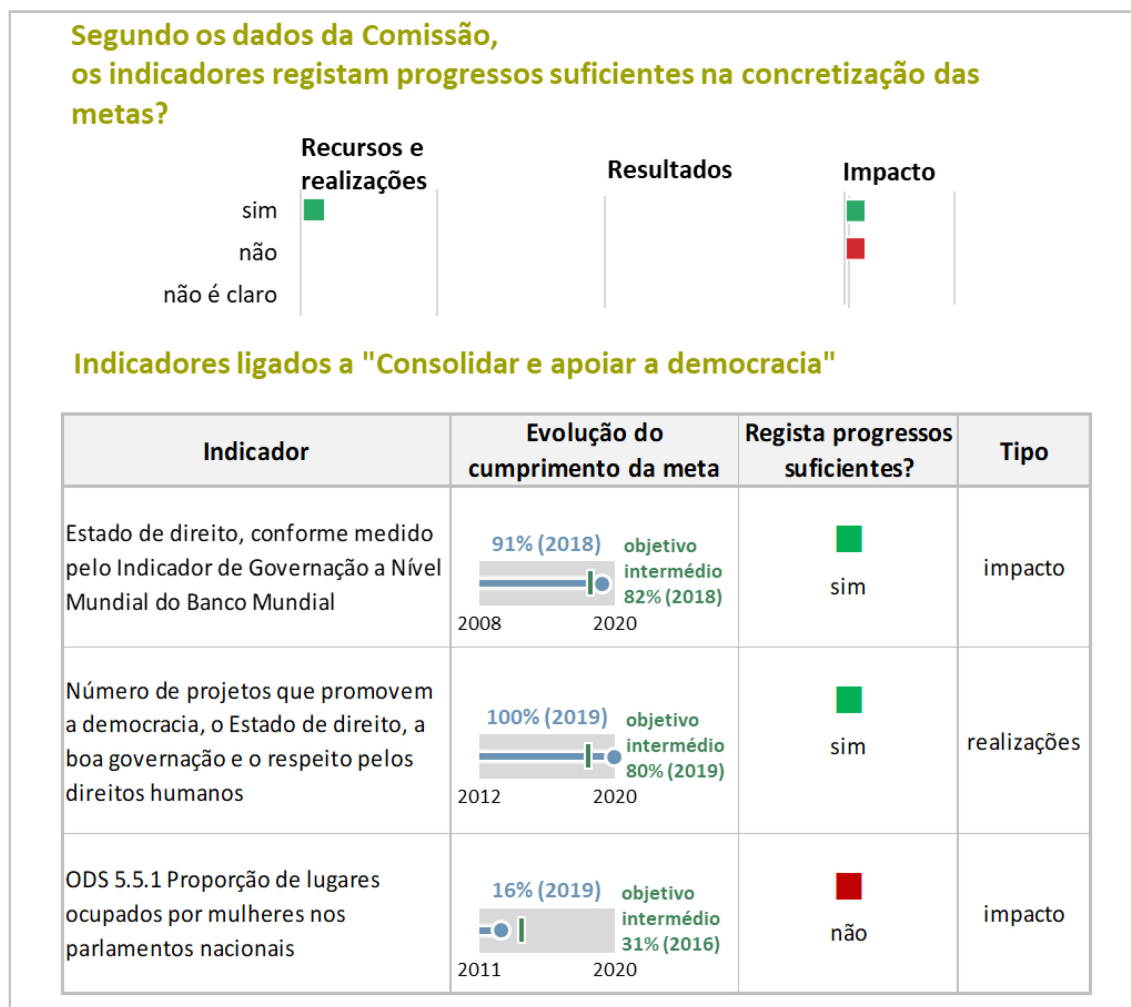
6.25. A *figura 6.7* apresenta uma síntese dos indicadores da declaração sobre o programa relacionados com o objetivo específico 2, "Consolidar e apoiar a democracia".

²⁷ Ver *Evaluation of EU international cooperation on Sustainable Consumption and Production*, 11 de abril de 2018.

²⁸ *Idem*.

²⁹ Estimativa de empregos criados pelo SWITCH-Asia e pelo SWITCH African Green em conjunto (*idem*, p. 47).

Figura 6.7 – Síntese dos indicadores ligados ao objetivo específico 2



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2021.

Os resultados continuam a revelar-se fragmentados no âmbito da democracia e dos direitos humanos

6.26. A avaliação intercalar do ICD realizada pela Comissão em 2017 assinalou diversos obstáculos no combate aos problemas no plano da democracia e dos direitos humanos em algumas regiões (por exemplo, direitos humanos no Iraque, justiça na Bolívia). A avaliação concluiu que os resultados no domínio dos direitos humanos eram fragmentados e que a sua sustentabilidade era questionável³⁰. Vários elementos confirmam a tendência negativa do objetivo específico 2. O Estado de direito está a deteriorar-se em alguns países do ICD, apesar do número crescente de projetos do ICD neste âmbito, e os poucos progressos anteriormente realizados em termos de aumento da presença de mulheres nos parlamentos nacionais foram revertidos em 2019. Importa salientar, no entanto, que os avanços neste domínio não dependem apenas da Comissão.

A integração dos direitos humanos continua incompleta

6.27. A integração dos direitos humanos é cada vez mais controversa e permanece incompleta em alguns países do ICD³¹. Conforme observado, por exemplo, na avaliação sobre Mianmar/Birmânia, existem fatores políticos e culturais que podem dificultar a avaliação de determinados aspetos dos direitos humanos, como a integração da perspectiva de género. Não obstante as iniciativas da Comissão para melhorar o acesso das raparigas à educação, o plano estratégico de educação nacional 2016-2021³² de Mianmar/Birmânia não continha disposições sólidas sobre a igualdade de género. A promoção dos valores da UE pode colidir com o princípio de permitir que as partes interessadas dos países em desenvolvimento tomem a seu cargo o seu próprio desenvolvimento ("apropriação nacional"), e estas tensões podem prejudicar o desempenho do ICD^{33,34}.

³⁰ Ver a [avaliação intercalar do ICD](#), pp. 20 e 21.

³¹ *Idem*, pp. vi e 19.

³² Ver [Evaluation of the EU cooperation with Myanmar, janeiro de 2020](#), pp. 45 e 46.

³³ Ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Evaluation of the Development Cooperation Instrument*, [SWD\(2017\) 600 final](#), pp. 15 e 19.

³⁴ Ver o relatório especial do TCE sobre o [apoio da UE na luta contra o tráfico de seres humanos](#), pontos 53 a 57.

O Instrumento Europeu de Vizinhança

A finalidade e o funcionamento do Instrumento Europeu de Vizinhança

6.28. O Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV) é a principal fonte de financiamento da UE para 16 países parceiros, sendo gerido pela Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento (DG NEAR) da Comissão com vista a aplicar a política europeia de vizinhança (ver a síntese relativa ao IEV e ao seu enquadramento na [figura 6.8](#)). Este instrumento tem como objetivo geral criar um espaço de prosperidade partilhada e boas relações com os países vizinhos a sul e a oriente³⁵ (ver [imagem 6.1](#)), mediante seis objetivos específicos:

- estabelecimento de uma democracia profunda e sustentável;
- integração no mercado interno da UE;
- promoção de uma boa gestão da mobilidade das pessoas;
- apoio ao desenvolvimento sustentável;
- promoção de boas relações de vizinhança;
- reforço da cooperação regional.

6.29. O IEV disponibiliza financiamento para:

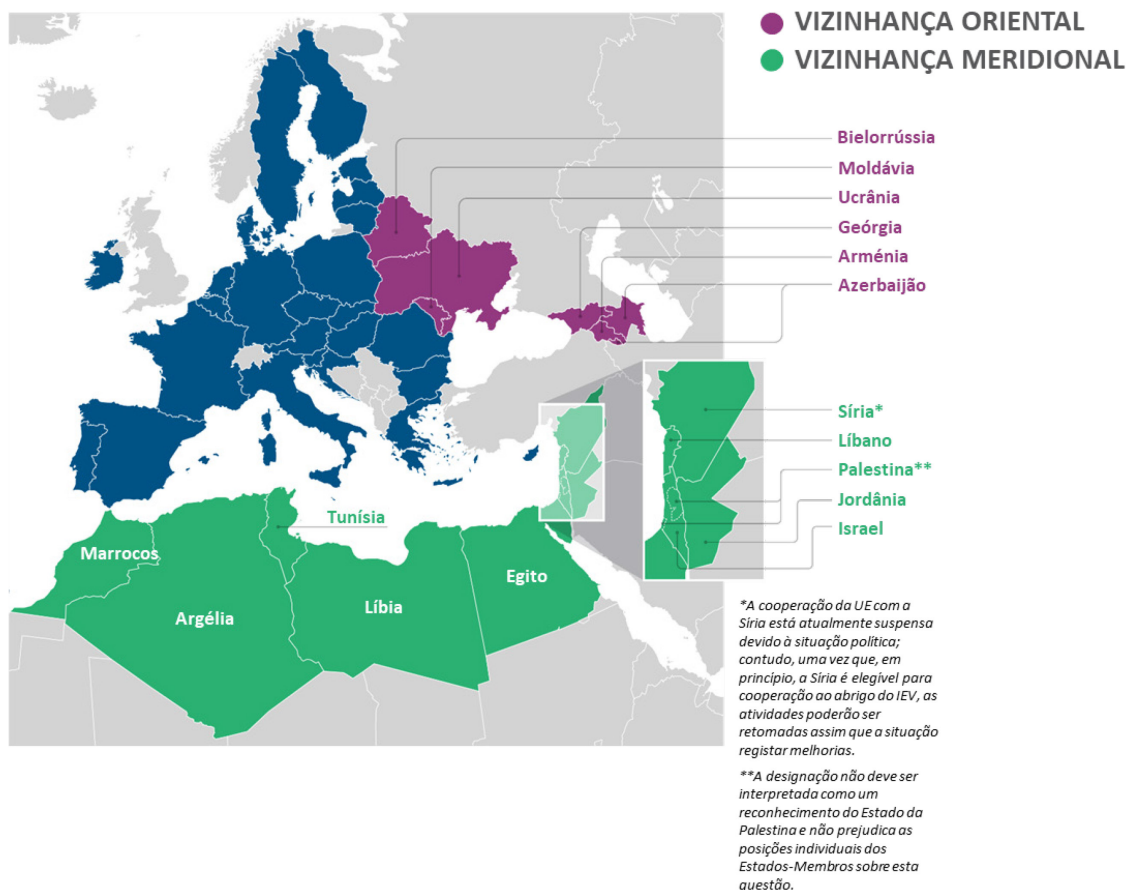
- 1) programas bilaterais (até 80% do orçamento do IEV)³⁶;
- 2) programas multinacionais que visam dar resposta aos desafios comuns a todos ou a alguns países parceiros (até 35%);
- 3) programas de cooperação transfronteiriça entre Estados-Membros e países parceiros nas partes comuns das fronteiras externas da UE (até 4%).

³⁵ O objetivo geral e os objetivos específicos do IEV são enumerados no [anexo 6.1](#).

³⁶ Ver anexo II do [Regulamento \(UE\) nº 232/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento europeu de vizinhança](#).

6.30. O orçamento do IEV no âmbito do QFP de 2014-2020 é de aproximadamente 17 mil milhões de euros. Globalmente, até ao final de 2019, a Comissão tinha autorizado 85% desta dotação e despendido 42%³⁷.

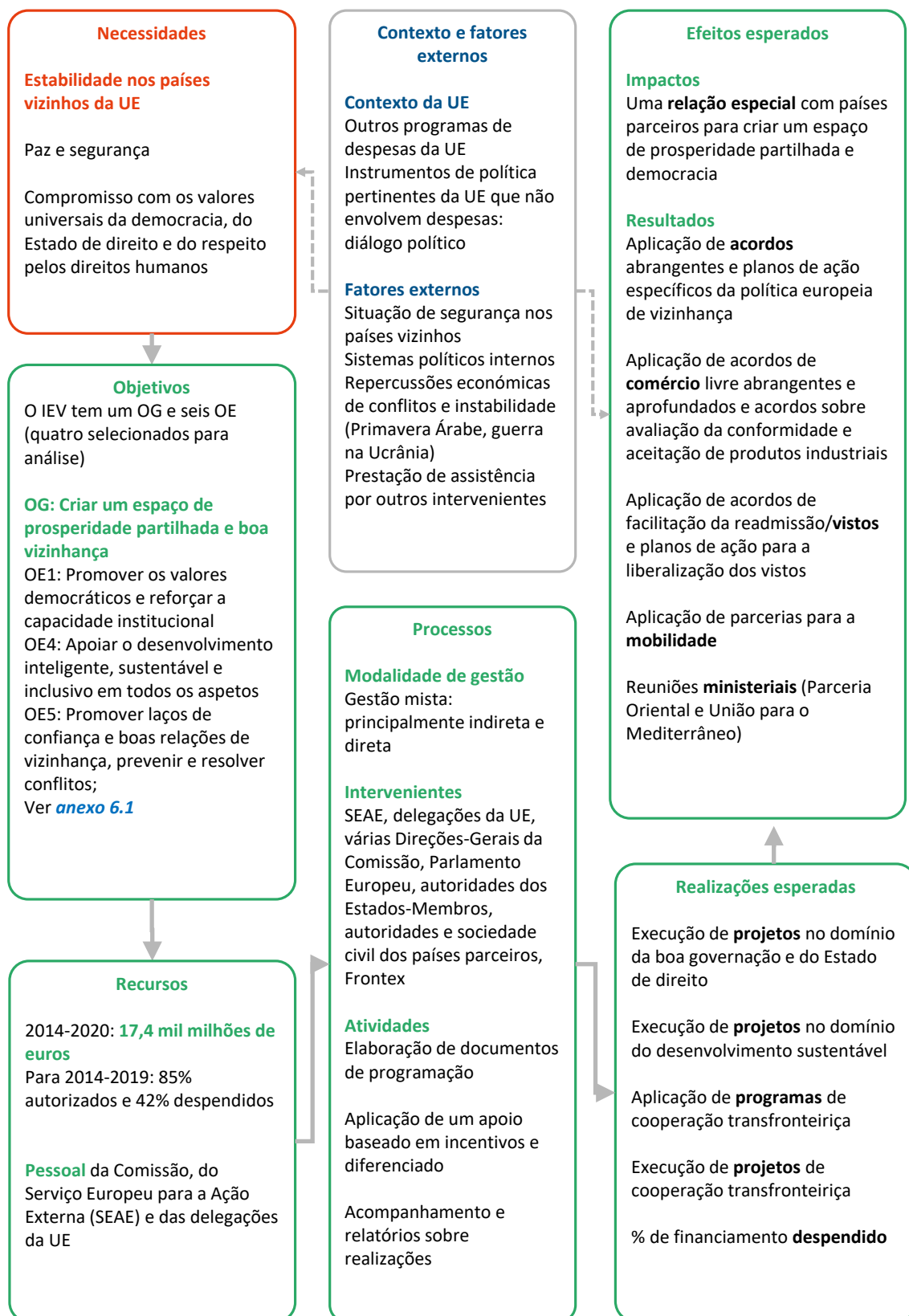
Imagem 6.1 – Os 16 países parceiros da Vizinhaça Europeia



Fonte: TCE.

³⁷ Ver a síntese do desempenho do programa no RAGE de 2019, anexo I, p. 184.

Figura 6.8 – Síntese do IEV



Fonte: TCE, com base no Regulamento IEV (Regulamento (UE) nº 232/2014), nas declarações sobre os programas da Comissão, no RAGE, na síntese do desempenho dos programas do IEV, nos RAA e na avaliação do IEV (SWD(2017) 602 final).

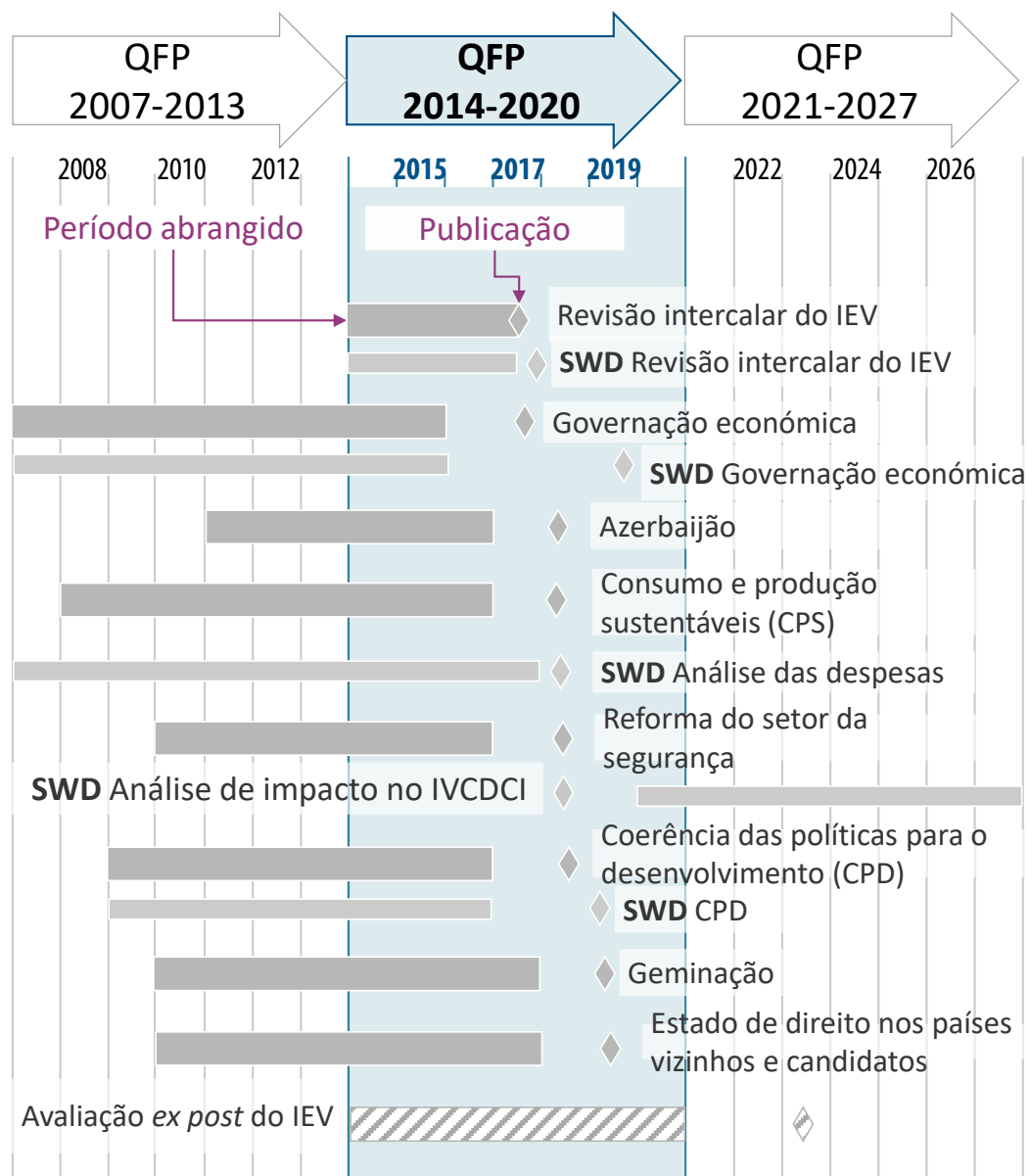
Informações publicadas sobre o desempenho

6.31. Além dos seus habituais relatórios de desempenho de alto nível (o RAGE, as declarações sobre os programas e os RAA)³⁸, a Comissão publica um relatório anual sobre a execução dos instrumentos de financiamento da ação externa da UE (ver ponto 6.9).

6.32. A Comissão apresentou informações sobre o desempenho do IEV em diversas avaliações (ver *figura 6.9*):

³⁸ Ver ponto 1.3.

Figura 6.9 – Calendário das principais avaliações do IEV e períodos abrangidos



Fonte: TCE, com base nas avaliações e nos documentos de trabalho dos serviços da Comissão (SWD) publicados pela Comissão.

Avaliação do desempenho do IEV, com base nas informações publicadas sobre o desempenho


























Observações gerais







6.33. A [figura 6.10](#) apresenta uma síntese de todos os indicadores do IEV incluídos na declaração sobre o programa. A [figura 6.11](#) apresenta os indicadores relacionados com o objetivo geral. A [figura 6.12](#), a [figura 6.13](#) e a [figura 6.14](#) apresentam sínteses mais pormenorizadas para cada objetivo específico. No ponto 1.24, o Tribunal analisa algumas limitações gerais³⁹ que se aplicam ao interpretar estes indicadores. Mais concretamente, a avaliação de um indicador como registando ou não "progressos suficientes" refere-se à probabilidade de o indicador cumprir a respetiva meta. Esta avaliação não considera se, e em que medida, um indicador está associado às ações e aos objetivos do IEV ou se o objetivo definido para o indicador tem um nível de ambição adequado. Trata-se apenas, portanto, de um primeiro passo na análise do desempenho do IEV. O Tribunal também não auditou a fiabilidade dos dados subjacentes, mas analisa a questão no capítulo 1 (ver pontos 1.13 a 1.23).

³⁹ Ver igualmente os pontos 3.21 a 3.35 do Relatório Anual relativo a 2018.

Figura 6.10 – Síntese de todos os indicadores do IEV incluídos nas declarações sobre os programas

Segundo os dados da Comissão, os indicadores do IEV registam progressos suficientes na concretização das metas?

	Recursos e realizações	Indicadores de resultados dos programas	
		Resultado	Impacto
Objetivo geral		 	 
Objetivo específico 1 "Estabelecimento de uma democracia profunda e sustentável"			  
Objetivo específico 4 "Apoio ao desenvolvimento sustentável"			   
Objetivo específico 5 "Promoção de boas relações de vizinhança"			 
Outros objetivos específicos	  	     	 

	Os indicadores registam progressos suficientes na concretização das metas?		
	SIM	NÃO	NÃO É CLARO
Indicadores com metas quantificadas			
Indicadores sem metas quantificadas			





Nota: Esta análise baseia-se em dados da Comissão que o Tribunal não auditou.

A ilustração dos indicadores que registam ou não "progressos suficientes" refere-se à avaliação do Tribunal da probabilidade de o indicador cumprir a respetiva meta. Contudo, um indicador pode não ser afetado pelas ações realizadas ao abrigo do programa ou pode não ser pertinente para o objetivo do programa, e a respetiva meta pode não refletir ambição suficiente. Por conseguinte, o facto de um indicador registar "progressos suficientes" para alcançar a meta não significa necessariamente que o próprio programa registre progressos suficientes no sentido de cumprir os seus objetivos. Ver também o **apêndice** (ponto 18).

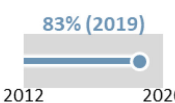

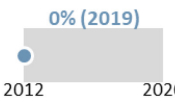




Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2021.

Figura 6.11 – Síntese dos indicadores ligados ao objetivo geral 1

**Segundo os dados da Comissão,
os indicadores registam progressos suficientes na concretização das
metas?**

		Recursos e realizações	Resultados	Impacto
ligados ao objetivo geral	sim			
	não			
	não é claro			

Indicadores ligados ao objetivo geral do IEV

Indicador	Evolução do cumprimento da meta	Regista progressos suficientes?	Tipo
Número de acordos abrangentes – Vizinhança Oriental	 83% (2019) 2012 2020	 sim	resultados
Número de acordos abrangentes – Vizinhança Meridional	 0% (2019) 2012 2020	 não	resultados
Programas de cooperação transfronteiriça do IEVP	N/A (sem base de referência clara): base de referência: não é clara(2012) meta: 900 dados mais recentes: 484 (2019)	 não	realizações
PIB <i>per capita</i> em % da UE 28 – Vizinhança Oriental	N/A (sem meta quantificada): base de referência: 10,86% (2010) meta: aumento dados mais recentes: 10,54% (2018)	 não	impacto
PIB <i>per capita</i> em % da UE 28 – Vizinhança Meridional	N/A (sem meta quantificada): base de referência: 14,76% (2010) meta: aumento dados mais recentes: 12,58% (2018)	 não	impacto

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2021.

O desempenho é pouco claro no que respeita aos objetivos específicos selecionados, o que impossibilita uma avaliação sólida do desempenho global do IEV

6.34. Pouco mais de metade (13) dos 25 indicadores da declaração sobre o programa relativa ao IEV são indicadores de impacto que, por natureza, apresentam uma imagem do contexto em que o IEV opera e não uma avaliação do seu desempenho. Os restantes são indicadores de resultados (nove) e indicadores de realizações (três). Os objetivos específicos selecionados, que representam 80% do orçamento do IEV⁴⁰, têm dez indicadores de impacto e não possuem indicadores de resultados. Por conseguinte, não existe uma avaliação clara do desempenho do programa em função destes objetivos. No entanto, os indicadores da declaração sobre o programa relativos ao objetivo geral (um indicador de realizações, dois de resultados e dois de impacto) dão pistas sobre o desempenho global do IEV.

As relações da UE reforçaram-se em termos gerais, mas subsistem problemas de conceção

6.35. Com base no objetivo geral da IEV, a Comissão procurou desenvolver uma relação especial com os países abrangidos pela política europeia de vizinhança. Desde 2003, a UE negociou documentos conjuntos com uma série de países vizinhos. Mais recentemente, na Vizinhança Meridional, acordou prioridades de parceria com a Jordânia, o Líbano, o Egito e a Argélia, bem como prioridades estratégicas com a Tunísia e Marrocos. Na Vizinhança Oriental, existem acordos de comércio livre abrangentes e aprofundados com a Geórgia, a Moldávia e a Ucrânia, bem como um *acordo de parceria* abrangente e reforçado com a Arménia.

6.36. A Comissão assinou também 25 acordos de financiamento com os países parceiros participantes na execução dos programas de cooperação transfronteiriça ao abrigo do IEV e aprovou 16 dos 17 programas previstos para a execução de projetos de cooperação transfronteiriça. No final de 2019, as *autoridades de gestão* dos Estados-Membros participantes tinham conseguido adjudicar 797 contratos⁴¹ e assinar 484 dos 900 contratos previstos para o período de execução do IEV⁴² (a adjudicação é possível até 31 de dezembro de 2022).

⁴⁰ Em conformidade com as declarações sobre os programas respeitantes aos projetos de orçamento para 2019, 2020 e 2021, a Comissão decidiu afetar 80% do orçamento do IEV aos objetivos específicos 1, 4 e 5.

⁴¹ Com base em fontes internas da DG NEAR.

⁴² Ver declaração sobre o programa relativa ao IEV respeitante aos projetos de orçamento para 2020 e 2021, pp. 459-478 e pp. 641-664, respetivamente.

6.37. Em alguns casos, fatores externos dificultaram a realização de progressos. Existe um impasse nas relações da UE com a Líbia e a Síria, onde estão em curso guerras civis. Além disso, a Comissão e a Bielorrússia não chegaram a acordo sobre as prioridades da parceria.

6.38. Existem provas de que o diálogo e os projetos de *geminção* (ver [caixa 6.2](#)) foram instrumentos úteis para identificar necessidades e reforçar os papéis da sociedade civil e das administrações públicas e de que os FFUE foram globalmente eficazes em situações de crise (ver ponto [6.13](#)). Nos países com menores ambições nas suas relações com a UE, o IEV revelou-se um instrumento útil para impulsionar reformas técnicas. A avaliação da cooperação da UE com o Azerbaijão, por exemplo, concluiu que o desempenho foi globalmente melhor em ações com objetivos incontroversos e altamente "técnicos" e/ou com uma "ênfase na modernização", tais como os relacionados com estatísticas, serviços sociais, tributação, turismo e educação. As iniciativas noutros domínios, como o apoio às organizações da sociedade civil e a promoção das energias renováveis, enfrentaram resistência e obtiveram piores resultados⁴³.

Caixa 6.2

Geminção: um instrumento entre pares eficaz para as administrações públicas

A geminação é um instrumento para a cooperação entre as administrações públicas nos países parceiros e as instituições homólogas nos Estados-Membros da UE. Entre 2010 e 2017 (o período abrangido pela avaliação da geminação examinada pelo Tribunal), a Comissão executou 272 projetos de geminação no espaço da vizinhança, num montante total de 303,6 milhões de euros.

A geminação tem sido especialmente eficaz no reforço das capacidades institucionais em administrações públicas de países vizinhos. Embora este instrumento tenha sido prejudicado por insuficiências de conceção⁴⁴ e por um menor interesse dos Estados-Membros da UE nos últimos anos, o manual de geminação adotado em 2017 procura retificar muitas das lacunas existentes.

O valor acrescentado deste instrumento resulta das competências especializadas únicas proporcionadas pelas administrações públicas dos Estados-Membros da UE

⁴³ Ver *Evaluation of the European Union's Cooperation with Azerbaijan*, 23 de abril de 2018, p. 11.

⁴⁴ Ver o relatório especial do TCE sobre a [Tunísia](#), ponto 55.

e do facto de se tratar de uma cooperação entre pares. Este instrumento pode também reforçar outros instrumentos, como o apoio orçamental, se for devidamente calendarizado⁴⁵.

6.39. As avaliações das necessidades ajudam a conceber melhor o apoio da UE, direcionando-o apoio para os domínios onde é mais necessário, e são essenciais num contexto em mudança. Relatórios anteriores do TCE concluíram que as ações da UE nem sempre se baseiam em avaliações exaustivas das necessidades⁴⁶. As avaliações que o Tribunal examinou para o presente relatório nem sempre indicam se foram realizadas avaliações das necessidades⁴⁷.

A DG NEAR reconhece a necessidade de melhorar o acompanhamento do IEV

6.40. Outros relatórios da Comissão contêm indicadores adicionais que poderiam proporcionar uma imagem mais completa. Estes relatórios apresentam principalmente valores relativos à DG NEAR (por exemplo, os seus indicadores-chave de desempenho globais) no seu conjunto ou a todos os instrumentos de ação externa (por exemplo, indicadores do RAA como o número de programas conjuntos acordados entre a Comissão e os Estados-Membros; número de investimentos da Facilidade de Investimento de Vizinhança no domínio das energias renováveis e da eficiência energética). A DG NEAR está atualmente a estudar formas de alinhar estes indicadores com os sistemas de acompanhamento existentes (ver ponto **6.31**).

Lacunas de conhecimentos

6.41. Existem poucos elementos de prova e faltam indicadores de resultados para cada objetivo específico, e em especial para o objetivo específico 5, "Promoção de boas relações de vizinhança".

⁴⁵ Ver o relatório especial do TCE sobre [Marrocos](#), pontos 50 a 52

⁴⁶ Ver o relatório especial do TCE sobre o [FFUE para África](#), pontos 16, 20 e 21.

⁴⁷ Ver *Thematic Evaluation on Support to Economic Governance in Enlargement and Neighbourhood Countries*.

6.42. Existem insuficiências no acompanhamento dos projetos, conforme salientado em diferentes auditorias do Tribunal. Vários indicadores analisados nos relatórios do TCE não eram específicos⁴⁸, careciam de bases de referência⁴⁹ ou metas⁵⁰, ou não acompanhavam os resultados⁵¹. Mais recentemente, o relatório do TCE sobre a qualidade dos dados no apoio orçamental concluiu que os indicadores ainda apresentavam várias lacunas.

6.43. Conforme referido no ponto 6.18, os documentos de trabalho dos serviços da Comissão constituem uma prestação essencial do processo de avaliação. Contudo, em cinco⁵² das oito avaliações que o Tribunal examinou, não existiam documentos de trabalho, o que significa que a apreciação da DG NEAR sobre as conclusões dos avaliadores externos não foi publicada. Mais importante ainda, o Tribunal detetou insuficiências nas avaliações relativas a três *domínios de incidência*:

- o documento de trabalho dos serviços da Comissão respeitante à **governança económica** apoiou as conclusões da avaliação ignorando insuficiências significativas no processo de avaliação;
- após um parecer negativo do Comité de Controlo da Regulamentação sobre a qualidade do documento de trabalho relativo à avaliação do **Estado de direito**, a Comissão decidiu publicar apenas a avaliação externa e não o documento de trabalho;
- a Comissão rescindiu o contrato para a avaliação da **reforma da administração pública** e não foi publicada qualquer avaliação.

⁴⁸ Ver os relatórios especiais do TCE sobre o [FFUE para África](#), ponto 49, e sobre a [Tunísia](#), ponto 55.

⁴⁹ Ver os relatórios especiais do TCE sobre o [FFUE para África](#), pontos 20, 21 e 51, e sobre [Marrocos](#), ponto 48.

⁵⁰ Ver o relatório especial do TCE sobre [Marrocos](#), ponto 48.

⁵¹ *Idem*, ponto 47.

⁵² Ver avaliações sobre o [Azerbaijão](#), o [consumo e a produção sustentáveis](#), a [reforma do setor da segurança](#), a [geminção](#) e o [Estado de direito no países vizinhos e nos países candidatos e potenciais candidatos à adesão](#).

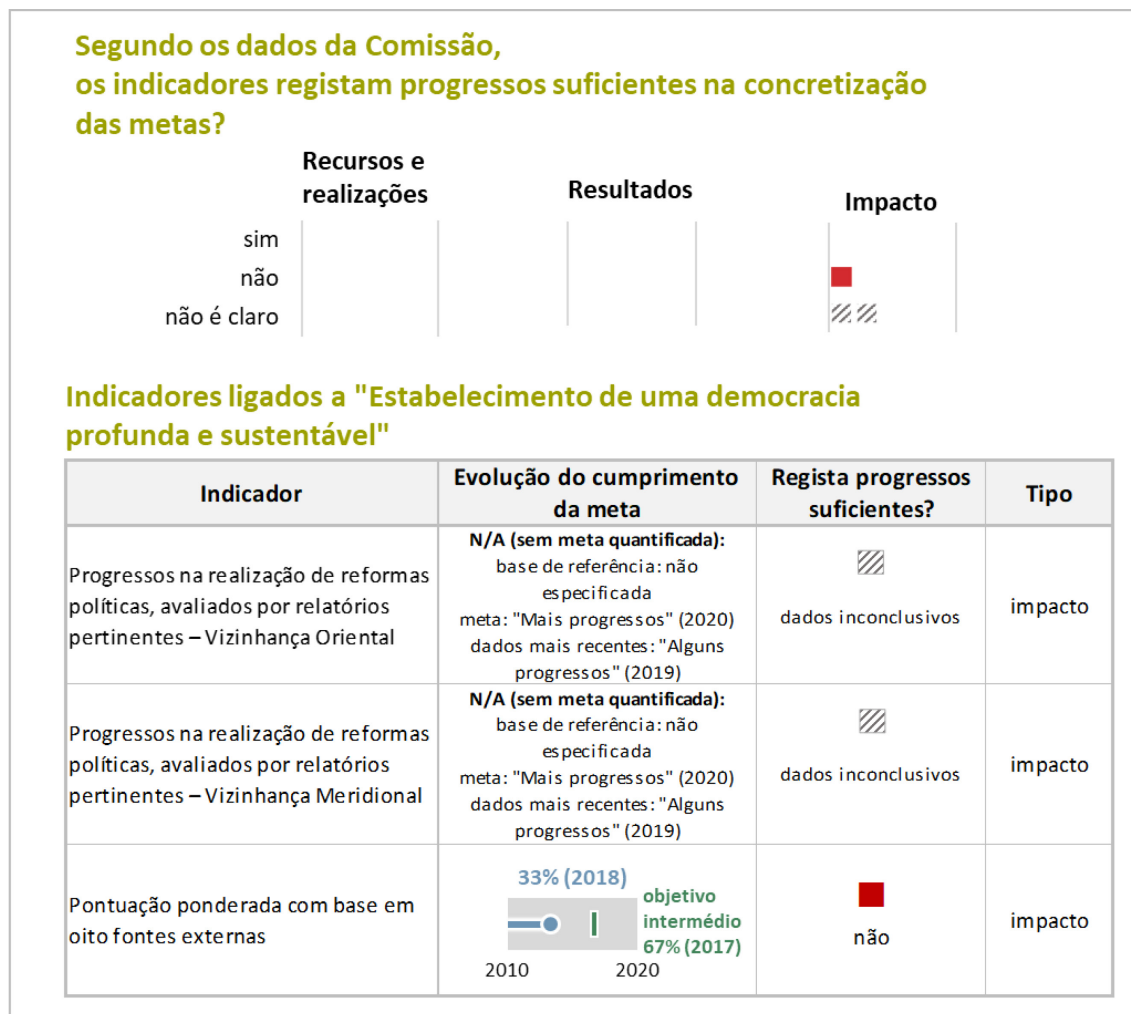
6.44. Existe um desfasamento temporal inevitável entre as despesas no âmbito de um programa plurianual e a observação dos seus resultados. Em 1 de janeiro de 2020, 58% da dotação total do IEV no âmbito do QFP de 2014-2020 ainda não tinham sido despendidos (ver ponto [6.30](#)), o que significa que muitos resultados se deverão materializar apenas após 2020. A Comissão deve apresentar, relativamente a todos os instrumentos da ação externa, um relatório final de avaliação sobre o período de 2014-2020, no âmbito da revisão intercalar do próximo período financeiro⁵³, a realizar após 2022.

Estabelecimento de uma democracia profunda e sustentável

6.45. A [figura 6.12](#) apresenta uma síntese dos indicadores da declaração sobre o programa relacionados com o objetivo específico 1, "Estabelecimento de uma democracia profunda e sustentável".

⁵³ Ver artigo 17º do [Regulamento \(UE\) nº 236/2014](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que estabelece regras e procedimentos comuns para a execução dos instrumentos da União de financiamento da ação externa.

Figura 6.12 – Síntese dos indicadores ligados ao objetivo específico 1



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2021.

Não foram realizados progressos claros no estabelecimento de uma democracia profunda e sustentável

6.46. Os dois primeiros indicadores ao abrigo deste objetivo específico mostram os progressos realizados nas reformas políticas nas Vizinhanças Meridional e Oriental, mas os seus critérios de avaliação são pouco claros. Estas informações foram retiradas de relatórios intercalares anuais, que já não são publicados, e não existe uma referência clara ao relatório equivalente que os substitui. Além disso, a meta ("mais progressos") e os resultados comunicados ("alguns progressos") são vagos.

6.47. A DG NEAR também mede os progressos dos países parceiros na realização de uma democracia profunda e sustentável quando decide se complementa as suas dotações financeiras com *programas-quadro*. Contudo, a avaliação externa não teve acesso aos critérios utilizados para esta apreciação, e a eficácia dos programas-quadro foi limitada⁵⁴.

6.48. O terceiro indicador é uma pontuação ponderada (em 100) relativa a aspetos como a corrupção, a liberdade de imprensa, a eficácia das administrações públicas e o Estado de direito (a média da UE situa-se em 76,99). Este indicador de impacto permanece em 40 desde 2015, ficando por isso aquém do objetivo intermédio de 2017 (42) e bastante aquém da meta de 2020 (44). As medidas destinadas a promover a boa governação e o Estado de direito não produziram melhorias significativas, em parte devido ao contexto instável⁵⁵.

6.49. A avaliação em matéria de Estado de direito que o Tribunal examinou observa que o apoio da UE foi mais eficaz quando constituiu um apoio a longo prazo e intensivo como, por exemplo, no caso da assistência técnica à Geórgia. A avaliação concluiu, no entanto, que o Estado de direito é um domínio complexo, em que a UE não conseguiu cumprir plenamente as suas próprias expectativas. A falta de vontade política e a conceção de algumas ações (por exemplo, investimentos em tribunais ou estabelecimentos prisionais não complementados por apoio noutros domínios, como os serviços de reinserção social) comprometeram a sustentabilidade dos resultados⁵⁶.

Apoio ao desenvolvimento sustentável

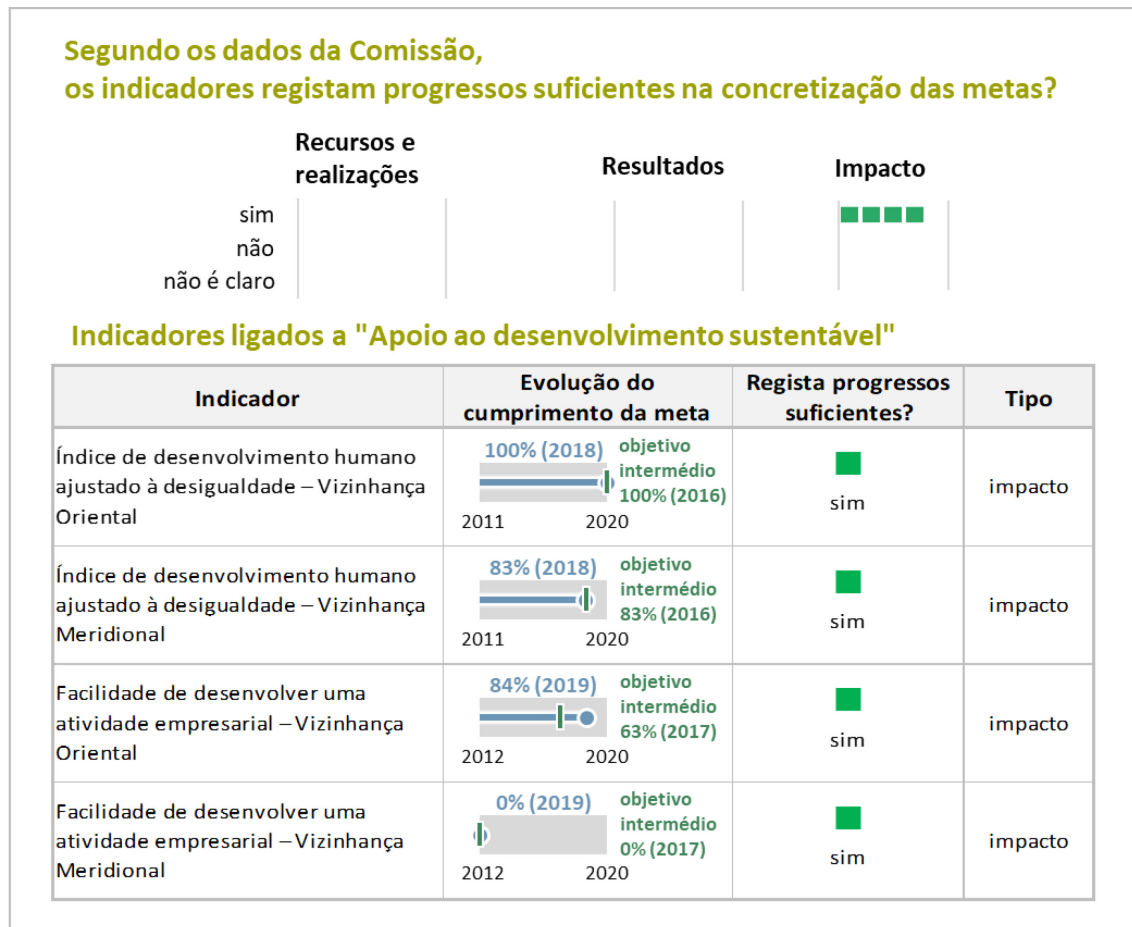
6.50. A [figura 6.13](#) apresenta uma síntese dos indicadores da declaração sobre o programa relacionados com o objetivo específico 4, "Apoio ao desenvolvimento sustentável".

⁵⁴ Ver a avaliação intercalar do IEV, *External Evaluation of the European Neighbourhood Instrument (ENI)*, junho de 2017, pp. 37, 41 e 42.

⁵⁵ *Idem*, p. 11.

⁵⁶ Ver *Thematic Evaluation of EU support for Rule of Law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates for accession (2010-2017)*, pp. ix, 66 e 67.

Figura 6.13 – Síntese dos indicadores ligados ao objetivo específico 4



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2021.

Tendência positiva no desenvolvimento humano e das empresas

6.51. Os dois primeiros indicadores dizem respeito ao número de países (nas Vizinhanças Meridional e Oriental, respetivamente) com um *índice de desenvolvimento humano ajustado à desigualdade* acima de 0,700 (a título de referência, em 2018 os valores deste índice para os países da UE variaram entre 0,714 para a Bulgária e 0,876 para a Finlândia). Os dados de 2018 relativos a este indicador mostram uma melhoria nas Vizinhanças Meridional e Oriental, tendo todos os países exceto um (a Síria) ultrapassado o limiar de 0,700.

6.52. O terceiro e o quarto indicadores, relativos à facilidade de desenvolver uma atividade empresarial, registavam progressos suficientes, mas traçam um quadro diferente para cada região. Na Vizinhança Oriental, a anterior tendência de subida inverteu-se ligeiramente em 2019, acabando por comprometer o cumprimento da meta de 2020. Na Vizinhança Meridional, em 2014, o indicador começou abaixo da

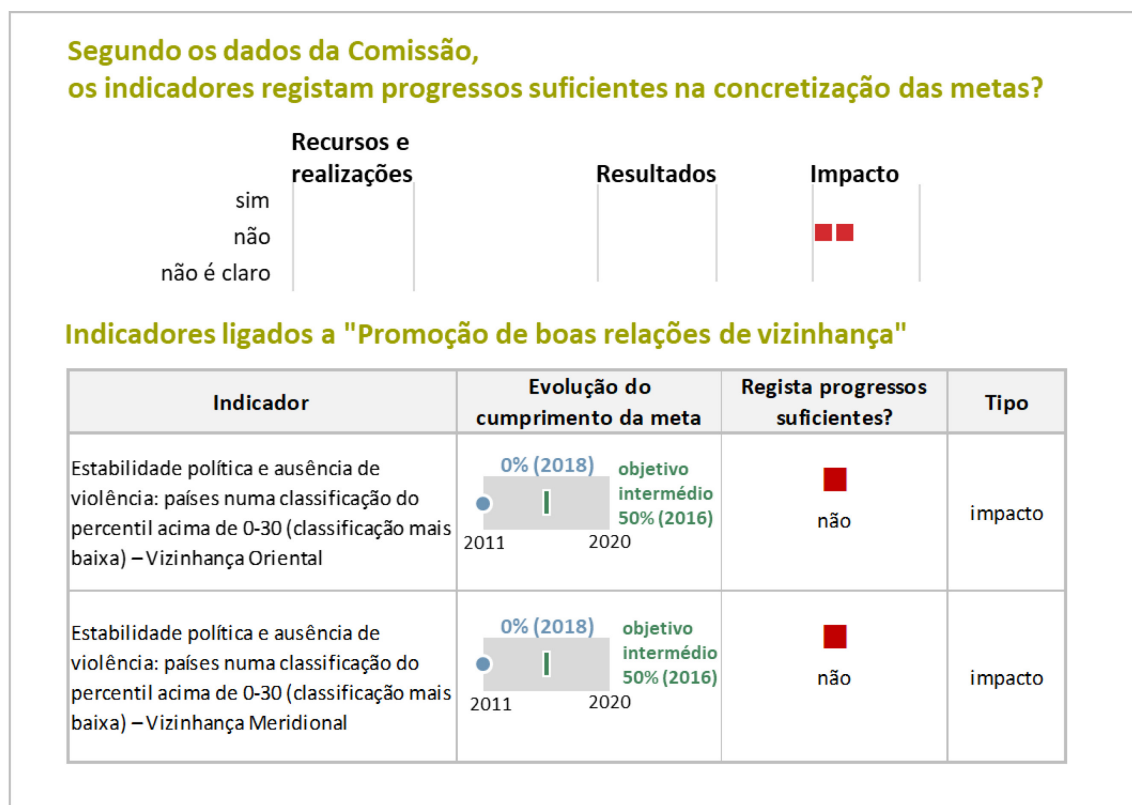
base de referência de 2012, mas melhorou desde então, eliminando a distância em relação à meta de 2020.

6.53. O *potencial de comércio* entre a UE e os países da Vizinhança Meridional e Oriental aumentou. Nos países mais vulneráveis, a assistência macrofinanceira, embora não sendo um instrumento do IEV, complementou o apoio deste último e foi essencial para evitar uma recessão (Tunísia) ou o aprofundamento da recessão (Ucrânia). Mais importante ainda, ajudou a evitar cortes significativos no orçamento do Estado⁵⁷.

Promoção de boas relações de vizinhança

6.54. A [figura 6.14](#) apresenta uma síntese dos indicadores da declaração sobre o programa relacionados com o objetivo específico 5, "Promoção de boas relações de vizinhança".

Figura 6.14 – Síntese dos indicadores ligados ao objetivo específico 5



Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2021.

⁵⁷Ver [avaliação intercalar do IEV](#), p. 12.

Realizaram-se alguns progressos na estabilidade política, principalmente na *reforma do setor da segurança*

6.55. Na Vizinhança Oriental, o indicador sobre a estabilidade política e a ausência de violência registou recentemente uma ligeira melhoria, mas não apresenta progressos em termos absolutos. Na Vizinhança Meridional, devido ao período após a Primavera Árabe, este indicador teve um arranque difícil⁵⁸. Foram entretanto realizados progressos, mas tem sido difícil regressar aos níveis de referência. Contudo, estes indicadores estão sujeitos a fatores externos e, por conseguinte, não podem medir diretamente o desempenho do IEV no que respeita a este objetivo específico.

6.56. A avaliação sobre a reforma do setor da segurança observou realizações em relação aos objetivos específicos 3 e 5. Vários países da Vizinhança Oriental cumprem os requisitos relativos ao estatuto de países com isenção de visto⁵⁹. A avaliação observou também alguns progressos no Líbano (cooperação entre agências de segurança) e na Ucrânia (os guardas de fronteira passaram de uma estrutura organizativa paramilitar para uma estrutura civil). Contudo, também identificou resistência às reformas na Ucrânia (legislação relativa aos serviços policiais, militares e de segurança), bem como na Geórgia (impunidade dos agentes da autoridade) e na Palestina (sistema judicial utilizado para reprimir a contestação)⁶⁰.

⁵⁸ O valor de 2014 consistia em quatro países (numa classificação do percentil acima de 0-10), menos do que a base de referência de 2011, ou seja, sete países.

⁵⁹ A Geórgia, a Moldávia e a Ucrânia cumpriram os requisitos relativos ao quadro jurídico e à capacidade institucional, embora os requisitos da Ucrânia tenham sido flexibilizados por razões políticas (ver *Evaluation of EU Support for Security Sector Reform in Enlargement and Neighbourhood Countries*, 2018, p. 39).

⁶⁰ *Idem*, pp. 54 a 57.

Resultados dos testes de desempenho das operações

6.57. No quadro do seu trabalho no âmbito da *Declaração de Fiabilidade* de 2019, o Tribunal examinou o desempenho de cinco projetos do ICD e de três projetos do IEV. Três dos projetos do ICD apresentavam problemas de desempenho: dois sofreram atrasos na execução e, por conseguinte, não conseguirão cumprir todas as realizações e resultados previstos dentro do prazo aplicável, e um (ver [caixa 6.3](#)) não definiu qualquer meta para medir o seu desempenho. Em contrapartida, nenhum dos projetos do IEV que o Tribunal examinou apresentava problemas de desempenho.

Caixa 6.3

Projeto do ICD sem metas claras

Em 2013, a Comissão assinou um *acordo de delegação* com um banco de desenvolvimento a fim de contribuir para o desenvolvimento da África do Sul através de *instrumentos financeiros* inovadores. Nessa altura, o *beneficiário* identificara seis indicadores de desempenho, mas não tinha definido quaisquer metas ou objetivos intermédios para acompanhar eficazmente o desempenho do projeto. Durante a visita no local do TCE em 2019, a Comissão confirmou que estava a trabalhar com o beneficiário para definir metas de desempenho claras. No entanto, em abril de 2020, ainda não existia um acordo sobre as metas.

Conclusões

6.58. Os relatórios de desempenho de alto nível da Comissão não apresentam informações suficientes para avaliar o desempenho do ICD (ver ponto [6.12](#)). Com as informações disponíveis, o Tribunal apenas pôde retirar conclusões provisórias sobre o desempenho do IEV relativamente ao seu objetivo geral de criar um espaço de prosperidade partilhada e boas relações com os países vizinhos da UE a sul e a leste. Os progressos na realização deste objetivo foram maiores na Vizinhança Oriental do que na Vizinhança Meridional (ver pontos [6.34](#), [6.35](#) e [6.55](#)).

6.59. Os indicadores contidos nestes relatórios revelaram uma tendência globalmente positiva em termos de redução da pobreza, igualdade de género na educação, número de acordos com países vizinhos e desenvolvimento humano, tendo demonstrado uma tendência negativa em termos de consolidação da democracia, Estado de direito e estabilidade política (ver [figura 6.4](#) a [figura 6.7](#) e [figura 6.10](#) a [figura 6.14](#)). Contudo, estes indicadores proporcionaram informações sobre o contexto de funcionamento e não sobre o desempenho dos próprios programas. A combinação de indicadores utilizada não ilustra de forma clara em que medida os programas produziam as realizações e os resultados esperados e de que forma estes contribuíam para a concretização dos impactos esperados dos programas (ver pontos [6.12](#) e [6.34](#)).

6.60. Os relatórios de desempenho de alto nível salientaram o contexto difícil em que o ICD e o IEV funcionavam, bem como os obstáculos à promoção da democracia (ver pontos [6.26](#) e [6.46](#)). Ainda assim, assinalaram progressos positivos no respeitante ao desenvolvimento sustentável (ver pontos [6.22](#) e [6.52](#)).

6.61. Outras avaliações e relatórios anuais da Comissão, assim como os relatórios de auditoria do Tribunal, apresentaram uma avaliação menos positiva sobre o cumprimento do objetivo do ICD e do IEV de consolidar e apoiar a democracia (ver pontos [6.27](#), [6.47](#) e [6.49](#)) e do objetivo do IEV de promover boas relações de vizinhança (ver ponto [6.56](#)). Apesar de terem assinalado lacunas na conceção e execução dos programas (ver pontos [6.14-6.16](#), [6.19](#), [6.24](#), [6.27](#), [6.39-6.43](#), [6.49](#)), forneceram exemplos de áreas em que ocorreram progressos, como o CPS (ver [caixa 6.1](#)) e projetos com objetivos "técnicos" (ver ponto [6.38](#)), e de instrumentos que contribuíam para proporcionar um apoio mais célere (FFUE) (ver ponto [6.13](#)) ou mais bem direcionado (geminação) (ver [caixa 6.2](#)).

6.62. Até ao final de 2019, a Comissão tinha despendido cerca de 40% do orçamento combinado do ICD e do IEV. Por conseguinte, as decisões sobre despesas tomadas nos próximos dois anos influenciarão a medida em que a Comissão alcançará os objetivos definidos para estes programas. Estas decisões serão sujeitas a uma avaliação final após 2022 (ver pontos [6.20](#) e [6.44](#)).

Anexos

Anexo 6.1 Objetivos do ICD e do IEV

OBJETIVOS GERAIS			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO ABREVIADA UTILIZADA NESTE CAPÍTULO	PARTE DA SELEÇÃO DO TRIBUNAL?
OG1 do ICD	Fomentar o desenvolvimento sustentável e inclusivo nos países e regiões parceiros e promover a democracia, o Estado de direito, a boa governação e o respeito pelos direitos humanos, tal como previsto no Tratado da União Europeia, tendo como principal objetivo a erradicação da pobreza	Erradicar a pobreza	SIM
OG1 do IEV	Criar um espaço de prosperidade partilhada e boa vizinhança envolvendo a UE e os países parceiros, desenvolvendo uma relação especial assente na cooperação, paz e segurança, responsabilização mútua e compromisso partilhado em relação aos valores universais da democracia, do Estado de direito e do respeito dos direitos humanos nos termos do Tratado sobre a EU	Criar um espaço de prosperidade partilhada e boa vizinhança	SIM

OBJETIVOS ESPECÍFICOS			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO ABREVIADA UTILIZADA NESTE CAPÍTULO	PARTE DA SELEÇÃO DO TRIBUNAL?
OE1 do ICD	Reduzir a pobreza e promover um desenvolvimento económico, social e ambiental sustentável	Promover um desenvolvimento sustentável	SIM
OE2 do ICD	Consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, a boa governação, os direitos humanos e os princípios do direito internacional aplicáveis	Consolidar e apoiar a democracia	SIM
OE1 do IEV	Promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, do Estado de direito, do princípio da igualdade e da luta contra todas as formas de discriminação, o estabelecimento de uma democracia profunda e sustentável, a promoção da boa governação, a luta contra a corrupção, o reforço da capacidade institucional a todos os níveis e o desenvolvimento de uma sociedade civil dinâmica, incluindo os parceiros sociais	Estabelecimento de uma democracia profunda e sustentável	SIM
OE2 do IEV	Integração progressiva no mercado interno da União e o reforço da cooperação setorial e intersetorial, nomeadamente através da aproximação legislativa e da convergência regulamentar em direção à União e a outros padrões internacionais relevantes, e um melhor acesso ao mercado, inclusive através de zonas de comércio livre abrangente e aprofundado, do desenvolvimento institucional e do investimento conexos, nomeadamente em interligações	Integração no mercado interno da UE	NÃO

OBJETIVOS ESPECÍFICOS			
NÚMERO DO OBJETIVO	TEXTO INTEGRAL DO OBJETIVO	VERSÃO ABREVIADA UTILIZADA NESTE CAPÍTULO	PARTE DA SELEÇÃO DO TRIBUNAL?
OE3 do IEV	Criação de condições para uma melhor organização da migração legal e a promoção de uma boa gestão da mobilidade das pessoas, para a aplicação dos acordos existentes e futuros, celebrados em conformidade com a Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade, e para a promoção dos contactos interpessoais, em especial no que diz respeito às atividades culturais, educacionais, profissionais e desportivas	Promoção de uma boa gestão da mobilidade	NÃO
OE4 do IEV	Apoio ao desenvolvimento inteligente, sustentável e inclusivo em todos os aspetos; redução da pobreza, nomeadamente através do desenvolvimento do setor privado, e a redução da exclusão social; promoção do reforço de capacidades nos domínios da ciência, da educação e, em especial, do ensino superior, da tecnologia, da investigação e da inovação; promoção da coesão económica, social e territorial interna; promoção do desenvolvimento rural; promoção da saúde pública; e apoio à proteção ambiental, à ação climática e à resistência às catástrofes	Apoio ao desenvolvimento sustentável	SIM
OE5 do IEV	Promoção de laços de confiança, de boas relações de vizinhança e de outras medidas que contribuam para a segurança em todos os seus aspetos, e a prevenção e resolução de conflitos, incluindo conflitos prolongados	Promoção de boas relações de vizinhança	SIM
OE6 do IEV	Reforço da cooperação a nível sub-regional e regional, da colaboração com os países vizinhos, bem como da cooperação transfronteiriça	Reforço da cooperação regional	NÃO

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2021.

Capítulo 7

Seguimento das recomendações

Índice

	Pontos
Introdução	7.1.-7.14.
O Tribunal analisou a execução das recomendações de 2016 dirigidas à Comissão e a outras entidades auditadas	7.2.-7.4.
De que forma a Comissão tratou as recomendações do Tribunal?	7.5.-7.12.
De que forma as outras entidades auditadas deram resposta às recomendações do Tribunal?	7.13.-7.14.
Conclusão	7.15.
Anexos	
Anexo 7.1 – Situação pormenorizada das recomendações de 2016 por relatório – Comissão Europeia	
Anexo 7.2 – Situação pormenorizada das recomendações de 2016 por relatório – outras entidades auditadas	

Introdução

7.1. Todos os anos, o Tribunal examina até que ponto as entidades auditadas tomaram medidas em resposta às suas recomendações. Este seguimento das recomendações do TCE é uma etapa importante no ciclo de auditoria, pois permite-lhe aferir se as entidades auditadas aplicaram as medidas recomendadas e deram resposta às questões assinaladas, constituindo um incentivo para as mesmas executarem as recomendações. É também importante para a conceção e o planeamento do trabalho futuro de auditoria do Tribunal e o acompanhamento dos riscos.

O Tribunal analisou a execução das recomendações de 2016 dirigidas à Comissão e a outras entidades auditadas

7.2. No presente ano, o Tribunal analisou recomendações de 33 dos 36 relatórios especiais publicados em 2016. As recomendações do Relatório Especial 09/2016, "Despesas relativas à dimensão externa da política de migração da UE nos países da Vizinhança Oriental e do Mediterrâneo Meridional até 2014", e do Relatório Especial 32/2016, "Assistência da UE à Ucrânia", não são abrangidas pelo âmbito deste exercício e serão objeto de seguimento no contexto de auditorias específicas. O Tribunal adiou também o seguimento das recomendações do Relatório Especial 29/2016, "Mecanismo Único de Supervisão: um bom início, mas são necessárias mais melhorias", por razões relacionadas com a pandemia de COVID-19.

7.3. No total, 315 recomendações foram objeto de seguimento, das quais 270 eram dirigidas à Comissão¹. As restantes 45 recomendações foram dirigidas a outras entidades auditadas, como o Serviço Europeu para a Ação Externa, o Banco Central Europeu e agências da UE. Como nos anos anteriores, as recomendações dirigidas aos Estados-Membros não são abrangidas pelo âmbito do exercício de seguimento. Em 2016, foram formuladas 38 recomendações com tais destinatários.

7.4. Para o seu trabalho de seguimento, o Tribunal utilizou exames documentais e entrevistas junto das entidades auditadas. A fim de assegurar uma análise justa e equilibrada, enviou as suas constatações às entidades auditadas e teve em conta as

¹ O número total de recomendações dirigidas à Comissão foi de 284, das quais 14 provinham dos relatórios especiais 09/2016 e 32/2016, que não são abrangidos pelo âmbito deste exercício.

suas respostas na análise final. Os resultados do trabalho do Tribunal refletem a situação no final de maio de 2020.

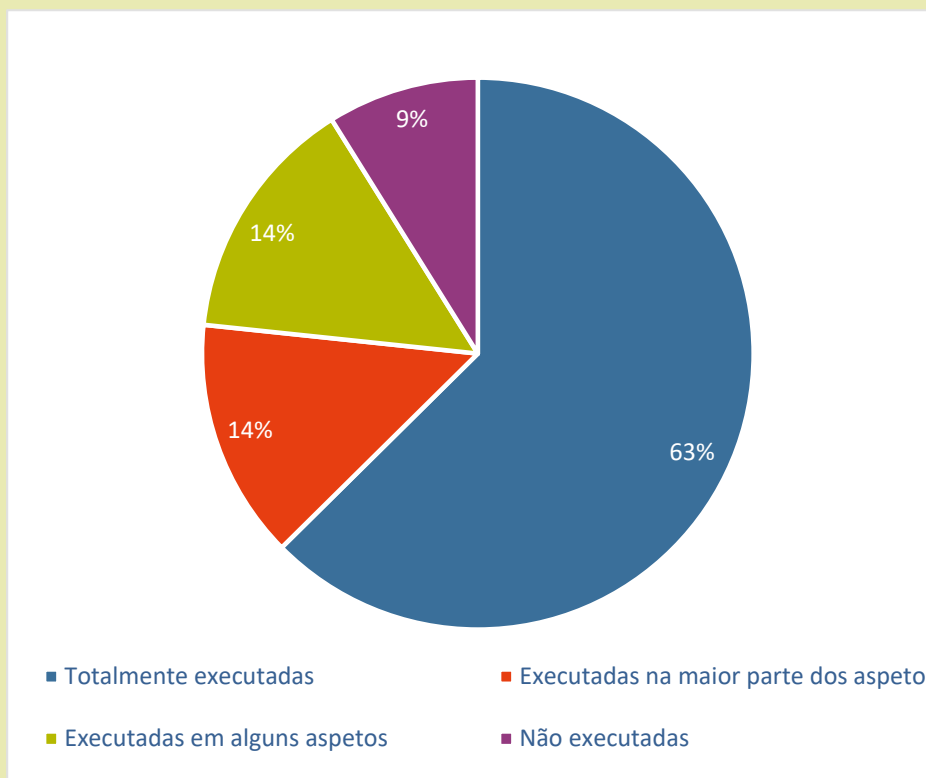
De que forma a Comissão tratou as recomendações do Tribunal?

7.5. A Comissão executou totalmente 169 (63%) das 270 recomendações do Tribunal, tendo executado outras 38 (14%) na maior parte dos aspetos.

7.6. No que se refere às restantes recomendações, a Comissão executou 39 (14%) em alguns aspetos e 24 (9%) não foram executadas de todo (ver [caixa 7.1](#)). No [anexo 7.1](#), apresenta-se o estado de execução das recomendações de forma mais pormenorizada, bem como uma breve descrição das melhorias e das insuficiências remanescentes quanto às recomendações que foram executadas apenas em alguns aspetos.

Caixa 7.1

Execução das recomendações constantes das auditorias de resultados de 2016 do Tribunal e dirigidas à Comissão



Fonte: TCE.

7.7. Em alguns domínios, a Comissão foi particularmente sensível às recomendações do Tribunal, tendo executado totalmente ou na maior parte dos aspetos todas as recomendações incluídas em 13 dos relatórios especiais do TCE. A [caixa 7.2](#) apresenta alguns exemplos.

Caixa 7.2

Exemplos de relatórios especiais em que todas as recomendações à Comissão foram executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos

- Relatório Especial 03/2016, "Combater a eutrofização no mar Báltico: são necessárias medidas adicionais e mais eficazes"
- Relatório Especial 16/2016, "Objetivos da UE em matéria de educação: programas harmonizados, mas insuficiências na medição do desempenho"
- Relatório Especial 20/2016, "Reforço da capacidade administrativa no Montenegro: registam-se progressos, porém são necessários melhores resultados em várias áreas fundamentais"
- Relatório Especial 25/2016, "O sistema de identificação das parcelas agrícolas: um instrumento útil para determinar a elegibilidade das terras agrícolas, mas a sua gestão ainda pode ser melhorada"
- Relatório Especial 35/2016, "Utilização do apoio orçamental para melhorar a mobilização das receitas internas na África Subsariana"

7.8. Os casos em que a Comissão não executou as recomendações do Tribunal resultaram sobretudo da sua não aceitação, ou aceitação apenas parcial, no âmbito do relatório especial em si. Entre as 24 recomendações que a Comissão não executou, encontram-se 20 que anteriormente não tinham sido aceites (ver exemplos na [caixa 7.3](#)).

Caixa 7.3

Exemplos de recomendações não aceites e que não foram executadas

A Comissão não aceitou a recomendação 12 do Relatório Especial 19/2016, "Execução do orçamento da UE através de instrumentos financeiros – ensinamentos a retirar do período de programação de 2007-2013". O TCE recomendou à Comissão a realização de uma análise comparativa dos custos de execução das subvenções e do apoio financeiro reembolsável para o período de programação de 2014-2020, pois considerou que informações precisas sobre estes custos seriam especialmente relevantes para a elaboração de propostas legislativas para o período pós-2020 e a determinação de um nível adequado de assistência técnica. A Comissão não a aceitou por razões de viabilidade, proporcionalidade e pertinência. Subsequentemente, no quadro da quitação relativa ao exercício de 2015², o Parlamento Europeu deu um forte apoio a esta recomendação.

A Comissão não aceitou a recomendação 5 do Relatório Especial 17/2016, "As instituições da UE podem fazer mais para facilitar o acesso aos seus contratos públicos". O Tribunal recomendou que a Comissão devia propor alterações ao Regulamento Financeiro da UE que permitissem uma análise rápida das queixas dos operadores económicos que considerem ter sido tratados de forma injusta. Essas análises deviam passar a ser uma etapa obrigatória antes que os operadores possam recorrer ao Provedor de Justiça da UE ou aos tribunais da UE. A Comissão não a aceitou com o fundamento de que tais alterações não eram necessárias, uma vez que o Regulamento Financeiro já continha disposições adequadas a este respeito. Subsequentemente, no quadro da quitação relativa ao exercício de 2015³, o Parlamento Europeu concordou com esta recomendação.

A Comissão não aceitou a recomendação 3 do Relatório Especial 26/2016, "Tornar a condicionalidade mais eficaz e mais simples continua a ser um desafio". O Tribunal recomendou que, para a PAC após 2020, a Comissão devia propor a adaptação das regras dos controlos no local relativos à condicionalidade, o que permitiria orientar de forma mais eficaz os principais pontos de controlo. A Comissão não aceitou a recomendação, alegando que tal não iria simplificar a condicionalidade, mas reduzir *de facto* o seu âmbito de aplicação. Por conseguinte, poderia resultar num abrandamento das regras relativas aos controlos no local, o que acabaria por prejudicar a eficácia da condicionalidade. Subsequentemente, no quadro da quitação relativa ao exercício de 2015⁴, o Parlamento Europeu solicitou igualmente que a Comissão melhorasse as regras dos controlos no local relativos à condicionalidade no âmbito da PAC pós-2020.

7.9. Ao todo, a Comissão não aceitou 27 das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal publicados em 2016. Posteriormente, 20 destas

recomendações não foram executadas, cinco foram executadas em alguns aspetos e duas foram executadas totalmente, apesar de inicialmente não terem sido aceites (ver exemplo na [caixa 7.4](#)).

Caixa 7.4

Exemplo de uma recomendação executada apesar da sua não aceitação inicial

A Comissão não aceitou a recomendação 2, alínea a), do Relatório Especial 34/2016, "Luta contra o desperdício alimentar: uma oportunidade para a UE melhorar a eficiência dos recursos na cadeia de abastecimento alimentar", de modo a não ficar limitada na sua função legislativa. A análise do Tribunal mostra que, mesmo assim, a Comissão aplicou esta recomendação no âmbito da sua proposta da PAC apresentada em junho de 2018.

7.10. Com a ajuda de uma base de dados⁵, a Comissão faz um acompanhamento contínuo das recomendações que aceitou, mas que ainda não foram executadas totalmente. Incluem-se, neste âmbito, recomendações dos relatórios especiais de 2015 que estavam pendentes desde o exercício de acompanhamento realizado pelo Tribunal no ano passado⁶. Contudo, a Comissão não acompanha ativamente, nem mantém na sua base de dados, quaisquer desenvolvimentos relativos às recomendações que considera terem sido executadas, mesmo quando o TCE não as considera plenamente aplicadas.

7.11. No exercício de seguimento do ano passado⁷, o Tribunal concluiu que a Comissão ainda não tinha executado totalmente 62 recomendações dos relatórios de 2015 do TCE. Este ano, 51 destas 62 recomendações continuam por executar, tendo a Comissão deixado de fazer o seu seguimento. A Comissão não tinha aceitado 14 destas 51 recomendações no âmbito dos relatórios especiais em si e considerou

² Resolução do Parlamento Europeu, de 27 de abril de 2017, sobre os relatórios especiais do Tribunal de Contas no âmbito da quitação à Comissão relativa ao exercício de 2015 (2016/2208(DEC)).

³ *Idem*.

⁴ *Idem*.

⁵ Designada "Recomendações, Ações, Quitação".

⁶ Ver Relatório Anual relativo a 2018, pontos 3.72 a 3.78.

⁷ Ver Relatório Anual relativo a 2018, anexo 3.3.

que as restantes 37 recomendações tinham sido totalmente executadas à data do exercício de seguimento do ano passado, embora o TCE tenha sido do entendimento contrário.

7.12. A Comissão continuou a fazer o seguimento das 11 recomendações restantes do conjunto de 62 que não tinham sido executadas na totalidade. De acordo com a sua base de dados, a Comissão concluiu entretanto a execução de quatro destas 11 recomendações (ver exemplo na [caixa 7.5](#)). Quanto às restantes sete recomendações, considera que foram parcialmente executadas e prevê vir a aplicar a maioria dos aspetos remanescentes em 2020.

Caixa 7.5

Exemplo de uma recomendação de 2015 que a Comissão considera ter sido executada desde o exercício de seguimento do ano passado

No exercício de seguimento do ano passado apresentado no relatório anual relativo a 2018, o Tribunal concluiu que a recomendação 1, alínea a), do Relatório Especial 10/2015, "Devem intensificar-se os esforços para resolver os problemas relacionados com a contratação pública nas despesas da Coesão da União Europeia", tinha sido executada na maior parte dos aspetos.

O TCE recomendou que a funcionalidade da base de dados fosse alargada a fim de disponibilizar mais informações aos utilizadores. Desde o exercício do ano passado, a Comissão melhorou a base de dados. Em resultado desta evolução, a Comissão considera agora que a recomendação 1, alínea a), foi totalmente executada, embora o TCE não tenha ainda procedido à análise do novo sistema.

De que forma as outras entidades auditadas deram resposta às recomendações do Tribunal?

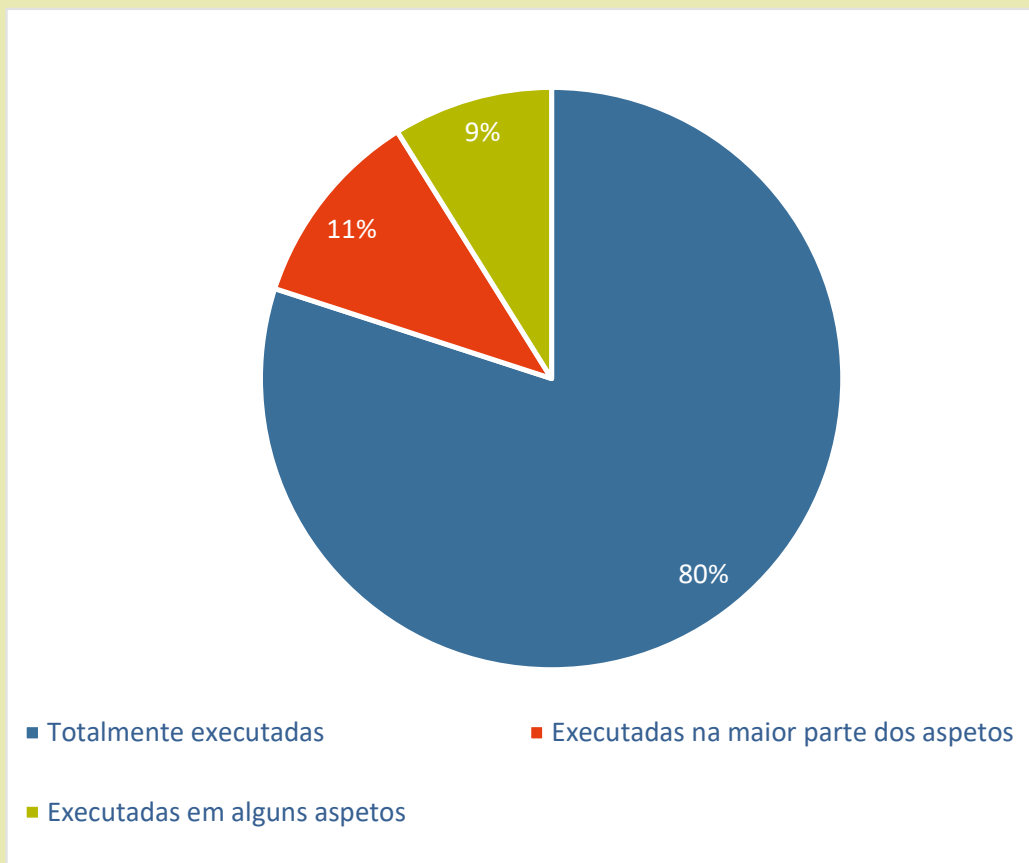
7.13. Em 2016, quatro relatórios especiais (ver [caixa 7.6](#)) abrangidos pelo presente exercício continham 45 recomendações dirigidas a outras entidades que não a Comissão. Algumas recomendações foram dirigidas em simultâneo a várias entidades auditadas.

Caixa 7.6

Relatórios especiais de 2016 que incluem recomendações dirigidas a outros organismos que não a Comissão

- Relatório Especial 04/2016, "O Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia deve alterar os seus mecanismos de execução e alguns elementos da sua conceção para alcançar o impacto esperado"
- Relatório Especial 07/2016, "Gestão, pelo Serviço Europeu para a Ação Externa, dos seus edifícios em todo o mundo"
- Relatório Especial 12/2016, "Utilização das subvenções pelas agências: nem sempre é adequada ou comprovadamente eficaz", com recomendações dirigidas ao Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças, à Agência Europeia do Ambiente, à Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e à Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas
- Relatório Especial 17/2016, "As instituições da UE podem fazer mais para facilitar o acesso aos seus contratos públicos", com recomendações dirigidas à Comissão Europeia, ao Parlamento Europeu, ao Conselho da União Europeia e ao Banco Central Europeu

7.14. A percentagem de recomendações dirigidas a outras instituições e organismos da UE que foi executada é maior do que relativamente às recomendações dirigidas à Comissão. As instituições e organismos da UE executaram totalmente 36 (80%) das 45 recomendações que lhes foram dirigidas, tendo executado outras cinco (11%) na maioria dos aspetos (ver [caixa 7.7](#)). As restantes quatro (9%) recomendações foram executadas em alguns aspetos. No [anexo 7.2](#), apresenta-se o estado de execução das recomendações de forma mais pormenorizada, bem como uma breve descrição das melhorias e das insuficiências remanescentes quanto às recomendações que foram executadas apenas em alguns aspetos.

Caixa 7.7**Execução das recomendações das auditorias de resultados de 2016 do Tribunal dirigidas a outros organismos que não a Comissão**

Fonte: TCE.

Conclusão

7.15. A maior parte das recomendações das auditorias de desempenho do Tribunal foi executada. A taxa de execução pela Comissão é inferior à das restantes entidades auditadas. Há margem para mais progressos no que diz respeito às recomendações que não foram executadas de todo e às que apenas foram executadas parcialmente.

Anexos

Anexo 7.1 – Situação pormenorizada das recomendações de 2016 por relatório – Comissão Europeia

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
RE 1/2016	"Apoio ao rendimento dos agricultores: o sistema da Comissão para medição do desempenho está bem concebido e assenta em dados fiáveis?"	1	92			A Comissão melhorou a recolha de estatísticas, de modo a refletir mais fielmente o nível de vida dos agricultores e a fornecer melhores informações sobre o seu rendimento agrícola. No entanto, as estatísticas da Comissão ainda não dão informações sobre o rendimento disponível dos agricultores, que seriam necessárias para fazer comparações com os rendimentos disponíveis noutros setores económicos, a fim de justificar o apoio da UE ao rendimento dos agricultores.	
		2 (primeiro travessão)	94			A Comissão alterou o regulamento relativo às contas económicas da agricultura (CEA) para o alinhar com as normas relativas às contas nacionais estabelecidas no Sistema Europeu de Contas (SEC 2010). Embora, em geral, esta alteração tenha sido simples de executar, teve pouco ou nenhum impacto na estimativa do	

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
						rendimento dos agricultores em alguns países. A Comissão ainda não começou a estudar o modo de avaliar os fatores identificados pelo Tribunal como tendo uma influência significativa no rendimento dos agricultores. Além disso, ainda não propôs um regulamento para tornar a recolha de dados sobre os preços e as rendas dos terrenos um requisito legal.	
		2 (segundo travessão)	94			A Comissão decidiu tornar a recolha de dados a nível regional um requisito legal, mas ainda não publicou o correspondente instrumento modificativo ao abrigo do regulamento relativo às CEA.	
		2 (terceiro travessão)	94	X			
		2 (quarto travessão)	94			A Comissão começou a chamar a atenção para a incomparabilidade dos indicadores de rendimento baseados nas CEA entre Estados-Membros. Porém, estes indicadores ainda não são utilizados corretamente.	
		3	95		X		

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
		4	96			A Comissão obteve e publicou os inventários dos métodos aplicados por 24 Estados-Membros para a elaboração das CEA e dos relatórios de qualidade conexos, mas ainda não procedeu a uma avaliação da qualidade das CEA em toda a UE.	
		5	98			A Comissão realizou controlos no local em três Estados-Membros e incentivou todos os Estados-Membros a utilizar melhor o potencial do sistema. Tomou, igualmente, medidas para melhorar os dados da RICA. No entanto, não acordou calendários claros com os Estados-Membros visitados para dar resposta às insuficiências assinaladas. A precisão estatística dos inquéritos ainda não é conhecida, aguardando-se os resultados de um estudo sobre a matéria lançado em 2018.	
		6 (primeiro travessão)	100			A Comissão apresentou uma proposta legislativa relativa à nova PAC pós-2020. De acordo com a proposta, será elaborado um plano estratégico da PAC para cada Estado-Membro, que incluirá objetivos operacionais, cenários de base, objetivos intermédios e metas. Nenhum destes aspetos foi já definido, estando pendentes da	

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
						elaboração dos planos estratégicos da PAC e da sua aprovação pela Comissão. Até à data, não é claro de que forma a Comissão poderia assegurar que os planos têm objetivos ambiciosos, uma vez que o regulamento proposto não estabelece a necessidade de apresentar elementos de prova do cenário de base, a fim de permitir à Comissão avaliar a ambição dos objetivos. Além disso, não são definidas metas quantificadas a nível da UE.	
		6 (segundo travessão)	100		X		
		6 (terceiro travessão)	100		X		
RE 2/2016	"Relatório sobre o seguimento dos Relatórios Especiais do Tribunal de Contas Europeu, relativo ao exercício de 2014"		29, alínea a)			Em 2016, a Comissão começou a realizar balanços bianuais, no âmbito dos quais as DG são convidadas a comunicar e analisar as suas recomendações em aberto e as correspondentes respostas, ações, justificações, datas de conclusão e documentos de apoio. A análise das recomendações em aberto poderia, no entanto, ser melhorada para mostrar os	

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
						progressos realizados em tempo útil relativamente às medidas corretivas e as respostas poderiam incluir mais factos e referências mais claras aos documentos comprovativos. Encontra-se em discussão uma nova base de dados.	
			29, alínea b)		X		
			29, alínea c)		X		
			29, alínea d)			A Comissão introduziu a categoria "parcialmente executada" e está a acompanhar as recomendações em aberto. Contudo, a análise mostra que esta categoria não é utilizada de forma abrangente e consistente. Várias recomendações na fase inicial (ou seja, aceites) também poderiam ser incluídas nesta categoria, que não é objeto de um acompanhamento separado.	
RE 3/2016	"Combater a eutrofização no mar Báltico: são necessárias medidas	1, alínea a)	117		X		
		1, alínea b)	117	X			

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
	adicionais e mais eficazes"	2, alínea a)	121	X			
		2, alínea b)	121	X			
		2, alínea c)	121	X			
		2, alínea d)	121	X			
		3	125	X			
RE 4/2016	"O Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia deve alterar os seus mecanismos de execução e alguns elementos da sua conceção para alcançar o impacto esperado"	1	106	X			
RE 5/2016		1	112	X			
		2	113	X			

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
	"A Comissão garantiu uma aplicação eficaz da Diretiva Serviços?"	3	114	X			
		4	116	X			
		5	117	X			
		6	118	X			
		7	119			Num esforço para acelerar todo o processo, a Comissão definiu métodos para dar início a procedimentos por infração sem recurso ao mecanismo EU Pilot, sempre que adequado. A Comissão não concordou em partilhar informações sobre questões resolvidas através do EU Pilot.	
		8	120	X			
RE 6/2016	"Programas de erradicação, controlo e vigilância destinados a limitar as doenças animais"		72, alínea a)			Embora a Comissão tenha envidado esforços para criar um sistema destinado a facilitar o intercâmbio de informações epidemiológicas, o mesmo é atualmente limitado, pois o Sistema de Informação sobre Doenças dos Animais (ADIS) ainda não está operacional. Será necessário examinar em que medida o ADIS trará valor acrescentado em termos de fornecer informações epidemiológicas mais	

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
						pormenorizadas e facilitar a sua atualização com o WAHIS +.	
			72, alínea b)	X			
			72, alínea c)	X			
			72, alínea d)	X			
RE 8/2016	"O transporte ferroviário de mercadorias na UE ainda não está no rumo certo"	1	97	X			
		2, alínea a)	97	X			
		2, alínea b)	97	X			
		3, alínea a)	97	X			
		3, alínea b)	97	X			
		4, alínea a)	97			As matrizes de acompanhamento foram parcialmente desenvolvidas, mas não foram estabelecidas metas intermédias, sendo necessário melhorar a qualidade dos dados.	

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
		4, alínea b)	97			O inquérito efetuado não abrange uma vasta gama ou um número significativo de utilizadores da rede ferroviária e não cobre toda a rede ferroviária.	
		4, alínea c)	97	X			
		5	97	X			
		6, alínea a)	100		X		
		6, alínea b)	100		X		
		7, alínea a)	100		X		
		7, alínea b)	100	X			
		8	100			Os planos de atividades e as estratégias dos gestores de infraestrutura estão em vigor e foram comunicados à Comissão, mas o processo de verificação está ainda numa fase inicial.	

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
RE 10/2016	"Necessidade de mais melhorias para assegurar uma aplicação eficaz do procedimento relativo aos défices excessivos"	1	131	X			
		1	131	X			
		2	132	X			
		3	135	X			
		3	135			Embora os relatórios de missão demonstrem que o Eurostat solicitou determinados dados durante as visitas no local, este necessita ainda de avaliar as fontes dos dados e de verificar adequadamente que o processo de compilação – desde as fontes dos dados, passando pelos ajustamentos efetuados e até aos dados finais – está em conformidade com as normas aplicáveis.	
		3	135			O Eurostat reviu e melhorou os seus procedimentos internos no que se refere ao período de tempo relativo à publicação dos relatórios das visitas. Registou-se uma certa melhoria em termos de redução do tempo necessário para a publicação destes relatórios, mas o Eurostat continua a não cumprir as suas orientações internas em matéria de publicação.	

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
		4	136	X			
		5	137	X			
		6	139	X			
		7 (primeiro travessão)	141	X			
		7 (segundo travessão)	141	X			
		7 (terceiro travessão)	141				X
		7 (quarto travessão)	141	X			
		8	143			A Comissão aumentou a tónica nos níveis de dívida e demonstrou que os instrumentos disponíveis ao abrigo do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) revisto podem ser utilizados de forma eficaz para melhorar o cumprimento da regra relativa à dívida. Apenas os procedimentos relativos aos défices excessivos (PDE) futuros irão fornecer	

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
						<p>elementos de prova sobre se os ajustamentos exigidos proporcionam uma trajetória de convergência realista e credível, que conduza ao cumprimento da regra relativa à dívida, especialmente tendo em conta o nível inicial da dívida. Nas suas recomendações em matéria de PDE dirigidas aos cinco Estados-Membros que foram objeto de um PDE após a publicação do RE 10/2016, a Comissão também não especificou níveis anuais da dívida em relação ao PIB compatíveis com as metas para o défice. Outra questão com impacto material no PDE é a pandemia de COVID-19 e as suas consequências económicas. Em 20 de março de 2020, a Comissão adotou uma comunicação sobre a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral ao abrigo do PEC. A ativação desta cláusula foi aprovada pelos ministros das finanças da UE em 23 de março de 2020, não suspendendo os procedimentos do PEC, mas permitindo aos Estados-Membros afastarem-se dos requisitos orçamentais que de outra forma seriam aplicáveis. Em consequência, em 20 de maio de 2020 a Comissão publicou vários relatórios no âmbito do artigo 126º, nº 3. Nesse</p>	

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
						momento, porém, não apresentou ao Conselho uma decisão que sujeitasse Estados-Membros ao PDE. A Comissão esclareceu que esta decisão se deveu ao nível excecional de incerteza criado pelo surto de COVID-19, designadamente quanto ao estabelecimento de um caminho credível para a política orçamental.	
		9	145	X			
		9	145				X
		10	147	X			
		10	147				X
		11	149				X
RE 11/2016	"Reforço da capacidade administrativa na antiga República jugoslava da Macedónia:	1, alínea i)	68	X			
		1, alínea ii)	68	X			
		1, alínea iii)	68	X			
		2, alínea i)	69	X			

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
	progressos limitados num contexto difícil"	2, alínea ii)	69	X			
		3	70	X			
		4, alínea i)	71	X			
		4, alínea ii)	71		X		
		5	72	X			
		6, alínea i)	73	X			
		6, alínea ii)	73	X			
		6, alínea iii)	73	X			
		6, alínea iv)	73	X			
RE 13/2016	"Assistência da UE no reforço da administração pública da Moldávia"	1	77	X			
		2	77	X			
		3	77		X		

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
		4	77	X			
		5	77		X		
		6	77	X			
RE 14/2016	"Iniciativas políticas e apoio financeiro da UE para a integração dos ciganos: realizaram-se progressos significativos na última década, mas são necessários mais esforços no terreno"	2, alínea a)	127		X		
		2, alínea b)	127	X			
		4	131		X		
		7	131		X		
		8, alínea a)	133				X
		8, alínea b)	133				X
RE 15/2016	"A Comissão geriu de forma eficaz a ajuda humanitária prestada a populações afetadas por conflitos na Região dos	1	58		X		
		2	59		X		
		3	60		X		
		4	60		X		
		5	61	X			

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
	Grandes Lagos Africanos?"	6	62	X			
		7	62	X			
		8	63	X			
RE 16/2016	"Objetivos da UE em matéria de educação: programas harmonizados, mas insuficiências na medição do desempenho"	1	93	X			
		2 (primeiro travessão)	93	X			
		2 (segundo travessão)	93	X			
		4	93	X			

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
RE 17/2016	"As instituições da UE podem fazer mais para facilitar o acesso aos seus contratos públicos"	1	103	X			
		2	104	X			
		3	105	X			
		4	105	X			
		5	106	X			
		6	107				X
		7	108	X			
		8	108	X			
		9	109	X			
RE 18/2016	"O sistema da UE para a certificação de biocombustíveis sustentáveis"	1, alínea a)	76			A Diretiva Energias Renováveis II (DER II) versa sobre a alteração indireta do uso do solo, estabelecendo determinados limites para a produção de biocombustíveis com elevado risco de gerar alterações indiretas do uso do solo. Todavia, a Diretiva não se debruça sobre os potenciais efeitos socioeconómicos negativos, uma vez que estes permanecem fora do âmbito de competência da Comissão quanto à avaliação dos regimes voluntários. Em resultado, a transposição da Diretiva ainda não foi concluída.	

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
		1, alínea b)	76				X
		1, alínea c)	76		X		
		2, alínea a)	77		X		
		2, alínea b)	77		X		
		3, alínea a)	78			Os atos de execução devem ser adotados até 30 de junho de 2021, mas a "ação adequada" a tomar pela Comissão quando os Estados-Membros suscitam questões ainda não foi definida. A própria Comissão não tem um poder claro e direto para efetuar controlos nos Estados-Membros, a fim de verificar se as operações de certificação dos regimes cumprem as normas.	
		3, alínea b)	78			O modelo de avaliação mais recente da Comissão inclui um ponto que se refere explicitamente aos <i>sistemas de apresentação de denúncias</i> . Contudo, a existência de um sistema de apresentação de denúncias não está contemplada em nenhum documento	

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
						juridicamente vinculativo em vigor. Além disso, este modelo é limitado, uma vez que não abrange nenhum dos elementos específicos enumerados na recomendação do Tribunal.	
		4	79		X		
		5	80	X			
RE 19/2016	"Execução do orçamento da UE através de instrumentos financeiros – ensinamentos a retirar do período de programação de 2007-2013"	1, alínea a)	151	X			
		1, alínea b)	151	X			
		2	151	X			
		3	154			A Comissão forneceu definições de "efeito de alavanca" nos regulamentos pertinentes, bem como orientações de cálculo adicionais. No entanto, as definições e orientações não abordam o isolamento dos recursos atraídos por fundos da UE, o que significa que o rácio de alavancagem continuará a ser exagerado em certos casos.	
		4	154		X		
		5	154	X			

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
		6	154	X			
		7	154	X			
		8	157	X			
		9	157	X			
		10, alínea a)	162	X			
		10, alínea b)	162				X
		11, alínea a)	162	X			
		12	162				X
RE 20/2016	"Reforço da capacidade administrativa no Montenegro: registam-se progressos, porém são necessários melhores resultados"	1	42	X			
		2	44	X			
		3, alínea i)	45	X			
		3, alínea ii)	45	X			
		4, alínea i)	46	X			

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
	em várias áreas fundamentais"	4, alínea ii)	46	X			
		5	47	X			
RE 21/2016	"Assistência de Pré-Adesão da UE no reforço da capacidade administrativa dos Balcãs Ocidentais: uma meta-auditoria"	1	68	X			
		2	69	X			
		3	72	X			
		4	74		X		
		5	75	X			
RE 22/2016	"Programas de assistência ao desmantelamento nuclear da UE na Lituânia, na Bulgária e na Eslováquia: registaram-se alguns progressos desde 2011 mas existem desafios significativos para o futuro"	1, alínea c)	111	X			
		2, alínea a)	112	X			
		4	117		X		
		5	117		X		
		6	118		X		
		7	119	X			
		8	120	X			

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
RE 23/2016	"Transporte marítimo na UE: em águas revoltas – muitos investimentos ineficazes e insustentáveis"	1, alínea a)	105			Foram realizados estudos e a base de dados TEntec está em funcionamento, embora com informações limitadas sobre a capacidade dos portos. Não obstante, ainda não existe um sistema de acompanhamento operacional para o controlo regular da capacidade dos 104 portos da rede principal.	
		1, alínea b)	105				X
		1, alínea c)	105			Os trabalhos relativos à última atualização do plano de execução pormenorizado estão em curso, mas o plano ainda não foi desenvolvido.	
		2, alínea a)	110	X			
		2, alínea b)	110	X			
		2, alínea c)	110		X		
		3, alínea a)	110	X			

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
		3, alínea b)	110	X			
		4, alínea a)	110		X		
		4, alínea b)	110				X
		5, alínea a)	114				X
		5, alínea b)	114	X			
		5, alínea c)	114	X			
		7, alínea a)	114				X
		7, alínea b)	114	X			
RE 24/2016	"São necessários mais esforços para dar a conhecer melhor e	1	117		X		
		2, alínea a)	120		X		

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
	fazer cumprir as regras relativas a auxílios estatais na política de coesão"	2, alínea b)	120	X			
		2, alínea c)	120	X			
		3, alínea a)	122	X			
		4, alínea a)	124	X			
		4, alínea b)	124				X
		4, alínea c)	124	X			
		4, alínea d)	124				X
		4, alínea e)	124				X
		5, alínea a)	130	X			
		5, alínea b)	130	X			

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
RE 25/2016	"O sistema de identificação das parcelas agrícolas: um instrumento útil para determinar a elegibilidade das terras agrícolas, mas a sua gestão ainda pode ser melhorada"	2	76	X			
		4	78	X			
		5	80	X			
		6	80	X			
RE 26/2016	"Tornar a condicionalidade mais eficaz e mais simples continua a ser um desafio"	1	74			A Comissão ponderou incluir um indicador baseado na taxa de incumprimento no conjunto de indicadores para a PAC pós-2020. Porém, ainda não desenvolveu um conjunto de indicadores para avaliar o desempenho da condicionalidade.	
		2	75			A Comissão melhorou a partilha de informações entre serviços sobre infrações em matéria de condicionalidade. A DG ENV está atualmente a analisar os resultados das estatísticas da DG AGRI; se necessário, as duas DG analisarão conjuntamente as potenciais causas profundas de eventuais violações sistémicas, a fim de propor soluções.	
		3	76				X

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
		4	77	X			
		5	78			Foi desenvolvida e aplicada uma metodologia para medir os custos da condicionalidade. No entanto, o estudo para medir os custos constituiu um exercício pontual: não foi utilizado para reduzir os custos de execução da condicionalidade nem para avaliar se os custos incorridos eram proporcionais aos resultados alcançados.	
		6	79			A proposta relativa à PAC pós-2020 estabelece requisitos mínimos genéricos para as sanções. O sistema de controlo e de sanções mantém-se o mesmo e, a fim de assegurar uma aplicação mais harmonizada das sanções a nível da UE, continua a ser necessário clarificar os conceitos de gravidade, extensão, permanência, recorrência e intenção. A questão de saber se esta aplicação harmonizada das sanções fará parte das regras de execução ou dos atos delegados permanece em aberto.	
RE 27/2016	"A governação na Comissão Europeia é	1	66		X		
		2, alínea a)	66	X			

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
	um exemplo das melhores práticas?"	2, alínea b)	66	X			
		2, alínea c)	66	X			
		2, alínea d)	66	X			
		2, alínea e)	66		X		
		2, alínea f)	66			A Comissão simplificou as informações sobre o nível de erros facultadas no relatório anual sobre a gestão e a execução. O Tribunal está a realizar uma auditoria que examinará a fiabilidade das taxas de erro apresentadas pela Comissão no domínio da coesão.	
		2, alínea g)	66		X		
		2, alínea h)	66		X		

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
RE 28/2016	"Ameaças sanitárias transfronteiriças graves na UE: foram tomadas medidas importantes, mas é necessário ir mais longe"	1, alínea a)	118	X			
		1, alínea b)	118	X			
		1, alínea c)	118	X			
		1, alínea d)	118	X			
		2, alínea a)	119	X			
		2, alínea b)	119	X			
		3, alínea a)	120		X		
		3, alínea b)	120		X		
		3, alínea c)	120	X			
		4, alínea a)	121	X			

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
		4, alínea b)	121	X			
		4, alínea c)	121	X			
RE 30/2016	"Eficácia do apoio da UE aos setores prioritários nas Honduras"	1, alínea a)	64	X			
		1, alínea b)	64	X			
		1, alínea c)	64	X			
		2, alínea a)	65	X			
		2, alínea b)	65	X			
		2, alínea c)	65	X			
		3	66	X			
		4	67	X			
RE 31/2016		1	95	X			

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
	"Utilizar pelo menos um em cada cinco euros do orçamento da UE em ação climática: os trabalhos em curso são ambiciosos mas existe o sério risco de não serem suficientes"	2, alínea a)	95			Todos os anos, a Comissão apresenta informações consolidadas sobre os progressos registados no cumprimento do objetivo global de 20% no seu relatório anual de gestão e desempenho, no mapa previsional das receitas e despesas e na síntese de desempenho dos programas. Estas informações também constam de alguns Relatórios Anuais de Atividades (RAA). No entanto, a Comissão não inclui informações completas sobre os progressos na realização dos objetivos específicos da ação climática em todos os relatórios anuais de atividade pertinentes.	
		2, alínea c)	95				X
		3	96			A Comissão financiou um estudo externo sobre as necessidades de financiamento, a fim de apresentar uma análise das disposições em vigor quanto à integração das questões climáticas e ao acompanhamento das despesas neste domínio. As avaliações da Comissão analisam o financiamento necessário à concretização do objetivo da	

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
						referida integração, mas não as necessidades em termos de alterações climáticas.	
		4	100			Na proposta para a PAC pós-2020, verifica-se uma redução de 100% para 40% do coeficiente relativo aos pagamentos no âmbito de condicionantes naturais ou de outras condicionantes específicas das zonas. O coeficiente de 100% proposto para todos os compromissos ambientais e climáticos não está em consonância com o princípio da prudência.	
		5	102				X
		6, alínea a)	103				X
		6, alínea b)	103			A Comissão incluiu indicadores de resultados relacionados com o clima nas propostas para o período pós-2020 relativas à PAC e ao FEDER/Fundo de Coesão. Estas áreas abrangem 70% da contribuição prevista para as despesas no domínio do clima no orçamento total da UE para 2021-2027. Não obstante, continuam por definir indicadores relacionados com o clima em todos os domínios que contribuem para a	

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
						concretização dos objetivos climáticos (com exceção da PAC e do FEDER/FC, para os quais existem propostas).	
		6, alínea c)	103	X			
		7, alínea a)	109				X
		7, alínea b)	109			A Comissão propôs aumentar o objetivo de integração das questões climáticas na PAC pós-2020, bem como reforçar os requisitos relacionados com o clima através de uma condicionalidade reforçada. Apesar do forte empenho da Comissão em fazer face às alterações climáticas, ainda não é claro, nesta fase, se este contribuirá para aumentar as despesas em ação climática.	

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
RE 33/2016	"Mecanismo de Proteção Civil da União: a coordenação das respostas a catástrofes fora da UE tem sido geralmente eficaz"	1, alínea a)	74	X			
		1, alínea b)	74	X			
		1, alínea c)	74	X			
		1, alínea d)	74	X			
		2, alínea a)	74	X			
		2, alínea b)	74	X			
		2, alínea c)	74	X			
		2, alínea d)	74	X			
		3, alínea a)	74	X			
		3, alínea b)	74	X			

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
		3, alínea c)	74	X			
		3, alínea d)	74	X			
		4	74	X			
		5, alínea a)	74	X			
		5, alínea b)	74	X			
RE 34/2016	"Luta contra o desperdício alimentar: uma oportunidade para a UE melhorar a eficiência dos recursos na cadeia de abastecimento alimentar"	1	84			A prorrogação do mandato da Plataforma da UE para as Perdas e o Desperdício Alimentares e a anunciada nova prioridade dada ao Pacto Ecológico Europeu são indícios da importância que o combate ao desperdício alimentar assume na política da União. É todavia necessário elaborar um novo plano de ação, ao passo que algumas das ações do Plano de Ação para a Economia Circular ainda estão em curso e prevê-se agora que estejam concluídas em 2021.	
		2, alínea a)	86	X			

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
		2, alínea b)	86	X			
		2, alínea c)	86			A EFSA participa no trabalho de base destinado a desenvolver futuras orientações e práticas de intercâmbio entre os Estados-Membros em matéria de redistribuição de excedentes alimentares. A data de conclusão de algumas das orientações em preparação foi atualizada para 31.12.2021.	
		3, alínea a)	87			As orientações da UE sobre a doação de alimentos foram publicadas em outubro de 2017. O levantamento e a análise do quadro político e regulamentar nos Estados-Membros parecem estar numa situação de impasse, o que suscita dúvidas quanto à data de conclusão atualizada de 30 de junho de 2020.	
		3, alínea b)	87				X
		3, alínea c)	87	X			
		3, alínea d)	87	X			

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
RE 35/2016	"Utilização do apoio orçamental para melhorar a mobilização das receitas internas na África Subsariana"	1, alínea a)	70	X			
		1, alínea b)	70	X			
		2, alínea a)	72	X			
		2, alínea b)	72	X			
		3	73	X			
		4	74	X			
		5	75	X			
		6	76	X			
RE 36/2016	"Avaliação das modalidades de encerramento dos programas de coesão e de desenvolvimento rural no período de 2007-2013"	1	118				X
		2	127			Na proposta da Comissão para o período pós-2020, foi introduzido um novo mecanismo de análise do desempenho, que permite à Comissão aferir se as metas programáticas foram cumpridas e, se necessário, impor correções financeiras nos casos de desempenho insuficiente. No caso do FEADER, a Comissão não calcula uma taxa de	

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
						risco residual a nível do programa tendo em conta as correções financeiras resultantes das auditorias de conformidade. Assim, não há qualquer garantia de que o erro remanescente de um programa não exceda o nível de materialidade.	
		3	127			Não está previsto um relatório específico sobre as concretizações alcançadas e o resultado final do encerramento para o período de vigência do programa no seu conjunto.	
		4	131			Foram alcançadas algumas melhorias quanto à redução da sobreposição dos períodos de elegibilidade; contudo, uma parte das sobreposições persistirá. No que se refere à coesão, não há requisitos para que os Estados-Membros apresentem todos os documentos de encerramento até seis meses após a data final de elegibilidade.	
		6	133	X			
		7	141	X			

Anexo 7.2 – Situação pormenorizada das recomendações de 2016 por relatório – outras entidades auditadas

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
RE 4/2016	"O Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia deve alterar os seus mecanismos de execução e alguns elementos da sua conceção para alcançar o impacto esperado"	Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT)					
		2	107	X			
		3	108	X			
		4	109	X			
RE 7/2016	"Gestão, pelo Serviço Europeu para a Ação Externa, dos seus edifícios em todo o mundo"	Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)					
		1	68		X		
		2	68	X			
		3	70		X		
		4	71			Foram concluídos alguns acordos de renegociação dos acordos relativos às rendas e às condições pelas delegações e residências da UE e, de um modo geral, as condições melhoraram em comparação com a situação há cinco anos. O SEAE manteve o aumento das despesas relativas aos edifícios no seu orçamento sob controlo. No entanto, ainda não	

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
						foi criado um mecanismo (painel) que dê uma visão geral da carteira e permita acompanhar as taxas de mercado das delegações e residências da UE. É necessário um esforço específico para cobrir, pelo menos, os 50 acordos mais dispendiosos em vigor para as instalações das delegações e residências da UE.	
		5	71			Foram desenvolvidas as normas de medição a aplicar pelas delegações da UE e organizaram-se sessões de informação para o pessoal das delegações. O <i>software</i> de gestão imobiliária Immogest foi atualizado com dados de novas medições. Contudo, para satisfazer plenamente as necessidades, este <i>software</i> necessita ainda de melhorias significativas, como a inclusão de mais informações sobre os custos/rendas dos edifícios, a categorização do espaço utilizável (por tipo de utilização) e informações sobre as superfícies de colocação e as rendas correspondentes. As interfaces do Immogest com outras bases de dados precisam de ser melhoradas para reduzir a necessidade de introdução manual de dados provenientes de outros sistemas.	
		6	72		X		

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
		7	72			O Tribunal assinala que, entre 2015 e 2019, o SEAE melhorou a atribuição de prioridades no respeitante a trabalhos a realizar/acordos a celebrar nos dois anos seguintes. O SEAE precisa ainda de melhorar o seu planeamento a médio prazo quanto aos edifícios. Ainda que o SEAE considere que um plano evolutivo de sete anos abrange um período de tempo muito longo, deve ser concebido um plano que abranja pelo menos três a quatro anos, e a sua execução deve ser acompanhada com uma ênfase específica nos resultados, custos e calendário. Este planeamento intercalar é essencial para apoiar a estratégia imobiliária do SEAE de modo mais concreto. Os dois principais documentos de planeamento (estratégia imobiliária e planeamento a médio prazo) devem ser mais harmonizados.	
		8	72			Cerca de 50% dos contratos de arrendamento incluem agora uma opção de compra. A melhoria das informações referentes aos processos imobiliários e à prospeção de mercado teve um impacto positivo na decisão de arrendar ou comprar. Não obstante, falta ainda estabelecer uma visão geral da carteira e uma análise das oportunidades de	

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
						arrendamento ou compra, iniciadas pelos serviços centrais e geridas de forma centralizada. Deve ser desenvolvido um método para realizar análises económicas adequadas das opções entre compra e arrendamento, com base em indicadores adequados, como o valor atualizado líquido. Deve ser aplicado o mesmo indicador a todas as opções; em caso de aquisição, o valor residual (de mercado) do ativo após o seu ciclo de vida deve ser estimado e integrado no cálculo.	
RE 12/2016	"Utilização das subvenções pelas agências: nem sempre é adequada ou comprovadamente eficaz"	Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC)					
		1	53	X			
		2	54	X			
		4	56	X			
		5	57	X			
		Agência Europeia do Ambiente (AEA)					
		1	53		X		
		2	54		X		

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
		4	56	X			
		5	57	X			
		Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA)					
		1	53	X			
		2	54	X			
		5	57	X			
		Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (Frontex)					
		1	53	X			
		2	54	X			
		3	55	X			
		4	56	X			
		5	57	X			
RE 17/2016	"As instituições da UE podem fazer mais para facilitar o acesso aos	Parlamento Europeu					
		1	103	X			
		3	105	X			

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
	seus contratos públicos"	4	105	X			
		5	106	X			
		7	108	X			
		9	109	X			
		Conselho da União Europeia					
		1	103	X			
		3	105	X			
		4	105	X			
		5	106	X			
		7	108	X			
		9	109	X			
		Banco Central Europeu					
		1	103	X			
		3	105	X			
		4	105	X			
		5	106	X			

RE	Título do relatório	Nº	Ponto do RE	Totalmente executada	Executada na maior parte dos aspetos	Executada em alguns aspetos (breve resumo das melhorias e insuficiências que subsistem)	Não executada
		7	108	X			
		9	109	X			

Apêndice

Abordagem e metodologia da auditoria

- 1) A metodologia da auditoria de resultados do Tribunal está definida no Manual da Auditoria de Resultados, disponível no seu [sítio Internet](#). Nas suas auditorias, o Tribunal segue as [Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo \(ISSAI\)](#) em matéria de auditorias de resultados.

PARTE 1 – Capítulo 1: Quadro de desempenho

- 2) Todos os anos, o Tribunal examinará um aspeto diferente do *quadro de desempenho*. O tema selecionado para o relatório deste ano é a comunicação de alto nível da Comissão sobre as informações de desempenho, através do Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) e das declarações sobre os programas. O Tribunal examinou se a Comissão tem um processo sólido para a elaboração destes relatórios e se estes proporcionam uma imagem clara, abrangente e equilibrada do desempenho dos programas de despesas da UE.
- 3) Para responder a estas questões, o Tribunal analisou, entre outros elementos:
 - a) os RAGE relativos a 2019 e anos anteriores;
 - b) as declarações sobre os programas do projeto de orçamento para 2021 e dos anos anteriores;
 - c) os *Relatórios Anuais de Atividades* das Direções-Gerais da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI) e da Política Regional e Urbana (DG REGIO) relativos a 2019 e anos anteriores;
 - d) os conjuntos de instruções e modelos mais recentes, e os anteriores, para a elaboração das declarações sobre os programas e dos Relatórios Anuais de Atividades.
- 4) No âmbito da auditoria, o Tribunal efetuou visitas de auditoria à Comissão (Secretariado-Geral e Direções-Gerais do Orçamento (DG BUDG), DG AGRI e DG REGIO), a fim de examinar e debater a conceção e o funcionamento dos procedimentos para:
 - a) recolher dados sobre o desempenho dos Estados-Membros e verificar a sua qualidade e fiabilidade;

- b) elaborar, analisar e adotar os Relatórios Anuais de Atividades, as declarações sobre os programas e o RAGE.

PARTE 2 – Capítulos 2 a 6: Desempenho dos programas de despesas da UE

- 5) Nos capítulos 2 a 6, o Tribunal incide sobre os resultados alcançados pelos programas da UE ao abrigo das rubricas 1a, 1b, 2, 3 e 4 do quadro financeiro plurianual (QFP) para 2014-2020. O objetivo consistiu em determinar a quantidade de informações de desempenho pertinentes que estão disponíveis e, com base nessas informações, avaliar o desempenho dos programas de despesas da UE.

Amostra do Tribunal

- 6) Existem 58 programas de despesas ao abrigo do QFP para 2014-2020. Para a sua avaliação, o Tribunal constituiu uma amostra de nove (ver [quadro 1](#)), tendo selecionado dois programas por rubrica do QFP (à exceção da rubrica 3 do QFP, a mais pequena, da qual selecionou apenas um programa), de entre os quatro maiores (em termos de orçamento) de cada rubrica. Sempre que possível, foram selecionados pares de programas estreitamente relacionados (rubricas 1b, 2 e 3), que poderão vir a produzir alguns dos seus resultados conjuntamente. No seu conjunto, os nove programas de despesas abrangidos representam 74% de todos os pagamentos efetuados até ao final de 2019 relativamente às autorizações do atual QFP.

Quadro 1 – Amostra de programas de despesas no âmbito dos capítulos 2 a 6 constituída pelo Tribunal

Capítulo	Rubrica do QFP	Programa de despesas selecionado
2	1a: Competitividade para o crescimento e o emprego	Horizonte 2020; <i>Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos</i>
3	1b: Coesão económica, social e territorial	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional; <i>Fundo de Coesão</i>
4	2: Crescimento sustentável: recursos naturais	<i>Fundo Europeu Agrícola de Garantia;</i> <i>Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural</i>
5	3: Segurança e cidadania	Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração
6	4: Europa Global	Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento; Instrumento Europeu de Vizinhança

Fonte: TCE.

- 7) Cada programa de despesas tem entre um e vinte objetivos (gerais e/ou específicos). O Tribunal examinou o desempenho dos programas de despesas em função de uma seleção desses objetivos (ver anexos 2.1, 3.1, 4.1, 5.1 e 6.1). Abrangeu todos os objetivos gerais e uma seleção de objetivos específicos escolhidos pela sua relevância e relação com um objetivo geral e com objetivos de nível superior da UE.

Análise

- 8) O Tribunal baseou a sua avaliação nas informações sobre o desempenho emitidas pela Comissão, designadamente:
- a) o RAGE relativo a 2019;
 - b) as declarações sobre os programas pertinentes para o projeto de orçamento para 2021;
 - c) os Relatórios Anuais de Atividades relativos a 2019 das Direções-Gerais pertinentes;
 - d) avaliações relativas ao desempenho dos programas no âmbito do QFP atual e do anterior;

- e) diversos relatórios de desempenho específicos dos programas.
- 9) O Tribunal complementou estas informações com constatações recentes dos seus próprios trabalhos de auditoria e de análise. Não dispunha de resultados próprios em relação a todos os objetivos dos programas selecionados.
- 10) O Tribunal verificou as informações da Comissão sobre o desempenho em termos da plausibilidade e da coerência com as suas próprias constatações, mas não auditou a sua fiabilidade.
- 11) O Tribunal centrou-se nas informações mais recentes relativas às últimas versões dos programas de despesas da UE no âmbito do QFP para 2014-2020. Uma vez que as *avaliações ex post* destes programas só serão realizadas muito depois do final do período do atual QFP e que não estão disponíveis avaliações intercalares de todos os programas, foi necessário recorrer frequentemente a informações sobre o desempenho dos programas anteriores no âmbito do QFP para 2007-2013. Ao fazê-lo, o Tribunal teve em consideração o âmbito das alterações na conceção e execução dos programas entre os dois períodos.

Análise de indicadores

- 12) No âmbito da sua avaliação do desempenho, o Tribunal analisou as informações dos indicadores de desempenho apresentadas nas declarações sobre os programas pertinentes para o projeto de orçamento para 2021. Procedeu igualmente a uma comparação com as anteriores declarações sobre os programas.
- 13) Os nove programas da amostra estão abrangidos por um total de 262 indicadores, um número superior ao indicado nas próprias declarações sobre os programas. A razão é que os indicadores dessas declarações são frequentemente compostos por dois ou mais subindicadores, cada um com as suas bases de referência, metas e conjuntos de valores reais alcançados, e o Tribunal contabilizou cada um dos subindicadores como um indicador distinto.
- 14) O Tribunal classificou todos os indicadores como sendo de recursos, realizações, resultados ou impacto. Embora a legislação de alguns programas faça o mesmo, a Comissão não classificou todos os seus indicadores desta forma. Em alguns casos, a classificação do Tribunal, que se baseia nas orientações da Comissão para legislar melhor, pode diferir da estabelecida na legislação.
- 15) A análise realizada pelo Tribunal aos indicadores incluiu um cálculo dos progressos realizados até à data na concretização da meta, utilizando a base de referência pertinente (ver [quadro 2](#)). Só foi possível fazê-lo nos casos em que

estavam disponíveis dados quantificados relativos à base de referência, à meta e aos valores reais mais recentes.






Quadro 2 – Cálculo do grau de concretização da meta (a partir da base de referência)


Base de referência	Valor real mais recente	Meta	Cálculo	Grau de concretização da meta
20	40	70	$(40-20)/(70-20)$	40%

Fonte: TCE.

- 16) Além disso, o Tribunal avaliou se cada indicador registava "progressos suficientes" para alcançar a meta e apresenta esta informação em sínteses gráficas dos indicadores (ver [quadro 3](#)).

Quadro 3 – Representação gráfica da análise dos progressos realizados

Símbolo	Significado	Observações
	"progressos suficientes"	Com base nos dados disponíveis, é provável que o indicador alcance a sua meta dentro do prazo.
	"progressos suficientes"; sem meta quantificada	Com base nos dados disponíveis, é provável que o indicador alcance a sua meta dentro do prazo. A meta não é quantificada, mas é suficientemente específica para se avaliar a probabilidade de ser alcançada.
	"progressos insuficientes"	Com base nos dados disponíveis, NÃO é provável que o indicador alcance a sua meta dentro do prazo.
	"progressos insuficientes"; sem meta quantificada	Com base nos dados disponíveis, NÃO é provável que o indicador alcance a sua meta dentro do prazo. A meta não é quantificada, mas é suficientemente específica para se avaliar a probabilidade de ser alcançada.
	não é claro	Com base nos dados disponíveis, não é possível afirmar com confiança se é provável que o indicador alcance, ou não, a sua meta.

Símbolo	Significado	Observações
	não é claro; sem meta quantificada	Com base nos dados disponíveis, não é possível afirmar com confiança se é provável que o indicador alcance, ou não, a sua meta. Não existe uma meta quantificada.

Fonte: TCE.

- 17) O **quadro 4** apresenta exemplos da forma como o Tribunal avaliou se um determinado indicador registava "progressos suficientes" para concretizar a sua meta e explica os critérios aplicados. Estes critérios não foram aplicados automaticamente, tendo os indicadores sido examinados um a um, com base nas informações disponíveis e recorrendo ao juízo profissional.

Quadro 4 – Exemplos da avaliação do Tribunal aos progressos realizados

Informações nas declarações sobre os programas	Avaliação do Tribunal	Critérios e fundamentação
Base de referência (2013): 50 Meta (2023): 150 Objetivo intermédio (2018): 100 Valor mais recente (2018): 90 Valores anteriores (2017): 80; (2016): 70	PROGRESSOS INSUFICIENTES	Critério: Se houver um objetivo intermédio para o ano relativamente ao qual o Tribunal dispõe dos dados mais recentes, o indicador regista "progressos suficientes" se esse objetivo intermédio tiver sido alcançado. Fundamentação: Objetivo intermédio não alcançado.
Base de referência (2013): 50 Meta (2023): 150 Objetivo intermédio (2019): 100 Valor mais recente (2018): 90 Valores anteriores (2017): 80; (2016): 70	PROGRESSOS SUFICIENTES	Critério: Se não houver um objetivo intermédio para o ano relativamente ao qual o Tribunal dispõe dos dados mais recentes, mas houver para outro ano, o indicador regista "progressos suficientes" se a evolução até à data estiver em consonância com esse objetivo intermédio. Fundamentação: Tendo em conta os progressos constantes na concretização da meta durante o período de 2016-2018, é provável que a meta para 2019 seja alcançada.

Informações nas declarações sobre os programas	Avaliação do Tribunal	Critérios e fundamentação
Base de referência (2013): 50 Meta (2023): 150 Objetivo intermédio: nenhum Valor mais recente (2018): 80 Valores anteriores (2017): 75; (2016): 70; (2015): 60; (2014): 55	PROGRESSOS INSUFICIENTES	<p>Critério: Se não houver um objetivo intermédio, o indicador regista "progressos suficientes" se a evolução até à data estiver, de um modo geral, em consonância com uma progressão linear da base de referência até à meta, ou se os valores reais até à data revelarem um perfil de evolução mais "exponencial", com um arranque lento e uma aceleração nos anos subsequentes.</p> <p>Fundamentação: O grau de concretização da meta é de 30%, significativamente inferior ao valor linear de 50% que seria de esperar a meio da execução, e os valores reais até à data não mostram uma aceleração.</p>
Base de referência (2013): 50 Meta (2023): 150 Objetivo intermédio: nenhum Valor mais recente (2018): 80 Valores anteriores (2017): 63; (2016): 55; (2015): 52; (2014): 51	PROGRESSOS SUFICIENTES	<p>Critério: Se não houver um objetivo intermédio, o indicador regista "progressos suficientes" se a evolução até à data estiver, de um modo geral, em consonância com uma progressão linear da base de referência até à meta, ou se os valores reais até à data revelarem um perfil de evolução mais "exponencial", com um arranque lento e uma aceleração nos anos subsequentes.</p> <p>Fundamentação: O grau de concretização da meta é de 30%, significativamente inferior ao valor linear de 50% que seria de esperar a meio da execução. No entanto, os valores reais registados até à data mostram uma aceleração clara que, se se mantiver, torna provável que a meta seja alcançada.</p>
Base de referência (2013): 50	PROGRESSOS SUFICIENTES;	<p>Critério: Se a meta não for quantificada, o indicador regista</p>

Informações nas declarações sobre os programas	Avaliação do Tribunal	Critérios e fundamentação
Meta (2023): aumentar Objetivo intermédio: nenhum Valor mais recente (2018): 60 Valores anteriores (2017): 56; (2016): 55; (2015): 52; (2014): 51	SEM META QUANTIFICADA	<p>"progressos suficientes" se as condições da meta tiverem sido cumpridas até à data ou se for provável que sejam cumpridas.</p> <p>Fundamentação: A meta não quantificada consiste em "aumentar" e todos os valores registados até à data estão acima da base de referência, cumprindo assim os termos da meta.</p>
Base de referência (2013): 50 Meta (2023): manter Objetivo intermédio: nenhum Valor mais recente (2018): 40 Valores anteriores (2017): 46; (2016): 49; (2015): 52; (2014): 51	PROGRESSOS INSUFICIENTES	<p>Critério: Se a meta não for quantificada, o indicador regista "progressos suficientes" se as condições da meta tiverem sido cumpridas ou se for provável que sejam cumpridas.</p> <p>Fundamentação: A meta consiste em "manter", ou seja, é igual à base de referência, mas o valor real mais recente é 20% inferior à base de referência.</p>
Base de referência (2013): 50 Meta (2023): 150 Objetivo intermédio: nenhum Valores mais recentes (2018): 90	NÃO É CLARO; SEM META QUANTIFICADA	<p>Critério: Se não houver um objetivo intermédio, o indicador regista "progressos suficientes" se a evolução até à data estiver, de um modo geral, em consonância com uma progressão linear da base de referência até à meta, ou se os valores reais até à data revelarem um perfil de evolução mais "exponencial", com um arranque lento e uma aceleração nos anos subsequentes.</p> <p>Fundamentação: O grau de concretização da meta é de 40%, ou seja, 10 pontos percentuais abaixo do valor linear de 50% que seria de esperar a meio da execução. Não existem outros dados disponíveis que mostrem se os progressos na</p>

Informações nas declarações sobre os programas	Avaliação do Tribunal	Critérios e fundamentação
		concretização da meta foram lineares ou mais exponenciais.
Base de referência (2013): 50 Meta: não definida Objetivo intermédio: nenhum Valor mais recente (2018): 90	NÃO É CLARO; SEM META QUANTIFICADA	Fundamentação: Se não existir uma meta, é impossível avaliar se o indicador regista "progressos suficientes".
Base de referência (2013): 50 Meta (2023): 150 Objetivo intermédio (2019): 100 Valor mais recente: não existem dados	NÃO É CLARO	Fundamentação: Se não existirem dados sobre o grau de concretização da meta, é impossível avaliar se o indicador regista "progressos suficientes".

Fonte: TCE.

- 18) A análise dos indicadores baseia-se em dados da Comissão que não foram auditados pelo Tribunal. A avaliação sobre se os indicadores registam "progressos suficientes" diz respeito à análise do Tribunal sobre a probabilidade de um determinado indicador alcançar a sua meta. Contudo, a análise não incide sobre a pertinência do indicador relativamente aos objetivos e às ações do programa, nem o nível de ambição da meta. Por exemplo, um indicador pode não ser afetado pelas ações realizadas ao abrigo do programa ou pode não ser pertinente para o objetivo do programa, e a respetiva meta pode não refletir ambição suficiente. Por conseguinte, os indicadores só por si não refletem necessariamente a concretização dos objetivos do programa. Uma análise exaustiva do desempenho de um programa implica analisar os dados relativos aos indicadores em conjunto com outras informações quantitativas e qualitativas.
- 19) No entanto, o Tribunal considera que os indicadores fornecem geralmente informações úteis sobre determinados aspetos do desempenho dos programas. Nos capítulos 2 a 6, o relatório apresenta sínteses gráficas dos indicadores. Além disso, as limitações do valor informativo destes são explicadas no capítulo 1 e, quando pertinente, no texto que acompanha as sínteses dos indicadores.

Testes de desempenho das operações

- 20) Outra parte da auditoria do Tribunal consistiu em avaliar o desempenho dos programas utilizando uma amostra de operações testadas no decurso dos trabalhos no âmbito da Declaração de Fiabilidade. O Tribunal verificou se estas operações estavam em conformidade com os objetivos do programa em causa e se cumpriam, ou se era provável que cumprissem, eventuais metas de desempenho.

PARTE 3 – Capítulo 7 – Seguimento das recomendações

- 21) Verificar o seguimento das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal é uma tarefa recorrente. No capítulo 7, o Tribunal analisa em que medida foram executadas as recomendações formuladas em relatórios especiais publicados em 2016. As recomendações são classificadas como tendo sido totalmente executadas, executadas na maior parte dos aspetos, executadas em alguns aspetos ou não executadas.

**Respostas das instituições ao Relatório
do Tribunal de Contas Europeu sobre o
desempenho do orçamento da UE –
Situação no final de 2019**

Índice

	Página
Capítulo 1	Quadro de desempenho
	Respostas da Comissão Europeia
	316
Capítulo 2	Competitividade para o Crescimento e o Emprego
	Respostas da Comissão Europeia
	326
Capítulo 3	Coesão económica, social e territorial
	Respostas da Comissão Europeia
	334
Capítulo 4	Recursos Naturais
	Respostas da Comissão Europeia
	341
Capítulo 5	Segurança e cidadania
	Respostas da Comissão Europeia
	352
Capítulo 6	Europa Global
	Respostas da Comissão Europeia
	362
Capítulo 7	Seguimento das recomendações
	Respostas da Comissão Europeia
	370

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU SOBRE O DESEMPENHO DO ORÇAMENTO DA UE – SITUAÇÃO NO FINAL DE 2019

«CAPÍTULO 1 - QUADRO DE DESEMPENHO»

INTRODUÇÃO

A Comissão dá a máxima prioridade ao desempenho dos programas de despesas da UE e compromete-se a apresentar informações de alta qualidade sobre o desempenho. A Comissão congratula-se com o trabalho do TCE sobre o desempenho do orçamento da UE e com o reconhecimento das melhorias introduzidas pela Comissão no relatório de desempenho sobre o orçamento da UE. A Comissão continuará a aperfeiçoar o sistema no futuro, nomeadamente executando as recomendações nos domínios que podem ser melhorados indicados pelo TCE no relatório em causa. O quadro de desempenho reforçado e simplificado para o quadro financeiro plurianual para 2021-2027 representa uma oportunidade única de realizar novos progressos com base nos ensinamentos retirados.

Exemplos importantes de melhorias realizadas nos últimos anos incluem a apresentação de informações sobre o desempenho num documento mais sintetizado e de fácil leitura (Síntese do desempenho dos programas, SDP); a integração da SDP como anexo ao relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE), criando assim uma ligação entre os procedimentos de adoção do orçamento e de quitação; a avaliação sistemática do desempenho dos programas nas fichas de programa e na SDP; e o facto de os relatórios serem agora mais equilibrados, realçando tantos os sucessos como os domínios que podem ser melhorados.

Os capítulos 2 a 6 do relatório apresentam a avaliação do TCE sobre o desempenho de nove programas de despesas selecionados no final de 2019. A Comissão considera que os programas contribuem significativamente para alcançar as prioridades e os objetivos da UE. As informações qualitativas e quantitativas sobre o desempenho disponíveis no final de 2019 demonstram que os programas estão a evoluir bem em relação às metas definidas no início do período de programação. A execução está a acelerar, nomeadamente para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, cujas metas estão definidas para 2023. Só será possível retirar conclusões definitivas em relação ao desempenho dos programas após o encerramento dos programas, com base nas avaliações finais.

1.3 A Comissão publica vários relatórios que abrangem o desempenho em geral. Na maioria dos relatórios específicos que constam da figura 1.1 é dada ênfase ao desempenho do orçamento da UE.

Primeiro ponto – A secção 1 do relatório anual sobre a gestão e a execução apresenta uma síntese de alto nível do desempenho do orçamento da UE, centrando-se em programas-chave.

Este ano, o relatório é complementado por informações mais pormenorizadas sobre o desempenho programa a programa na «Síntese do desempenho dos programas» (anexo 1). A síntese resume as principais mensagens relativas ao desempenho constantes das fichas de programa que acompanham o projeto de proposta de orçamento para 2021.

Primeiro ponto – A secção 2, relativa ao controlo interno e à gestão financeira, presta informações sobre as ações da Comissão para garantir a boa gestão financeira do orçamento da UE.

Segundo ponto – As fichas de programa prestam informações sobre o desempenho dos programas de despesas utilizando informação quantitativa dos indicadores de desempenho e informação qualitativa. Esta última é fundamental para entender o desempenho do programa, nomeadamente o contexto

político e económico, em que ponto do ciclo do programa se encontra o programa e a identificação dos elementos fora do controlo da Comissão que afetam o desempenho do programa.

1.4 No que respeita ao anexo 1.1 sobre o seguimento da recomendação 5, emitida em 2016, desde 2017, os serviços centrais incluem nas instruções para os relatórios anuais de atividades (RAA) a obrigação de os serviços divulgarem as fontes de todos os dados de desempenho e de avaliarem a fiabilidade desses dados. Os dados considerados não fiáveis devem ser eliminados, exceto se os serviços os considerarem necessários para fornecer elementos contextuais. Nestes casos, para fins de transparência, os serviços devem introduzir uma declaração de exoneração de responsabilidade em relação à qualidade desses dados de desempenho. No que respeita às fichas de programa, a Comissão compromete-se a continuar a introduzir melhorias, conforme referido nas respostas da Comissão ao presente relatório.

No que se refere ao anexo 1.1 sobre o seguimento da recomendação 6, emitida em 2016, a Comissão aceitou parcialmente a recomendação, embora a sua presença global na Web tenha sido recentemente reorganizada numa estrutura de portal, incluindo páginas Web com informações sobre o desempenho.

A Comissão introduziu melhorias específicas na apresentação de informações sobre desempenho na Internet¹. Estas melhorias abrangeram áreas como a reorganização do conteúdo para um acesso mais intuitivo aos documentos relacionados com o desempenho e os resultados, melhores descrições dos documentos estratégicos e de prestação de informações, uma melhor função de pesquisa para longas listas de documentos de desempenho, bem como melhorias na arquitetura de informação, etiquetas e ligações.

As ações empreendidas refletem uma utilização sensível e responsável dos recursos, tendo em conta a dimensão do público-alvo para informações sobre o desempenho. A presença da Comissão na Internet e as informações fornecidas na Internet estão constantemente em evolução, com base em testes, necessidades do utilizador, objetivos organizacionais e tecnologia.

PROCEDIMENTO PARA ELABORAR RELATÓRIOS DE ALTO NÍVEL SOBRE O DESEMPENHO

1.7 Terceiro ponto – As fichas de programa para o projeto de orçamento de 2014, publicadas em 2013, não abrangem o desempenho dos programas de 2007-2013 devido à transição de fichas de atividades (que abrangem o período 2007-2013) para fichas de programa (que abrangem o período 2014-2020).

1.11 A circular sobre o orçamento fornece às direções-gerais explicações pormenorizadas relativas aos passos operacionais para elaborar a SDP (secção 4.12). Conforme referido no ponto 1.6, a SDP contém um resumo das informações constantes das fichas de programa, para as quais a circular sobre o orçamento fornece instruções pormenorizadas. Além disso, os serviços centrais discutem a preparação da SDP com os serviços da Comissão nas audições orçamentais para a preparação do projeto de orçamento.

1.12 Os critérios de seleção para os indicadores apresentados na SDP são claramente definidos na nota metodológica:

- disponibilidade dos dados;
- pertinência do indicador em relação aos objetivos específicos e às ações do programa.

¹ https://ec.europa.eu/info/strategy_pt.

A diferença nos progressos entre a lista completa de indicadores das fichas de programa e os indicadores selecionados na SDP varia entre programas (de diferenças negativas a positivas, em certos casos).

A SDP inclui apenas indicadores para os quais estão disponíveis os dados necessários para calcular o respetivo progresso no cumprimento da meta. Este requisito explica parte da diferença no cálculo da percentagem de indicadores que se encontram «no bom caminho» entre as fichas de programa e a SDP.

1.14 A Comissão reconhece a importância de informações sólidas e fiáveis sobre o desempenho e compromete-se a apresentar informações de alta qualidade sobre o desempenho.

Embora não esteja em posição de controlar totalmente ou garantir a fiabilidade das informações sobre o desempenho, a Comissão tomou medidas para atenuar os riscos conexos.

1.15 Os dados apresentados nos diferentes relatórios sobre o desempenho baseiam-se nas informações disponíveis mais recentes no momento da elaboração do relatório. Quando os valores atualizados ficam disponíveis, refletindo nomeadamente desfasamentos temporais na recolha de dados nos Estados-Membros ou por terceiros, esses valores são comunicados no conjunto de fichas de programa seguinte. Estas atualizações são uma característica inerente da recolha de dados num ambiente complexo e em rápida evolução.

1.17 Com base nos artigos 20.º a 22.º do Regulamento Disposições Comuns (UE) n.º 1303/2013, a reserva de desempenho é aplicada ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) da mesma forma que para outros FEEL.

A DG AGRI coloca a tónica em assegurar a solidez e fiabilidade dos valores intermédios e dos relatórios conexos. Um ano antes da análise do desempenho, o processo foi explicado no Comité do Desenvolvimento Rural. Além disso, em estreito diálogo com os Estados-Membros, a DG AGRI realizou uma verificação rigorosa dos indicadores do quadro de desempenho e da comunicação dos mesmos.

1.18 Primeiro ponto – A auditoria foi realizada numa fase inicial da execução do quadro comum de acompanhamento e avaliação. Após uma auditoria de seguimento, o Serviço de Auditoria Interna reconheceu o vasto trabalho realizado pela DG AGRI na preparação da PAC 2021-2027 e o quadro de acompanhamento e de avaliação do desempenho conexo com repercussões positivas no atual acompanhamento e elaboração de relatórios da PAC 2014-2020.

Segundo ponto – A Comissão refere que, em resposta às três recomendações emitidas pelo SAI no seu relatório de auditoria sobre o acompanhamento do desempenho, as direções-gerais auditadas prepararam um plano de ação que foi aceite pelo Serviço de Auditoria Interna da Comissão em 2 de março de 2020.

Duas recomendações para a Direção-Geral REGIO (uma «muito importante» e uma «importante») já foram comunicadas como executadas ao Serviço de Auditoria Interna em julho de 2020 e a terceira («muito importante») será plenamente executada até ao final de 2022, conforme previsto no plano de ação.

1.19 Uma avaliação *ex ante* (ou avaliação de impacto) apoia novos programas e instrumentos financeiros, enquanto uma avaliação retrospectiva (*ex post*) avalia o funcionamento de programas e instrumentos existentes (em conformidade com as «Orientações para Legislar Melhor» e as ferramentas n.º 10 e n.º 43). A avaliação é uma análise baseada em dados objetivos da medida em que uma intervenção existente é eficaz, eficiente, pertinente para as necessidades patentes, coerente tanto

internamente como com outras intervenções da UE e obteve valor acrescentado para a UE. As avaliações *ex ante* e *ex post* analisam os impactos mais significativos. A profundidade da análise do impacto das ações políticas depende do calendário e da natureza das avaliações, estabelecidos na base jurídica, e, frequentemente, dos dados fornecidos pelos Estados-Membros e outros parceiros ou organizações.

1.22 A Comissão compromete-se a apresentar informações de alta qualidade sobre o desempenho, que são alvo de especial atenção nas instruções e na preparação dos relatórios sobre o desempenho. Embora a Comissão dependa e continue a depender dos Estados-Membros e de terceiros para a prestação de informações sobre o desempenho fiáveis e atempadas, os serviços da Comissão têm instruções para assegurar que eventuais problemas de fiabilidade são comunicados de forma transparente.

1.23 Os dados que não sejam considerados fiáveis não são incluídos no RAGE. No que respeita às fichas de programa, a Comissão tem a obrigação de prestar informações sobre todos os indicadores de desempenho definidos na legislação do programa. Prevê-se a identificação das fontes dos dados e a sinalização de eventuais problemas de fiabilidade, um requisito que será abordado de forma mais explícita nas instruções permanentes para a circular sobre o orçamento no futuro.

QUALIDADE DOS RELATÓRIOS DE ALTO NÍVEL SOBRE O DESEMPENHO

1.24 Os indicadores de desempenho incluídos nas fichas de programa são definidos na legislação subjacente. Há aspetos do desempenho do programa que os indicadores não captam, ou captam parcialmente, devido às suas limitações inerentes. Não obstante, a Comissão considera que, em geral, todos os indicadores são pertinentes para avaliar o desempenho dos programas.

O Regulamento (UE) 2018/1046 (Regulamento Financeiro) exige que a Comissão comunique, nas fichas de programa, informações sobre todos os indicadores definidos nas bases jurídicas dos programas de despesas aprovados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, com base em propostas apresentadas pela Comissão.

1.25 Nas fichas de programa e na SDP para o projeto de orçamento de 2021, a Comissão melhorou ainda a qualidade da informação sobre o desempenho, por exemplo:

- no cálculo do progresso no cumprimento da meta na SDP, através da inclusão de bases de referência (se pertinentes); e
- utilizando uma abordagem mais coerente na utilização de fórmulas.

A Comissão sublinha que é necessário ter em conta questões relacionadas com a viabilidade e os custos, bem como o facto de ser necessário um compromisso correspondente, em especial, dos Estados-Membros e dos beneficiários, de apresentarem atempadamente dados de elevada qualidade.

Primeiro ponto – Os indicadores de realizações têm uma ligação direta à intervenção e, portanto, são essenciais para acompanhar o desempenho do programa.

A combinação adequada de tipos de indicadores (de recursos, realizações, resultados, impactos) depende das características do programa.

Segundo ponto – Serão disponibilizadas informações adicionais sobre o desempenho no final do ciclo 2014-2020 do QFP, sobretudo para indicadores de resultados e impacto. O facto de a disponibilidade de informações sobre o desempenho ser mais limitada durante os primeiros anos reflete a combinação

de diferentes tipos de indicadores de desempenho. Nem todos os indicadores recebem atualizações anuais devido à recolha de dados ou a outros problemas estruturais. Trata-se de uma especificidade desses indicadores, e não de um problema de qualidade. Para o projeto de orçamento de 2021, apenas 1 % dos indicadores não têm dados disponíveis e 6 % dos indicadores têm informações com mais de 2 anos.

Terceiro ponto – A Comissão considera que é possível transformar uma série de metas qualitativas em metas quantitativas. Foi o que se fez, por exemplo, na SDP relativa aos indicadores do FEAGA. Esta abordagem resulta numa percentagem inferior de indicadores para os quais não é possível calcular o progresso no cumprimento da meta.

Quarto ponto – Para alguns programas, por exemplo, sujeitos a gestão partilhada, a revisão das metas é um processo normal para responder às circunstâncias socioeconómicas em evolução nos Estados-Membros, ou a alterações à dotação financeira.

No que respeita ao Quadro 1.6, a base jurídica do Horizonte 2020² especifica, pela primeira vez num programa de Investigação e Inovação, uma lista de indicadores-chave de desempenho obrigatórios a utilizar no seu sistema de avaliação e acompanhamento. Em 2015, um ano após o início do programa e num esforço de oferecer máxima transparência, a Comissão publicou uma síntese abrangente³ de todos os indicadores do Horizonte 2020. Apresentou definições, tipos e fontes de dados necessários para o seu cálculo, valores de referência, quando disponíveis, e metas definidas até ao final do Horizonte 2020 que se referem também ao desfasamento temporal entre o final do programa e a obtenção das realizações e dos resultados dos projetos.

A metodologia utilizada para calcular bases de referência e metas para os indicadores de desempenho para o QFP 2021-2027 será publicada juntamente com a lista de novos indicadores.

1.26 A Comissão considera estes objetivos interligados e complementares. Por exemplo, os objetivos relativos ao clima estabelecidos a nível internacional são refletidos de forma adequada nas prioridades políticas da União e nos objetivos dos programas de despesas.

1.27 A Comissão tem um compromisso de longa data com a promoção da igualdade de género e, mais recentemente, com a aplicação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A igualdade de género é apoiada por uma variedade de políticas e instrumentos da UE, enquanto 45 dos 60 programas de despesas no período de programação atual contribuem para os ODS. As fichas de programa têm duas secções dedicadas à comunicação de informações sobre o contributo dos programas para estas prioridades.

A Comissão procura constantemente melhorar a prestação de informações. Para o projeto de orçamento de 2021, a secção relativa aos ODS foi reforçada para apresentar exemplos ilustrativos da contribuição de cada programa contribui para os ODS em questão e demonstrar a coerência política entre a elaboração do orçamento da UE e os ODS.

Além disso, conforme comunicado na Estratégia para a Igualdade de Género da Comissão, a Comissão está atualmente a trabalhar no desenvolvimento de um sistema para acompanhar as despesas relativas à igualdade de género ao nível do programa.

² https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/fp/h2020-eu-establact_en.pdf.

³ https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/fp/h2020-eu-establact_en.pdf.

Para além das fichas de programa e do RAGE, a Comissão também fornece informações sobre estas prioridades noutras publicações (por exemplo, relatório de acompanhamento do Eurostat sobre os ODS, incluindo o ODS 5 sobre igualdade de género).

1.28 A Comissão congratula-se com a avaliação positiva do TCE sobre a introdução da SDP como anexo ao RAGE. A Comissão considera que esta melhoria apoia a ligação entre os procedimentos de adoção do orçamento e de quitação.

1.30 Primeiro ponto – Os princípios de uma boa gestão financeira (eficácia, eficiência e economia) são aspetos importantes da gestão financeira na Comissão. Tal reflete-se em grande medida nas Secções 1 e 2 do Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento da UE.

A eficácia analisa o nível de concretização dos objetivos do programa e, consequentemente, é abordada de forma mais proeminente nos relatórios sobre o desempenho. Não estão disponíveis informações sobre a economia e eficiência dos programas numa base anual. Estes aspetos resultam em grande medida do quadro regulamentar e são normalmente avaliados a longo prazo.

1.32 O impacto dos fatores externos depende das características do programa de despesas da UE.

Por exemplo, o Horizonte 2020 opera num ambiente geralmente estável e é menos afetado por fatores externos que outros programas. No entanto, no que se refere a crises como a da pandemia de COVID-19, a investigação e inovação foi um dos primeiros domínios políticos a responder com uma abordagem abrangente. Conforme referido na ficha de programa para o projeto de orçamento de 2021, o Horizonte 2020 demonstrou ser capaz de reagir rapidamente à crise de pandemia ao mobilizar um montante total superior a mil milhões de euros para o desenvolvimento de diagnósticos, tratamentos e vacinas.

1.34 A Comissão congratula-se com a conclusão positiva do TCE no que respeita à introdução sistemática de secções relativas à avaliação do desempenho e continuará a procurar aperfeiçoar a elaboração de relatórios sobre o desempenho nos próximos anos.

1.35 A Comissão sublinha que, dependendo do programa em questão, pode ser mais pertinente centrar a secção relativa à avaliação do desempenho no programa como um todo ou em determinadas vertentes ou pilares de um programa que reúnam um número de objetivos específicos.

No caso do Horizonte 2020, a secção relativa à avaliação do desempenho da ficha de programa para o projeto de orçamento de 2021 agrupa a análise do desempenho do programa por pilar (ciência excelente, liderança social e desafios sociais). Também apresenta indicadores e, consoante a disponibilidade dos dados, o progresso no cumprimento das metas e objetivos intermédios em todos os 18 objetivos específicos.

A ficha de programa do FEAGA para o projeto de orçamento de 2021 fornece informações qualitativas para os três objetivos gerais e para os objetivos específicos n.º 1, 2, 3 e 8, além de informações quantitativas para todos os objetivos específicos.

A ficha de programa do IEV para o projeto de orçamento de 2021 inclui uma análise dos dados dos indicadores de desempenho mais recentes correspondentes a cada objetivo específico. A Comissão também publica informações abrangentes sobre o desempenho no seu relatório anual sobre a execução dos instrumentos da União de financiamento da ação externa.

1.36 No geral, a Comissão considera que as informações apresentadas nas fichas de programa e na SDP refletem adequadamente as instruções para as secções relativas ao desempenho. Com base nos ensinamentos retirados do primeiro exercício deste ano, a Comissão procurará aperfeiçoar a prestação

de informações, nomeadamente sobre a execução de alterações, nas fichas de programa e na SDP do próximo ano. Isto envolve tanto o problema de apresentar uma análise aprofundada sobre o desempenho, com uma avaliação clara e concisa, como o de simplificar a apresentação das informações nas secções relativas à execução e à avaliação do desempenho.

1.39 A Comissão congratula-se com a conclusão do TCE de que os seus relatórios são mais equilibrados. A Comissão considera que o RAGE e a síntese do desempenho dos programas, que agora faz parte integrante do RAGE, apresentam uma imagem equilibrada do desempenho entre os programas, com exemplos de domínios políticos onde se podem fazer melhorias, também em termos de ensinamentos retirados das propostas da Comissão para a próxima geração de programas.

Caixa 1.5 - Exemplos de relatórios equilibrados em fichas de programa e SDP

No caso do Horizonte 2020, a ficha de programa menciona os desafios que o programa continua a enfrentar, como a necessidade de melhoria em termos de inovação na criação de mercados, recuperação do atraso em matéria de inovação e reforço da liderança industrial. Além disso, o investimento para ações climáticas ainda não atingiu a sua meta.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1.40 A Comissão congratula-se com a conclusão do TCE de que os seus relatórios sobre o desempenho continuam a melhorar. Tal inclui a criação e subsequente integração da SDP no RAGE, a introdução de secções relativas à avaliação do desempenho nas fichas de programa e na SDP, e o facto de os relatórios serem mais equilibrados, incluindo tanto aspetos positivos como negativos.

A Comissão continuará a procurar aperfeiçoar os relatórios do próximo ano. Nos primeiros anos do novo período do QFP, a Comissão fornecerá informações sobre os indicadores mais pertinentes do período 2014-2020 nas fichas de programa e nas SDP, juntamente com informação completa sobre os programas 2021-2027, e o RAGE incluirá informação resumida.

1.42 A Comissão continuará a basear-se em informações sobre o desempenho fornecidas pelos Estados-Membros e outros parceiros ou organizações e, consequentemente, não se encontra em posição de controlar totalmente ou garantir a fiabilidade das informações sobre o desempenho. No entanto, a Comissão concorda com a importância da melhoria constante da qualidade das informações sobre o desempenho incluídas nas fichas de programa e no RAGE. A Comissão está empenhada em apresentar informações de alta qualidade sobre o desempenho, que são alvo de especial atenção nas instruções e na preparação dos relatórios sobre o desempenho.

1.43. O Regulamento Financeiro exige que a Comissão preste informações sobre todos os indicadores definidos nas bases jurídicas dos programas de despesas.

Nem todos os indicadores recebem atualizações anuais devido à recolha de dados ou a outros motivos estruturais. Trata-se de uma especificidade desses indicadores, e não de um problema de qualidade. Serão disponibilizadas informações adicionais sobre o desempenho no final do ciclo 2014-2020 do QFP, sobretudo para indicadores de resultados e impacto.

Este ano, a Comissão continuou a melhorar a qualidade das informações sobre o desempenho, por exemplo através do cálculo do progresso no cumprimento da meta na SDP, da inclusão de bases de referência (se pertinentes) e de uma abordagem mais coerente na utilização de fórmulas.

A Comissão sublinha que é necessário ter em conta questões relacionadas com a viabilidade e os custos, bem como o facto de ser necessário um compromisso correspondente, em especial, dos Estados-Membros e dos beneficiários, de apresentarem atempadamente dados de elevada qualidade.

1.45 Os princípios de uma boa gestão financeira (eficácia, eficiência e economia) são abrangidos nas Secções 1 e 2 do Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento da UE.

A eficácia analisa o nível de concretização dos objetivos do programa e, consequentemente, é abordada de forma mais proeminente nos relatórios sobre o desempenho. Não estão disponíveis informações sobre a economia e eficiência dos programas numa base anual. Estes aspetos resultam em grande medida do quadro regulamentar e são normalmente avaliados a longo prazo.

O objetivo do relatório anual do desempenho não é o de apresentar uma avaliação abrangente e pormenorizada de cada um dos objetivos e dos fatores com impacto no programa, mas sim uma indicação do desempenho do programa como um todo, com um aviso caso determinados aspetos exijam atenção especial. Neste contexto, a análise de fatores externos no relatório anual deve ser proporcional.

No entanto, a Comissão reconhece o papel dos fatores externos no impacto do desempenho geral do programa. Reconhece a necessidade de assegurar que a análise quantitativa é complementada com a avaliação de aspetos qualitativos essenciais, consoante as características do programa em causa. Com isto em mente, a Comissão visa incluir uma análise mais sistemática dos fatores externos nas fichas de programa para o próximo ciclo de relatórios.

1.46 A Comissão congratula-se com o reconhecimento do TCE de que as novas secções relativas à avaliação do desempenho nas fichas de programa e na SDP constituem um passo positivo significativo para a obtenção de relatórios mais claros, transparentes e abrangentes. A Comissão compromete-se a melhorar continuamente a qualidade dos seus relatórios. Os ensinamentos retirados este ano permitirão à Comissão melhorar esta secção nos próximos anos.

1.47 A Comissão congratula-se com a conclusão do TCE de que os seus relatórios são mais equilibrados, continuará a procurar aperfeiçoar os relatórios do próximo ano e adaptará a circular sobre o orçamento com base nos ensinamentos retirados este ano.

Recomendação 1: A Comissão aceita a recomendação 1.

A Comissão tenciona continuar a prestar informações sobre a conclusão dos programas de 2014-2020, tendo em conta o ano para o qual as metas finais dos programas foram definidas (em muitos casos: 2023). A maior parte dos pagamentos para a conclusão dos programas de 2014-2020 será feita até então. A Comissão deixará de apresentar relatórios assim que a informação relacionada deixar de ser útil. A Comissão também prestará informações sobre os resultados das avaliações finais dos programas de 2014-2020.

Recomendação 2: A Comissão aceita a recomendação 2.

A Comissão está empenhada em apresentar informações de alta qualidade sobre o desempenho, que são alvo de especial atenção nas instruções e na preparação dos relatórios sobre o desempenho. A Comissão está disposta a reforçar a fiabilidade e qualidade das informações fornecidas, sempre que possível, e a indicar claramente quaisquer problemas relacionados com a fiabilidade da informação apresentada nas fichas de programa e no RAGE. O QFP 2021-2027 permitir-lhe-á continuar a fazer progressos nesta matéria. No entanto, não se encontra em posição de controlar totalmente ou garantir a fiabilidade das informações sobre o desempenho fornecidas por outros.

Recomendação 3: A Comissão aceita a recomendação 3.

A Comissão sublinha a importância do escrutínio do RSB para melhorar a qualidade das avaliações selecionadas, e o papel importante que a divulgação dos ensinamentos retirados desse escrutínio

representa para os avaliadores, a fim de evitar possíveis falhas na conceção metodológica inicial. A Comissão apoiará esta divulgação ao continuar a organizar formações e fornecer orientação interna, juntamente com as atividades de sensibilização do próprio RSB.

Recomendação 4: A Comissão aceita a recomendação 4.

A Comissão melhorará a transparência e a qualidade dos relatórios sobre o desempenho para os indicadores do QFP 2021-2027, nomeadamente ao informar sobre as fontes dos dados subjacentes e a metodologia utilizada para definir as metas. Esta informação será incluída no conjunto de documentos para o projeto de orçamento de 2022.

Recomendação 5: A Comissão permanece empenhada em apresentar informações de alta qualidade sobre o desempenho. Continuará a procurar aperfeiçoamentos nos próximos anos através das instruções e da preparação dos relatórios sobre o desempenho.

a) A Comissão aceita a recomendação 5, alínea a).

Não estão disponíveis informações sobre a economia e eficiência dos programas numa base anual. Estes aspetos resultam em grande medida do quadro regulamentar e são normalmente avaliados a longo prazo.

A Comissão reforçará a prestação de informações sobre eficiência e economia, quando estas estiverem disponíveis. Essas informações estão incluídas, por exemplo, nas Secções 1 e 2 do Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento da UE.

b) A Comissão aceita a recomendação 5, alínea b).

A Comissão reconhece o papel dos fatores externos no impacto do desempenho geral do programa. Reconhece a necessidade de assegurar que a análise quantitativa é complementada com a avaliação de aspetos qualitativos essenciais, incluindo fatores externos, consoante as características do programa em causa.

O objetivo do relatório anual sobre o desempenho é fornecer uma indicação do desempenho do programa como um todo. Neste sentido, a Comissão visará incluir nas fichas de programa para o próximo ciclo de relatórios uma análise mais sistemática dos fatores externos significativos que possam afetar o desempenho dos programas, na medida em que tal seja pertinente e os dados estejam disponíveis.

c) A Comissão aceita a recomendação 5, alínea c).

A Comissão fornece avaliações sobre o desempenho dos programas nas fichas de programa e nas SDP.

Além disso, nas fichas de programa para o projeto de orçamento de 2022, a Comissão pretende prestar sistematicamente informações sobre se os indicadores de desempenho se encontram no bom caminho para cumprir as suas metas.

d) A Comissão aceita a recomendação 5, alínea d).

A Comissão compromete-se a melhorar continuamente a qualidade dos seus relatórios sobre o desempenho. Este ano (projeto de orçamento de 2021) foi a primeira vez que as fichas de programa e a SDP incluíram uma secção específica relativa à avaliação do desempenho. Com base nos ensinamentos retirados este ano, a Comissão apresentará instruções mais específicas e incluirá boas

práticas na circular sobre o orçamento para os anos seguintes, a fim de melhorar a qualidade da secção relativa à avaliação do desempenho.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU SOBRE O DESEMPENHO DO ORÇAMENTO DA UE – SITUAÇÃO NO FINAL DE 2019

«CAPÍTULO 2 – COMPETITIVIDADE PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO»

INTRODUÇÃO HORIZONTE 2020

Durante mais de 35 anos, a UE, através dos seus sucessivos Programas-Quadro de Investigação e Inovação, interveio sempre que se revelou necessário fazer mais à escala da UE do que apenas à escala nacional ou regional. Estes programas permitem partilhar os riscos e evitar a duplicação de esforços entre os países, reunindo e alavancando recursos para garantir uma massa crítica. Permitem concretizar melhor, mais rapidamente e com maior eficiência objetivos comuns. Centram-se no apoio à colaboração e à concorrência assente na excelência entre os países, ultrapassando fronteiras geográficas, setoriais ou disciplinares.

Os projetos de investigação e inovação são empreendimentos de longo prazo, assentes em múltiplos processos de tentativa e erro e que, frequentemente, geram resultados concretos apenas ao cabo de 15-20 anos, afastando-se muitas vezes das ideias e expectativas iniciais. O desempenho, no que respeita a estes investimentos, deve, portanto, ser medido de um modo e num momento que não desencorajem a investigação não orientada, a assunção de riscos ou os comportamentos inovadores. A análise dos indicadores de realizações, resultados ou impactos desses investimentos deve, portanto, ser contextualizada com informações qualitativas.

O Horizonte 2020 é um programa atrativo e com bom desempenho, bem alinhado internamente e extremamente relevante para as necessidades e os desafios identificados, gerando um evidente valor acrescentado europeu através das suas ações de mobilidade e colaboração transfronteiriças com base na excelência. Devido à sua atratividade e interesse para a comunidade científica, o programa debate-se com um problema de excesso de subscrições.

O Horizonte Europa visa uma maior simplificação, assentando mais nos financiamentos de montante fixo, introduzindo um ambiente racionalizado e mais fácil de compreender para as parcerias europeias que incluem Estados-Membros, a indústria, a sociedade civil e fundações de financiamento. As regras propostas para a política de coesão ao abrigo do novo QFP preveem regras específicas para a transferência de fundos entre programas de financiamento da UE, reforçando assim as sinergias entre, nomeadamente, o Horizonte Europa e os fundos da política de coesão. Por último, o Horizonte Europa incluirá um novo enquadramento para a comunicação de informação e a monitorização do impacto, com base em vias-chave de impacto claramente definidas e num conjunto revisto de indicadores, metodologias e valores de referência adequados.

HORIZONTE 2020

2.12 A Comissão observa que os indicadores selecionados são indicadores de contexto e, por conseguinte, são apenas indicativos do impacto indireto do programa no objetivo geral e não medem o resultado do Horizonte 2020 propriamente dito. A Comissão regista a importância do Horizonte 2020 para a consecução do objetivo de I&D da Estratégia Europa 2020. Recorda, contudo, que o H2020 representa menos de 10 % do total dos investimentos públicos em I&D na UE. Por conseguinte, o cumprimento desta meta exigiria, antes de mais, o reforço dos investimentos públicos e privados a nível nacional e regional.

Figura 2.4 - A Comissão considera que, em geral, todos os indicadores de desempenho constantes das declarações sobre o programa são relevantes para os objetivos do programa.

A definição de metas no início do período do QFP pressupõe o risco inerente de, ao longo da vida do programa, as metas se tornarem mais ou menos difíceis de atingir, o que pode dever-se a fatores da responsabilidade da Comissão, dos Estados-Membros ou de outros parceiros e organizações, ou a fatores externos.

Os indicadores, por si só, não refletem necessariamente a consecução dos objetivos do programa.

Por conseguinte, o facto de um indicador estar (ou não) «no bom caminho» não significa necessariamente que o próprio programa esteja (ou não) «no bom caminho» para cumprir os seus objetivos.

Os dados dos indicadores devem ser sempre analisados em conjunto com outras informações quantitativas e qualitativas, a fim de avaliar o desempenho do programa.

Figura 2.5 - A Comissão observa que os três indicadores selecionados são apenas indicativos do impacto indireto do programa no objetivo geral.

2.13 A Comissão avaliará os valores-alvo dos indicadores face às realizações, alguns anos após 2020, quando a maioria das ações financiadas tiver sido concluída. Consoante o indicador, os resultados provisórios do projeto nem sempre são comunicados de forma adequada ou no prazo previsto, pelo que não são contabilizados nos objetivos intermédios ou nas metas definidos.

2.14 A Comissão observa que a simplificação e a delegação das tarefas de execução nas agências de execução contribuíram para aumentar a eficiência do programa.

Caixa 2.1 - A opinião do TCE sobre as medidas de simplificação do Horizonte 2020

Na opinião da Comissão, as conclusões positivas do relatório do TCE são a prova dos esforços contínuos de simplificação envidados pela Comissão. Em consonância com a recomendação do TCE no sentido de uma maior simplificação, a Comissão criou o exercício-piloto de montante fixo no quadro do Horizonte 2020 e organizou campanhas de comunicação em vários formatos e elaborou conteúdos dirigidos a públicos específicos, como PME e recém-chegados, que parecem mais propensos a cometer erros ao enviar declarações de custos. O programa Horizonte Europa, o novo programa-quadro para o período de 2021-27, avançará com novas iniciativas como, por exemplo, uma aceitação mais ampla das práticas de contabilidade de custos geralmente utilizadas e um recurso acrescido a formas simplificadas de subvenção com base na experiência e lições retiradas do exercício-piloto de montante fixo no quadro do programa Horizonte 2020. Ao mesmo tempo, a continuidade e coerência para os beneficiários são garantidas através da manutenção do princípio de conjunto único de regras e do modelo de financiamento, já comprovado, do programa Horizonte 2020.

2.15 A Comissão concorda que a forte incidência do programa na investigação e inovação colaborativas e transfronteiras lhe confere um valor acrescentado europeu distinto.

2.16 A Comissão tem referido regularmente as dificuldades e oportunidades perdidas que esta situação acarreta. A Comissão lamenta a baixa taxa de sucesso das propostas, que se deve, em parte, à diminuição dos investimentos públicos nacionais em investigação e inovação em vários Estados-Membros. Ao mesmo tempo, a subscrição excessiva e a forte concorrência pelas subvenções constituem uma forma de alcançar a excelência, garantindo a elevada qualidade dos projetos selecionados, e uma prova da atratividade do Programa.

2.17 O selo de excelência foi uma primeira tentativa de criar sinergias concretas entre o Horizonte 2020 e os Fundos¹. A Comissão recorda que o reconhecimento do «selo de excelência» fica ao critério das autoridades nacionais e regionais. A Comissão não tem o direito nem a intenção de impor esse reconhecimento, embora aproveite todas as oportunidades para promover a sua utilização. Embora a iniciativa tenha tido um certo êxito, a Comissão aceita que o impacto foi limitado. No entanto, facilitará as sinergias entre o Horizonte Europa e os Fundos, sob reserva do futuro Regulamento Disposições Comuns.

2.18 A Comissão concorda com a opinião de que a estrutura em três pilares do programa beneficia a coerência entre as ações do programa. As questões identificadas na avaliação intercalar do Horizonte 2020 conduziram, em especial, a um panorama racionalizado e de mais fácil compreensão das parcerias europeias do Horizonte Europa, envolvendo Estados-Membros, indústria, sociedade civil e fundações de financiamento². Além disso, as regras propostas para a política de coesão ao abrigo do novo QFP preveem regras específicas para a transferência de fundos entre programas e instrumentos de financiamento da UE (por exemplo, do FEDER ou FSE+ para o Horizonte Europa e vice-versa), reforçando assim as sinergias entre os programas da UE.

2.19 Estando concluída apenas uma pequena fração dos projetos do Horizonte 2020, é difícil apresentar, nesta fase, informações completas sobre a eficácia do programa. Essas informações serão comunicadas progressivamente ao longo dos próximos anos. A Comissão observa que os resultados limitados disponíveis relativos ao Horizonte 2020 indicam já progressos rumo à concretização dos objetivos do programa. Será realizada uma avaliação mais completa da eficácia no âmbito da avaliação *ex post* do Horizonte 2020, prevista para 2023, que incluirá os efeitos a longo prazo do seu antecessor, o 7.º PQ, com base em análises quantitativas e qualitativas.

2.25 A Comissão concorda que o objetivo estabelecido para o número de pedidos de patente, com base em dados provisórios do 7.º PQ, pode ter sido sobrestimado. Embora o indicador sobre o número de patentes concedidas constitua uma medida de desempenho mais correta, os dados completos do Horizonte 2020 só estarão disponíveis vários anos após sua conclusão. Por exemplo, o procedimento de concessão de patente europeia leva cerca de três a cinco anos, a contar da data de depósito do pedido. Está a ser desenvolvido trabalho com vista a melhorar a recolha de dados relativos ao Horizonte Europa, com base em desenvolvimentos de TI e numa abordagem reforçada no que respeita à comunicação de informações sobre divulgação e exploração.

2.26 A Comissão recorda que, na ausência de dados relevantes, não foi possível estabelecer um valor-alvo ou objetivos intermédios para este indicador. No entanto, uma vez que recolhe sistematicamente dados relevantes, a Comissão estará em posição de definir objetivos intermédios e valores-alvo adequados para o Horizonte Europa.

2.27 A Comissão observa que as ações no âmbito da liderança industrial se caracterizam por uma boa orientação para o mercado e são populares entre os candidatos, incluindo as PME. No que se refere às PME, a Comissão lembra que a percentagem de financiamento do Horizonte 2020 atribuída às PME

¹ Os FEEI são: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Coesão (FC).

² SWD(2018), 307 final, ponto 3.2

atingiu 24,74 % no final de 2019, ultrapassando o objetivo de 20 % definido para o ano de 2020 e sendo consideravelmente mais elevada do que a percentagem correspondente do 7.º PQ, que era de 17 %. Os obstáculos enfrentados na fase de candidatura não impediram este aumento significativo das taxas de participação de PME, atribuído aos esforços consideráveis envidados para atrair as PME para o programa e às simplificações realizadas para facilitar a sua participação. A Comissão está ciente dos encargos que as PME continuam a enfrentar na execução de projetos, questão que aborda permanentemente através da organização de campanhas de comunicação específicas.

2.28 A Comissão observa que os projetos de grande escala financiados pelas ações de liderança industrial geram um valor acrescentado europeu distinto.

2.29 A Comissão confirma que estão definidas metas para todo o pilar sobre desafios sociais e que a sua concretização só pode ser avaliada após a conclusão de todas as ações financiadas ao abrigo deste pilar. A apresentação dos valores reais por objetivo específico individual tem sido feita exclusivamente a título informativo. A Comissão ponderará a forma de melhorar esta apresentação no futuro.

2.33 A Comissão congratula-se com a observação de que todos os projetos avaliados se enquadram no objetivo do programa e no programa de trabalho aplicável. Para além dos relatórios por objetivo específico, a Comissão está a desenvolver um sistema de relatórios por carteira definida pelo utilizador, em que os projetos são agrupados de acordo com a relevância para a respetiva carteira e os resultados e realizações agregados são apresentados em conformidade. Desta forma, a Comissão estará em condições de apresentar relatórios adequados sobre a contribuição da União, não só para cada um dos objetivos específicos do programa, como também para áreas de investigação que abrangem mais do que um objetivo específico.

2.34 Os projetos de investigação e inovação atingem, na maioria dos casos, as realizações e os resultados esperados. No entanto, são, por natureza, arriscados e incertos. Existe um processo de acompanhamento dos projetos para avaliar o progresso dos projetos e, se necessário, tomar as medidas adequadas. No entanto, nem sempre é possível garantir com antecedência que os objetivos científicos e tecnológicos possam ser alcançados.

2.35 A Comissão congratula-se com o facto de o TCE reconhecer que, no domínio da investigação e inovação, existe, por natureza, um intervalo de tempo considerável entre o financiamento dos projetos, a concretização dos resultados e a avaliação do impacto. Os valores-alvo dos indicadores só poderão ser avaliados alguns anos após 2020, após a conclusão da maioria das ações financiadas. A avaliação *ex post* do Horizonte 2020, prevista para 2023, pressuporá uma avaliação completa do desempenho do programa, incluindo uma análise dos efeitos a longo prazo do 7.º PQ. Embora a Comissão aceite as limitações observadas relativamente a alguns indicadores de desempenho, gostaria de recordar que os dados e resultados intercalares sobre a execução e o desempenho do programa estão disponíveis em linha, sendo atualizados praticamente em tempo real, juntamente com a publicação de análises periódicas sobre aspetos essenciais do Horizonte 2020.

2.36 A Comissão congratula-se com a conclusão do TCE de que não existem indícios que apontem para que o desempenho esteja em risco e de que existem abundantes exemplos de projetos bem-sucedidos. Concorde igualmente com o TCE quanto à insuficiência do orçamento do Horizonte 2020 para cobrir a subscrição excessiva. Ao mesmo tempo, a subscrição excessiva e a forte concorrência

pelas subvenções constituem uma forma de alcançar a excelência, garantindo a elevada qualidade dos projetos selecionados, e uma prova da atratividade do programa. No que diz respeito à eficiência do programa, a Comissão recorda que a simplificação e a delegação das tarefas de execução nas agências de execução contribuíram para aumentar a eficiência do programa.

2.37 A Comissão congratula-se com as conclusões do TCE no que se refere à relevância, coerência e valor acrescentado da UE do programa. No que se refere à coerência, as questões identificadas na avaliação intercalar do Horizonte 2020 conduziram, em especial, a um panorama racionalizado e de mais fácil compreensão das parcerias europeias do Horizonte Europa, envolvendo Estados-Membros, indústria, sociedade civil e fundações de financiamento. Além disso, as regras propostas para a política de coesão ao abrigo do novo QFP preveem regras específicas para a transferência de fundos entre programas e instrumentos de financiamento da UE, reforçando assim as sinergias entre os programas da UE.

2.38 O relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE é um resumo de alto nível da forma como o orçamento da UE apoiou as prioridades políticas da União Europeia e dos principais resultados que permitiu alcançar. No seu esforço para melhorar a apresentação do desempenho relativo aos programas de despesas da UE, a Comissão apresenta em anexo a Visão Geral do Desempenho do Programa, que sintetiza as principais mensagens de desempenho da declaração do programa. Esta última apresenta uma informação mais circunstanciada sobre o desempenho.

INTRODUÇÃO - FUNDO EUROPEU PARA INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS

O incentivo ao investimento e a criação de emprego têm sido prioridades da Comissão. Desde que a crise económica e financeira mundial eclodiu, a UE tem vindo a sofrer de níveis baixos de investimento de forma consistente. Em particular, em 2014, o investimento tinha caído significativamente para valores inferiores à sua média histórica a longo prazo. Em resposta a esses níveis de investimento limitados, a Comissão lançou, em novembro de 2014, o Plano de Investimento para a Europa.

O Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) é um instrumento orientado pela procura que oferece apoio reembolsável aos destinatários finais. Por conseguinte, o seu desempenho depende em grande parte das condições de mercado e das deficiências do mercado existentes relacionadas com o financiamento de investimentos. Assim, o desempenho do FEIE é medido por meio da avaliação da consecução dos seus principais objetivos e metas, conforme previsto no Regulamento do FEIE.

Até julho de 2020, o FEIE, contribuiu com sucesso para responder ao défice de investimento através da mobilização de 524,4 mil milhões de EUR de investimento na UE³. Com base nos projetos aprovados, o FEIE ultrapassou a meta antes do fim do seu período de investimento. O FEIE atingiu também todos os outros objetivos principais. Apoiou investimentos em todos os Estados-Membros da UE e em todos os domínios prioritários. O FEIE aumentou o acesso ao financiamento de mais de 1,4 milhões de PME. Além disso, mais de 40 % dos investimentos no âmbito da Secção Infraestruturas e Inovação são dedicados à ação climática, para cumprimento da meta do FEIE 2.0 em matéria de clima.

A crise económica sem precedentes causada pela pandemia de COVID-19 põe em evidência a importância do financiamento e do apoio ao investimento da UE. É necessário continuar a envidar esforços para que os níveis de investimento voltem a ser consentâneos com a sua tendência sustentável de longo prazo e, mais importante, permitam responder à instabilidade económica causada pela pandemia. Por conseguinte, a Comissão propôs, entre outras iniciativas, prosseguir com um programa de apoio ao investimento no próximo Quadro Financeiro Plurianual, ou seja, o Programa InvestEU.

FUNDO EUROPEU PARA INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS

2.49 O indicador «Parcela do financiamento do FEIE ao abrigo da «Secção Infraestruturas e Inovação» de apoio a componentes do projeto que contribuam para a ação climática» também pode ser considerado um indicador de resultado, pois é calculado com base no montante dos custos reais do projeto que apoiam a ação climática. Dado que, ao abrigo do FEIE, o investimento mobilizado é estimado com base nos custos do projeto, o indicador mede o investimento concreto que se espera realizar em atividades no domínio da ação climática em percentagem do investimento total previsto.

Acresce que o indicador relativo ao número de projetos publicados no Portal Europeu de Projetos de Investimento (PEPI) também pode ser considerado um indicador de resultado. De acordo com o Regulamento que cria o FEIE, o PEPI «visa principalmente propósitos de visibilidade para os investidores e fins de informação». A publicação de um projeto no Portal dá visibilidade a esse projeto junto de potenciais investidores em todo o mundo.

³ Fonte: Relatórios mensais do BEI sobre os resultados do FEIE. Os dados disponíveis mais recentes são de 15 de julho de 2020.

Figura 2.11 - A Comissão considera que, em geral, todos os indicadores de desempenho constantes das declarações sobre o programa são relevantes para os objetivos do programa.

A definição de metas no início do período do QFP pressupõe o risco inerente de, ao longo da vida do programa, as metas se tornarem mais ou menos difíceis de atingir, o que pode dever-se a fatores da responsabilidade da Comissão, dos Estados-Membros ou de outros parceiros e organizações, ou a fatores externos.

Os indicadores, por si só, não refletem necessariamente a consecução dos objetivos do programa.

Por conseguinte, o facto de um indicador estar (ou não) «no bom caminho» não significa necessariamente que o próprio programa esteja (ou não) «no bom caminho» para cumprir os seus objetivos.

Os dados dos indicadores devem ser sempre analisados em conjunto com outras informações quantitativas e qualitativas, a fim de avaliar o desempenho do programa.

2.50 O nível de risco faz parte dos critérios de adicionalidade e aplica-se ao nível geral da carteira. Está já disponível um indicador de «risco mais elevado» das operações do FEIE nos relatórios do BEI apresentados à Comissão, em conformidade com o regulamento que cria o FEIE, através da indicação da quota-parte das atividades especiais do BEI. [Tal como reconhecido pelo TCE nos pontos 2.57 e 2.58, o perfil de risco mais elevado dos projetos foi documentado – nomeadamente – no relatório do BEI sobre o FEIE de 2019 e pela avaliação independente da Comissão].

O FEIE é orientado pela procura e a penetração de domínios-chave é constantemente monitorizada. No entanto, não é possível definir metas setoriais, pois essa definição não é consentânea com a natureza orientada para a procura do FEIE.

2.52 O objetivo dos indicadores é acompanhar os progressos relativamente às metas estabelecidas. O facto de uma meta ter sido atingida não significa que o indicador tenha menos valor. A rápida cobertura à escala da UE é reveladora de uma utilização geográfica eficiente do programa.

2.55 A intenção do método de cálculo do efeito multiplicador do FEIE é medir o investimento mobilizado do funcionamento na íntegra, em vez de o atribuir exclusivamente ao FEIE.

O investimento mobilizado reflete a melhor estimativa no momento da aprovação do investimento esperado na economia real sendo os montantes reais revistos na conclusão do projeto. Por conseguinte, o investimento mobilizado *ex ante* é, por definição, uma estimativa no momento da aprovação e não uma sobreavaliação ou subavaliação.

O método de cálculo do efeito multiplicador do FEIE prevê que qualquer contagem dupla seja eliminada assim que seja identificada e que, na aprovação, apenas seja considerado o investimento mobilizado adicional. Nos casos analisados pelo Tribunal de Contas Europeu na auditoria do 2019 ao FEIE, foi confirmado que o BEI ajustou a contagem dupla assim que as informações foram disponibilizadas em conformidade com o método.

2.59 O TCE refere-se uma conclusão definida mais rigorosamente, recorrendo a critérios que vão além das disposições do Regulamento que cria o FEIE. Os estudos de caso incluídos na avaliação do BEI de 2018 forneceram exemplos de contribuições financeiras únicas em comparação com o que estaria disponível no mercado, bem como com o que o BEI poderia fornecer na ausência do FEIE: produtos inovadores, como quase-capital, empréstimos híbridos, acordos de partilha de risco e instrumentos de dívida com prazos muito alargados.

2.69 O nível de risco faz parte dos critérios de adicionalidade do FEIE e aplica-se ao nível geral da carteira, conforme explicado na resposta ao ponto 2.50. Está já disponível um indicador de «risco mais elevado» das operações do FEIE nos relatórios do BEI apresentados à Comissão através da indicação da quota-parte das atividades especiais do BEI.

O FEIE é orientado pela procura, e a penetração de domínios-chave, embora constantemente monitorizada, permanece em grande medida fora do controlo da Comissão e do BEI. Contudo, tanto os progressos como uma série de iniciativas específicas foram documentados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU SOBRE O DESEMPENHO DO ORÇAMENTO DA UE – SITUAÇÃO NO FINAL DE 2019

«CAPÍTULO 3 – COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL»

INTRODUÇÃO

A Comissão congratula-se com a auditoria do Tribunal de Contas Europeu aos relatórios de desempenho do FEDER e do Fundo de Coesão. A ênfase colocada pelos programas de 2014-2020 no desempenho e na lógica de intervenção, assim como uma utilização mais alargada de indicadores comuns específicos aos fundos, em comparação com o que aconteceu no período de programação de 2007-2013, conduziram a relatórios de desempenho mais robustos e coerentes sobre as ações e resultados de investimento. A utilização mais alargada dos indicadores comuns da UE no período de 2014-2020 contribuiu para melhorar significativamente as informações sobre o desempenho disponíveis a nível da UE. Os relatórios anuais de execução dos programas constituem uma fonte consideravelmente aprimorada de informações sobre o desempenho. Embora o progresso varie entre Estados-Membros e programas operacionais, os dados de desempenho que refletem a situação no final de 2018 revelam alguns progressos significativos:

- Apoio a mais de 400 000 empresas, mais do dobro do número registado no final de 2017;
- Mais de 100 000 novos empregos criados em comparação com os 40 000 gerados até 2017;
- Mais de 170 000 agregados familiares com consumo de energia melhorado, o dobro do número alcançado cumulativamente nos quatro anos anteriores;
- Serviços de saúde de melhor qualidade disponibilizados a 27,5 milhões de pessoas, mais de 10 milhões mais do que no final de 2017.

Para ter em conta o desempenho do FEDER e do Fundo de Coesão, é preciso ter em conta diversos elementos específicos. Os recursos do FEDER e do Fundo de Coesão estão autorizados para os anos de 2014-2020, contudo os custos são elegíveis até ao final de 2023. Como tal, o FEDER e o Fundo de Coesão dispõem de um período de execução de dez anos. Existe sempre um desfasamento no caso das políticas de investimento de longo prazo entre a programação, a seleção das operações, a aplicação e a concretização dos resultados. A adoção tardia do quadro legislativo de 2014-2020 para a política de coesão pelos legisladores contribuiu para o atraso na execução. Os dados do passado mostram que a maior parte das realizações tangíveis ocorre apenas na segunda metade do ciclo de programação. Essa realidade acompanha de perto o progresso da execução financeira, que tende a ser lento nos primeiros anos do período de execução, registando posteriormente uma aceleração significativa. Esta situação é confirmada por uma série de indicadores de desempenho relativos ao FEDER e ao Fundo de Coesão, sendo que os valores dos indicadores mostram, relativamente a 2018, um aumento acentuado em comparação com as realizações acumuladas de 2014-2017.

As conclusões relativas aos períodos de programação anteriores sobre os programas específicos analisados podem suscitar questões a reexaminar no período de 2014-2020. Não refletem necessariamente o desempenho do atual período de programação.

Embora o objetivo estratégico global da política de coesão consista em reduzir as disparidades territoriais, económicas e sociais nos e entre Estados-Membros, os mais de 300 programas operacionais nacionais e regionais financiados ao abrigo do FEDER e do Fundo de Coesão investem numa ampla variedade de ações adaptadas às necessidades específicas de desenvolvimento das regiões. Os indicadores utilizados para estabelecer as metas e para efeito dos relatórios de desempenho estão

adaptados às ações específicas financiadas pelos programas operacionais. Nos seus relatórios de alto nível sobre o desempenho, a Comissão centra-se nos indicadores comuns utilizados por vários programas, agregados a nível da UE. Os indicadores comuns abrangem cerca de 50-60 % das ações financiadas. Os indicadores específicos do programa, igualmente relevantes para avaliar o desempenho dos fundos a nível nacional e regional, ainda que não utilizados nos relatórios de alto nível da Comissão, servem para monitorizar o desempenho do programa específico à luz das necessidades regionais específicas. A avaliação de desempenho da Comissão tem em conta a totalidade dos indicadores das realizações comunicados pelos programas operacionais.

A Comissão entende que os dados de monitorização disponíveis sugerem que, além das importantes realizações tangíveis até à data, o progresso da execução dos Fundos apresenta boas perspetivas no que toca ao cumprimento dos objetivos definidos. As conclusões preliminares sobre os impactos das intervenções financiadas ao abrigo dos programas 2014-2020, elaboradas com base nas avaliações mais fiáveis realizadas pelos Estados-Membros¹, apontam para resultados positivos e apresentam recomendações destinadas ao desenvolvimento das intervenções com vista a consolidar e alargar os respetivos benefícios.

O FEDER E O FC

3.13 Os trabalhos de avaliação e auditoria realizados em períodos de programação anteriores incidem sobre os programas específicos analisados. Não refletem necessariamente o desempenho no atual período de programação.

A profundidade da análise do impacto das ações políticas depende do calendário e da natureza das avaliações, que são estabelecidas na base jurídica e, frequentemente, da disponibilidade e qualidade dos dados fornecidos pelos Estados-Membros e outros parceiros ou organizações. A avaliação do impacto dos programas pressupõe invariavelmente considerações de tempo importantes, de modo a permitir que os impactos se materializem. Adiantar o calendário das avaliações implicaria limitações substanciais no que respeita aos resultados e/ou impactos ainda não verificados.

A Comissão considera que o calendário das avaliações está devidamente equilibrado, por forma a permitir avaliar adequadamente o impacto do financiamento da política de coesão. As avaliações intercalares, tal como previstas na proposta de RDC após 2020 da Comissão, não só fornecem dados quanto à segunda parte do período de programação, como também informam a avaliação de impacto das propostas legislativas para o período de programação seguinte.

3.14. A avaliação *ex post* de 2007-2013 foi limitada por uma definição de objetivos deficiente, pelos dados de monitorização e por avaliações de impacto nacionais limitadas. Estes elementos foram melhorados no que respeita ao período de 2014-2020, graças à definição de objetivos mais claros e mais centrados nos programas, a uma lógica de intervenção mais sólida, à utilização mais alargada de indicadores comuns e à realização obrigatória de uma avaliação de impacto em cada um dos eixos prioritários, pelo menos, uma vez durante o período de programação.

A política de coesão contribui para os objetivos nos domínios das políticas setoriais apenas na medida em que seja consentânea com os seus próprios objetivos. No entanto, a avaliação *ex post* de 2007-2013 incluiu, nomeadamente, pacotes de trabalho temáticos, que analisaram a contribuição da política de coesão para os setores em causa. Analisou também a relação entre as intervenções no quadro da política de coesão e a Estratégia Europa 2020.

¹ Comissão SWD(2019) 445 final «Synthesis of the findings of the evaluations of European Structural and Investment Funds Programmes» [Documento de trabalho dos serviços da Comissão, Síntese dos resultados das avaliações dos Programas Europeus dos Fundos Estruturais e de Investimento], de 17.12.2019.

3.15 A proposta de RDC para o período de 2021-2027 prevê uma avaliação intercalar de cada fundo por parte da Comissão até ao final de 2024.

3.16 Ver a resposta da Comissão ao ponto 3.13.

1) A Comissão está ciente de que o TCE reconhece a relevância destes fatores (taxa de execução financeira, progressão não linear no tempo dos objetivos dos indicadores) para a avaliação do desempenho. Essa relevância leva a Comissão a olhar para as realizações, em particular os pontos relativos às avaliações dos indicadores (3.20, 3.26, 3.34, 3.42, 3.54 do presente relatório), de uma forma mais positiva - especialmente tendo em conta a taxa de progresso financeiro dos programas operacionais.

3.19 Ver a resposta da Comissão ao ponto 3.16 (1).

3.20 A Comissão considera que, relativamente à maioria dos indicadores, se está no rumo certo para atingir os respetivos objetivos. Os dados de monitorização disponíveis indicam que os indicadores das realizações seguem de perto o nível de despesas das operações cofinanciadas. Além disso, os valores dos indicadores relativos às operações selecionadas mostram que muitos dos programas estão no rumo certo para atingir as respetivas metas, uma vez que existe a reserva de projetos necessária para a consecução dos resultados acordados nos cinco anos de execução remanescentes (ou seja, até 2023).

Figura 3.4:

A Comissão considera que, em geral, todos os indicadores de desempenho incluídos nas declarações sobre o programa são relevantes para os objetivos do programa.

A definição de metas no início do período do QFP pressupõe o risco inerente de, ao longo da vida do programa, as metas se tornarem mais ou menos difíceis de atingir, o que pode dever-se a fatores da responsabilidade da Comissão, dos Estados-Membros ou de outros parceiros e organizações, ou a fatores externos.

Os indicadores, por si só, não refletem necessariamente a consecução dos objetivos do programa.

Por conseguinte, o facto de um indicador estar (ou não) «no bom caminho» não significa necessariamente que o próprio programa esteja (ou não) «no bom caminho» para cumprir os seus objetivos.

3.21 A fonte dos dados dos indicadores associados aos objetivos específicos são os programas operacionais. Estas metas associadas aos indicadores, como parte integrante dos programas operacionais, podem ser alteradas nos termos do artigo 30.º do RDC, mediante aprovação pela Comissão. As principais razões para alterar as metas associadas aos indicadores são 1) alterações na dotação financeira; 2) alterações nas condições socioeconómicas; e 3) pressupostos errados aquando da definição inicial das metas.

3.22 As previsões têm por base projetos decididos. Uma vez que o cumprimento das metas de realizações não é linear ao longo do tempo, as informações sobre os projetos decididos constituem uma importante fonte de informação sobre a fiabilidade dos valores das metas e a probabilidade de consecução das mesmas.

3.26 Os dados de monitorização disponíveis indicam que as taxas de realização de 2018 estão estreitamente correlacionadas com a taxa de execução financeira no final de 2018 (19 % para o FEDER e o FC) no caso de três dos indicadores. Além disso, as realizações esperadas no âmbito dos projetos

selecionados revelam valores tranquilizadores no que respeita à consecução das metas.

3.28 A Comissão considera que é a pandemia COVID-19 que põe em risco a realização dos objetivos iniciais fixados pelos programas operacionais. A fim de permitir que a política de coesão responda aos impactos negativos imediatos da crise no setor da saúde e na economia (resposta à crise), existe a possibilidade de ajustar e reorientar, nos programas, os respetivos objetivos. Os objetivos definidos em matéria de metas associadas aos indicadores dependem significativamente do montante de apoio atribuído às ações em causa. No caso de reafetações financeiras desencadeadas pelo surto de COVID-19 e facilitadas pela Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus (+) [Regulamento (UE) 2020/558], as metas associadas aos indicadores são ajustadas em conformidade.

3.29 A Comissão considera que a melhor forma de abordar a relação custo-eficácia é através das avaliações, pois, para além da comparação entre os recursos empregues e as realizações é igualmente necessário ter em conta os diferentes tipos de ações, os diferentes grupos-alvo e as necessidades de desenvolvimento específicas das regiões em causa.

3.31 A política de coesão contribui para objetivos nos domínios das políticas setoriais apenas na medida em que tal seja consentâneo com os seus próprios objetivos. O facto de ainda estarem por enfrentar desafios nesses domínios políticos não é imputável apenas ao desempenho do FEDER/FC.

No que se refere às metas de eficiência energética para 2020, a Comissão salientou, na sua Comunicação COM(2019) 285 final, que os objetivos da UE para 2020 estão em risco devido ao aumento do consumo de energia nos últimos anos. A Comissão recomendou a todos os Estados-Membros cujas contribuições foram consideradas insuficientes no momento da avaliação que as revissem e que considerassem aumentar o nível de ambição.

Quanto às metas de 2020 em matéria de energias renováveis, a Comissão observa que, em 2017, metade dos Estados-Membros já tinha alcançado ou estava perto de alcançar os respetivos objetivos para 2020. Em relação aos restantes Estados-Membros, o cumprimento das metas nacionais exigirá mais esforços. A Comissão acompanha os progressos relacionados com o desenvolvimento das energias renováveis e mantém estreito contacto com os Estados-Membros. Está em curso uma mobilização de esforços.

3.32 As alterações climáticas são um dos maiores desafios da atualidade e a UE tem a ambição de o enfrentar. No discurso sobre o Estado da União, a presidente da Comissão anunciou metas de emissão de CO₂ mais estritas para 2030, passando a meta de redução de 40 por cento em relação aos níveis de 1990 para uma meta de redução de, pelo menos, 55 por cento. Para o efeito, a Comissão procederá à revisão de toda a legislação da UE relacionada com o clima e a energia até ao próximo verão.

3.34 Os dados de monitorização disponíveis apontam para que, no que se refere a dois dos seis indicadores restantes, as taxas de realização para 2018 estejam em linha com a taxa de execução financeira no final de 2018 (34 % para o FEDER e o FC). Para outros dois indicadores, registou-se um progresso significativo face ao ano anterior. Para cinco desses seis indicadores, os resultados esperados dos projetos selecionados mostram valores tranquilizadores para a consecução das metas.

3.36 Ver a resposta da Comissão ao ponto 3.31.

3.37 Ver também a resposta da Comissão ao ponto 3.31.

3.38 A mesma avaliação conclui ainda que, embora constituam sobretudo uma resposta às necessidades ambientais, esses projetos geram também benefícios mais amplos e afetam o desenvolvimento

económico e a qualidade de vida, permitindo gerir de forma eficiente e sustentável os recursos naturais e prestar serviços ambientais básicos em zonas onde anteriormente isso não era possível.

Caixa 3.1 - Exemplos que ilustram uma orientação insuficiente sobre o desempenho em projetos ou programas ambientais cofinanciados pela UE

No que diz respeito aos planos de gestão dos riscos de inundação, a Comissão observa que, no período de 2014-2020, o FEDER e o FC deram uma contribuição limitada para a sua execução.

3.40 As conclusões de 2018 estão hoje ultrapassadas.

Por exemplo, o município de Sofia é beneficiário de duas medidas no âmbito do programa operacional ambiente 2014-2020 que visam questões de qualidade do ar relacionadas com o aquecimento doméstico.

3.43 No período de 2014-2020, os indicadores de resultados ao abrigo do programa operacional do FEDER e do FC medem os impactos socioeconómicos das intervenções, com base em indicadores estatísticos, para os quais contribuem as intervenções cofinanciadas e fatores externos. A Comissão não tem obrigação de recolher informações ao nível do projeto, por exemplo resultados diretos das operações.

Os projetos de Infraestruturas Emblemáticas de Transporte (IET) são grandes projetos de infraestruturas, com a duração de várias décadas, nenhum dos quais foi finalizado até o momento. No caso dos projetos sob gestão direta, a Comissão recorrerá à avaliação do impacto e dos resultados aquando da realização da avaliação *ex post* do programa. Na fase atual, em que está em curso a implementação dos projetos, não é possível utilizar esses indicadores para efeitos de supervisão técnica dos projetos ou para o desembolso atempado do cofinanciamento da UE.

3.47 A conclusão da rede transeuropeia de transportes é uma das grandes prioridades da União, que apoia os Estados-Membros nesta tarefa.

A Comissão observa que se registou um progresso positivo no sentido da conclusão da rede principal RTE-T, graças ao trabalho dos Estados-Membros e dos gestores de infraestruturas, juntamente com o apoio da Comissão. A fixação de um prazo comum, 2030, para todos os Estados-Membros provou ser geradora de alguma dinâmica, levando em muitos casos os Estados-Membros a planear as suas obras em conformidade.

Resposta comum da Comissão aos pontos 3.48 a 3.49

A Comissão considera que o quadro das RTE-T, o apoio financeiro da UE e as suas intervenções políticas foram os principais motores da realização dos projetos transfronteiriços considerados no relatório sobre as IET. Estes projetos complexos e exigentes requerem uma cooperação contínua entre os Estados-Membros e uma participação significativa dos coordenadores europeus.

A Comissão reconhece que os longos períodos de desenvolvimento e implementação são uma característica dos grandes projetos de infraestruturas e, em particular, dos projetos transfronteiriços. A Comissão salienta que a concretização até 2030 dos projetos transfronteiriços está no bom caminho, opinião que é partilhada igualmente pelos Estados-Membros em causa. São necessários mais esforços. A Comissão continuará a colaborar estreitamente com as partes relevantes. Planeou propor uma revisão do Regulamento RTE-T em 2021.

O financiamento da política de coesão centra-se nas necessidades de desenvolvimento específicas das regiões em causa, a fim de contribuir da melhor forma para os objetivos da política de coesão. Na opinião da Comissão, é necessário ter em consideração o equilíbrio adequado entre os projetos RTE-T e os que visam a satisfação das necessidades locais e regionais.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 3.31.

3.51 A Comissão não reconhece a existência de um risco acrescido no caso de tais investimentos cofinanciados deixarem de ser aprovados através do procedimento relativo aos grandes projetos. Os grandes projetos não fazem parte das negociações em curso sobre os regulamentos relativos à política de coesão 2021-2027. As autoridades do programa continuarão a ter de garantir que todos os critérios de seleção dos projetos são corretamente aplicados e, em particular, que as operações selecionadas apresentam a melhor relação entre o montante do apoio, as atividades realizadas e a concretização dos objetivos. Nalguns casos, tal pode implicar a realização de uma análise custo-benefício em consonância com as boas práticas nacionais e regulamentação nacional específica. A Comissão continuará a encorajar os Estados-Membros a melhorar (inclusive a simplificar) a avaliação económica dos projetos, de modo a assegurar a melhor relação qualidade/preço.

3.52 A Comissão não partilha os pontos de vista do TCE sobre a sustentabilidade na auditoria sobre as IET. As linhas em questão são linhas mistas (passageiros e carga). Além disso, esta avaliação não tem suficientemente em conta o efeito de rede nas IET. Com efeito, essas «IET» são segmentos estratégicos de corredores mais longos e será originado tráfego também a maior distância do que a localização física do projeto.

3.56 As conclusões desta avaliação referem-se ao período de programação anterior e não refletem necessariamente a situação durante o período atual.

Neste momento, não existe avaliação disponível para o período de programação atual.

3.57 Ver a resposta da Comissão ao ponto 3.13.

A Comissão considera que os novos elementos na abordagem da programação de 2014-2020, tais como a definição de objetivos mais claros e centrados nos programas, as condicionalidades *ex ante*, as ligações à governação económica da UE e um melhor acompanhamento, foram introduzidos com vista a reforçar a orientação estratégica dos programas.

Conclusões

3.62 Tendo em conta os resultados subjacentes da execução financeira, a Comissão considera que a maioria dos indicadores está no rumo certo para a consecução das metas correspondentes. Os valores dos indicadores relativos às operações selecionadas mostram que muitos dos programas estão no bom caminho para atingir as respetivas metas, uma vez que existe a reserva necessária de projetos para a consecução dos resultados acordados nos cinco anos de execução remanescentes.

3.63 A política de coesão contribui para os objetivos nos domínios das políticas setoriais apenas na medida em que tal seja consentâneo com os seus próprios objetivos. O facto de ainda estarem por enfrentar desafios nesses domínios políticos não é imputável apenas ao desempenho do FEDER/FC.

3.65 Os indicadores comunicados pela Comissão expressam claramente a contribuição do FEDER e do FC para os objetivos gerais e específicos. A aferição da contribuição das intervenções da política de coesão para os objetivos gerais e específicos e a sua separação de fatores externos é uma tarefa a realizar aquando da avaliação.

As concretizações (realizações) são comunicadas anualmente pelos Estados-Membros por programa operacional, sendo que os resultados da avaliação (especialmente aqueles que avaliam os impactos) são escassos na primeira metade do período de programação, pela simples razão de que não é possível acumular evidência suficiente que permita formar uma base robusta para efeitos avaliação.

Os indicadores de resultados tornaram-se um elemento proeminente dos programas operacionais no período de programação 2014-2020. Foi uma das novidades em relação ao período 2007-2013. Fornecem material muito útil para avaliações, em particular a nível nacional.

No que diz respeito à Plataforma de Dados Abertos, o reconhecimento da mesma pode ser testemunhado, nomeadamente, pelo primeiro prémio europeu por boa administração em 2017 atribuído pela Provedoria de Justiça Europeia.

3.66 A Comissão acompanha de perto a execução dos programas operacionais e presta assistência aos Estados-Membros sempre que necessário. Os dados de monitorização disponíveis mostram que a taxa de seleção de projetos apresenta um nível comparável ao do período de programação de 2007-2013, o que indica que a execução no terreno está a avançar a um ritmo semelhante ao do período de programação anterior.

A Comissão observa que a execução do orçamento está a acelerar, como o demonstra, por exemplo, o orçamento retificativo 8/2020, que responde às necessidades de pagamento adicionais para a coesão na sequência da adoção da Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus + (CRII+).

A Comissão está empenhada em analisar o desempenho e a regularidade no final do período de programação e em realizar auditorias regulares sobre a legalidade e regularidade das despesas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU SOBRE O DESEMPENHO DO ORÇAMENTO DA UE – SITUAÇÃO NO FINAL DE 2019

«CAPÍTULO 4 – RECURSOS NATURAIS»

INTRODUÇÃO

Desde que foi criada, em 1962, a política agrícola comum (PAC), a política comum mais antiga da UE, tem evoluído continuamente a fim de cumprir os objetivos explícitos do Tratado relativos à produtividade agrícola, ao nível de vida da comunidade agrícola, à estabilidade do mercado e à disponibilidade/preço de abastecimento.

O apoio da PAC contribui para a resposta do setor agrícola da UE à procura pública de segurança alimentar e segurança dos alimentos, qualidade e sustentabilidade num mercado único altamente integrado. Num contexto de crescente pressão mundial nos recursos naturais, a PAC garantiu segurança alimentar a uma população de aproximadamente 500 milhões de pessoas e geriu requisitos comuns de sustentabilidade aplicáveis a 48 % do território da UE.

A percentagem do orçamento global da UE dedicado à PAC tem vindo a diminuir constantemente desde a década de 1980; no quadro financeiro plurianual (QFP) 2014-2020, correspondeu a 37,6 %. Paralelamente, uma mudança da conceção da política levou à adoção de uma abordagem aberta e orientada para o mercado, que dá aos agricultores da UE capacidade para reagirem aos sinais do mercado ao mesmo tempo que fazem face aos desafios da fraca rentabilidade e aos custos associados às exigentes normas de produção da UE.

Atualmente, o setor agrícola da UE compete, na maioria dos setores, aos preços do mercado mundial, ocupa a primeira posição em termos de diversidade, segurança e qualidade dos produtos alimentares e é o maior exportador de bens agroalimentares do globo. Graças às alterações da PAC, a produtividade aumentou 10 % desde 2005 (sem perda significativa da superfície de exploração para intensificação), a utilização de fertilizantes diminuiu e os rendimentos aumentaram. Além disso, as emissões de gases com efeitos de estufa (GEE) diminuíram 24 % desde 1990 (embora não nos últimos anos). Ao mesmo tempo, a PAC ajudou a preservar a atividade agrícola em toda a UE, a evitar o abandono das terras e a reduzir o fosso entre os rendimentos agrícolas e os rendimentos noutros setores. No entanto, assegurar um abastecimento alimentar abundante e acessível teve custos que, aliados aos impactos significativos no solo, na água, no ar e sobretudo na biodiversidade, levaram a PAC a prestar cada vez mais atenção à gestão dos recursos naturais.

A fim de dar resposta aos vários desafios no setor agrícola, a PAC tem em conta que os objetivos económicos e ambientais só podem ser concretizados se forem abordados coletivamente. Por conseguinte, a PAC tem em conta as relações a diversos níveis entre instrumentos e objetivos. A fim de avaliar o desempenho da PAC e aumentar a sua eficiência, a Comissão estabeleceu um quadro comum de acompanhamento e avaliação (QCAA) para o período 2014-2020. Além disso, e para apoiar a avaliação do desempenho da PAC, a Comissão acompanha a evolução nos mercados agrícolas, no desenvolvimento rural e na utilização dos fundos da PAC com base em indicadores de contexto, realizações, resultados e impacto. Ademais, a avaliação é uma ferramenta para apreciar o impacto das intervenções. Disponibiliza elementos para a tomada de decisões e melhora a eficácia, a relevância e a eficiência das intervenções,

A proposta de 2018 da Comissão relativa à futura PAC coloca as ações climáticas e ambientais no centro das prioridades. Além disso, o Pacto Ecológico Europeu aumenta o nível de ambição nestas áreas e marca a transição para um sistema alimentar mais justo, saudável e amigo do ambiente, num contexto que sublinha a coerência e as sinergias entre políticas da UE.

A Comissão propôs um reforço adicional do sistema de acompanhamento e avaliação para a futura PAC, tentando encontrar um equilíbrio entre os benefícios do acompanhamento e avaliação e os custos e encargos administrativos associados.

A política agrícola comum (PAC)

4.14 A profundidade da análise do impacto das ações políticas depende do calendário e da natureza das avaliações, que são estabelecidos na base jurídica, e, frequentemente, da disponibilidade e qualidade dos dados fornecidos pelos Estados-Membros e outros parceiros ou organizações. Antecipar as avaliações implicaria limitações substanciais no que respeita aos resultados e/ou impactos ainda não materializados.

A Comissão considera que o calendário das avaliações está devidamente equilibrado, por forma a permitir avaliar adequadamente o impacto do financiamento do desenvolvimento rural. Uma avaliação intercalar, como a prevista na proposta da Comissão da PAC pós-2020, não só fornece dados quanto à segunda parte do período de programação, como também contribui para a avaliação de impacto da proposta legislativa para o período de programação seguinte.

Resposta comum da Comissão aos pontos 4.16 a 4.21

A avaliação de impacto associada às propostas de reformas da PAC permite à Comissão identificar domínios que exijam medidas, traduzi-las em objetivos políticos claros e desenvolver uma série de «lógicas de intervenção»¹ que cobrem a ampla variedade de intervenções da PAC.

Qualquer política que vise dar resposta aos vários desafios no setor agrícola tem de ter em conta o facto de os objetivos económicos e ambientais só poderem ser concretizados se forem abordados coletivamente. Quer isto dizer que políticas agrícolas eficazes devem refletir a relação a diversos níveis entre instrumentos e objetivos, em vez de aplicar uma lógica de intervenção simplificada. Assim, os avaliadores da política elaboram lógicas de intervenção pormenorizadas e analisam a eficácia da PAC na concretização dos objetivos.

No que respeita ao período 2014-2020, a Comissão estabeleceu um quadro comum de acompanhamento e avaliação (QCAA) para apreciar o desempenho da PAC e aumentar a sua eficiência. Os resultados do acompanhamento e avaliação:

- ajudam a definir os objetivos das políticas e programas e são utilizados para medir a consecução destes a longo prazo,
- contribuem para a responsabilização nas despesas públicas, desempenhando assim um importante papel ao dar resposta às preocupações e questões do público sobre a utilização do dinheiro dos contribuintes, e
- fornecem uma base analítica sólida para a conceção de políticas futuras.

Para apoiar a avaliação do desempenho da PAC, a Comissão acompanha a evolução nos mercados agrícolas, no desenvolvimento rural e na utilização dos fundos da PAC, com base em indicadores de contexto, realizações, resultados e impacto.

¹ Para a PAC 2014-2020, ver: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/technical-handbook-monitoring-evaluation-framework_june17_en.pdf

A avaliação do QCAA é uma ferramenta para apreciar o impacto das intervenções. Disponibiliza elementos para a tomada de decisões e melhora a eficácia, a relevância e a eficiência das intervenções, além de contribuir para melhorar a transparência, a aprendizagem e a responsabilização.

Para a ficha de programa, foram definidas metas para os indicadores de resultados relacionados com o FEAGA e com o FEADER. Algumas das metas são quantificadas e outras (quando é mais pertinente indicar a «direção» pretendida) definem uma tendência. Por exemplo, tendo em conta a influência de fatores externos no rendimento dos agricultores, como a seca e doenças, a meta da PAC é contribuir para o aumento do rendimento agrícola.

Embora o desempenho da política possa ser analisado anualmente e de forma relativamente fiável ao nível das realizações, a forte influência de fatores externos (como eventos climáticos ou crises sanitárias) assume maior importância quando se pretende medir os resultados e, em particular, os impactos. Não obstante, desde que uma ação da PAC demonstre ser eficaz na concretização do seu objetivo, o seguimento do progresso anual na sua execução constitui, por si só, um bom indicador sobre se a PAC está ou não no bom caminho. Por outro lado, as medidas dos vários indicadores não podem ser analisadas de forma isolada — exigem antes uma interpretação contextual. Por último, as avaliações fornecerão, na medida do possível, factos e conclusões sobre o desempenho da PAC.

À luz do que precede, a Comissão entende poder demonstrar que a PAC cumpre os seus objetivos e considera que ao centrar-se nas realizações das despesas não dá uma visão excessivamente otimista das realizações. No que respeita aos exemplos citados pelo TCE, cabe referir que os relatórios da Comissão são factuais e apresentam as mais recentes informações estatísticas disponíveis e a utilização das medidas pelos agricultores, por objetivo da PAC, em domínios em que as ações específicas medidas pelos indicadores de realização se mostraram eficazes para a concretização de um objetivo particular.

Tomando como exemplo as ações climáticas (Caixa 4.1, primeiro ponto), antes de aprovar os programas de desenvolvimento rural (PDR), a Comissão aprecia o contributo dos compromissos de gestão em relação às metas, por exemplo, a redução das emissões de GEE a longo prazo. A aplicação desses compromissos contribuirá para atingir as metas. Quanto mais elevada é a meta, maior é o potencial contributo. Alguns Estados-Membros já tentaram estimar em que medida os contributos e as avaliações *ex post* darão uma visão mais abrangente.

Relativamente à banda larga em áreas rurais (Caixa 4.1, segundo ponto), existe uma ligação bastante direta entre as operações financiadas e o impacto que deve ser obtido. É o caso, por exemplo, da Suécia e da Lituânia. Neste último Estado-Membro, o acesso a banda larga de próxima geração (NGA) nas áreas rurais aumentou de 15,6 % para 28,7 % entre 2015 e 2019, enquanto na Suécia passou de 13,9 % para 40,9 %. Existem vários exemplos de projetos de banda larga que foram possibilitados graças às contribuições do FEADER².

Importa referir que a taxa de execução não reflete necessariamente o nível de adiantamento das medidas. Uma vez que, em muitos casos, as despesas só são declaradas após a conclusão do projeto, os números mostram como não executada uma medida que esteja a ser aplicada.

Figura 4.3 - A Comissão considera que, em geral, todos os indicadores de desempenho incluídos nas fichas de programa são pertinentes para os objetivos do programa.

² Ver a página de mercado único digital da Europa <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/projects/75980/3608>

Estabelecer metas no início do período do QFP traz o risco inerente de, ao longo do ciclo de vida do programa, as metas se tornarem mais ou menos difíceis de atingir. Tal pode dever-se a fatores da responsabilidade da Comissão, dos Estados-Membros, de outros parceiros e organizações, ou a fatores externos.

Os indicadores, por si só, não refletem necessariamente a consecução dos objetivos do programa.

Por conseguinte, o facto de um indicador estar (ou não) «no bom caminho» para a concretização do seu objetivo não significa necessariamente que o programa em si está (ou não está) «no bom caminho» para cumprir os seus objetivos.

Para avaliar o desempenho do programa, os dados dos indicadores devem ser sempre analisados em conjunto com outras informações quantitativas e qualitativas.

Caixa 4.1 - Exemplos de relatórios de desempenho excessivamente otimistas no RAGE - Ver a resposta da Comissão nos pontos 4.16 a 4.21.

4.21 Numa auditoria de acompanhamento, o Serviço de Auditoria Interna da Comissão reconheceu o vasto trabalho realizado pela DG AGRI na preparação da PAC 2021-2027 e as repercussões positivas no atual acompanhamento e elaboração de relatórios da PAC 2014-2020.

Resposta comum da Comissão aos pontos 4.23 e 4.24

É possível analisar com relativa fiabilidade o desempenho da PAC ao nível dos indicadores de realização. A influência de fatores externos assume maior importância quando se pretende medir os resultados e, em particular, os impactos no terreno. Quer isto dizer que as metas definidas para os indicadores no âmbito do objetivo «produção alimentar viável» não podem ser analisadas isoladamente, mas exigem interpretação contextual. Assim, e dadas as especificidades do setor agrícola, as metas indicadas no relatório anual de atividades e na ficha de programa indicam a «direção» pretendida, pois os valores finais dependerão de vários outros fatores. Os indicadores têm bases de referência e metas qualitativas que permitem à Comissão avaliar o progresso.

A realidade confirma o contributo da PAC para garantir rendimentos agrícolas viáveis. Por exemplo, o estudo de apoio à avaliação do impacto na produção alimentar viável demonstra que as medidas da PAC neste domínio desempenham um papel importante no apoio ao rendimento agrícola, ainda que este seja maioritariamente determinado por outros fatores, como a utilização de mão-de-obra e a evolução do mercado. Além disso, os pagamentos diretos contribuem para a estabilidade do rendimento agrícola, tal como as medidas de mercado que ajudam a limitar a volatilidade dos preços no mercado interno – o estudo demonstra que as medidas da PAC mantêm os preços mais estáveis na UE do que acontece no mercado mundial. O Banco Mundial³ constatou que os pagamentos do «pilar II» (desenvolvimento rural, etc.) contribuem para o crescimento da produtividade agrícola. Além disso, a avaliação de impacto que acompanhou a proposta legislativa para a PAC pós-2020 demonstra que a supressão da PAC resultaria numa redução média de 18 % do rendimento agrícola na UE,

³ Banco Mundial (2017), «Thinking Common Agricultural Policy supporting agricultural jobs and incomes in the EU» [*Pensar a política agrícola comum para apoiar o emprego e o rendimento agrícola na UE*]. Relatório económico periódico 4. Washington DC. Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. Banco Mundial. <http://pubdocs.worldbank.org/en/369851513586667729/Thinking-CAP-World-Bank-Report-on-the-EU.pdf>.

pondo em causa a viabilidade económica da agricultura e a atratividade das zonas rurais; tal demonstra a importância da PAC e das suas medidas de apoio ao rendimento.

Resposta comum da Comissão aos pontos 4.25 a 4.32

Nos termos do Tratado, um dos principais objetivos da PAC é apoiar o rendimento dos agricultores. Este baseia-se no apoio à atividade agrícola. Por conseguinte, é razoável acompanhar o rendimento gerado por esta atividade. Os dados sobre o rendimento total dos agregados familiares agrícolas ao nível da UE são interessantes, mas não permitem determinar a necessidade de apoio direcionado especificamente para atividades agrícolas. O «rendimento disponível dos agregados familiares agrícolas» e o «rendimento agrícola» são conceitos diferentes.

Os pagamentos diretos visam apoiar um nível de rendimento agrícola viável e contribuem de facto significativamente para estabilizar o rendimento agrícola. O quadro jurídico atual prevê vários instrumentos políticos para os orientar de forma mais precisa (por exemplo, o pagamento direto médio por hectare diminui à medida que o tamanho da exploração aumenta, enquanto o rendimento médio por trabalhador aumenta).

Ao mesmo tempo, os pagamentos diretos parecem concentrados, dado que 20 % dos beneficiários recebem 80 % do apoio. No entanto, cabe destacar que as explorações profissionais de tipo familiar com 5 a 250 hectares recebem 71,5 % do total dos pagamentos diretos. Além disso, o rácio reflete a concentração da terra de forma exata. Por último, o rácio em si não constitui um problema; o que conta é melhorar a distribuição dos pagamentos diretos em termos de equidade, eficácia e eficiência. A proposta da Comissão para a PAC pós-2020 visa exatamente isso, ao incluir vários novos instrumentos para garantir uma distribuição mais equitativa e eficaz dos pagamentos diretos.

4.26 A Comissão considera que, dado o forte crescimento da produtividade laboral na agricultura, a estabilidade do rácio não é incompatível com o objetivo da política de aumentar o rendimento individual das pessoas envolvidas na agricultura.

4.27 O rendimento empresarial por unidade de trabalho familiar só é fornecido ao nível do setor agrícola e não é possível discriminá-lo por idade.

No que respeita ao rendimento disponível dos agregados familiares de agricultores, ver a nossa resposta aos pontos 4.25 a 4.32.

4.32 A cláusula de «verdadeiro agricultor» proposta pela Comissão exige que os Estados-Membros excluam dos pagamentos diretos os indivíduos que desempenhem uma atividade agrícola, mas que não dependam da agricultura para assegurar a sua subsistência (uma vez que a atividade representa apenas uma parte insignificante da sua atividade económica global).

Quadro 4.1 - A Comissão é de opinião que, na análise da eficácia das medidas para o leite em pó desnatado, os avaliadores não as compararam com alternativas disponíveis à luz do quadro jurídico.

A Comissão considera que as ajudas à armazenagem privada apoiaram os operadores económicos durante um período em que estes procuravam soluções alternativas. A compra de grandes quantidades no quadro da intervenção pública ajudou a interromper a queda dos preços, ainda que tenha afetado o equilíbrio do mercado do leite em pó desnatado e contribuído para o atraso na recuperação dos preços. As existências foram revendidas no mercado em 2018/2019 num prazo relativamente curto, quando as condições de mercado o permitiram.

4.34 A Comissão repetiria o comentário em resposta à estabilização dos rendimentos dos agricultores (Relatório Especial do TCE 23/2019), nomeadamente que, para o tipo de produto em questão, não havia alternativas imediatas ao mercado russo. O mercado russo representava 2 milhões de toneladas de frutos e produtos hortícolas, incluindo 700 000 toneladas de maçãs «Idared» da Polónia, para as quais não havia procura de substituição noutro lado. Nestas circunstâncias, a adaptação aos novos mercados teve necessariamente de ser gradual, pelo que ao longo desse período o apoio da UE foi reduzido de forma progressiva.

Os serviços da Comissão estão atualmente a trabalhar numa alteração jurídica para resolver o risco de sobrecompensação.

4.35 A proporção de explorações agrícolas que participam nos vários regimes de gestão de risco do FEADER é, em certa medida, inferior ao esperado. No entanto, a Comissão observa uma variação entre os diferentes instrumentos oferecidos e o interesse crescente entre Estados-Membros na conceção de instrumentos adequados nos seus PDR, em particular dados os vários e crescentes desafios que os agricultores enfrentam atualmente. A Comissão está determinada a melhorar a situação no âmbito da futura PAC; por este motivo, propôs tornar obrigatórios para os Estados-Membros instrumentos de gestão do risco e melhorar a sua atratividade e versatilidade, em conjunto com outros instrumentos da PAC, com vista a tornar o setor mais resiliente.

4.36 Melhorar a viabilidade das explorações leva tempo, e não é possível medir a eficácia do apoio numa base anual. Uma vez que muitos projetos, como investimentos, têm uma duração superior a um ano e os resultados apenas são comunicados quando os projetos são concluídos, os indicadores-alvo pertinentes costumam aumentar quando se aproxima o final do período de programação. As primeiras avaliações indicam desde já que as medidas para o desenvolvimento rural têm um impacto positivo nos indicadores da PAC «rendimento empresarial agrícola» e «rendimento dos fatores agrícolas». Além disso, mostram que o apoio ao desenvolvimento rural contribui para o reforço da competitividade através da reestruturação e modernização do setor e da melhoria das relações entre as explorações e o mercado⁴.

Além disso, o Banco Mundial⁵ constatou que os pagamentos do «pilar II» desempenham um papel importante para o aumento da competitividade devido ao seu contributo para o crescimento da produtividade agrícola.

4.38 As medidas da PAC apoiam práticas benéficas para os recursos naturais e para o clima. O acompanhamento anual da sua utilização já está a fornecer informações valiosas sobre a capacidade da PAC para obter resultados nestes domínios. Os atuais benefícios para o ambiente só podem ser medidos através de avaliações e depois de um certo período.

Resposta comum da Comissão aos pontos 4.39 a 4.43

No âmbito da PAC, determinados instrumentos essenciais visam promover a utilização sustentável de recursos naturais em interação com outros instrumentos da PAC. O efeito dos instrumentos políticos individuais não pode ser isolado nas tendências observadas, que resultam de vários fatores.

⁴ Relatório do Serviço de Assistência na Avaliação – «Summary report synthesis of evaluation components of the enhanced AIRS 2019 Chapter 7 December 2019» [*Relatório sumário – Síntese dos elementos de avaliação dos AIR melhorados de 2019, Capítulo 7, dezembro de 2019*] e estudo de apoio à avaliação do impacto das medidas da PAC para o objetivo geral de «produção alimentar viável».

⁵ Ver nota de rodapé 3.

- As normas em matéria de boas condições agrícolas e ambientais (BCAA) fazem parte da «condicionalidade» e refletem práticas básicas que não recebem financiamento da PAC e fazem parte da base de referência para práticas apoiadas mais exigentes. Os Estados-Membros dispõem de uma determinada flexibilidade para definir normas BCAA nacionais, a fim de ter em conta as necessidades e situações nacionais, mas há também um quadro comum da UE obrigatório que favorece a igualdade de condições.
- A «ecologização» é a componente ambiental e climática dos pagamentos diretos, que recompensa os agricultores que fornecem bens públicos com base em requisitos especificados. Quanto maior for a superfície abrangida pelos requisitos de ecologização, maior será o contributo para o objetivo ambiental e climático. A ecologização não muda necessariamente as práticas dos agricultores se estas já forem suficientemente ambiciosas, mas caso não tenham o nível exigido, os requisitos de ecologização obrigam os agricultores a adaptá-las. Em qualquer caso, a ecologização evita uma intensificação acima de um ponto definido ao nível da UE.
- As medidas agroambientais e climáticas contribuem para a utilização sustentável dos recursos naturais e podem basear-se num vasto conjunto de bons exemplos aplicados. No período de 2014-2020, mais de 17 % da superfície agrícola utilizada da UE está sujeita a práticas de gestão agrícola benéficas para a biodiversidade, incluindo práticas apoiadas no âmbito das medidas agroambientais e climáticas, para a agricultura biológica e a Rede Natura 2000. Com base no quadro do FEADER, os programas dos Estados-Membros oferecem um «menu» de compromissos agroambientais e climáticos a partir do qual os gestores das terras podem escolher os que melhor se adequam às suas condições específicas, desde compromissos mais fáceis de cumprir e mais vastos a compromissos muito específicos para superfícies limitadas. Todos eles envolvem práticas agrícolas ambientalmente ambiciosas que vão sempre para além dos requisitos de condicionalidade e que, deste modo, geram bens públicos ambientais suplementares. A mesma abordagem se aplica ao setor florestal, embora de forma mais limitada e, até à data, com uma utilização muito inferior por parte dos potenciais beneficiários, devido à natureza do setor.

A proposta da Comissão para a PAC pós-2020 é ambiciosa no que respeita aos objetivos da UE relativos ao ambiente e ao clima. A «arquitetura ecológica» da futura PAC manterá as práticas de ecologização atuais em virtude de disposições de condicionalidade reforçada. Os instrumentos do pilar II, tais como compromissos agroambientais e climáticos, investimentos não produtivos e partilha de conhecimentos e informações, serão mantidos e reforçados. Além disso, a nova PAC terá um novo instrumento — regimes ecológicos que financiam práticas benéficas para o ambiente e para o clima. Por último, a ênfase no desempenho e no planeamento estratégico para ambos os pilares será essencial para uma realização sólida dos objetivos ambientais e climáticos.

Resposta comum da Comissão aos pontos 4.44 a 4.48

Em 2018, o estudo de apoio à avaliação do impacto da PAC nas alterações climáticas⁶ concluiu que a PAC tem instrumentos eficazes para lidar com as necessidades climáticas, mas que o seu impacto é difícil de medir porque é influenciado por uma combinação de fatores.

A «gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas» é um dos três principais objetivos da PAC. As práticas de utilização e gestão das terras amigas do ambiente e o financiamento de investimentos amigos do ambiente são apoiados por uma combinação de instrumentos obrigatórios e voluntários da PAC. Desde 1990, as emissões do setor agrícola diminuíram 20 %, e a PAC contribuiu

⁶ «Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions» [*Estudo de avaliação do impacto da PAC nas alterações climáticas e nas emissões de gases com efeito de estufa*], 2018.

para esta redução. Não obstante, é um facto que as emissões se mantêm estáveis há alguns anos, o que se pode dever ao seguinte:

- a agricultura é um setor em que a redução de emissões não CO₂ é extremamente difícil⁷ e que tem um potencial de atenuação inferior ao de outros setores⁸ devido à natureza biológica das emissões e às diversas funções do setor (segurança alimentar, empregos e rendimento, etc.), e
- as políticas da UE não definem metas específicas para o setor. Cabe a cada Estado-Membro formular, com base na relação custo-eficácia e no potencial de atenuação das ações, como e em que setor(es) irá trabalhar para reduzir as emissões. Como a agricultura tem um potencial inferior para reduzir as emissões, os Estados-Membros podem ter decidido começar por intervir noutros setores.

A Comissão adotou recentemente uma comunicação⁹ em que propõe uma meta de, até 2030 e à escala da UE, reduzir as emissões de GEE em pelo menos 55 % relativamente aos níveis de 1990. Os setores agrícola e florestal desempenharão um papel fundamental para a UE atingir a neutralidade climática até 2050. A agricultura faz parte da estratégia a longo prazo da UE para 2050, que constitui a base do Pacto Ecológico. Está plenamente integrada nos planos nacionais em matéria de energia e clima (PNEC), nas estratégias a longo prazo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC) e nos planos estratégicos da PAC. Se queremos atingir a neutralidade climática até 2050, o setor deve dar a sua contribuição para o objetivo climático mais ambicioso fixado para 2030.

Em conformidade com a comunicação¹⁰, a Comissão prevê também lançar uma série de revisões dos instrumentos legislativos essenciais para atingir a nova meta. Os planos estratégicos da PAC que os Estados-Membros elaborarão são uma oportunidade essencial para direcionar mais recursos para a redução duradoura de emissões no setor agrícola, reforçando ao mesmo tempo a sustentabilidade e a resiliência económicas e ambientais.

O Pacto Ecológico, a «Estratégia do Prado ao Prato» e o plano para atingir a meta climática em 2030 apontam para os benefícios das ações neste setor, reduzindo significativamente as emissões ao mesmo tempo que asseguram a segurança alimentar contínua na UE. A utilização eficiente de fertilizantes, a agricultura de precisão, a criação de gado mais saudável e a digestão anaeróbia (produção de biogás e valorização dos resíduos orgânicos) são exemplos das tecnologias existentes com significativo potencial inexplorado.

A Comissão elaborará recomendações aos Estados-Membros em que destacará os domínios em que se pretendem ações no âmbito dos planos da PAC, com ênfase particular nas metas do Pacto Ecológico.

Figura 4.9 - Os valores indicam claramente que as emissões agrícolas da UE entre 2010 e 2018 oscilam à volta de valores semelhantes, sem um aumento ou diminuição significativos, pelo que continuam a ser inconclusivos.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52014SC0015>

⁸ <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/economic-assessment-ghg-mitigation-policy-options-eu-agriculture-ecampa-2>

⁹ https://ec.europa.eu/knowledge4policy/publication/communication-com2020562-stepping-europe%E2%80%99s-2030-climate-ambition-investing-climate_en

¹⁰ Reforçar a ambição climática da Europa para 2030 - Investir num futuro climaticamente neutro para benefício das pessoas; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0562>

As tendências de emissões de GEE totais da UE-28 serão provavelmente mais exatas do que as estimativas anuais absolutas individuais, que não são independentes umas das outras. O Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (PIAC) sugere que o grau de incerteza nas tendências de emissões totais de GEE é de aproximadamente 4-5 %.

Os dados sobre emissões agrícolas de 2018 estão agora disponíveis e revelam uma diminuição.

Resposta comum da Comissão aos pontos 4.49 a 4.51

O FEADER contribui para um desenvolvimento territorial equilibrado, mas não foi concebido para resolver sozinho todos os problemas que as zonas rurais da UE enfrentam.

O relatório do Banco Mundial «Thinking CAP» [*Pensar a PAC*]¹¹ destaca que a PAC está associada à diminuição da pobreza e à criação de melhores empregos para os agricultores na UE. Conclui que a PAC tem um alcance extenso e vasto e pode ser um instrumento poderoso para a transformação estrutural. A disparidade entre os rendimentos agrícolas e os rendimentos noutros setores está a diminuir, e os rendimentos agrícolas na UE estão a convergir. Ambos os pilares da PAC contribuem para estas concretizações. A próxima avaliação do impacto da PAC no «desenvolvimento territorial equilibrado» (a publicar em 2021) fornecerá informações adicionais.

O QCAA contém uma vasta gama de indicadores para acompanhar os progressos obtidos na consecução do objetivo geral de «desenvolvimento territorial equilibrado»; estes incluem taxas de (des)emprego e a estrutura da economia (ver https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-context-indicators-table_2019_en.pdf). O mesmo se aplica à proposta para a futura PAC (anexo I da proposta de Regulamento Planos Estratégicos da PAC).

Resposta comum da Comissão aos pontos 4.52 a 4.54

A PAC contribui para a renovação das gerações no setor agrícola, com repercussões positivas para o emprego.

Objetivos como a renovação das gerações no setor agrícola e a criação de empregos nas zonas rurais não podem ser atingidos por um instrumento de apoio isolado, mas sim em virtude das sinergias entre vários instrumentos nacionais e da UE e o contexto nacional ou regional específico. A PAC oferece uma panóplia de instrumentos que contribuem para este efeito. Devido à natureza dos projetos apoiados (sobretudo no caso das LEADER), a criação de empregos apenas se materializa após um determinado tempo. Além disso, o apoio do FEADER não recebe frequentemente crédito direto, apesar de criar as condições que permitem fazer corresponder a oferta de empregos às pessoas mais adequadas.

Um recente estudo de apoio à avaliação¹² sugere que as medidas da PAC para jovens agricultores têm um impacto positivo no emprego e na renovação das gerações (relativamente à hipótese contrafactual), incluindo o apoio do FEAGA. Fazem a diferença no desempenho e na resiliência das

¹¹ Banco Mundial (2017), «Thinking Common Agricultural Policy supporting agricultural jobs and incomes in the EU» [*Pensar a política agrícola comum para apoiar o emprego e o rendimento agrícola na UE*]. Relatório económico periódico 4. Washington DC. Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. Banco Mundial. <http://pubdocs.worldbank.org/en/369851513586667729/Thinking-CAP-World-Bank-Report-on-the-EU.pdf>

¹² «Evaluation of the impact of the CAP on generational renewal, local development and jobs in rural areas» [*Avaliação do impacto da PAC na renovação das gerações, no desenvolvimento local e no emprego nas zonas rurais*], 2019.

empresas agrícolas. No entanto, em vez de encorajar a sucessão, tendem antes a melhorar a sustentabilidade socioeconómica das empresas agrícolas após os jovens agricultores as assumirem.

O contexto socioeconómico nas zonas rurais e as barreiras à entrada dos jovens agricultores (como os preços das terras e acesso ao capital) são fortes obstáculos para os novos operadores, que a PAC não consegue ultrapassar sozinha.

A proposta legislativa da Comissão para a PAC pós-2020 proporciona um novo quadro de apoio a jovens agricultores, com maiores sinergias entre o apoio do pilar I e do pilar II, a fim de assegurar a coerência entre intervenções, soluções específicas e personalizadas e de maximizar a aplicação rentável de todos os recursos disponíveis, de formas mais adaptadas às condições locais e às necessidades reais. Devido à influência dos fatores nacionais na renovação das gerações, os Estados-Membros terão de analisar a interação entre os instrumentos nacionais e as intervenções da UE, e garantir coerência.

Resposta comum da Comissão aos pontos 4.55 a 4.57

O FEADER fornece uma ampla gama de instrumentos de apoio para investimentos nas zonas rurais, abrangendo diferentes tipos de investimento e objetivos de desenvolvimento rural. Não é possível abranger todos os projetos com um conjunto de indicadores limitado. Além disso, a eficácia do apoio só pode ser apreciada através de avaliações, utilizando informações complementares para a análise. A Comissão propôs soluções para vários problemas relacionados com o sistema de acompanhamento e avaliação para o período de programação 2014-2020, mas será sempre necessário encontrar um equilíbrio entre os benefícios do acompanhamento e avaliação e os custos e encargos administrativos associados. No respeitante à cobertura de banda larga nas zonas rurais, ver também a resposta na Caixa 4.1.

4.58 No contexto do desenvolvimento rural, os resultados esperados e as metas correspondentes são estabelecidos ao nível dos objetivos (domínios de incidência) e não ao nível de medidas individuais. São utilizados para estabelecer metas operacionais a alcançar através da aplicação de uma série de medidas de apoio pertinentes nos PDR. Tendo em conta o elevado número de medidas possíveis, os indicadores de resultados definidos a esse nível não seriam operacionais. No entanto, os Estados-Membros podem definir indicadores específicos do programa para além dos indicadores comuns, a fim de acompanhar realizações específicas no âmbito dos seus PDR.

CONCLUSÕES

Resposta comum da Comissão aos pontos 4.59 e 4.60

A Comissão considera que o relatório anual de 2019 sobre a gestão e a execução contém informações quantificadas adequadas sobre os resultados e o impacto da PAC, e apresenta uma narrativa equilibrada das conquistas políticas ao concentrar-se tanto nas realizações como nos resultados.

O acompanhamento contínuo pela Comissão da evolução nos mercados agrícolas, no desenvolvimento rural e na utilização dos fundos da PAC através da análise do contexto, das realizações, dos resultados e dos indicadores para apoiar a avaliação do desempenho da PAC cria informações cada vez mais transparentes, acessíveis e atempadas, e forneceu uma base para análises internas e externas do desempenho da PAC. Tal não teria sido possível se a informação não tivesse sido quantificada.

Embora o desempenho da política possa ser analisado anualmente e de forma relativamente fiável ao nível das realizações, a forte influência de fatores externos (como eventos climáticos ou crises sanitárias) assume maior importância quando se pretende medir os resultados e, em particular, os impactos. Apesar das limitações resultantes, o progresso anual na execução das ações da PAC

indicará claramente se esta se encontra ou não no caminho certo para cumprir o seu objetivo, e contribuirá para a avaliação da sua eficácia.

Qualquer política que vise dar resposta aos vários desafios que o setor agrícola e as zonas rurais enfrentam tem de ter em conta o facto de os objetivos económicos e ambientais só poderem ser atingidos se forem abordados coletivamente. É importante analisar os indicadores no contexto mais lato e à luz de potenciais sinergias/compromissos, e não isoladamente.

Quer isto dizer que políticas agrícolas eficazes devem refletir relações a diversos níveis entre instrumentos e objetivos, em vez de aplicar uma lógica de intervenção simplificada, a fim de recolher tanto as tensões como as oportunidades criadas por todos os tipos de práticas agrícolas modernas em termos de eficácia económica e ambiental. A lógica de intervenção pormenorizada da PAC reflete-se na avaliação de impacto de 2018 da Comissão e é desenvolvida em cada uma das avaliações, em que a eficácia da política para a concretização dos seus objetivos é apreciada em detalhe.

4.61 Ver primeiro parágrafo da resposta da Comissão ao ponto 4.14.

4.62 Tendo em conta a influência de fatores externos, como seca ou doenças, no rendimento dos agricultores, a meta da PAC é contribuir para o aumento do rendimento agrícola. Além disso, o apoio ao desenvolvimento rural contribui para o reforço da competitividade através da reestruturação e modernização do setor agrícola da UE e da melhoria das relações entre explorações e o mercado¹³.

4.63 O atual quadro de ações da UE para o clima não define metas específicas para setor, mas prevê metas nacionais para a redução das emissões em setores que não entram no regime de comércio de licenças de emissão, nomeadamente a agricultura, os transportes, os resíduos e os edifícios. Cada Estado decide, com base na relação custo-eficácia e no potencial de atenuação das ações, como e em que setor(es) irá trabalhar para reduzir as emissões. Como os custos de reduções adicionais no setor agrícola são bastante elevados em comparação com os de outros setores, os Estados-Membros podem ter decidido resolver primeiro os problemas noutros setores. No entanto, a maior ambição do novo plano para atingir a meta climática em 2030 exigirá uma reavaliação do quadro atual e conduzirá a propostas que abrangem os setores pertinentes em meados de 2021.

4.64 As informações disponíveis sobre a PAC são vastas e os investigadores podem aceder a informações mais pormenorizadas sobre os (inúmeros) indicadores do QCAA.

¹³ Relatório do Serviço de Assistência na Avaliação – «Summary report synthesis of evaluation components of the enhanced AIRS 2019 Chapter 7 December 2019» [*Relatório sumário – Síntese dos elementos de avaliação dos AIR melhorados de 2019, Capítulo 7, Dezembro de 2019*].

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU SOBRE O DESEMPENHO DO ORÇAMENTO DA UE – SITUAÇÃO NO FINAL DE 2019

CAPÍTULO 5 – SEGURANÇA E CIDADANIA

INTRODUÇÃO

O Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) promove a gestão eficiente dos fluxos migratórios e a implementação, o reforço e o desenvolvimento de uma abordagem comum da União em matéria de asilo e migração. Apoia ações em relação ao asilo, incluindo a reinstalação e recolocação, a migração legal e a integração de nacionais de países terceiros, bem como operações de regresso.

Durante o atual QFP, a Comissão centrou o apoio ao abrigo do FAMI em respostas eficazes à crise dos refugiados, garantindo, assim, a implementação da Agenda Europeia da Migração. O mecanismo flexível de resposta a situações de emergência («ajuda de emergência») gerido pela Comissão em regime de gestão direta é considerado um instrumento particularmente eficaz para responder a necessidades imprevistas. Neste contexto, uma das principais prioridades era conseguir um maior alinhamento do FAMI com objetivos políticos e necessidades operacionais específicas a fim de apoiar eficazmente as soluções propostas para a crise dos refugiados e aumentar as sinergias e a complementaridade entre o FAMI e outros instrumentos de financiamento da UE (em particular os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento e com os instrumentos de ajuda humanitária da UE).

A comunicação de informações sobre o desempenho do Fundo executado em regime de gestão partilhada é realizada em intervalos regulares e em dois níveis: O primeiro nível consiste nos dados de acompanhamento, que os Estados-Membros recolhem e apresentam à Comissão nos respetivos relatórios anuais de execução. Estes dados abrangem os indicadores definidos no regulamento que cria o FAMI (Regulamento n.º 516/2014). O segundo nível dos relatórios sobre o desempenho consiste nas avaliações. Os regulamentos existentes exigem que os Estados-Membros e a Comissão realizem avaliações intercalares e avaliações *ex post*. Cada um desses dois conjuntos de dados possui uma finalidade diferente. Enquanto os dados de acompanhamento fornecem uma visão geral do progresso da execução do Fundo, as avaliações aferem o impacto do apoio. A avaliação *ex post* da Comissão avaliará, em particular, o impacto na gestão eficaz dos fluxos migratórios para a União, o desenvolvimento do Sistema Europeu Comum de Asilo e o tratamento justo e equitativo dos nacionais de países terceiros. A avaliação intercalar foi concluída em junho de 2018. Devido à adoção tardia dos regulamentos, que resultou no início tardio da execução do programa, a avaliação intercalar apresentou apenas uma primeira avaliação da execução inicial do FAMI. A avaliação *ex post* da Comissão, prevista para o final de junho de 2024, fornecerá uma avaliação muito mais abrangente do desempenho do FAMI.

O Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI)

5.10 O Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração fornece os meios financeiros para fazer avançar a agenda europeia abrangente da migração num contexto volátil e em situações de migração exigentes ao longo do período de 2014-2019.

Figura 5.3 - A execução do programa durará até ao final de 2022, altura em que a Comissão procederá à avaliação final do desempenho do FAMI face às metas previstas. O artigo 57.º do Regulamento n.º 514/2014 exige que os Estados-Membros apresentem a sua avaliação *ex post* à Comissão até dezembro de 2023. Com base nesses relatórios, a Comissão deve apresentar a avaliação *ex post* até 30 de junho de 2024.

Figura 5.4 - A Comissão considera que, em geral, todos os indicadores de desempenho constantes das declarações sobre o programa são relevantes para os objetivos do programa.

A definição de metas no início do período do QFP pressupõe o risco inerente de, ao longo da vida do programa, as metas se tornarem mais ou menos difíceis de atingir, o que pode dever-se a fatores da responsabilidade da Comissão, dos Estados-Membros ou de outros parceiros e organizações, ou a fatores externos.

Os indicadores, por si só, não refletem necessariamente a consecução dos objetivos do programa.

Por conseguinte, o facto de um indicador estar (ou não) «no bom caminho» não significa necessariamente que o próprio programa esteja (ou não) «no bom caminho» para cumprir os seus objetivos.

Os dados dos indicadores devem ser sempre analisados em conjunto com outras informações quantitativas e qualitativas, a fim de avaliar o desempenho do programa.

5.14 Nem o Regulamento n.º 516/2014 nem o anexo IV do Regulamento n.º 516/2014 que estabelece os indicadores comuns, classifica os indicadores como indicadores de realizações ou de resultados.

5.15 Uma vez que os indicadores são utilizados para acompanhar o progresso na execução dos programas nacionais, as metas são definidas no início do período de programação e são geralmente ajustadas para cima ou para baixo, aquando da atribuição de financiamento adicional aos programas nacionais. A superação das metas reflete, por si só, o potencial para maiores ganhos de eficiência.

5.16 A auditoria de acompanhamento do SAI de 2020 concluiu que a «recomendação foi implementada de forma adequada e eficaz».

5.17 As metas são fixadas pelos Estados-Membros nos respetivos programas nacionais no início do período de programação e ajustadas aquando da atribuição de fundos adicionais aos programas nacionais.

No que se refere à avaliação das necessidades:

- cada um dos programas analisa as necessidades nos diversos domínios abrangidos pelo programa (seção 2 dos programas aprovados). Essas necessidades constituem a base da determinação da atribuição de recursos e, consequentemente, do nível de exigência das metas. Por conseguinte, as metas definidas pelos Estados-Membros e aprovadas pela Comissão são consideradas informações relevantes para a avaliação dos progressos no âmbito do FAMI.
- A avaliação intercalar concluiu que as intervenções apoiadas pelo FAMI corresponderam às necessidades identificadas pelos Estados-Membros (ver ponto 5.20 e texto na caixa 5.1).

Não existe obrigação legal que imponha aos Estados-Membros a recolha e comunicação de informações quantitativas sobre as suas necessidades totais. Essa situação está em consonância com o compromisso assumido pelas três instituições no Acordo Interinstitucional «Legislar Melhor» de, conforme adequado, estabelecer requisitos de informação, acompanhamento e avaliação na legislação, evitando simultaneamente a regulamentação excessiva e encargos administrativos, em particular para os Estados-Membros.

5.18 - Todas as candidaturas EMAS apresentadas são avaliadas de acordo com o Regulamento Financeiro, em função de diversos critérios; incluindo o alinhamento do objetivo geral (impacto

esperado) e da resposta à ajuda de emergência com os objetivos do Fundo e da política e a contribuição dos objetivos específicos definidos (resultados esperados) para o objetivo geral. São definidos, para cada objetivo específico, indicadores apropriados para medir o progresso das realizações, incluindo: unidade de medida, cenário de base e valor-alvo, que são acompanhados ao longo da implementação do acordo de subvenção, a fim de garantir que as despesas sejam efetuadas conforme previsto. Ao longo da implementação da assistência EMAS, a Comissão acompanha o desempenho, tendo em conta a utilização eficaz e eficiente dos fundos da UE, garantindo a complementaridade com outros fundos e ações da UE. Os dados dos indicadores devem ser sempre analisados em conjunto com outras informações quantitativas e qualitativas, a fim de avaliar o desempenho do programa.

No que diz respeito ao futuro FAM, na sequência da recomendação do TCE e desde que sejam adotados os regulamentos relevantes para o QFP 2021-2027, a Comissão elaborará critérios para a atribuição dos fundos EMAS até 30 de junho de 2021.

5.19 As informações sobre economia e eficiência dos programas não estão disponíveis anualmente. Esses aspetos resultam, em grande parte, do quadro regulamentar e são normalmente medidos a longo prazo.

É realizada uma avaliação mais abrangente do desempenho dos programas de despesa no contexto das avaliações, com recurso a todas as informações qualitativas e quantitativas disponíveis. A informação sobre a eficiência é recolhida no âmbito das avaliações. O Regulamento n.º 514/2014 estipula que devem ser realizadas duas avaliações no quadro do FAMI: uma avaliação intercalar em 2017 e uma avaliação *ex post* no final do programa.

Os resultados da avaliação intercalar de 2017 foram descritos nas declarações do programa do projeto de orçamento para 2020.

Até 31 de dezembro de 2023, os Estados-Membros apresentarão um relatório de avaliação *ex post* sobre os efeitos das ações ao abrigo dos respetivos programas nacionais e, até 30 de junho de 2024, a Comissão apresentará um relatório de avaliação *ex post* sobre os efeitos das bases jurídicas. A avaliação *ex post* da Comissão analisa igualmente o impacto dos regulamentos específicos no desenvolvimento do espaço de liberdade, segurança e justiça, tendo em conta a sua contribuição para um conjunto de objetivos selecionados.

5.20 Em geral, o Fundo gerou um valor acrescentado europeu significativo, apesar do volume relativamente reduzido dos fundos em comparação com os importantes desafios impostos pela crise migratória.

5.23 Primeiro travessão - o FAMI fornece um montante relativamente limitado de financiamento neste domínio face às necessidades gerais dos Estados-Membros. É evidente que o Fundo não responderá a 100 % das necessidades. No entanto, o FAMI pode dar um contributo positivo.

As necessidades a que os Estados-Membros pretendem dar resposta com o Fundo são definidas no programa nacional (secção 2) no início do período de programação.

A avaliação intercalar concluiu que as intervenções apoiadas pelo FAMI corresponderam às necessidades identificadas pelos Estados-Membros (ver ponto 5.20 e texto na caixa 5.1).

Além disso, a avaliação *ex post* analisará se os efeitos das ações financiadas pelo FAMI no âmbito dos programas nacionais contribuíram efetivamente para responder a essas necessidades.

Segundo travessão — Ver a resposta da Comissão ao ponto 5.15.

5.24 O apoio prestado através do FAMI deu uma contribuição decisiva para o desenvolvimento de programas e atividades de reinstalação por parte de uma grande maioria dos Estados-Membros. O número de reinstalações na UE tem aumentado constantemente desde 2015. Ainda que a pandemia de COVID-19 tenha interrompido temporariamente as reinstalações – e embora as operações de reinstalação tenham recomeçado lentamente nalguns Estados-Membros após o verão -, em geral, a Comissão considera que, com mais de 60 000 reinstalações concluídas até 2019, esta política pode ser considerada um êxito, que servirá de base à atuação futura da Comissão.

5.25 O FAMI pode contribuir para a convergência das taxas de reconhecimento, reforçando a cooperação entre os Estados-Membros. No entanto, o tratamento dos pedidos de asilo continua a ser uma questão política que o financiamento, por si só, nem sempre pode resolver.

5.26 De acordo com o relatório de 2020 do EASO sobre a situação do asilo, nem todos os Estados-Membros registam atrasos significativos no processamento de pedidos de asilo. O relatório regista uma redução no número de processos pendentes na Alemanha, sendo o número de processos pendentes considerável e crescente na Bélgica, Grécia, França e Espanha.

Em 23 de setembro de 2020, a Comissão adotou o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, após intensas consultas com o Parlamento Europeu, os Estados-Membros e várias partes interessadas. O Pacto abrange todos os diferentes elementos necessários para uma abordagem europeia abrangente da migração.

Propõe a introdução de procedimentos mais céleres, através da introdução de um procedimento integrado nas fronteiras, que inclui uma triagem antes da entrada abrangendo a identificação de todas as pessoas que atravessam as fronteiras externas da UE sem autorização ou que tenham desembarcado após uma operação de busca e salvamento. Tal inclui igualmente um controlo sanitário e de segurança, a recolha de impressões digitais e o registo na base de dados Eurodac. Após a triagem, os indivíduos podem ser direcionados para o procedimento adequado, a realizar na fronteira, no caso de determinadas categorias de requerentes, ou num procedimento de asilo normal. Ao abrigo deste procedimento nas fronteiras, serão tomadas decisões céleres sobre o asilo ou o regresso.

5.27 A Comissão apresenta a abaixo as ações realizadas desde a publicação do relatório do 24/2019 do TCE há um ano:

- O EASO aumentou substancialmente o apoio na Grécia, através do plano operacional assinado entre o EASO e a Grécia em dezembro de 2019. Com base neste plano, a Agência já está a aumentar a sua presença operacional em apoio às autoridades gregas. O pessoal destacado do EASO duplicará, passando de cerca de 500 para mais de 1 000 ao longo do ano de 2020. Trabalharão para apoiar o Serviço de Asilo Grego, a Unidade Nacional de Dublin, o Serviço de Receção e Identificação e a Autoridade responsável pelos Recursos.
- Em 28 de janeiro de 2020, o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) e o Governo grego assinaram um Acordo de Sede para a instalação do Gabinete Operacional do EASO na Grécia. O acordo de sede confere clareza jurídica e administrativa ao estatuto do EASO na Grécia, permitindo que a Agência apoie de forma mais eficaz as autoridades gregas de asilo e de receção.
- A Comissão já está a prestar assistência EMAS à Grécia, a fim de apoiar o Serviço de Asilo Grego (na qualidade de beneficiário) na resolução do atraso na tramitação dos processos de asilo e noutras atividades destinadas a garantir um procedimento de asilo justo e eficiente na Grécia. O

EASO, no âmbito do seu último plano operacional, apoia igualmente as operações do Serviço de Asilo Grego.

- O programa nacional grego do FAMI (gestão partilhada) também apoia as atividades e o funcionamento do Serviço de Asilo Grego.
- No que diz respeito a Itália, a Comissão expressou à Autoridade Responsável pelo FAMI preocupações quanto à capacidade de processar o elevado número de recursos, convidando-a a entrar em contacto com o Ministério da Justiça, a fim de estudar formas de garantir apoio financeiro a longo prazo para a interpretação na fase de recurso. Na reunião do Comité de Acompanhamento do Programa Nacional do FAMI, em 9 de dezembro de 2019, a Autoridade Responsável pelo FAMI informou a Comissão de que tinha acolhido favoravelmente a sua recomendação e de que tomaria medidas em conformidade em conjunto com o Ministério da Justiça.
- A título de observação, de acordo com dados do Eurostat, o número de processos pendentes diminuiu na Grécia entre março e julho de 2020: de 112 370, no final de fevereiro de 2020, para 83 325, no final de julho de 2020 (últimos dados disponíveis). Esta situação está provavelmente relacionada com a pandemia de Covid-19. Além disso, o número de casos pendentes diminuiu significativamente em Itália nos últimos 2 anos: de 152 420, no final de 2017, para 47 020, no final de 2019).

5.28 No que diz respeito à integração, no Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo^[1], a Comissão anunciou a sua intenção de adotar um novo Plano de Ação sobre a integração e a inclusão até ao final de 2020, que fornecerá orientações estratégicas e definirá ações concretas para promover a inclusão de migrantes e uma coesão social mais ampla.

[1] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo COM(2020) 609.

5.30 Segundo travessão – sendo a integração uma questão complexa em que são numerosos os elementos que influenciam os resultados da integração dos nacionais de países terceiros, a Comissão, através do FAMI, apoiou uma abordagem holística da integração, que tem em conta uma variedade de aspetos que podem ter impacto no processo de integração. O apoio do FAMI estendeu-se para além das aulas de língua e da educação cívica e abordou também questões ligadas à participação ativa na sociedade e ao acesso a serviços que podem ter impacto na integração a longo prazo dos nacionais de países terceiros.

No entanto, a Comissão gostaria de salientar que, sem cursos de línguas e educação cívica, é difícil conseguir qualquer integração, ainda que apenas a curto prazo.

Terceiro travessão - a contribuição do FAMI para este indicador é muito limitada, também do ponto de vista do orçamento geral da UE. A maior parte do financiamento associado à empregabilidade provém do Fundo Social Europeu. A base jurídica do FAMI permite apenas medidas preparatórias antes da entrada no mercado de trabalho. Assim, a evolução do indicador de desempenho relativo aos nacionais de países terceiros no mercado de trabalho depende de muitos outros fatores que não a contribuição do FAMI para a integração dos mesmos; em particular, da evolução geral da situação económica. A ligação entre esses dois fatores deve ser analisada tendo essa realidade presente.

5.31 O Plano de Ação da Comissão de 2016 incluía ações a executar apenas pela Comissão e não pelos Estados-Membros. Incluía incentivos não vinculativos para que se centrassem em alguns domínios. A avaliação por parte da Comissão das realizações do Plano de Ação está em curso.

5.32 A Comissão acompanha a correta transposição das diretivas e a sua aplicação concreta, nomeadamente através de processos por infração. Relativamente a alguns dos seus aspetos, a transposição do quadro jurídico da UE em matéria de migração pode variar de um Estado-Membro para outro, devido à presença de várias cláusulas não vinculativas.

5.33 O facto de o atual quadro jurídico em matéria de migração ter tido um impacto limitado face aos desafios globais da migração enfrentados pela Europa ultrapassa o âmbito do FAMI. Não só o Fundo possui recursos financeiros relativamente limitados, como construir uma política de imigração abrangente é principalmente uma decisão política e só posteriormente requer apoio financeiro.

Além disso, os resultados balanço da qualidade realizado pela Comissão à legislação de 2019 no que diz respeito ao impacto do quadro jurídico de migração da UE são mais positivos. A principal conclusão foi a de que, em geral, e apesar de algumas lacunas, as diretivas em matéria de migração legal produziram efeitos positivos que não teriam sido alcançados pelos Estados-Membros agindo isoladamente. Todas as partes interessadas, incluindo os Estados-Membros, confirmaram o valor acrescentado constante da UE proporcionado por um quadro jurídico comum da UE para a migração legal. Os principais efeitos positivos identificados pela avaliação são:

- um certo grau de harmonização das condições, procedimentos e direitos, ajudando a uma situação de equidade na totalidade dos Estados-Membros;
- a simplificação dos procedimentos administrativos;
- uma maior segurança jurídica e previsibilidade para os nacionais de países terceiros, empregadores e administrações;
- a melhoria do reconhecimento dos direitos dos nacionais de países terceiros (nomeadamente o direito a serem tratados em pé de igualdade com os nacionais em vários domínios importantes, como as condições de trabalho, o acesso à educação e a prestações da segurança social e os direitos processuais);
- uma mobilidade acrescida dentro da UE para certas categorias de nacionais de países terceiros (por exemplo, trabalhadores transferidos dentro das empresas, investigadores e estudantes).

5.34 Tal como anunciado em 23 de setembro de 2020 no Pacto Europeu em matéria de Migração e Asilo, a Comissão exortou os legisladores a concluírem rapidamente as negociações sobre a Diretiva Cartão Azul UE.

5.35 A fim de obter resultados mais mensuráveis no que respeita ao regresso de migrantes irregulares, a Comissão adotou, em março de 2017, um Plano de Ação renovado sobre o regresso, bem como uma Recomendação para tornar o regresso mais eficaz na aplicação da Diretiva Regresso, de modo a garantir que a UE esteja preparada para responder a novos desafios. Além disso, em 12 de setembro de 2018, a Comissão apresentou uma proposta de revisão da Diretiva Regresso (reformulação), que inclui uma série de alterações específicas, embora sem afetar o âmbito de aplicação da Diretiva Regresso original. A Diretiva Regresso revista visa maximizar a eficácia do regime de regresso da UE e assegurar uma aplicação mais coerente em todos os Estados-Membros, salvaguardando simultaneamente os direitos fundamentais e o princípio da não repulsão.

A proposta alterada de Regulamento relativo aos procedimentos de asilo, adotada em 23 de setembro de 2020 como parte do Novo Pacto Europeu em matéria de Migração e Asilo, segue essa orientação na medida em que reforça o quadro jurídico, operacional e institucional do sistema de regresso da UE e colmata as lacunas em matéria de asilo. Constitui, assim, uma nova iniciativa com vista a criar um

sistema europeu comum e eficaz de regresso, do qual a proposta de reformulação da Diretiva Regresso continuará a ser a pedra angular.

A Comissão sempre recomendou aos Estados-Membros o regresso voluntário como opção preferencial, por ser mais digno e eficaz em termos de custos. Tal como anunciado no Novo Pacto Europeu em matéria de Migração e Asilo, a Comissão apresentará no próximo ano uma estratégia específica sobre o regresso voluntário e a reintegração.

5.38 Apesar de todos os projetos e iniciativas da Comissão, dos Estados-Membros e da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) nos últimos anos, o número absoluto de regressos efetivos continua a diminuir, embora o número de migrantes obrigados a regressar aumente, ainda que lentamente.

No contexto da crise de Covid-19, a Comissão tem vindo a trabalhar em conjunto com os Estados-Membros e com países terceiros no sentido de garantir que as precauções em matéria de Covid-19, quer para as pessoas objeto de decisões de regresso, quer para pessoal em causa, fossem totalmente respeitadas e que os procedimentos de regresso pudessem, tanto quanto possível, prosseguir. Foi atribuída uma prioridade específica à promoção do regresso voluntário.

Em 16 de abril de 2020, a Comissão apresentou orientações aos Estados-Membros sobre a aplicação das regras da UE relativas aos procedimentos de regresso no contexto da pandemia de coronavírus. Tal vai ao encontro do pedido dos Estados-Membros de orientações sobre as formas de garantir a continuidade dos procedimentos e o respeito pelos direitos fundamentais e pela Carta da UE.

É de importância primordial que o duplo objetivo da diretiva seja alcançado, a saber, melhorar a eficácia dos procedimentos nacionais e garantir a proteção dos direitos dos migrantes.

O Novo Pacto Europeu em matéria de Migração e Asilo vai nesse sentido e traz novas iniciativas com vista à criação de um sistema europeu comum e eficaz de regresso, que reforce o quadro jurídico, operacional e institucional do sistema de regresso da UE e colmate as lacunas em matéria de asilo. A proposta de Diretiva Regresso reformulada continuará a ser a pedra angular desse quadro, juntamente com a nova proposta que altera a proposta de Regulamento relativo ao procedimento de asilo de 2016.

5.39 O FAMI contribuiu para a implementação das estratégias de regresso, prestando aos Estados-Membros a assistência necessária em diferentes domínios da política de regresso: desde o aumento da capacidade de detenção, melhorando as respetivas condições e garantindo a aplicação de salvaguardas (por exemplo, assistência jurídica gratuita) até à cobertura dos custos das operações de regresso nos casos em que a Frontex não pudesse oferecer apoio ou sempre que essa assistência não fosse considerada necessária pelos Estados-Membros.

5.41 A Comissão gostaria de salientar também que a assistência operacional da Frontex aos Estados-Membros e os programas nacionais do FAMI apoiam atividades de regresso forçado de forma complementar:

- A Frontex assegura a complementaridade e a coordenação, através do apoio ao regresso financiado pelo FAMI, partilhando com os Estados-Membros e a Comissão Europeia um catálogo de serviços disponíveis no domínio do regresso.
- Foi proposta uma abordagem ainda mais coordenada para as atividades relacionadas com o regresso ao abrigo do próximo instrumento financeiro da UE (FAM).

Dispor da possibilidade de organizar operações de regresso financiadas através dos programas nacionais do FAMI proporciona aos Estados-Membros a flexibilidade necessária para tratar de

regressos nas situações em que a agência não consegue prestar apoio ou quando os Estados-Membros consideram que o envolvimento daquela não é necessário.

5.42 Em 23 de setembro de 2020, a Comissão adotou o Novo Pacto Europeu em matéria de Migração e Asilo, após intensas consultas com o Parlamento Europeu, os Estados-Membros e várias partes interessadas. O Pacto abrange todos os diferentes elementos necessários para uma abordagem europeia abrangente da migração.

Para além de propor procedimentos mais eficazes e céleres, referidos na observação da Comissão no ponto 5.26, o Pacto assenta nos princípios da partilha equitativa de responsabilidades e da solidariedade. Os Estados-Membros devem contribuir para a solidariedade. O Pacto tem em consideração as diferentes situações enfrentadas pelos Estados-Membros e as flutuações das pressões migratórias e propõe um sistema de contribuições flexíveis dos Estados-Membros. Estas podem ir desde a recolocação de requerentes de asilo a partir do país da primeira entrada até à assunção da responsabilidade pelo regresso de pessoas que não têm o direito de permanecer, ou a várias formas de apoio operacional.

O Pacto consiste em parcerias personalizadas e mutuamente benéficas com países terceiros. Estas ajudarão a responder a desafios comuns, como a introdução clandestina de migrantes, e a desenvolver vias legais, e contribuirão para a aplicação efetiva de acordos e regimes de readmissão.

5.43 A Comissão gostaria de salientar que a eficácia das políticas de recolocação, centro de registo e políticas de asilo depende de decisões políticas/critérios de elegibilidade.

O principal benefício do FAMI a nível da UE decorre da dimensão transnacional de certas ações, mas também do benefício da solidariedade ao nível da UE, apoiados em particular pela ajuda de emergência e pelos mecanismos de recolocação e reinstalação.

No que se refere às recolocações, ver as respostas da Comissão (nomeadamente, pontos 33-48) ao relatório especial n.º 24/2019 do TCE «Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados» (COM(2019) 592 final).

Primeiro travessão - este fator está relacionado com decisões políticas/critérios de elegibilidade e não pode ser ligado à eficácia do próprio Fundo.

Segundo travessão - ver a resposta da Comissão ao primeiro ponto acima.

Terceiro travessão - a Comissão gostaria de recordar que as recolocações dependem de decisões tomadas pelos Estados-Membros e – no que se refere ao regime de 2015 - dos critérios de elegibilidade relevantes para o regime. O número de recolocações poderá ser usado com vantagem numa análise qualitativa dos efeitos do FAMI, mas não deverá ser utilizado diretamente para avaliar a eficácia do Fundo, uma vez que o Fundo, por si só, não limitava as recolocações.

Tal como referido pela Comissão na sua resposta oficial ao relatório n.º 24/2019 do TCE, os programas de recolocação atenuaram com êxito a pressão colocada sobre os sistemas de asilo italiano e grego por uma proporção significativa dos pedidos de asilo de pessoas com uma clara necessidade de proteção (atenuando, assim, também a pressão a longo prazo associada à integração).

Quarto travessão - embora voluntário e *ad hoc*, o financiamento da UE foi fundamental para apoiar as recolocações na sequência dos desembarques e constituiu um incentivo importante para apoiar os Estados-Membros que se encontravam sob pressão.

Os legisladores concordaram, em 2018, em reatribuir os fundos não utilizados remanescentes dos regimes de recolocação temporária a outras prioridades no domínio da migração. Com a revisão dos programas nacionais em 2019, este financiamento foi, nomeadamente, reafetado à recolocação voluntária (26 milhões de EUR) e à reinstalação (116 milhões de EUR), entre outras prioridades essenciais no domínio da migração.

5.44 Foi disponibilizado financiamento suficiente aos Estados-Membros pelo FAMI para a recolocação, porém esta não se realizou na medida do previsto. Esta situação não pode ser associada ao funcionamento do FAMI, mas sim ao facto de não terem sido solicitadas recolocações pelos Estados-Membros.

CONCLUSÕES

5.45 Foi mobilizado financiamento adicional substancial do FAMI desde 2015 para a resposta à crise migratória, em particular, para apoiar os Estados-Membros da linha da frente. O apoio do FAMI deve ser visto no contexto de um ambiente político extremamente difícil e sensível, com posições e necessidades muito diversas por parte dos Estados-Membros. Existem limites claros para a contribuição do Fundo num tal contexto político e com o montante relativamente limitado de financiamento disponível, no contexto dos desafios enfrentados neste domínio.

O FAMI está a alcançar os seus objetivos, tendo em consideração a situação migratória volátil e exigente.

5.46 Ver a resposta da Comissão ao ponto 5.16 sobre a implementação adequada e eficaz da recomendação da auditoria.

A Comissão descreveu no ponto 5.18 a informação pormenorizada relativa ao desempenho disponível para o EMAS, apesar de não ter desenvolvido um quadro de acompanhamento do desempenho.

Ao longo da implementação da assistência EMAS, a Comissão acompanha o desempenho, tendo em conta a utilização eficaz e eficiente dos fundos da UE, garantindo a complementaridade com outros fundos e ações da UE.

No que diz respeito ao futuro FAM, na sequência da recomendação do TCE e desde que sejam adotados os regulamentos relevantes para o QFP 2021-2027, a Comissão elaborará critérios para a atribuição dos fundos EMAS até 30 de junho de 2021.

5.47 Quaisquer insuficiências em relação aos indicadores de impacto poderão ser atribuídas mais à implementação de objetivos políticos do que ao funcionamento do Fundo.

A influência do contexto político nos indicadores é reconhecida no ponto 5.10.

Para além disso, a informação sobre a eficiência é recolhida no âmbito das avaliações. O Regulamento n.º 514/2014 estipula que devem ser realizadas duas avaliações no quadro do FAMI: uma avaliação intercalar em 2017 e uma avaliação *ex post* no final do programa.

Os dados dos indicadores fornecidos pelos Estados-Membros sugerem que, de um modo geral, se registaram bons progressos na consecução dos objetivos fixados nos programas nacionais.

5.48 O FAMI forneceu um apoio financeiro substancial à reinstalação de refugiados, o que ajudou os Estados-Membros a desenvolver as respetivas capacidades de reinstalação. Essa ajuda traduziu-se num aumento constante nas promessas de reinstalação desde 2014. O cumprimento da meta definida

pela Comissão está no rumo certo e as atividades de reinstalação estão em curso. Por conseguinte, a meta ainda não foi atingida.

5.49 A evolução do indicador de desempenho dos nacionais de países terceiros no mercado de trabalho depende mais de muitos outros fatores, por exemplo, da evolução geral da situação económica, do que da contribuição do FAMI, que contempla medidas preparatórias antes da entrada no mercado de trabalho.

A Comissão gostaria de salientar que o objetivo principal do FAMI não é a integração de trabalhadores altamente qualificados. Em geral, é verdade que as atuais regras da UE em matéria de migração legal, incluindo em matéria de atrair trabalhadores altamente qualificados, devem ser melhoradas. Foi o que a Comissão propôs, em 2016, com a reforma do Cartão Azul para os trabalhadores altamente qualificados, ainda em negociação. Por último, tal como anunciado em 23 de setembro de 2020 no Pacto Europeu em matéria de Migração e Asilo, a Comissão exortou os legisladores a concluírem rapidamente as negociações sobre a Diretiva Cartão Azul UE. A Comissão lançou também uma consulta pública sobre migração legal e anunciou algumas medidas para melhorar o quadro atual (para além dos migrantes altamente qualificados).

5.50 As razões que justificam a baixa eficácia dos regressos não estão diretamente ligadas ao desempenho do FAMI, embora as despesas do Fundo possam contribuir para a meta correspondente.

O Novo Pacto Europeu em matéria de Migração e Asilo trará novas iniciativas com vista à criação de um sistema europeu comum e eficaz de regresso, que reforce o quadro jurídico, operacional e institucional do sistema de regresso da UE e colmate as lacunas em matéria de asilo. A proposta de Diretiva Regresso reformulada continuará a ser a pedra angular desse quadro, juntamente com a nova proposta que altera a proposta de Regulamento relativo ao procedimento de asilo.

Os programas de recolocação de setembro de 2015 atenuaram com êxito a pressão colocada sobre os sistemas de asilo italiano e grego por uma proporção significativa dos pedidos de asilo de pessoas com uma clara necessidade de serem protegidas (atenuando assim também a pressão a longo prazo associada à integração). Da totalidade dos migrantes elegíveis que solicitaram a recolocação ao abrigo dos regimes de 2015, 96 % (34 700) foram efetivamente recolocados. Os fundos remanescentes não utilizados dos regimes de recolocação temporária foram reatribuídos a outras prioridades no domínio da migração.

O financiamento da UE foi fundamental para apoiar as recolocações na sequência dos desembarques e constituiu um incentivo importante para apoiar os Estados-Membros que se encontravam sob pressão.

No que se refere às recolocações, ver as respostas da Comissão (nomeadamente, pontos 33-48) ao relatório especial n.º 24/2019 do TCE «Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados» (COM(2019) 592 final).

Por último, com o Novo Pacto Europeu em matéria de Migração e Asilo, a Comissão propôs um mecanismo de solidariedade para situações de pressão migratória e para responder às especificidades dos desembarques, na sequência de operações de busca e salvamento, com base em contribuições obrigatórias que contemplam também a recolocação. O apoio do orçamento da UE destinado a essas recolocações será um elemento fundamental para as apoiar.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU SOBRE O DESEMPENHO DO ORÇAMENTO DA UE – SITUAÇÃO NO FINAL DE 2019

CAPÍTULO 6 -EUROPA GLOBAL

INTRODUÇÃO

O Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV) e o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD) apoiam eficazmente a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, o Programa de Ação de Adis Abeba sobre o financiamento do desenvolvimento e o Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas, a nível global e diretamente com os países parceiros. O apoio financeiro da UE ajudou a melhorar a vida de milhões de pessoas em todo o mundo e permite combater a desigualdade e apoiar o crescimento justo e sustentável e as sociedades, em todo o mundo, que abraçam o desenvolvimento humano e permitem que os jovens realizem o seu potencial.

Esta atuação mostra que a Comissão tem melhorado progressivamente a sua abordagem em matéria de avaliação do desempenho dos instrumentos externos ao nível do programa e da intervenção, bem como a sua comunicação sobre os progressos alcançados. O IEV regista progressos na concretização dos seus objetivos, em particular no que se refere ao número de parcerias de mobilidade em vigor, relativamente às quais os objetivos intermédios foram atingidos e o desempenho está no rumo certo. O desempenho dos instrumentos é medido através da utilização de diferentes ferramentas, incluindo indicadores e avaliações de desempenho nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento¹ o acompanhamento orientado para os resultados e indicadores incluídos no relatório anual sobre a execução dos instrumentos de financiamento das ações externas da União Europeia², bem como avaliações ao nível dos projetos/programas e ao nível estratégico³. Foram igualmente realizados progressos positivos nalguns dos principais domínios do ICD, especialmente no quadro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no que respeita ao acesso das jovens à educação e à redução da prevalência do atraso de crescimento nas crianças com menos de 5 anos de idade. A Comissão reconhece, no entanto, ser necessário tomar mais medidas com vista a uma maior solidez da medição do desempenho, de modo a ter em conta os objetivos globais da política do ICD (erradicação da pobreza para apoiar o desenvolvimento sustentável, apoio aos direitos humanos e à boa governação). No que respeita ao Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDI), o programa sucessor do ICD e do IEV, a Comissão propôs uma nova combinação de indicadores tanto de impacto, como de resultados/realizações, a fim de refletir com maior precisão a avaliação de desempenho em domínios-chave de intervenção, tendo em vista a consecução dos seus objetivos. A Comissão publica informações abrangentes sobre o desempenho no seu relatório anual sobre a execução dos instrumentos de financiamento das ações externas da União Europeia. A Comissão publica igualmente um relatório sobre os resultados alcançados no que respeita

1

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/db_2021_programme_statement_european_neighbourhood_instrument_eni.pdf.

2 <https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/devco-annual-report-2019-en-web.pdf>.

3 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/monitoring-and-evaluation_en.

ao cumprimento dos compromissos da UE a nível mundial, com base nos indicadores do Quadro de Resultados da UE em matéria de Cooperação Internacional e Desenvolvimento.

Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD)

Figura 6.4 - A Comissão considera que, em geral, todos os indicadores de desempenho constantes das declarações sobre os programas são relevantes para os objetivos do programa.

A definição de metas no início do período do QFP pressupõe o risco inerente de, ao longo da vida do programa, as metas se tornarem mais ou menos difíceis de atingir, o que pode dever-se a fatores da responsabilidade da Comissão, dos Estados-Membros ou de outros parceiros e organizações, ou a fatores externos.

Os indicadores, por si só, não refletem necessariamente a consecução dos objetivos do programa.

Por conseguinte, o facto de um indicador estar (ou não) «no bom caminho» não significa necessariamente que o próprio programa esteja (ou não) «no bom caminho» para cumprir os seus objetivos.

Os dados dos indicadores devem ser sempre analisados em conjunto com outras informações quantitativas e qualitativas, a fim de avaliar o desempenho do programa.

6.12 Nos termos do Regulamento Financeiro, a Comissão tem a obrigação de comunicar, nas declarações sobre os programas, informações sobre todos os indicadores definidos nas bases jurídicas dos programas de despesas aprovados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, com base em propostas apresentadas pela Comissão.

A escolha dos indicadores de impacto reflete o carácter ambicioso dos objetivos do ICD. O relatório anual sobre a execução dos instrumentos de financiamento das ações externas da União Europeia inclui, desde 2015, um capítulo sobre os resultados alcançados, que tem por base os indicadores do quadro de resultados da UE, que inclui vários indicadores de realizações e resultados. Em termos conceptuais, o quadro de resultados da UE fornece uma visão coerente do contexto e dos resultados de intervenções específicas. Os indicadores de realizações proporcionam uma ligação mais direta com as intervenções da UE, ao passo que os indicadores de resultado e de impacto dão uma indicação muito mais clara dos objetivos políticos. Tendo em conta a natureza colaborativa da cooperação para o desenvolvimento, a Comissão aplica no que toca à avaliação do desempenho uma abordagem com base na contribuição. Seguir uma abordagem com base na atribuição exigiria um aumento substancial do investimento atual na comunicação de informações e implicaria um risco importante no que respeita à eficiência.

6.13 A Comissão tem envidado esforços constantes ao longo dos anos no sentido de obter financiamento adicional de doadores para os fundos fiduciários da UE (FFUE).

Desde o seu lançamento, o FFUE para África conseguiu obter um nível substancial de recursos dos Estados-Membros da UE e de outros doadores, totalizando 619 milhões de EUR (em 30 de setembro de 2020), o que representa 12,4 % dos recursos totais do Fundo Fiduciário. Todos os Estados-Membros da UE, assim como o Reino Unido, a Suíça e a Noruega, contribuíram para o FFUE para África. Desde a sua criação, o fundo fiduciário Bêkou da UE (FFUE Bêkou) quintuplicou praticamente os seus recursos financeiros, conseguindo reunir promessas de contribuição no valor de 308 milhões de EUR (em 30 de setembro de 2020). Aproximadamente 30 % dessas promessas de contribuição provêm dos Estados-Membros (e da Suíça). Além disso, os conhecimentos especializados e a experiência dos doadores foram regularmente mobilizados pelo FFUE para África,

através da identificação, desenvolvimento e execução conjunta de programas. No quadro do FFUE Bêkou foram igualmente envidados esforços para reforçar o diálogo e a coordenação entre os doadores que operam na República Centro-Africana.

6.15 A Comissão está empenhada na coerência das políticas para o desenvolvimento. A proposta de regulamento que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (ver COM(2018) 460 final) confirma a intenção da Comissão de garantir a coerência, consistência e complementaridade (incluindo a coerência das políticas para o desenvolvimento).

6.16 A Comissão está empenhada em responder às conclusões do TCE e está a tomar medidas para implementar as suas recomendações. O compromisso da Comissão de implementar as recomendações do TCE relativas à ação externa da UE fica demonstrado pelos resultados do seguimento dado pelo TCE às recomendações efetuadas no seu relatório especial de 2016 sobre as Honduras: o TCE concluiu que todas as recomendações foram integralmente implementadas.

No que diz respeito às conclusões do Relatório Especial do TCE sobre Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para África (FFUE), a complementaridade e as sinergias com as ações da UE ao abrigo de outros instrumentos são sistematicamente avaliadas. A coordenação no terreno é assegurada por reuniões regulares de grupos de coordenação de doadores e parceiros.

6.17 A Comissão aplica, desde 2015, um Quadro de Resultados da UE (EURF) que é utilizado para o Acompanhamento Orientado para os Resultados (ROM) de programas e projetos e realiza um exercício de apresentação de Relatórios Anuais de Resultados. O EURF abrange as realizações, os resultados e os impactos.

6.18 A Comissão elaborou, desde 2014, 27 relatórios de avaliação relacionados com o desenvolvimento e a cooperação internacionais. No caso da assistência externa, apenas um número selecionado é objeto de um documento de trabalho dos serviços (SWD) da Comissão. As conclusões e recomendações dos relatórios de avaliação por país e temáticos são devidamente tidas em consideração aquando da programação e das revisões intercalares dos instrumentos de ação externa. Todos os relatórios de avaliação estratégica, incluindo as conclusões e recomendações, são publicados no sítio Web da Comissão.

6.19. A Comissão continua empenhada em melhorar continuamente a sua abordagem no que respeita à avaliação do desempenho tanto ao nível dos programas como das intervenções.

No que se refere às conclusões do Relatório Especial do TCE sobre o FFUE para África, a Comissão salienta que foram realizados progressos desde a publicação do relatório. Está atualmente implantado e totalmente operacional o sistema de acompanhamento e aprendizagem, no que se refere às três janelas do FFUE para África. No quadro do sistema de acompanhamento e aprendizagem do FFUE, é partilhado uma único quadro de resultados respeitante às três janelas geográficas. Os indicadores comuns de realizações do FFUE fazem parte desse quadro, que consiste em 41 indicadores comuns de realizações, com base nos quais é efetuada a comunicação de informações relativa à totalidade dos projetos. Este sistema permite uma comunicação de informações comum sobre o FFUE África através de relatórios trimestrais disponibilizados publicamente. Quanto à prática da Comissão no que respeita ao seguimento geral dado às auditorias do TCE, a Comissão remete para a sua resposta ao ponto 6.16.

6.24 Embora a Comissão concorde com as observações de 2016 do TCE a respeito de uma ação financiada pelo ICD que teve resultados desiguais no setor da educação nas Honduras, observa, no entanto, que, neste caso, os auditores se referem a um programa específico cuja execução terminou em 2014.

6.26 A UE está firmemente empenhada na promoção e proteção de todos os direitos humanos, sejam eles civis e políticos, económicos, sociais ou culturais, bem como dos princípios democráticos e do Estado de direito. Estes valores constituem elementos essenciais das parcerias e acordos de cooperação da UE com países parceiros. No quadro da cooperação para o desenvolvimento, a UE trabalha, normalmente, em conjunto com os governos e por intermédio dos mesmos, pelo que depende da vontade política e da capacidade das administrações nacionais. Durante a execução de intervenções financiadas pela UE, a União visa promover uma estreita coordenação na avaliação e monitorização dos valores fundamentais, fazendo referência à análise e às prioridades da estratégia por país em matéria de direitos humanos e incluindo os resultados desse acompanhamento no diálogo político desenvolvido com o país parceiro.

Conforme declarado no Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, a UE e os seus Estados-Membros estão progressivamente a integrar a abordagem baseada nos direitos, abrangendo a totalidade dos direitos humanos, em todos os programas e ações de cooperação para o desenvolvimento. A Comissão salienta que, embora o apoio à democracia, ao Estado de direito, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais seja uma prioridade para a Comissão, o próprio processo é exigente e altamente politizado. Nesse contexto, é igualmente exigente a sua avaliação em termos de resultados.

Os programas da UE que visam apoiar os valores supramencionados deram um contributo significativo para o progresso em diversos países. Os resultados são por vezes desiguais, uma vez que podem surgir obstáculos consideráveis ao apoio às reformas democráticas, frequentemente devido a fatores que estão fora do controlo da UE.

6.27 No que diz respeito ao apoio da UE na esfera dos direitos humanos, a Comissão remete para as suas respostas ao ponto 6.26.

No atinente às referências a Mianmar, a Comissão salienta que a avaliação sobre o país abrangeu a cooperação da UE até 2017. Na sequência da revisão intercalar de 2017 do Programa Indicativo Plurianual (PIP) 2014-2020 para Mianmar, a Comissão atribuiu um montante adicional de 5 milhões de EUR a atividades específicas de integração das questões do género no quadro de um programa relativo a meios de subsistência.

Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV)

6.31 A Comissão aplica, desde 2015, um Quadro de Resultados (EURF) que é utilizado para o Acompanhamento Orientado para os Resultados de programas e projetos e realiza um exercício de apresentação de Relatórios Anuais de Resultados relativos ao IEV. O EURF abrange as realizações, os resultados e os impactos.

Figura 6.10 - Ver a resposta da Comissão à figura 6.4

6.34 Nos termos do Regulamento Financeiro, a Comissão tem a obrigação de comunicar, nas declarações sobre os programas, informações sobre todos os indicadores definidos nas bases jurídicas dos programas de despesas aprovados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, com base em propostas apresentadas pela Comissão.

Os indicadores foram identificados tendo em conta a lista não exaustiva de domínios a abranger, que se encontra especificada no regulamento que cria o IEV. A combinação de indicadores, composta

principalmente por indicadores de impacto, mas também de realizações e resultados, foi selecionada de modo a proporcionar uma visão do desempenho do programa.

6.37 A Comissão congratula-se com o reconhecimento da utilidade e eficácia de instrumentos como o diálogo, a geminação e os FFUE. O IEV ajudou a promover reformas em domínios em que a UE e o país parceiro têm interesses comuns ou que respondem às preocupações dos cidadãos. Mais especificamente para o Azerbaijão, após o relançamento das relações com o país a todos os níveis, em 2017, e da adoção das Prioridades da Parceria UE-Azerbaijão, em 2018, a colaboração com o país foi ampliada de modo a abranger os domínios da governação, economia, conectividade e contactos interpessoais. Esta assistência estará estreitamente ligada aos diálogos político e setorial, utilizando-os de uma forma mais estratégica a fim de monitorizar a implementação das reformas.

No que diz respeito à sociedade civil, a UE continua a prestar apoio financeiro num contexto de redução contínua do espaço da sociedade civil, incluindo legislação restritiva aplicável às ONG.

6.38 As avaliações das necessidades são abrangidas, de entre os cinco critérios de avaliação do quadro Legislar Melhor, pelo critério da relevância, embora em algumas avaliações nem sempre seja feita referência explícita a essas avaliações⁴. Além disso, as avaliações das necessidades constituem a base dos quadros lógicos dos documentos de ação, os principais documentos de programação anual.

6.39 A Comissão remete para a sua reposta ao ponto 6,31.

6.40 Os indicadores utilizados para o acompanhamento de objetivos específicos são uma combinação de indicadores de realizações ou de impacto, em vez de indicadores de resultados. Na altura em que foram definidos os indicadores das declarações sobre os programas, os sistemas de desempenho não estavam ainda totalmente desenvolvidos e a Comissão não dispunha do conjunto de indicadores de resultados de que atualmente dispõe e que utiliza.

6.41 A DG NEAR investiu tempo e esforços substanciais no reforço da capacidade do seu pessoal e das principais partes interessadas, nomeadamente, através da função de acompanhamento e avaliação e da equipa dedicada ao apoio orçamental.

A DG NEAR gere uma carteira de milhares de projetos. O acompanhamento é função de diversos parâmetros, como a disponibilidade de conhecimentos especializados específicos, a segurança do contexto da implementação, o afastamento das atividades e a necessidade de garantir a proporcionalidade dos custos administrativos do acompanhamento e do controlo face ao investimento.

A Comissão trabalha permanentemente para melhorar a formulação dos indicadores utilizados para os desembolsos relativos aos contratos de apoio orçamental. A supervisão dos novos contratos de apoio orçamental foi reforçada.

6.42 A Comissão avalia devidamente todas as conclusões das avaliações externas. Nem todas as avaliações conduzem a um Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão, no entanto, tal não significa que as conclusões das avaliações externas não sejam avaliadas.

O quadro Legislar Melhor introduziu os Documentos de Trabalho dos Serviços da Comissão (SWD), que formalizam, num documento autónomo, a perspetiva da Comissão relativamente às constatações e conclusões das avaliações externas. Em concreto, é elaborado um Plano de Ação de Acompanhamento após a publicação de uma avaliação externa, que apresenta a aceitação ou rejeição

⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-toolbox-47_en_0.pdf

pelos serviços das recomendações decorrentes da avaliação. É realizada uma revisão adicional do Plano de Ação de Acompanhamento um ano depois, descrevendo os progressos de implementação. Para a DG NEAR, a aprendizagem resultante da função de avaliação assenta principalmente nas numerosas avaliações operacionais e estratégicas, que são realizadas e publicadas, embora nem todas resultem na publicação de um documento de trabalho formal.

Primeiro travessão - a Comissão estava ciente de certas insuficiências na avaliação da governação económica, tendo procedido a uma avaliação da influência das insuficiências do processo de avaliação nas conclusões da avaliação. Apesar das insuficiências conhecidas, as conclusões da avaliação externa foram consideradas válidas.

Segundo travessão – a Comissão publicou o relatório de avaliação externa por considerar que o mesmo tem a qualidade exigida e para cumprir as normas aplicáveis.

Terceiro travessão - no que diz respeito à avaliação da reforma da administração pública, a Comissão e o contratante acordaram rescindir o contrato na sequência de uma diferença inconciliável entre as partes.

6.43 Embora em 1 de janeiro de 2020, os pagamentos executados representassem 42 % do planeamento financeiro para 2014-2020, essa execução representa praticamente 100 % dos pagamentos previstos.

Os programas que promovem reformas estruturais complexas e de longo prazo exigem, pela sua natureza, um longo período de aplicação.

Os programas de ação externa caracterizam-se pela aplicação a médio e longo prazo, existindo, a esse respeito, um entendimento comum das partes interessadas. Essa realidade é igualmente reconhecida na atual base jurídica e na proposta para o IVCDI após 2020, uma vez que as avaliações finais estão previstas apenas a meio do próximo QFP.

6.45 Relativamente à criação de uma democracia profunda e sustentável, com a substituição dos relatórios anuais por relatórios relativos aos países, a recolha de dados tem sido menos sistemática no que respeita a este indicador. Dado que o conjunto de indicadores para a Declaração do Programa IEV foi definido no início do período de implementação, há muito pouca margem para alterar ou eliminar os indicadores durante a aplicação do instrumento, ainda que um indicador se torne obsoleto.

6.46 Os avaliadores não tiveram acesso às informações relativas ao «programa-quadro» devido à sua natureza sensível.

6.48 A Comissão mantém o Estado de direito no topo do seu empenhamento e diálogo políticos com países terceiros, procurando o consenso sobre as reformas. A abordagem é transversal, analisando o desempenho das instituições e a adequação da legislação. Ao incluir os países terceiros na identificação das prioridades para o apoio da UE, a Comissão adquire uma visão de longo prazo, promovendo ações úteis e estruturadas em domínios relevantes.

6.55 No que se refere à observação sobre a reforma do setor da segurança na Geórgia, a Comissão gostaria de fornecer um contexto mais circunstanciado. Na sequência da adoção da lei sobre o serviço dos inspetores do Estado de 2018, foi criado, em maio de 2019, o mecanismo de investigação independente, com um mandato para investigar crimes cometidos por agentes da autoridade. Tornou-se operacional em novembro de 2019 e, em junho de 2020, foram recrutados 16 investigadores e 6 trabalhadores operacionais para três gabinetes, dos quais dois em Tiblíssi e um em Kutaisi.

Caixa 6.3 - Projeto do ICD sem metas claras - A Comissão está a dar seguimento às conclusões do TCE. O programa em questão funciona como enquadramento para identificar e afetar recursos, por meio dos seus instrumentos, a projetos de investimento em infraestrutura elegíveis. Por conseguinte, as suas realizações devem ser analisadas com base nos resultados esperados previstos ao abrigo dos diferentes projetos aprovados e nas suas contribuições para os resultados e indicadores esperados de alto nível do programa.

O programa auditado foi objeto de um relatório de avaliação intercalar. As metas e os objetivos intermédios para acompanhar o desempenho foram propostos e discutidos com os parceiros com base no relatório de avaliação. No entanto, essas metas só serão oficialmente estabelecidas quando as negociações de reconfiguração do programa em curso estiverem concluídas.

CONCLUSÕES

6.57 A Comissão publica informações completas sobre o desempenho. No caso do ICD, as informações sobre o desempenho têm aumentado ao longo do período de aplicação, em termos tanto quantitativos como qualitativos. Durante o período, a Comissão publicou, para além de 40 relatórios de avaliação relacionados com a cooperação para o desenvolvimento e a cooperação com os países vizinhos, dois relatórios específicos sobre os resultados obtidos, contendo pormenores sobre projetos específicos em diferentes zonas geográficas. Desde 2015, o relatório anual sobre a execução dos instrumentos de financiamento das ações externas da União Europeia, tanto no caso do ICD como do IEV, resulta na comunicação de dados tanto qualitativos como quantitativos. Por conseguinte, o relatório anual proporciona uma visão fiel do desempenho do ICD e do IEV quanto à prossecução dos objetivos gerais relevantes da UE.

6.58. Os indicadores do ICD e do IEV consistem numa combinação de indicadores de realizações ou de impacto. Na altura em que foram definidos os indicadores das declarações sobre os programas, a Comissão não dispunha do conjunto de indicadores de resultados de que atualmente dispõe e que utiliza.

O relatório anual sobre a execução dos instrumentos de financiamento das ações externas da União Europeia inclui, desde 2015, um capítulo sobre os resultados alcançados, que tem por base os indicadores do quadro de resultados da UE (realizações e resultados). O quadro de resultados da UE fornece uma visão coerente do contexto e dos resultados de intervenções específicas. Os indicadores de realizações proporcionam uma ligação mais direta com as intervenções da UE, ao passo que os indicadores de resultado e de impacto dão uma indicação muito mais clara dos objetivos políticos.

No que respeita ao Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDI), o programa sucessor do ICD e do IEV, a Comissão propôs, pela primeira vez, uma lista de indicadores que atualmente inclui uma nova combinação de indicadores tanto de impacto, como de resultados, que medem o desempenho em domínios-chave de intervenção.

6.60 A UE está firmemente empenhada nos valores fundamentais dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito, que constituem elementos essenciais de todas as parcerias e acordos de cooperação da UE com países terceiros.

A Comissão salienta que, além de o processo de apoio à democracia, ao Estado de direito, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais ser, por si só, complexo, altamente politizado e específico de cada contexto, é também difícil medir em termos de resultados.

A Comissão continua empenhada em melhorar continuamente a sua abordagem no que respeita à avaliação do desempenho tanto ao nível dos programas como das intervenções. Para o efeito, a Comissão está também a tomar medidas para abordar as conclusões do TCE e implementar as recomendações formuladas aceites nos seus relatórios especiais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU SOBRE O DESEMPENHO DO ORÇAMENTO DA UE – SITUAÇÃO NO FINAL DE 2019

«CAPÍTULO 7: SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES»

INTRODUÇÃO

7.8 Nas suas respostas oficiais publicadas em conjunto com os relatórios correspondentes do TCE, a Comissão deu justificações para todos os casos em que considerou não poder comprometer-se a executar as recomendações específicas.

Caixa 7.3 Exemplos de recomendações não aceites que não foram executadas

A Comissão apresentou claramente as razões subjacentes para não aceitar algumas das recomendações do TCE formuladas nos relatórios especiais 19/2016, 17/2016 e 26/2016. Estas foram confirmadas posteriormente nas respostas circunstanciadas ao Parlamento Europeu¹ que complementam o relatório da Comissão sobre o seguimento dado ao processo de quitação para o exercício orçamental de 2015².

Em relação ao Relatório Especial 19/2016 «Execução do orçamento da UE através de instrumentos financeiros – ensinamentos a retirar do período de programação de 2007-2013», a Comissão manifestou a sua preocupação com a viabilidade e proporcionalidade da recomendação 12. A análise comparativa recomendada pelo TCE exigiria esforços significativos dos Estados-Membros, pois implicaria isolar os custos relativos às subvenções e aos instrumentos financeiros suportados por cada autoridade de gestão. Este exercício exigiria muitas vezes dividir as horas de trabalho de cada empregado entre as dedicadas a instrumentos financeiros e as dedicadas às subvenções, pois frequentemente os mesmos membros do pessoal trabalham em ambos. Esse esforço seria desproporcionado. Além disso, as estruturas de custo das subvenções e dos instrumentos financeiros são diferentes por natureza, pelo que o valor acrescentado desse exercício seria limitado.

Por último, quando em 2015 o TCE recomendou à Comissão a realização de uma análise comparativa dos custos de execução das subvenções e dos instrumentos financeiros do FSE³, o Conselho concordou com a Comissão que seria difícil executar essa recomendação⁴.

Relativamente ao Relatório Especial 17/2016 «As instituições da UE podem fazer mais para facilitar o acesso aos seus contratos públicos», a Comissão reitera que o Regulamento Financeiro de 2012 já continha disposições adequadas a este respeito. Essas disposições foram mantidas no Regulamento Financeiro de 2018.

Os proponentes excluídos são notificados dos motivos e razões pormenorizadas da sua exclusão e podem solicitar informações complementares. Esses pedidos estão sujeitos a um prazo estrito: a

¹ <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/129482/2017-10-10-Draft%20EP%20Detailed%20replies%20FINAL.PDF>.

² COM(2017) 379 final.

³ Relatório Especial do TCE 8/2015: «O apoio financeiro da UE dá uma resposta adequada às necessidades dos microempresários?».

⁴ Conclusões do Conselho 14194/15 adotadas na sua 3427.^a reunião, realizada em 17 de novembro de 2015.

entidade adjudicante deve fornecer essas informações o mais rapidamente possível e no prazo máximo de 15 dias a contar da receção do pedido.

Além disso, os operadores económicos são notificados sempre que um ato cause prejuízo aos direitos dos candidatos ou proponentes no decurso de um procedimento de adjudicação (por exemplo, exclusão); tal notificação deverá indicar as vias de recurso disponíveis (queixa e recurso judicial ao Provedor de Justiça).

No que respeita ao Relatório Especial 26/2016 «Tornar a condicionalidade mais eficaz e mais simples continua a ser um desafio», a Comissão reitera não aceitar a recomendação 3. A recomendação não iria simplificar a condicionalidade, mas reduzir *de facto* o seu âmbito de aplicação. A simplificação do âmbito de aplicação da condicionalidade já foi anteriormente realizada repetidas vezes. Além disso, os Estados-Membros já dispõem de uma ampla margem de manobra para terem em conta os riscos no controlo por amostragem e para otimizarem os respetivos sistemas de controlo. A Comissão considera que esta recomendação poderá contribuir para o abrandamento das regras relativas aos controlos *in loco*, o que acabaria por comprometer a eficácia da condicionalidade.

7.10 Resposta comum da Comissão aos pontos 7.10 a 7.12.

A grande maioria das recomendações do TCE são aceites pela Comissão, o que demonstra uma ampla convergência de opiniões e conclusões entre ambas as instituições. A Comissão dá extrema importância ao seguimento e execução destas recomendações. No entanto, não é de excluir que o TCE considere que as recomendações foram parcialmente executadas, ao passo que Comissão as considera plenamente executadas.

CONCLUSÃO

7.15 A Comissão assinala que as recomendações que o TCE lhe dirige têm, por vezes, uma natureza complexa. Podem depender de fatores externos, de intervenções dos Estados-Membros ou de outros parceiros e partes interessadas, ou de elementos ainda desconhecidos, como a conceção de legislação, programas e regimes futuros. Abrangem não só aspetos de execução de políticas, mas também de conceção de políticas, por vezes sobre aspetos bastante vastos ou transversais.

A Comissão dá extrema importância à execução de todas as recomendações do TCE aceites. O seguimento e a execução fazem parte integrante do sistema de governação da Comissão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO ANEXO 7.1 «SITUAÇÃO PORMENORIZADA DAS RECOMENDAÇÕES DE 2016 POR RELATÓRIO – COMISSÃO EUROPEIA»

Relatório Especial 1/2016: Apoio ao rendimento dos agricultores: o sistema da Comissão para medição do desempenho está bem concebido e assenta em dados fiáveis?

Resposta à recomendação 1, ponto 92: A Comissão aceitou parcialmente a recomendação e considera-a plenamente executada no que respeita à parte aceite. No que se refere à medição do rendimento disponível dos agregados familiares agrícolas, este depende, entre outros, do rendimento externo à agricultura dos membros da família, bem como de políticas de competência nacional, bastante divergentes entre Estados-Membros. É difícil avaliar a pertinência da PAC para essas medições, e ainda mais difícil comparar as causas de diferenças nos níveis de rendimento dos agregados familiares quando este depende de fatores tão diversos.

Seria muito difícil estabelecer uma base jurídica para esse quadro, uma vez que resultaria num aumento considerável dos encargos administrativos, que suplantam as potenciais vantagens. Em 2002, o Eurostat deixou de recolher dados sobre o rendimento disponível dos agregados familiares agrícolas do número limitado de Estados-Membros que os transmitiam.

Resposta à recomendação 2 (primeiro travessão), ponto 94: O problema das informações mais pormenorizadas sobre os fatores com impacto no rendimento agrícola foi analisado em conjunto com os peritos dos Estados-Membros. Consequentemente, a Comissão continuará a investigar as possibilidades de aperfeiçoar as contas agrícolas para melhor fazer uso do seu potencial a fim de proporcionar informações pormenorizadas sobre os fatores com impacto no rendimento agrícola. No que respeita às estatísticas sobre os preços e as rendas dos terrenos agrícolas, estabeleceu-se uma produção regular em virtude de um acordo do Sistema Estatístico Europeu. Conforme previsto, a próxima etapa é propor a inclusão destas estatísticas num regulamento. Estão atualmente em curso trabalhos nesta matéria.

Resposta à recomendação 2 (segundo travessão), ponto 94: A fim de integrar no futuro as contas agrícolas regionais no Regulamento (CE) n.º 138/2004 sobre as contas económicas da agricultura (CEA), a Comissão apresentou já em 2020 a grupos de peritos o conteúdo de um projeto de proposta para o Conselho e o Parlamento Europeu com as alterações necessárias. Posteriormente, de acordo com o seu direito de iniciativa, a Comissão tomará as medidas legislativas preparatórias necessárias.

Resposta à recomendação 2 (quarto travessão), ponto 94: A Comissão considera que a recomendação foi plenamente executada. Estima que os indicadores de rendimento baseados nas CEA são comparáveis entre Estados-Membros, salvo no referente aos valores relativos às unidades de trabalho anual em termos absolutos. Estes são utilizados em determinados indicadores para mostrar diferenças nos níveis de rendimento agrícola absolutos entre países, o que não é possível fazer através de índices. Se forem utilizados valores absolutos, devem ser acompanhados pelas declarações de exoneração necessárias.

Resposta à recomendação 4, ponto 96: A Comissão enviou recordatórias a fim de obter relatórios sobre a qualidade das contas económicas da agricultura aos países em falta e estabeleceu um prazo para a apresentação dos mesmos. Posteriormente, a Comissão elaborará um relatório de qualidade à escala da UE durante 2021, ainda que continue a haver países em falta.

Resposta à recomendação 5, ponto 98: A Comissão considera que a recomendação foi plenamente executada.

Resposta à recomendação 6 (primeiro travessão), ponto 100: A Comissão considera que a recomendação foi plenamente executada. A Comissão aprovou uma proposta legislativa de um regulamento relativo aos planos estratégicos da PAC para o período de programação após 2020 que inclui um novo mecanismo de execução para a PAC. Estão previstos objetivos específicos e um quadro de desempenho com metas e objetivos intermédios claros que permitam a medição do desempenho dos planos da PAC dos Estados-Membros em relação ao rendimento do agricultor. Os Estados-Membros devem realizar uma análise SWOT para avaliar as necessidades para o desenvolvimento rural e do setor agrícola e, com base nestas necessidades, conceber intervenções adequadas. A análise SWOT apresenta as provas e deve fornecer uma síntese da situação atual. Uma vez que PAC está sujeita a uma gestão partilhada, os Estados-Membros definirão metas quantificadas para os indicadores de resultados nos seus planos estratégicos da PAC.

Relatório Especial 2/2016: Relatório sobre o seguimento dos Relatórios Especiais do Tribunal de Contas Europeu, relativo ao exercício de 2014

Resposta à recomendação, ponto 29, alínea a): No contexto dos exercícios periódicos de balanço, todos os serviços da Comissão são lembrados de dar respostas completas às recomendações do TCE, acompanhadas, sempre que necessário, dos documentos comprovativos de apoio. Os serviços da Comissão devem garantir a disponibilidade de documentos comprovativos adequados para as ações.

Resposta à recomendação, ponto 29, alínea d): Os serviços da Comissão assinalam uma recomendação como «parcialmente executada» quando as ações e medidas foram iniciadas, mas não totalmente concluídas. Esta categoria é uma avaliação não definitiva de uma recomendação em fase de execução. O TCE tem uma perspetiva diferente, uma vez que avalia a execução de uma recomendação *ex post* num determinado momento. No entanto, não é de excluir que o TCE considere que as recomendações foram parcialmente executadas, ao passo que Comissão as considera plenamente executadas.

Relatório Especial 5/2016: A Comissão assegurou a aplicação eficaz da Diretiva Serviços?

Resposta à recomendação 7, ponto 119: A Comissão aceitou parcialmente a recomendação e considera ter executado integralmente a parte relativamente à qual se comprometeu a tomar medidas. O Tribunal de Justiça reconhece a presunção de não divulgação de documentos relacionados com um processo por infração durante a fase pré-contenciosa desse processo, o que se aplica ao diálogo informal realizado no âmbito de EU Pilot. A Comissão publica regularmente estatísticas e informações gerais relativas ao EU Pilot.

Relatório Especial 6/2016: Programas de erradicação, controlo e vigilância destinados a limitar as doenças animais

Resposta à recomendação, ponto 72, alínea a): Importa referir que o sistema de notificação de doenças animais (ADNS) existente continua a ser utilizado ativamente e que as suas funcionalidades foram regularmente melhoradas a fim de garantir o intercâmbio de informações epidemiológicas entre Estados-Membros. O novo sistema, ADIS, está a ser desenvolvido em paralelo a fim de evitar entradas duplas de dados nos sistemas de notificação da UE e da OIE⁵. A transferência de dados da UE para o sistema de notificação WAHIS da OIE será automática. Ao mesmo tempo, o ADIS incluirá tanto o conceito de «surto» como a abordagem de «evento de doença». A interligação destas duas abordagens permitirá pesquisar e visualizar dados utilizando ambos os parâmetros de pesquisa. Além disso, serão incluídas no ADIS novas ferramentas para extração e visualização de dados.

Relatório Especial 8/2016: O transporte ferroviário de mercadorias na UE ainda não está no rumo certo

Resposta à recomendação 4, alínea a), ponto 97: A execução da recomendação está em curso. No quadro da avaliação do Regulamento (UE) n.º 913/2010 relativo à rede ferroviária europeia para um transporte de mercadorias competitivo, atualmente em curso, a Comissão trabalha com a RailNetEurope enquanto fornecedor de dados relativos ao desenvolvimento do transporte ferroviário de mercadorias, e irá recolher e analisar dados relativos ao desenvolvimento do transporte ferroviário de mercadorias.

⁵ A OIE é a Organização Mundial da Saúde Animal, que gere o Sistema Mundial de Informações Zoossanitárias (WAHIS). Desde 2012, um projeto comum entre a Comissão e a OIE tem trabalhado na interligação do ADNS e do WAHIS, com uma interface comum designada Sistema de Informação sobre Doenças dos Animais (ADIS).

Desse trabalho resultará um quadro que mostrará o desempenho do transporte ferroviário de mercadorias em comparação com outros modos de transporte. No que respeita às metas intermédias, estas serão eventualmente ponderadas, se adequado, no contexto da nova política de transportes após o livro branco de 2011.

Resposta à recomendação 4, alínea b), ponto 97: A Comissão considera ter executado a recomendação. As partes interessadas do setor do transporte ferroviário realizam inquéritos regulares sobre o nível de satisfação dos utilizadores, em conformidade com a legislação em vigor. Em particular, nos termos do artigo 19.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 913/2010, o conselho de administração de cada corredor de transporte ferroviário de mercadorias «deve fazer uma auscultação sobre o nível de satisfação dos utilizadores do corredor de transporte de mercadorias e publicar anualmente os respetivos resultados».

Embora essas auscultações se centrem na parte da rede ferroviária mais pertinente para o transporte de mercadorias, dirigem-se a utilizadores que também se encontram ativos em toda a rede ferroviária. Nesta perspetiva, os inquéritos representam a opinião de todos os utilizadores ferroviários.

A Comissão utiliza provas de satisfação dos utilizadores provenientes de várias fontes, nomeadamente, estatísticas, reuniões e seminários. Além disso, estudará a possibilidade de apresentar informações sobre os resultados dos inquéritos realizados no contexto dos corredores de transporte ferroviário de mercadorias no seu próximo relatório de acompanhamento do mercado ferroviário.

Resposta à recomendação 8, ponto 100: A Comissão constatou que a primeira parte da recomendação se destina aos Estados-Membros e aceitou a segunda parte da recomendação.

A Comissão assegurou-se de que os Estados-Membros transpuseram adequadamente o disposto no artigo 8.º da Diretiva 2012/34/UE e realizou um inquérito sobre a sua execução; executando assim a recomendação de «verificar a execução das estratégias». A longo prazo, a Comissão continua a acompanhar o assunto, mas estas ações vão para além da recomendação inicial. A Comissão enviou recentemente um questionário aos Estados-Membros e gestores de infraestruturas ferroviárias centrado na execução prática do artigo 30.º da Diretiva 2012/34/UE, relativo ao planeamento e financiamento da infraestrutura ferroviária e ao impacto das obras de infraestrutura no transporte ferroviário de mercadorias. O questionário também abrange aspetos quantitativos da manutenção e renovação da infraestrutura ferroviária, em conformidade com os programas de atividades e estratégias indicativas de desenvolvimento da infraestrutura acordados. A Comissão pretende lançar um estudo sobre os diferentes mecanismos de financiamento nacional que podem afetar o mercado ferroviário e o desempenho dos gestores das infraestruturas.

Relatório Especial 10/2016: Necessidade de mais melhorias para assegurar uma aplicação eficaz do procedimento relativo aos défices excessivos

Resposta à recomendação 3, ponto 135: O Eurostat continuará a executar melhorias a fim de resolver os problemas.

Resposta à recomendação 3, ponto 135: O Eurostat continuará a executar melhorias a fim de resolver os problemas.

Resposta à recomendação 8, ponto 143: A Comissão confirma que nenhum Estado-Membro está sujeito a um PDE com base no incumprimento no critério da dívida. A Comissão confirma ainda não ter incluído níveis de dívida/PIB nas suas recomendações relativas ao PDE desde a publicação do Relatório Especial 10/2016. A Comissão argumenta que os governos têm menos controlo sobre o rácio dívida/PIB do que sobre o rácio défice/PIB. É possível calcular os rácios dívida/PIB anuais

implícitos nas metas de défice recomendadas e nos pressupostos macroeconómicos subjacentes, mas incluir estes cálculos na própria recomendação relativa ao PDE pode levar os observadores externos a considerar erroneamente que a obtenção desses rácios fazia parte da avaliação de conformidade, comprometendo a credibilidade da Comissão e do Pacto. Além disso, um Estado-Membro poderia alcançar o ajustamento do défice recomendado mas não atingir o rácio dívida/PIB implícito nos pressupostos subjacentes à recomendação se os resultados macroeconómicos divergirem significativamente desses pressupostos.

A Comissão publicou a sua Comunicação sobre a revisão da governação económica em fevereiro de 2020 e, em consequência, poderá abordar formas de simplificar a execução do Pacto, abrangendo eventualmente a prevenção e correção dos elevados níveis de dívida pública. Além disso, em 20 de maio, a Comissão publicou uma série de relatórios nos termos do artigo 126.º, n.º 3, incluindo para Estados-Membros relativamente aos quais se observou um incumprimento do critério da dívida. Ademais, na Comunicação da Comissão sobre o Semestre Europeu 2020: recomendações específicas por país, é salientado que: «quando as condições económicas o permitirem, importa assegurar que os Estados-Membros prossigam políticas orçamentais que visem alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e garantir a sustentabilidade da dívida». Nesta base, a Comissão considera que a recomendação foi integralmente executada.

Relatório Especial 18/2016: O sistema da UE para a certificação de biocombustíveis sustentáveis

Resposta à recomendação 1, alínea a), ponto 76: A Comissão aceitou parcialmente a recomendação. A Comissão considera ter executado a recomendação no que respeita à parte aceite. Importa relembrar que a Comissão deve avaliar o regime voluntário com base nos requisitos previstos na Diretiva Energias Renováveis (Diretiva (UE) 2009/28/CE) (RED) e, no futuro, nos critérios definidos na reformulação desta diretiva. Embora os legisladores tenham decidido incluir na nova diretiva um quadro que aborda as alterações indiretas do uso do solo (ILUC), os critérios sociais não foram abrangidos. Por conseguinte, a Comissão não se encontra em condições de obrigar os regimes de certificação a abranger estes critérios e considera que a recomendação foi executada na medida do juridicamente possível.

Os aspetos socioeconómicos encontram-se fora do âmbito dos regimes voluntários segundo o texto da diretiva revista relativa às energias renováveis (Diretiva (UE) 2018/2001) (RED II).

Resposta à recomendação 1, alínea b), ponto 76: A Comissão aceitou a recomendação. O artigo 17.º, n.º 6, da Diretiva Energias Renováveis (Diretiva (UE) 2009/28/CE) (RED) inclui os requisitos ambientais previstos pela UE para a agricultura enquanto critério de sustentabilidade para as matérias-primas cultivadas na União Europeia para produção de biocombustíveis. No entanto, aquela diretiva não obriga os Estados-Membros a verificarem a conformidade com o artigo 17.º, n.º 6, da RED porque estes requisitos ambientais já estão sujeitos a sistemas de gestão e controlo no âmbito de diretivas e regulamentos ambientais específicos e da PAC. Estes requisitos ambientais incluídos no artigo 17.º, n.º 6, da referida diretiva não fazem, portanto, parte do reconhecimento formal, por parte da Comissão, dos regimes voluntários.

Resposta à recomendação 3, alínea a), ponto 78: A Comissão considera ter executado a recomendação. A Diretiva Energias Renováveis reformulada (Diretiva (UE) 2018/2001) (RED II) habilita a Comissão a, mediante atos de execução, adotar regras sobre o funcionamento de regimes voluntários (artigo 30.º, n.º 8), o que permitirá estabelecer regras de execução em matéria de certificação num processo formal. Tal pode também incluir regras sobre os tipos de informações que os regimes voluntários devem proporcionar caso o seu funcionamento for examinado pela Comissão. Recolher as próprias informações, por exemplo, através da realização de auditorias, ultrapassaria o âmbito de aplicação da RED II.

Resposta à recomendação 3, alínea b), ponto 78: A Comissão considera esta recomendação executada dado que 1) foram tomadas medidas *ad hoc* para garantir a introdução de sistemas de apresentação de denúncias por regimes voluntários no contexto da avaliação dos regimes voluntários e 2) a Diretiva Energias Renováveis reformulada (Diretiva (UE) 2018/2001) foi significativamente melhorada, nomeadamente habilitando a Comissão a, mediante atos de execução, adotar regras sobre o funcionamento de regimes voluntários, o que permitirá estabelecer regras de execução num processo formal. Prosseguirão os trabalhos sobre as regras de execução.

Relatório Especial 19/2016: Execução do orçamento da UE através de instrumentos financeiros – ensinamentos a retirar do período de programação de 2007-2013

Resposta à recomendação 3, ponto 154: A Comissão não aceitou a recomendação.

Relatório Especial 23/2016: Transporte marítimo na UE: em águas revoltas — muitos investimentos ineficazes e insustentáveis

Resposta à recomendação 1, alínea a), ponto 105: A Comissão considera que esta recomendação foi executada. O sistema de acompanhamento foi aplicado através da inclusão de um parâmetro específico sobre a «produtividade» dos portos na base de dados TENTec. A base de dados TENTec abrange todos os portos da rede TEN-T e não está limitada a ações financiadas pelo MIE. A Comissão continuará a trabalhar com o seu consultor externo para garantir que os dados serão adicionados à base de dados TENTec e atualizados à medida que novas informações estejam disponíveis.

Resposta à recomendação 1, alínea b), ponto 105: A Comissão aceitou a recomendação, com prazo de execução definido para 2023, pelo que a recomendação ainda não está em atraso.

O estudo de avaliação do TEN-T em curso analisa, entre outras questões, a metodologia aplicada para definir o TEN-T, incluindo também a definição de portos TEN-T. Após este processo de avaliação, e consoante os resultados da mesma, a Comissão, se adequado, apresentará uma proposta legislativa para um Regulamento TEN-T revisto, possivelmente em 2021. Nesse caso, a data prevista no Regulamento TEN-T (que prevê uma revisão até 2023) seria antecipada, e a Comissão poderia encerrar a recomendação mais cedo, ou seja, em 2021.

Resposta à recomendação 1, alínea c), ponto 105: A Comissão considera que esta recomendação foi executada e confirma que o mais recente plano pormenorizado de implantação das autoestradas do mar foi concluído e publicado em 29 de junho de 2020.

Relatório Especial 26/2016: Tornar a condicionalidade mais eficaz e mais simples continua a ser um desafio

Resposta à recomendação 1, ponto 74: A Comissão considera que a recomendação foi plenamente executada. A Comissão efetivamente ponderou a sugestão do TCE de incluir um indicador baseado na taxa de incumprimento. No entanto, a avaliação concluiu que a taxa de incumprimento não é, nesta fase, um indicador de desempenho adequado, pois embora dependa da sensibilização dos agricultores, também é afetada pela qualidade variável dos sistemas de controlo dos Estados-Membros. Atualmente, o desempenho da condicionalidade continua a ser medido em relação aos seus objetivos. O desenvolvimento de uma agricultura sustentável através da sensibilização dos agricultores para o respeito de regras obrigatórias é avaliado, em particular, em função da percentagem de pagamentos da PAC abrangidos pela condicionalidade, que podem ser reduzidos em caso de infração. Para a futura PAC, a Comissão propõe também incluir o número de hectares abrangidos pela condicionalidade, que está ligada aos resultados ambientais e climáticos da condicionalidade futura. Efetivamente, quanto

maior for a área abrangida pelas práticas sujeitas a condicionalidade, maior será o benefício para o ambiente e o clima.

Resposta à recomendação 2, ponto 75: A Comissão considera que a recomendação foi plenamente executada. A partilha de informações entre as direções-gerais (DG) interessadas está atualmente em curso e a DG ENV recebeu e analisou os resultados das estatísticas da DG AGRI.

Resposta à recomendação 5, ponto 78: A Comissão aceitou parcialmente a recomendação. A Comissão considera que a recomendação foi plenamente executada no que respeita à parte aceite. A Comissão publicou um estudo de avaliação dos custos administrativos, nomeadamente no respeitante à gestão da condicionalidade. Nesta base, é da responsabilidade dos Estados-Membros coordenar o sistema de gestão da condicionalidade a fim de reduzir os custos tanto para os agricultores como para as administrações nacionais.

Resposta à recomendação 6, ponto 79: A Comissão considera que a recomendação foi plenamente executada. Os futuros atos delegados e de execução ainda não foram adotados.

Relatório Especial 27/2016: A governação na Comissão Europeia é um exemplo das melhores práticas?

Resposta à recomendação 1, ponto 66: A Comissão considera que a recomendação foi plenamente executada. Esta recomendação abrange todos os aspetos abordados pelo Tribunal nas suas recomendações 2, alíneas a) a h) (atualização da carta do Comité de Acompanhamento das Auditorias, C(2017) 2225 final). A Comissão atualizou os seus mecanismos de governação três vezes desde o final do trabalho de campo do TCE, em outubro de 2017, com uma importante simplificação e reforço em novembro de 2018, que incluiu uma comunicação a fundamentar as alterações efetuadas, e novamente em junho de 2020 na sequência da transição institucional (C(2020) 4240). Estas melhorias inspiraram-se em grande medida nas conclusões de auditoria tanto do Tribunal de Contas Europeu como do Serviço de Auditoria Interna da Comissão. A Comissão cumpre toda a legislação aplicável e melhores práticas, na medida em que sejam pertinentes para a natureza e o funcionamento únicos desta instituição, e garante um elevado grau de transparência no que respeita à conceção e funcionamento dos seus mecanismos de governação. A Comissão comunicou no relatório anual de 2018 sobre a gestão e a execução (RAGE) que considera cumprir plenamente o quadro aplicável. A Comissão tem sido totalmente transparente sobre as suas decisões.

Resposta à recomendação 2, alínea e), ponto 66: A Comissão considera que a recomendação foi plenamente executada. Conforme reconhecido pelo TCE, a Comissão publica todos os relatórios no pacote integrado de relatórios financeiros e contabilísticos, respeitando na íntegra os prazos acordados pelos colegisladores. Quando possível, por exemplo em relação às contas anuais, encontraram-se formas de facultar antecipadamente as informações necessárias. As contas são integralmente auditadas pelo TCE antes da inclusão no pacote integrado de relatórios financeiros e contabilísticos. Noutros domínios, as limitações da disponibilidade dos dados fazem com que seja impossível facultar as informações muito mais cedo. A razão pela qual a Comissão só pôde aceitar parcialmente esta recomendação reside no facto de a Comissão depender dos Estados-Membros para fornecer os dados necessários. A Comissão observa que o TCE decidiu publicar o relatório sobre a execução do orçamento da UE mais tarde durante o ano a fim de dispor de mais tempo para o exame das informações apresentadas pela Comissão no pacote integrado de relatórios financeiros e contabilísticos.

Resposta à recomendação 2, alínea f), ponto 66: Para fins de gestão e contabilísticos, os serviços da Comissão apresentam as melhores estimativas dos níveis de erro com base numa metodologia coerente nos respetivos domínios de responsabilidade. No exercício do seu juízo profissional, são

tidas em conta todas as informações pertinentes, incluindo os resultados de auditoria com base em amostras estatisticamente representativas. Além disso, as estimativas dos montantes em risco no momento do pagamento e as estimativas dos montantes em risco aquando do encerramento, após a execução de todas as ações corretivas para recuperar os montantes pagos indevidamente, constam do relatório anual sobre a gestão e a execução.

Por conseguinte, a metodologia utilizada para determinar o nível de erro estimado está harmonizada, pelo que é coerente em toda a Comissão, permitindo simultaneamente considerar as especificidades dos modos de gestão e dos programas setoriais.

Nos RAGE de 2018 e 2019, a Comissão simplificou a informação sobre o nível de erro estimado para melhor explicar os conceitos de «risco no momento do pagamento» e «risco aquando do encerramento» aplicados de forma coerente por todos os serviços (ver página 151 do RAGE de 2018 e página 56 do RAGE de 2019). Para efeitos de uma transparência total, a informação subjacente recolhida ao nível do gestor orçamental delegado e utilizada para calcular o risco no momento do pagamento e aquando do encerramento para toda a Comissão é divulgada no anexo 2 (RAGE de 2018) e no anexo 3 (RAGE de 2019).

No que respeita ao domínio da coesão, nos seus Relatórios Anuais de Atividades (RAA) de 2018 e 2019 as direções-gerais adaptaram o indicador-chave de desempenho 5 (montante em risco no momento do pagamento) a pedido do TCE, utilizando as taxas de erro confirmadas pelos Serviços da Comissão para os exercícios contabilísticos encerrados tendo em conta a revisão do TCE. Em relação aos RAA de 2019, a Comissão indica nesses relatórios as taxas de erro para o FEDER, o FC e o FSE que, quando agregadas, se situam num intervalo entre 2,3 % e 3,3 % para a política de coesão (ver caixa 5.9).

Resposta à recomendação 2, alínea g), ponto 66: A Comissão considera que a recomendação foi plenamente executada. A Comissão publicou uma declaração dos seus mecanismos de governação e complementa-a com uma comunicação anual sobre os principais desenvolvimentos relativos à sua aplicação no relatório anual sobre a gestão e a execução. Os mecanismos de governação são atualizados sempre que necessário. As alterações resultantes da transição institucional já foram publicadas através dos métodos de trabalho da Comissão Europeia [P(2019) 2] e foram refletidas na atualização dos mecanismos de governação em junho de 2020 (C(2020)4240). O problema específico relacionado com a composição do Comité de Acompanhamento da Auditoria é abrangido nas recomendações 1 e 2, alínea h).

Resposta à recomendação 2, alínea h), ponto 66): A Comissão considera que a recomendação foi plenamente executada. A Comissão continua a considerar que a melhor prática mencionada pelo TCE para comités de auditoria não é pertinente para comités de acompanhamento da auditoria interna, que foi também a razão para a aceitação parcial da recomendação no momento da auditoria. No que respeita ao «número de membros independentes do CAA»: a Comissão cumpre totalmente o quadro jurídico aplicável, nomeadamente o Regulamento Financeiro. O artigo 123.º do Regulamento Financeiro prevê que cada instituição da União tenha em conta a sua autonomia organizacional e a importância de pareceres periciais independentes. O Regulamento Financeiro não obriga as instituições da União a estabelecer comités de auditoria. Prevê comités de acompanhamento da auditoria interna com uma função especificamente concebida para as instituições da UE, que são organismos únicos que funcionam num contexto único e estão sujeitos a uma ordem jurídica única. Também reconhece que cada instituição funciona num ambiente específico e se deve organizar em conformidade, em total autonomia. A importância dos pareceres periciais independentes foi reconhecida na composição atual do CAA, que tem três membros externos. A carta do CAA prevê a nomeação de até quatro membros externos. A Comissão tem sido totalmente transparente sobre as

suas decisões relativas à composição do Comité de Acompanhamento da Auditoria (C(2017) 2225 final).

Relatório Especial 31/2016: Utilizar pelo menos um em cada cinco euros do orçamento da UE em ação climática: os trabalhos em curso são ambiciosos mas existe o sério risco de não serem suficientes

Resposta à recomendação 2, alínea a), ponto 95: A Comissão aceitou parcialmente a recomendação. Embora a Comissão não inclua informação exaustiva sobre os progressos registados no cumprimento das metas específicas para ação climática em todos os relatórios anuais de atividades pertinentes, estudará a possibilidade de melhorar os relatórios para o período 2021-2027.

Resposta à recomendação 3, ponto 96: A Comissão aceitou parcialmente a recomendação. Os planos nacionais em matéria de energia e clima (PNEC), exigidos pelo Regulamento (UE) 2018/1999, relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática, funcionam como instrumento para que os Estados-Membros definam as suas ambições relativamente a atividades de atenuação e adaptação e os correspondentes investimentos necessários para as realizarem.

https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/overall-targets/national-energy-and-climate-plans-necps_en

Resposta à recomendação 4, ponto 100: A Comissão aceitou parcialmente a recomendação. A recomendação foi totalmente executada no que respeita à parte aceite, pois o coeficiente climático relativo aos pagamentos no âmbito de condicionantes naturais ou de outras condicionantes específicas das zonas foi ajustado.

A Comissão considera adequado o coeficiente climático proposto de 100 % para todas as intervenções do FEADER programadas no âmbito dos objetivos específicos relacionados com o ambiente e o clima. Em particular, os compromissos agroambientais e climáticos abordam uma série de objetivos ambientais e climáticos intimamente ligados e são importantes para reforçar a resiliência dos ecossistemas em termos de adaptação às alterações climáticas. Além disso, tendo em conta a diversidade e a complexidade desses compromissos, uma abordagem caso a caso tornaria o exercício de acompanhamento extremamente oneroso e os resultados não seriam comparáveis. Os coeficientes de acompanhamento propostos para o FEADER conseguem o equilíbrio entre uma estimativa razoavelmente fiável das despesas relacionadas com o clima e a redução ao mínimo dos encargos administrativos.

Resposta à recomendação 5, ponto 102: A Comissão aceitou parcialmente a recomendação.

Resposta à recomendação 6, alínea b), ponto 103: A Comissão incluiu os indicadores de resultados relacionados com o clima na proposta legislativa para o programa LIFE 2021-2027.

Resposta à recomendação 7, alínea a), ponto 109: A Comissão aceitou parcialmente a recomendação.

Resposta à recomendação 7, alínea b), ponto 109: A Comissão não aceitou a recomendação, mas informou o TCE de que a proposta de reforma da PAC melhoraria as ambições ambientais e climáticas. A proposta inclui elementos sólidos para aumentar o contributo global em relação às metas e requisitos climáticos e ambientais (princípio de «não retrocesso»), incluindo uma abordagem baseada em objetivos para o apoio do FEAGA e do FEADER, uma condicionalidade reforçada com novos requisitos para a proteção das zonas de turfa e zonas húmidas, novos regimes ecológicos e um apoio específico ao clima e ambiente no âmbito do desenvolvimento rural.

O FEAMP para o período pós 2020 prevê um contributo de 30 % do seu orçamento para os objetivos climáticos. A todas as despesas no âmbito do FEAMP pós 2020 são atribuídos coeficientes climáticos («marcadores do Rio») (anexo IV do FEAMP) para que todas as despesas possam ser acompanhadas e ligadas ao clima.

Além disso, prevê-se que aproximadamente 90 % das operações no âmbito do FEAMP se enquadrem no objetivo político n.º 2 do RDC, que coloca a tónica em ações ecológicas, hipocarbónicas e que apoiem a adaptação climática e a prevenção e gestão de riscos.

Relatório Especial 34/2016: Luta contra o desperdício alimentar: uma oportunidade para a UE melhorar a eficiência dos recursos na cadeia de abastecimento alimentar

Resposta à recomendação 1, ponto 84: O Pacto Ecológico Europeu, adotado em 11 de dezembro de 2019, prevê a adoção de uma estratégia «do Prado ao Prato» para conceber um sistema alimentar justo, saudável e amigo do ambiente. Essa estratégia foi adotada em 20 de maio de 2020. A prevenção das perdas e desperdícios alimentares faz dela parte integrante. Foi introduzido um conjunto de ações numa secção especial, e o tema do desperdício alimentar reflete-se igualmente noutras ações da estratégia.

Resposta à recomendação 2, alínea c), ponto 86: Com base no trabalho da EFSA, a Comissão adotou uma comunicação com orientações sobre os sistemas de gestão da segurança alimentar para as atividades de venda a retalho de géneros alimentícios, incluindo as doações de alimentos (Comunicação da Comissão C/2020/294, adotada em 12 de julho de 2020⁶).

No que respeita à prevenção de práticas de rotulagem que geram desperdício alimentar, a Comissão está a explorar opções para uma utilização e compreensão mais eficazes das datas indicadas. De acordo com a «Estratégia do Prado ao Prato», adotada em maio de 2020, a Comissão preparará uma proposta de revisão das regras da UE em matéria de rotulagem de datas até 2022. O trabalho científico da EFSA também beneficiará da revisão das regras da UE aplicáveis.

Resposta à recomendação 3, alínea a), ponto 87: A Comissão considera que a recomendação foi plenamente executada. Em 31 de março de 2020 recebeu do contratante externo a versão final do relatório do projeto-piloto sobre a inventariação e a análise de quadros políticos e regulamentares nos Estados-Membros no domínio da redistribuição de alimentos, após validação pelos representantes dos Estados-Membros participantes na Plataforma da UE para as Perdas e o Desperdício Alimentares⁷. Esta validação foi considerada necessária dada a natureza abrangente da análise, que inclui informações sobre todos os Estados-Membros.

Relatório Especial 36/2016: Avaliação das modalidades de encerramento dos programas de coesão e de desenvolvimento rural no período de 2007-2013

Resposta à recomendação 2, ponto 127: A Comissão não aceitou a recomendação.

Para o período 2014-2020, para o FEADER, a Comissão calcula os seguintes indicadores: uma taxa de erro comunicada e uma taxa de erro ajustada ao nível do organismo pagador a cada ano e um montante final estimado em risco ao nível do Fundo. Como aconteceu para o período 2007-2013, para

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2020:199:FULL&from=EN>.

⁷ Relatório final publicado em 31 de março de 2020: <https://data.europa.eu/doi/10.2875/406299> (relatório principal) e <https://data.europa.eu/doi/10.2875/873698> (anexo).

os programas 2014-2020, a Comissão prestará informações no seu RAA sobre o saldo de encerramento de cada organismo pagador, incluindo um montante estimado em risco.

Para o período pós-2020, atendendo à introdução do novo modelo de prestação para a PAC pós-2020, passar-se-á de um sistema baseado no cumprimento para um sistema baseado no desempenho. Após a adoção da nova base jurídica que rege o período pós-2020, a Comissão ajustará as informações comunicadas no RAA.

Resposta à recomendação 3, ponto 127: A Comissão não aceitou a recomendação. A Comissão informou e continuará a informar em 2021-2027 a autoridade orçamental com total transparência sobre os resultados do processo de encerramento nos respetivos RAA, ainda que esta obrigação não esteja prevista na legislação setorial.

Resposta à recomendação 4, ponto 131: A Comissão não aceitou a recomendação. A fim de garantir uma transição harmoniosa do atual período da PAC para o próximo e evitar perturbações nas atividades plurianuais, a Comissão apresentou, em 31 de outubro de 2019, uma proposta de regulamento de disposições transitórias (COM(2019) 581 final), que estabelece disposições transitórias para o apoio do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e está atualmente em processo de negociação com os legisladores.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2020.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário salvaguardar o respeito por direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta anula a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE, não sendo permitido reutilizá-los.

O conjunto de sítios Internet institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

O Tribunal de Contas Europeu examinou os resultados alcançados pelos programas de despesas da UE financiados pelo orçamento da União, com base em informações sobre o desempenho da Comissão e de outras fontes, incluindo as suas próprias auditorias e trabalhos de análise recentes. Avaliou igualmente a forma como a Comissão elaborou o relatório anual de 2019 sobre a gestão e a execução do orçamento da UE, bem como as declarações sobre os programas relativas ao orçamento da UE para 2021, e se esse relatório dá uma visão clara, abrangente e equilibrada do desempenho do orçamento da União.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia