

2020

Relatório sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2020



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, 2021

PDF

ISBN 978-92-847-7081-6

ISSN 2600-1446

doi:10.2865/033445

QJ-AK-21-001-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, nas suas reuniões
de 21 de outubro e de 11 de novembro de 2021, adotou o seu**

Relatório sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2020

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, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ, Eva LINDSTRÖM,
Tony MURPHY, Hannu TAKKULA, Annemie TURTELBOOM, Viorel ȘTEFAN,
Ivana MALETIĆ, François-Roger CAZALA, Joëlle ELVINGER, Helga BERGER e
Marek OPIOLA

Índice

	Página
Relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2020	5
Respostas das instituições ao Relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2020	263

**Relatório do Tribunal
de Contas Europeu sobre o
desempenho do orçamento da UE –
Situação no final de 2020**

Índice

	Página
Introdução geral	7
Capítulo 1 Quadro de desempenho	9
Capítulo 2 Competitividade para o Crescimento e o Emprego	45
Capítulo 3 Coesão económica, social e territorial	82
Capítulo 4 Recursos Naturais	124
Capítulo 5 Segurança e cidadania	150
Capítulo 6 Europa Global	182
Capítulo 7 Seguimento das recomendações	214
Apêndice	249
Respostas das instituições	263

Introdução geral

0.1. O Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2020 é composto por duas partes. Uma delas é este relatório, que incide sobre o *desempenho* dos *programas* de despesas no âmbito do orçamento da UE no final de 2020. A outra diz respeito à fiabilidade das contas da União e à legalidade e regularidade das *operações* subjacentes.

0.2. O Tribunal dividiu o seu relatório anual nestas duas partes num projeto-piloto de dois anos, que teve início com o Relatório Anual relativo ao exercício de 2019 e cujo objetivo fundamental foi dar maior destaque, no relatório anual do Tribunal, aos resultados alcançados com o orçamento da UE. Além disso, esta separação permitiu ter em conta 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 o prazo legal de adoção é 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 No capítulo 1, o Tribunal examina se e de que forma a Comissão e os legisladores utilizaram os ensinamentos retirados dos anteriores períodos do *quadro financeiro plurianual (QFP)*, por exemplo avaliações *ex post*/intercalares, *avaliações de impacto* e auditorias, para melhorar a conceção e o desempenho dos programas de despesas relativos ao período de 2021-2027. Este exame baseia-se numa amostra de propostas legislativas da Comissão relativas a cinco dos 48 programas de despesas instituídos para o período de 2021-2027, correspondentes a cerca de 60% do orçamento total do período.
- o Nos capítulos 2 a 6, o Tribunal analisa os *resultados* alcançados pelos programas da UE ao abrigo, respetivamente, das rubricas 1a, 1b, 2, 3 e 4 do 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. Dos 58 programas de despesas instituídos para o período de 2014-2020, o Tribunal selecionou cinco que, no seu conjunto, representam cerca de um quinto de todos os pagamentos realizados até ao final de 2020 relativamente às *autorizações* do QFP para 2014-2020. Este procedimento vem na sequência da cobertura pelo Tribunal, no [relatório sobre o desempenho relativo ao exercício de 2019](#), de nove outros programas, que representavam cerca de três quartos do total dos

pagamentos até ao final de 2019. 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.

- o O capítulo 7 apresenta os resultados do seguimento das recomendações de auditoria formuladas em relatórios especiais publicados em 2017.

0.4. Ao elaborar o presente relatório, o Tribunal teve em conta o *impacto* do Brexit e da pandemia de COVID-19 no desempenho dos programas de despesas da UE. Porém, a maioria dos dados de acompanhamento em que o relatório se baseia é de 2019 ou anterior, ou seja, antecede tanto a saída do Reino Unido da união aduaneira e do mercado único da UE como a propagação da COVID-19 na Europa.

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

0.6. 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 Web 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.

0.7. 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/pt/Pages/DocItem.aspx?did=58667>

Capítulo 1

Quadro de desempenho

Índice

	Pontos
Introdução	1.1.-1.4.
Âmbito e método	1.5.-1.8.
O método da Comissão para "legislar melhor" ajuda-a a encontrar os ensinamentos a retirar	1.9.-1.23.
A Comissão cumpriu em geral o princípio "primeiro avaliar", com limitações associadas sobretudo ao ciclo do QFP	1.10.-1.12.
As avaliações <i>ex post</i> /intercalares e as avaliações de impacto são publicadas, mas podem ser difíceis de encontrar	1.13.-1.15.
As avaliações formulam os ensinamentos retirados, mas não são claramente definidas medidas de seguimento	1.16.-1.18.
As avaliações de impacto apresentam diferentes opções, mas contêm pouca análise quantitativa	1.19.
O Comité de Controlo da Regulamentação contribui para melhorar a qualidade das avaliações <i>ex post</i> /intercalares e das avaliações de impacto	1.20.-1.23.
A Comissão preparou as suas propostas legislativas tendo em mente os ensinamentos retirados	1.24.-1.27.
As alterações aos projetos de legislação sobre o QFP apoiam-se parcialmente nas avaliações de impacto da Comissão, mas não são elaboradas outras avaliações pelo Parlamento ou pelo Conselho	1.28.-1.32.
Conclusões e recomendações	1.33.-1.40.
Anexos	
Anexo 1.1 – Seguimento das recomendações do capítulo 3 do Relatório Anual relativo a 2017	

Introdução

1.1. Para atingir os seus objetivos estratégicos, a UE recorre a uma combinação de *programas* de despesas, financiados ou cofinanciados pelo orçamento da UE, e de instrumentos políticos que não envolvem despesas (essencialmente regulamentos).

1.2. A UE executa os seus programas de despesas em ciclos de sete anos, conhecidos como períodos do *Quadro Financeiro Plurianual (QFP)*. Nos últimos anos, assistiu-se a intensos preparativos com vista ao [QFP para 2021-2027](#). O QFP baseia-se num vasto pacote legislativo, proposto pela Comissão e adotado pelo Parlamento e pelo Conselho, em conformidade com os procedimentos definidos no [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE), e inclui:

- o [Regulamento QFP](#), que estabelece a dimensão global do orçamento da UE, a sua estrutura de base (dividida em categorias de despesas ou "rubricas", cada uma com os seus próprios limites anuais de despesas ou "limites máximos") e regras de flexibilidade para a transferência de fundos entre rubricas e exercícios. É adotado pelo Conselho, deliberando por unanimidade segundo um processo legislativo especial, com o consentimento do Parlamento¹;
- os regulamentos setoriais do QFP, que constituem a base jurídica dos programas de despesas e estabelecem as suas regras de base. São normalmente adotados segundo o processo legislativo ordinário², em que o Parlamento e o Conselho têm um estatuto de igualdade enquanto legisladores.

1.3. Um fator importante que afeta o *desempenho* dos programas de despesas do QFP é o seu lançamento e execução atempados. Ao apresentar as suas propostas legislativas com vista ao QFP para 2021-2027, a Comissão anunciou ter como objetivo a sua adoção antes das eleições para o Parlamento Europeu, em maio de 2019³. No seu documento de análise⁴ sobre a proposta da Comissão, o Tribunal avaliou este objetivo como demasiado ambicioso (porque partiu do princípio de que o processo legislativo poderia estar concluído no prazo de um ano, em comparação com dois anos e meio para o período do QFP anterior), mas salientou que era importante para que os

¹ Artigo 312º do TFUE.

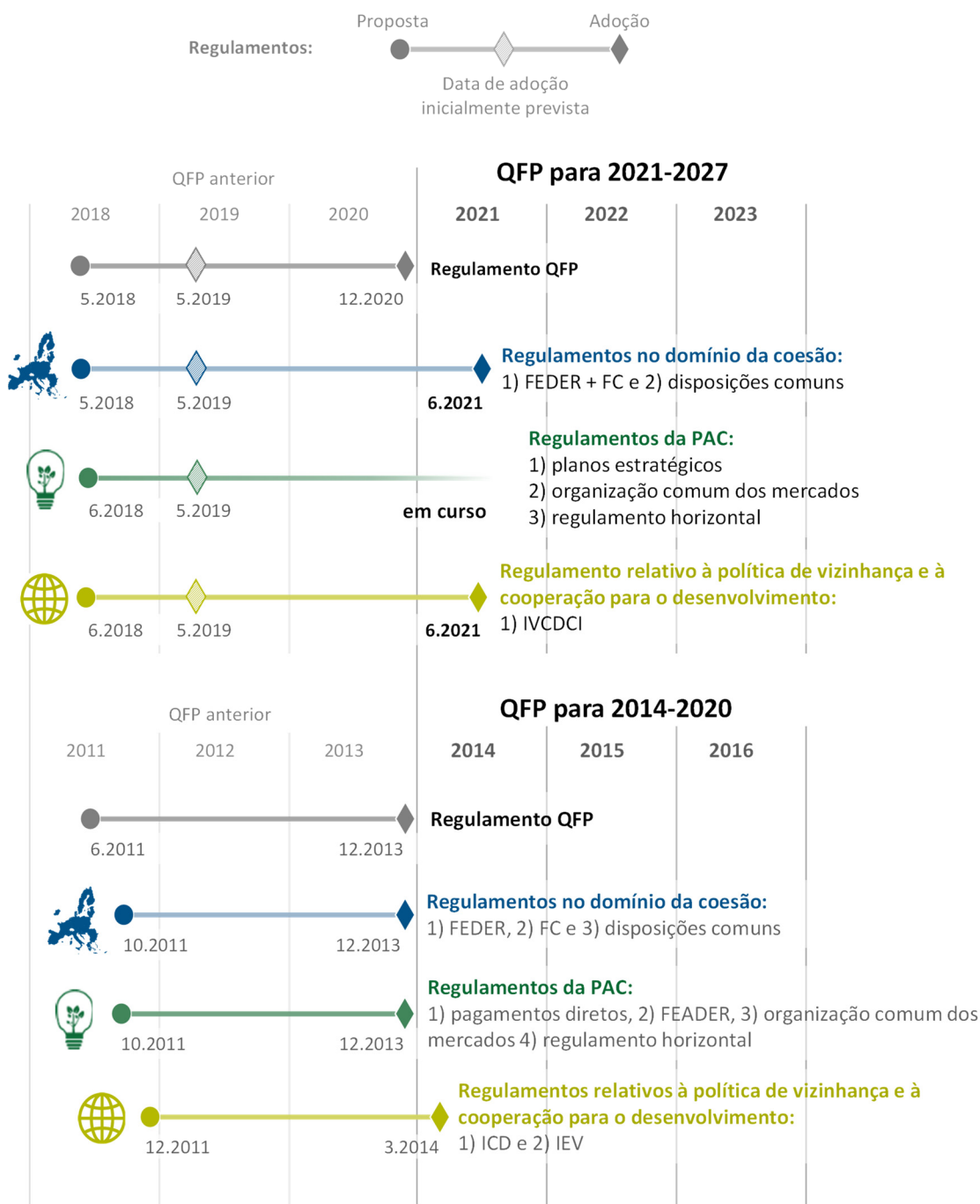
² Artigo 294º do TFUE.

³ COM(2018) 321 final, p. 30.

⁴ Documento de análise nº 06/2018, *The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework (Briefing paper)*, julho de 2018, ponto 17.

novos programas de despesas fossem lançados sem demoras. Como ilustrado na [figura 1.1](#), na realidade o processo legislativo que conduziu ao QFP para 2021-2027 durou mais de três anos. No caso da legislação da PAC, este ainda estava em curso à data de conclusão dos trabalhos de auditoria do Tribunal relativos ao presente capítulo, tendo sido adotado um [regulamento de transição](#) em dezembro de 2020 para assegurar a continuidade da PAC ao abrigo das regras de 2014-2020 até ao final de 2022. Parte do atraso pode ser associada à eclosão da pandemia de COVID-19, que, desde o início de 2020, alterou substancialmente as prioridades da UE e a programação das ações da União, levando à revisão urgente das propostas do QFP e à criação do Instrumento de Recuperação da União Europeia.

Figura 1.1 – A legislação setorial do QFP para 2021-2027 demorou quase mais um ano a adotar do que a do período anterior



Fonte: TCE, a partir da base EUR-Lex.

1.4. A UE desenvolveu princípios para ajudar a garantir que a sua legislação (incluindo, mas não exclusivamente, a legislação relativa ao QFP) é de elevada qualidade. Em 2016, o Parlamento, o Conselho e a Comissão celebraram um [acordo interinstitucional sobre legislar melhor](#) e, em 2017, a Comissão publicou as suas [orientações para legislar melhor](#) (uma atualização das [orientações para legislar melhor de 2015](#)), acompanhadas de um conjunto de notas pormenorizadas com orientações,

sugestões e boas práticas, designadas por [ferramentas para legislar melhor](#). Tanto o acordo como as orientações reconhecem que a qualidade da legislação (que, no caso da relativa ao QFP, afeta a conceção e o futuro desempenho dos programas de despesas) depende de alguns elementos fundamentais, designadamente:

- o das **avaliações**, ou seja, de apreciações independentes da *eficácia, eficiência, coerência, pertinência* e valor acrescentado da UE quanto a uma política ou (no caso do QFP) um programa de despesas. Podem ser realizadas *ex post* (após a execução integral da política ou programa) ou ser intercalares (no decorrer do período de execução);
- o das **avaliações de impacto**, em que são analisados os efeitos prováveis de uma iniciativa de política ou (no caso do QFP) de um programa de despesas proposto. Assentam nos ensinamentos retirados da execução anterior, conforme apontados nas avaliações pertinentes, podendo também referir-se a conclusões e recomendações de auditoria anteriores.

Âmbito e método

1.5. A principal questão de auditoria no âmbito deste capítulo visou determinar se, e de que forma, a Comissão, bem como o Parlamento e o Conselho, utilizaram os ensinamentos retirados dos QFP anteriores para melhorar a conceção e o desempenho dos programas de despesas relativos ao período de 2021-2027. O Tribunal centrou-se nos ensinamentos retirados que são relevantes para o desempenho dos programas. Para responder a esta pergunta, examinou:

- se existe um processo que permite à Comissão incorporar os ensinamentos retirados nas suas propostas legislativas (pontos [1.9](#) a [1.23](#));
- se as propostas legislativas da Comissão têm em conta os ensinamentos retirados das avaliações *ex post*/intercalares, das auditorias e das avaliações de impacto (pontos [1.24](#) a [1.27](#));
- se as alterações substanciais que afetam o desempenho dos programas de despesas propostos podem ser associadas a avaliações de impacto (incluindo as elaboradas pelo Parlamento ou pelo Conselho) ou a ensinamentos retirados de outras fontes (pontos [1.28](#) a [1.32](#)).

1.6. Dos 48 programas de despesas estabelecidos para o período de 2021-2027, o Tribunal centrou-se em cinco que, em conjunto, representam 60% do orçamento total do QFP:

- dois ao abrigo da rubrica 2 do QFP "Coesão, resiliência e valores": 1) o *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)*; e 2) o *Fundo de Coesão (FC)*;
- dois ao abrigo da rubrica 3 do QFP "Recursos naturais e ambiente", que constituem os dois pilares da *Política Agrícola Comum (PAC)*: 3) o *Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA)* e 4) o *Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)*;
- um ao abrigo da rubrica 6 do QFP "Vizinhança e mundo": 5) o *Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDCI)*.

1.7. Como mostra o [quadro 1.1](#), o Tribunal examinou seis processos legislativos relativos a estes programas, bem como um relativo a todo o QFP (incluindo 17 avaliações *ex post*/intercalares conexas e três avaliações de impacto).

Quadro 1.1 – O Tribunal examinou seis processos legislativos relativos a cinco programas e um relativo a todo o QFP

Processo legislativo	Regulamento	Programas abrangidos
2018/0197/COD	Regulamento FEDER e FC	FEDER e FC
2018/0196/COD	Regulamento Disposições Comuns	
2018/0216/COD	Regulamento Planos Estratégicos da PAC*	FEAGA e FEADER (a PAC)
2018/0218/COD	Regulamento Organização Comum dos Mercados*	
2018/0217/COD	Regulamento Horizontal da PAC*	
2018/0243/COD	Regulamento IVCDCl	IVCDCl
2018/0132/APP	Regulamento QFP	Todos

* Proposta legislativa; o regulamento ainda não tinha sido adotado à data de conclusão dos trabalhos de auditoria.

Fonte: TCE.

1.8. A Comissão apresentou as propostas legislativas indicadas acima em maio e junho de 2018. À data de conclusão dos trabalhos de auditoria do Tribunal, em setembro de 2021, os legisladores ainda não tinham adotado a legislação aplicável à PAC. Por conseguinte, em relação aos dois programas da PAC, não foi possível incluir as alterações às propostas legislativas da Comissão. A descrição pormenorizada da abordagem e da metodologia seguidas pelo Tribunal encontra-se no **apêndice**.

O método da Comissão para "legislar melhor" ajuda-a a encontrar os ensinamentos a retirar

1.9. O método da Comissão para "legislar melhor" ajuda-a no processo de encontrar os ensinamentos a retirar e utilizá-los para melhorar o desempenho. O Tribunal verificou se a Comissão tinha cumprido determinados requisitos essenciais deste método que, no entender do TCE, contribuem para que as políticas da UE sejam elaboradas de uma forma mais fundamentada e transparente:

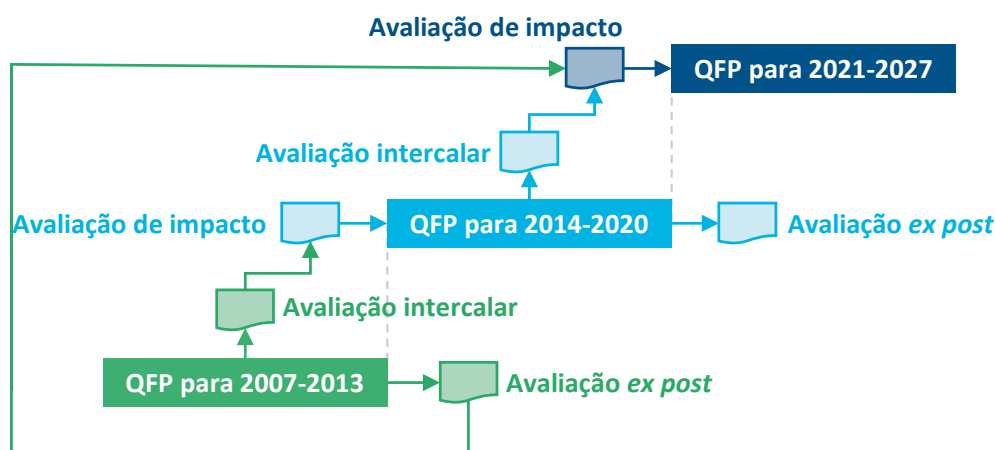
- os ensinamentos retirados das avaliações de ações anteriores da UE devem estar disponíveis e contribuir para o trabalho de avaliação de impacto desde o início (princípio "**primeiro avaliar**"). Devem estar disponíveis provas pertinentes das avaliações para apoiar a elaboração de novas iniciativas;
- as avaliações *ex post*/intercalares e as avaliações de impacto devem ser **publicadas**;
- as conclusões das avaliações *ex post*/intercalares devem **enunciar claramente os ensinamentos retirados** e as Direções-Gerais (DG) responsáveis devem determinar as **medidas de seguimento** pertinentes;
- as **avaliações de impacto** devem **comparar as opções das políticas** com base nos seus *impactos* económicos, sociais e ambientais. Todos os impactos relevantes devem ser avaliados em termos **qualitativos** e, sempre que possível, também **quantitativos**;
- antes de a Comissão poder apresentar uma proposta legislativa, é geralmente necessário um parecer positivo sobre a avaliação de impacto que a acompanha por parte do **Comité de Controlo da Regulamentação**, criado pela Comissão em 2016 para **avaliar a qualidade de todas as avaliações de impacto e principais avaliações *ex post*/intercalares**.

A Comissão cumpriu em geral o princípio "primeiro avaliar", com limitações associadas sobretudo ao ciclo do QFP

1.10. No contexto dos programas de despesas da UE, é difícil aplicar plenamente o princípio "primeiro avaliar", devido ao tempo necessário, por um lado, para que os

programas produzam *realizações* e efeitos e, por outro, para os avaliar. Não é possível, por exemplo, disponibilizar a avaliação *ex post* de um programa a tempo de ser tida em conta na avaliação de impacto do QFP seguinte. Na melhor das hipóteses, as avaliações de impacto do QFP seguinte baseiam-se nas avaliações intercalares do QFP em vigor (as quais, se disponíveis⁵, apenas podem oferecer uma avaliação preliminar do desempenho do programa) e nas avaliações *ex post* do QFP anterior. Este efeito é agravado pela "regra n+3", que, em certos programas, permite a realização de pagamentos até um máximo de três anos após a *autorização* orçamental correspondente (ver [figura 1.2](#)).

Figura 1.2 – Na melhor das hipóteses, as avaliações de impacto relacionadas com o QFP utilizam avaliações intercalares do período anterior e avaliações *ex post* do período anterior a esse



Fonte: TCE.

1.11. No que se refere aos processos legislativos incluídos na amostra do Tribunal, o Comité de Controlo da Regulamentação concluiu que, em geral, a Comissão tinha respeitado o princípio "primeiro avaliar"⁶. A única exceção foi o pacote de propostas legislativas da PAC. Neste caso, a Comissão pôde basear-se em algumas avaliações recentes desta política, mas não estava disponível um conjunto abrangente de avaliações deste tipo (fossem avaliações *ex post* do QFP de 2007-2013 ou avaliações intercalares do QFP de 2014-2020), cobrindo todos os aspetos importantes da PAC, a tempo de servir de base para a avaliação de impacto. Tendo em conta os condicionalismos descritos no ponto 1.10, a conclusão do Tribunal quanto ao princípio "avaliar primeiro" confirma a do Comité de Controlo da Regulamentação.

⁵ Ver igualmente ponto 2.31 do [Relatório Anual relativo a 2020](#).

⁶ *Regulatory Scrutiny Board – Annual Report 2018, Annex: Impact assessments and evaluations*.

1.12. A Comissão não realizou uma avaliação de impacto da sua proposta de [Regulamento Disposições Comuns](#), que contém importantes regras horizontais aplicáveis ao FEDER, ao FC e a seis outros programas. No seu [parecer](#)⁷ sobre a proposta, o Tribunal notou que esta situação divergiu do que a Comissão tinha feito em 2011 para o período de 2014-2020. Na ausência de uma avaliação de impacto, não existiam provas suficientes de que, na sua proposta, a Comissão tivesse feito as melhores escolhas quanto a determinados parâmetros e disposições fundamentais que afetam a execução dos programas em causa.

As avaliações *ex post*/intercalares e as avaliações de impacto são publicadas, mas podem ser difíceis de encontrar

1.13. As [orientações sobre legislar melhor de 2015](#) introduziram uma alteração no modo de realização das avaliações. Anteriormente, a Comissão contratava peritos externos para o efeito. Com as novas orientações, a Comissão começou a elaborá-las internamente, sob a forma de documentos de trabalho dos serviços das DG competentes (SWD), continuando a recorrer a estudos de avaliação de peritos externos como um dos principais recursos. São utilizados diferentes canais para comunicar os *resultados* das avaliações e dos estudos conexos. Os estudos de avaliação externos estão disponíveis na página [Publicações da UE](#), enquanto os documentos de trabalho dos serviços da Comissão relativos às avaliações *ex post*/intercalares e às avaliações de impacto podem ser obtidos no [EUR-Lex](#), no [registo oficial de documentos da Comissão](#) e no [portal "Dê a sua opinião"](#). Frequentemente, alguns documentos pertinentes também podem ser consultados nos sítios Web das DG competentes⁸.

1.14. A publicação das avaliações *ex post*/intercalares e das avaliações de impacto constitui uma excelente oportunidade para dialogar com as partes interessadas e o público em geral. A divulgação dos resultados das avaliações é uma condição prévia para um debate vivo. Para conseguir a máxima transparência e facilidade de acesso, as orientações da Comissão especificam que o documento de trabalho final relativo a

⁷ [Parecer nº 6/2018](#) sobre o Regulamento Disposições Comuns, pontos 5, 81 e 113.

⁸ Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, [Evaluation in the European Commission – Rolling Check-List and State of Play](#), PE 611.020, novembro de 2017.

cada avaliação deve ser publicado a nível central, juntamente com o estudo externo conexo e o parecer do Comité de Controlo da Regulamentação (se aplicável)⁹.

1.15. Porém, não existe um ponto único de acesso a todas as avaliações *ex post*/intercalares e avaliações de impacto publicadas, em curso ou planeadas, sendo difícil localizar as informações pertinentes. Na sua [comunicação sobre legislar melhor](#), de abril de 2021, a Comissão prevê ligar entre si os diferentes registos de dados e portais e contactar o Parlamento Europeu e o Conselho para criar um registo de dados comum, o "portal legislativo conjunto", que permitirá que todas as pessoas interessadas na elaboração de políticas da UE encontrem facilmente todos os dados subjacentes a uma determinada iniciativa¹⁰.

As avaliações formulam os ensinamentos retirados, mas não são claramente definidas medidas de seguimento

1.16. Segundo as [orientações para legislar melhor](#), as conclusões da avaliação devem salientar os ensinamentos retirados, contribuindo assim para o desenvolvimento das políticas futuras. De um modo geral, nas avaliações examinadas pelo Tribunal os ensinamentos retirados eram formulados claramente e apresentados numa secção específica, o que facilitou a sua localização.

1.17. As [orientações para legislar melhor](#) referem igualmente que os resultados da avaliação devem ser aferidos. Se for caso disso, devem ser complementados por medidas de seguimento, as quais devem ser enunciadas nos planos de gestão anuais publicados pelas DG competentes da Comissão. As orientações referem ainda que a definição e a partilha das medidas de seguimento previstas fazem parte da assunção de responsabilidade e prestação de contas pelas ações da UE, garantindo a transparência.

1.18. O Tribunal analisou os planos de gestão das Direções-Gerais da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI), da Política Regional e Urbana (DG REGIO), da Política de Vizinhaça e das Negociações de Alargamento (DG NEAR) e das Parcerias Internacionais (DG INTPA) para o período 2018-2021. Constatou que estas DG não enunciaram claramente medidas de seguimento associadas aos resultados das avaliações dos programas de despesas da UE. Além disso, nas 17 avaliações

⁹ Orientações para legislar melhor da Comissão Europeia, [Chapter VI – Guidelines on evaluation \(including fitness checks\)](#).

¹⁰ Comissão Europeia, [Legislar melhor: unir as nossas forças para melhorar a legislação](#).

examinadas, verificou que dois planos de ações de seguimento são documentos autónomos internos da Comissão e, por isso, não estão disponíveis ao público. O Tribunal examinou igualmente as instruções internas da Comissão para a elaboração desses planos de gestão em relação ao mesmo período. Observou que as instruções relativas aos planos de gestão de 2018 e 2019 impunham a inclusão de medidas de seguimento das avaliações, mas que tal já não sucedia nas versões de 2020 e 2021 dessas instruções.

As avaliações de impacto apresentam diferentes opções, mas contêm pouca análise quantitativa

1.19. As [orientações para legislar melhor](#) estipulam que as avaliações de impacto devem comparar as opções das políticas com base nos seus impactos económicos, sociais e ambientais, utilizando, sempre que possível, custos e benefícios quantificados. As avaliações de impacto examinadas pelo Tribunal apresentaram diferentes opções, mas nem sempre se tratava de cenários alternativos abrangentes que incluíssem todos os aspetos importantes do programa. Relativamente aos aspetos incluídos, as várias opções eram comparáveis, na maioria a partir de informações qualitativas, dado que as informações quantitativas, como análises custo-benefício ou custo-eficácia, eram escassas (ver [quadro 1.2](#)). Uma análise quantitativa pertinente pode ajudar os leitores a aferirem melhor os méritos relativos da opção recomendada pela avaliação de impacto.

Quadro 1.2 – As avaliações de impacto apresentam várias opções que são comparáveis do ponto de vista qualitativo, mas contêm pouca análise quantitativa

FEDER e Fundo de Coesão	FEAGA e FEADER	IVCDI
Apresentação de várias opções		
A avaliação de impacto apresenta uma base de referência e três opções para absorver a redução prevista de 10% nas despesas: 1) redução transversal idêntica; 2) concentração geográfica (sem cortes para os países menos desenvolvidos); 3) concentração temática	A avaliação de impacto apresenta uma base de referência e três opções. Estas não se excluem mutuamente, representando um leque de diferentes prioridades em que os Estados-Membros podem preferir concentrar-se.	As opções expostas na avaliação de impacto são apenas variantes de uma única opção, uma vez que toda a análise comparativa se limita a determinar quais os instrumentos externos e as <i>garantias orçamentais</i> a fundir no IVCDI.

FEDER e Fundo de Coesão	FEAGA e FEADER	IVCDI
(prioridade para a inovação, as PME e o ambiente).		
Comparabilidade		
Análise das vantagens e desvantagens das opções, com destaque para o impacto estimado no PIB da UE.	Análise da eficácia esperada na concretização dos objetivos da PAC segundo cada opção.	Análise das vantagens e desvantagens da fusão dos diferentes instrumentos externos no IVCDI, seguida de conclusões para cada instrumento.
Quantificação		
A avaliação de impacto carece de análises custo-benefício ou custo-eficácia pormenorizadas.	A avaliação de impacto inclui uma análise quantificada dos aspetos ambientais e económicos, como o impacto distributivo, mas carece de análises custo-benefício ou custo-eficácia pormenorizadas.	A avaliação de impacto centra-se principalmente em objetivos semelhantes e aspetos de coerência, sem quantificação.
Determinação da opção preferida		
Sim, explicitamente (opção 3, ou seja, concentração temática).	Não, a avaliação de impacto sugere que a melhor escolha poderá ser uma combinação das várias opções apresentadas.	Sim, a avaliação de impacto conclui quais os instrumentos que devem ser fundidos no IVCDI.

Fonte: TCE.

O Comité de Controlo da Regulamentação contribui para melhorar a qualidade das avaliações *ex post*/intercalares e das avaliações de impacto

1.20. Em conformidade com as [orientações para legislar melhor](#), o Comité de Controlo da Regulamentação afere a qualidade de todas as avaliações de impacto e de uma seleção de avaliações *ex post*/intercalares que considera importantes. Como ilustrado na [figura 1.3](#), este Comité tem um volume de trabalho considerável:

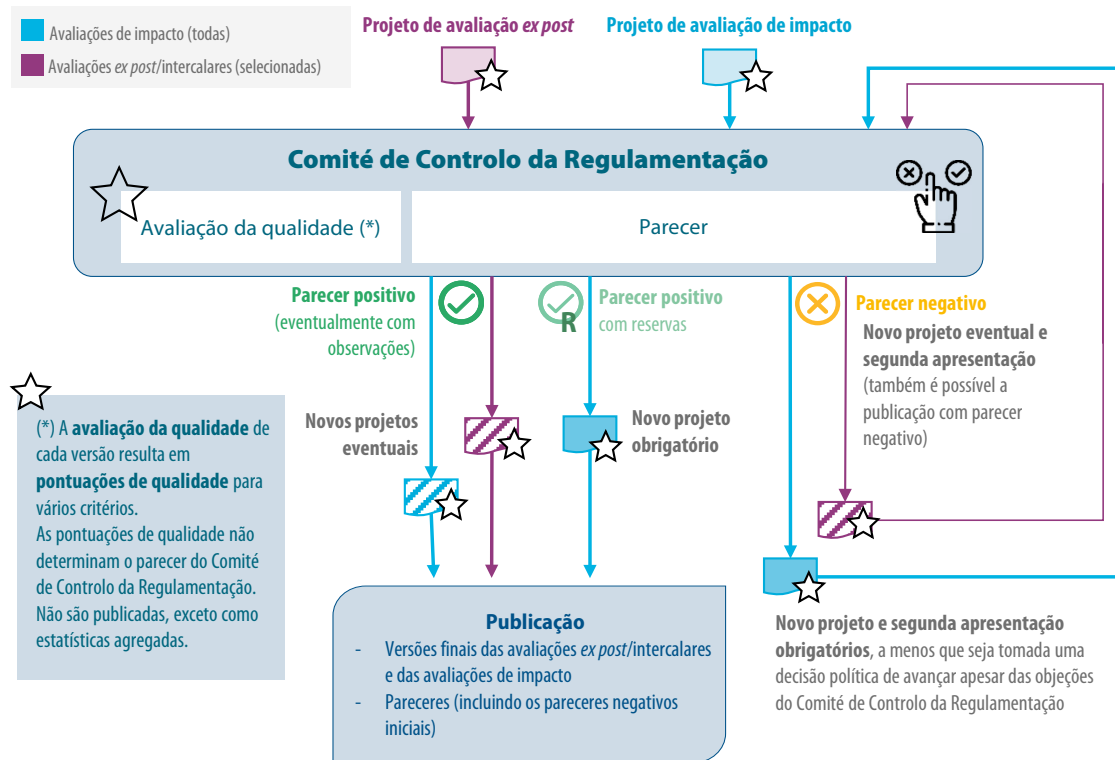
entre 2017 e 2020, examinou 171 avaliações de impacto e 58 avaliações *ex post*/intercalares, num total de 229 casos, dos quais 42 (18%) diziam diretamente respeito ao QFP. O Comité examina, em média, cerca de 60 casos por ano, mas com flutuações em função do QFP e do ciclo geral das políticas da UE.

1.21. Para cada caso, o Comité emite um parecer, que pode ser negativo ou positivo (ou, no caso das avaliações de impacto, também "positivo com reservas"). As avaliações de impacto que recebem um parecer negativo na primeira apresentação devem ser reformuladas, tendo em conta as observações do Comité, e novamente submetidas a análise. Esta segunda apresentação é, em geral, definitiva. Se o Comité mantiver o parecer negativo, só o Vice-Presidente da Comissão responsável pelas Relações Interinstitucionais e Prospetiva pode aprovar o lançamento de uma consulta interserviços, antes de o Colégio de Comissários decidir se avança ou não com a iniciativa. Em relação às avaliações *ex post*/intercalares, um parecer negativo do Comité não bloqueia a publicação, mas, na maioria das vezes, as DG em causa corrigem o projeto e procuram obter um parecer positivo na segunda apresentação.

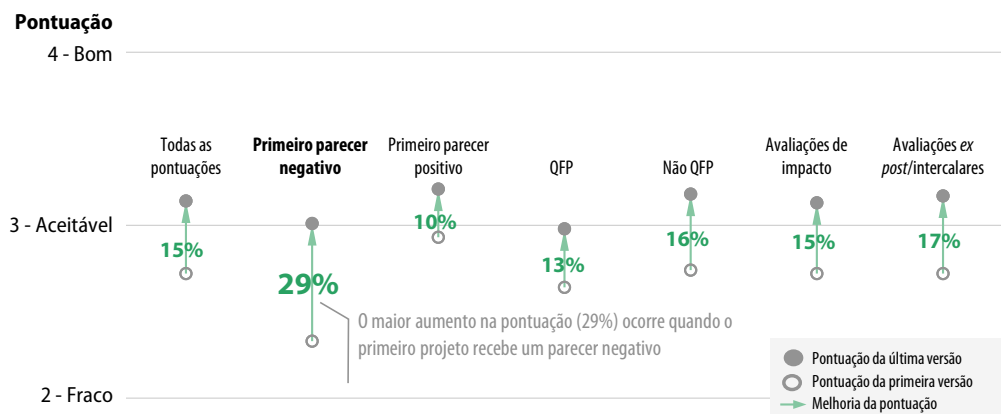
1.22. Além do exposto acima, na sequência de cada apresentação o Comité avalia a qualidade do projeto de avaliação *ex post*/intercalar e avaliação de impacto, bem como da versão final correspondente antes da publicação, utilizando pontuações para variados critérios. Em média, a pontuação que deu à qualidade das versões finais das avaliações de impacto e avaliações *ex post*/intercalares foi 15% superior à dos primeiros projetos examinados. Esta melhoria foi maior nas situações em que a avaliação inicial era negativa (29%), mas ocorreu também em casos com parecer inicial positivo (10%), em que o Comité depositou confiança nas DG em causa para aplicarem as observações decorrentes da sua análise sem nova apresentação. As melhorias foram semelhantes entre as avaliações *ex post*/intercalares e as avaliações de impacto e entre casos relativos ao QFP e não relativos ao QFP.

Figura 1.3 – O Comité de Controlo da Regulamentação contribui para melhorar a qualidade das avaliações de impacto e das avaliações *ex post*/intercalares

Fluxo de trabalho do Comité de Controlo da Regulamentação



Melhoria das pontuações de qualidade do Comité de Controlo da Regulamentação entre a primeira e a última versões



Fonte: TCE.

1.23. O Tribunal analisou seis casos relacionados com o QFP (três avaliações de impacto e três avaliações *ex post*/intercalares), tendo conseguido observar melhorias de qualidade específicas atribuíveis à análise do Comité. O TCE também considerou razoáveis as avaliações da qualidade destes processos realizadas pelo Comité, tanto nas versões iniciais como nas finais.

A Comissão preparou as suas propostas legislativas tendo em mente os ensinamentos retirados

1.24. O Tribunal constatou que, nas sete propostas legislativas examinadas, a Comissão tinha geralmente tido em conta os ensinamentos retirados das avaliações e auditorias pertinentes, embora nem sempre plenamente e, em alguns casos, de forma limitada. Além disso, a proposta legislativa da Comissão relativa a um ato jurídico de base que rege um determinado programa constitui apenas o primeiro passo da sua conceção e não pode, por si só, garantir melhorias no desempenho do mesmo. Em primeiro lugar, a legislação adotada com base nessa proposta resulta de negociações legislativas entre o Parlamento Europeu e o Conselho, que muitas vezes implicam alterações substanciais. Em segundo lugar, é necessário ainda estabelecer alguns requisitos e disposições fundamentais por via de atos delegados e de execução de nível inferior. A Comissão adota atos de execução após consultar comités que contam com representantes dos Estados-Membros, bem como atos delegados (sujeitos ao direito de objeção do Parlamento e do Conselho quanto à sua entrada em vigor), tendo em conta as opiniões dos especialistas dos Estados-Membros. No âmbito da *gestão partilhada*, o desempenho do programa dependerá, em grande medida, das disposições específicas de vários programas operacionais, dos planos estratégicos da PAC e de documentos de programação semelhantes, que têm de ser propostos pelos Estados-Membros e aprovados pela Comissão antes do início efetivo da execução.

1.25. Nesta secção, o Tribunal apresenta três casos de ensinamentos retirados e analisa a forma como a Comissão os integrou nas suas propostas legislativas. O primeiro diz respeito à arquitetura global da *ação externa* da UE, que a Comissão mudou radicalmente em resposta a diagnósticos e recomendações anteriores (ver [caixa 1.1](#)).

Caixa 1.1

Ensinamento retirado: vários instrumentos de ação externa devem ser consolidados

Qual era o problema e que ensinamento foi retirado?

No QFP para 2014-2020, muitos instrumentos de financiamento externo coexistiram ao abrigo da rubrica "Europa Global". As avaliações intercalares destes

instrumentos revelaram que a multiplicidade de programas acarretou o risco de sobreposição de ações, perda de sinergias e multiplicação de modalidades de execução¹¹. Foi salientada a necessidade de simplificar os métodos de trabalho e aumentar a coerência.

O Tribunal argumentou já que a existência de múltiplos instrumentos (como o FED) fora do orçamento da UE aumenta a complexidade das disposições operacionais e prejudica a prestação de contas¹². A Comissão reconheceu esta situação no seu [documento de reflexão de 2017 sobre o futuro das finanças da UE](#), afirmando que "[o] recurso a instrumentos adicionais que não sejam abrangidos pelo orçamento da UE deve ser limitado ao mínimo indispensável, dado afetar a compreensão do orçamento e comprometer o controlo democrático, a transparência e a boa gestão."

De que forma a Comissão aplicou o ensinamento retirado na sua proposta legislativa?

Estes ensinamentos levaram a Comissão a propor uma nova arquitetura para os instrumentos de financiamento externo, a fim de aumentar a coerência entre os programas regionais e temáticos e simplificar os procedimentos¹³. A adoção do Regulamento IVCDI, em junho de 2021, reduziu significativamente o número de instrumentos neste domínio, fundindo oito que estavam separados (incluindo o FED, agora integrado no orçamento)¹⁴ num único instrumento de financiamento da ação externa.

No entanto, o Tribunal considera que ainda é demasiado cedo para avaliar plenamente o grau de simplificação e o aumento de coerência que o IVCDI irá alcançar na prática. O próximo exercício de programação deste novo instrumento e a sua execução subsequente irão demonstrar o grau de concretização destes objetivos.

¹¹ Ver COM(2017) 720 final, p. 20, e SWD(2017) 601 final, p. 22.

¹² Ver [documento de análise nº 01/2018, Future of EU finances: reforming how the EU budget operates \(Briefing Paper\)](#), fevereiro de 2018, pontos 26 a 30 e 40, e capítulo 2 do [Relatório Anual do Tribunal relativo a 2016](#), pontos 2.29 a 2.31 e caixa 2.8.

¹³ [Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument](#), p. 19.

¹⁴ Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD), Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH), Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV), Instrumento para a Estabilidade e a Paz (IEP), Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear (ICSN), Instrumento de Parceria, Regulamento de Execução Comum e Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED).

1.26. Um segundo exemplo diz respeito ao acompanhamento e à medição do desempenho no domínio da coesão. Neste caso, a Comissão aplicou os ensinamentos retirados e definiu um conjunto de *indicadores de resultados* comuns para o FEDER, o FC e os programas conexos (ver [caixa 1.2](#)). Desta forma, porém, aumentou o número total de indicadores a nível da UE, o que implica uma contrapartida com outro ensinamento retirado, nomeadamente que os programas devem utilizar menos indicadores (mas que sejam mais pertinentes), nomeadamente a nível da UE. Este contraponto é muitas vezes inevitável na conceção dos programas de despesas.

Caixa 1.2

Ensinamento retirado: o FEDER e o FC devem ter indicadores comuns de resultados

Qual era o problema e que ensinamento foi retirado?

A legislação do QFP para 2014-2020 relativa ao FEDER e ao FC estabeleceu uma lista de indicadores comuns de realizações. Contudo, não foram definidos indicadores comuns de resultados para os dois fundos.

Em vez disso, foram criados conjuntos diferentes de indicadores de resultados em separado para cada programa operacional, aumentando os encargos administrativos e tornando impossível uma agregação significativa dos resultados a nível da UE. O Tribunal recomendou que, relativamente ao QFP para 2021-2027, a Comissão deveria propor um conjunto de indicadores comuns de resultados¹⁵.

De que forma a Comissão aplicou o ensinamento retirado na sua proposta legislativa?

A Comissão realizou uma [análise dos indicadores de 2014-2020](#) para avaliar a possibilidade de expandir a lista de indicadores comuns de realizações e a viabilidade de elaborar uma lista de indicadores comuns de resultados diretos para as atividades do FEDER e do FC após 2020.

O pacote legislativo relativo ao *período de programação* de 2021-2027 inclui uma lista de indicadores comuns de resultados para o FEDER e o FC, que irão medir os

¹⁵ Ver [Relatório Especial 02/2017](#), *Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020: despesas mais orientadas para as prioridades da Estratégia Europa 2020, mas crescente complexidade das disposições de avaliação do desempenho*, e [Relatório Especial 21/2018](#), *Seleção e acompanhamento dos projetos do FEDER e do FSE no período de 2014-2020: ainda maioritariamente orientados para as realizações*.

efeitos (incluindo os de curto prazo) das atividades apoiadas sobre os beneficiários.

1.27. Em alguns casos, as propostas legislativas da Comissão pouco refletiram os ensinamentos retirados. Um exemplo é a questão do aumento da contribuição da PAC para a ação climática e da forma de medir essa contribuição em termos realistas (ver [caixa 1.3](#)).

Caixa 1.3

Ensino retirado: o método de avaliação do contributo da PAC para a ação climática deve refletir melhor a realidade

Qual era o problema e que ensinamento foi retirado?

Para atenuar as alterações climáticas, a UE estabeleceu uma série de metas de redução das emissões de gases com efeito de estufa: para 2020 (20% em relação ao nível de 1990), 2030 (55% em relação aos níveis de 1990) e 2050 (zero emissões líquidas). O setor agrícola está incluído nestas três grandes metas, mas, até à data, não foi acordada nenhuma meta setorial separada para a agricultura¹⁶.

A contribuição da PAC para a ação climática é medida no âmbito do compromisso da UE de despendere uma parte específica do seu orçamento (20% durante o QFP para 2014-2020 e 25% durante o QFP para 2021-2027) em atividades relacionadas com a atenuação das alterações climáticas e a adaptação às mesmas. Não obstante, o Tribunal constatou, num [relatório de 2016](#)¹⁷, que o modo de aplicação do método de acompanhamento sobrestimou em quase um terço a contribuição da PAC. Constatou igualmente que eram escassas as informações sobre os resultados esperados das despesas relativas ao clima, por exemplo em termos de redução das emissões. O Tribunal recomendou que devia ser aplicado o princípio da prudência e que as sobre-estimativas nas despesas da PAC relativas ao clima deviam ser corrigidas. Num [relatório de 2021](#)¹⁸, constatou ainda que, embora a

¹⁶ Relatório Especial 18/2019, *Emissões de gases com efeito de estufa na UE: bem comunicadas, mas são necessárias melhores informações sobre as reduções futuras*, caixa 6.

¹⁷ 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 Relatório Especial 16/2021, *Política agrícola comum e clima – Metade das despesas da UE com clima, mas emissões das explorações agrícolas sem diminuir*.

PAC represente metade das despesas da UE em matéria de clima, as emissões das explorações agrícolas pouco se alteraram desde 2010.

De que forma a Comissão aplicou o ensinamento retirado na sua proposta legislativa?

No seu [documento de análise nº 01/2020](#)¹⁹, o Tribunal constatou que a metodologia utilizada pela Comissão para acompanhar as despesas relacionadas com o clima no orçamento da UE se tinha mantido praticamente inalterada. A Comissão reduziu o contributo estimado dos pagamentos relativos a zonas com condicionantes naturais, em consonância com a recomendação do Tribunal, mas aumentou significativamente o contributo estimado dos "pagamentos de base", isto é, a nova forma principal de pagamentos diretos aos agricultores, com o fundamento de que estão sujeitos a uma "condicionalidade reforçada", que incluía as anteriores práticas de "ecologização". Como o Tribunal afirma num [parecer](#)²⁰ de 2018, no entanto, uma forma mais realista de estimar o contributo dos pagamentos diretos para a ação climática seria considerar apenas o apoio pago em relação a zonas em que os agricultores aplicam efetivamente práticas de atenuação das alterações climáticas.

¹⁹ Documento de análise nº 01/2020, *Acompanhamento das despesas relativas ao clima no orçamento da UE*.

²⁰ Parecer nº 7/2018 sobre as propostas da Comissão de regulamentos no âmbito da política agrícola comum para o período pós-2020, pontos 37 e 38.

As alterações aos projetos de legislação sobre o QFP apoiam-se parcialmente nas avaliações de impacto da Comissão, mas não são elaboradas outras avaliações pelo Parlamento ou pelo Conselho

1.28. Os poderes legislativos do Parlamento Europeu e do Conselho são definidos pelo TFUE. Ambas as instituições têm um mandato democrático e, dentro dos limites definidos pelo Tratado, são livres de exercer os poderes legislativos como melhor entenderem. O [acordo interinstitucional sobre legislar melhor](#), em que ambas são partes, oferece algumas orientações sobre boas práticas legislativas e compromete as instituições a segui-las. O ponto 15 estipula que, "[q]uando o considerarem adequado e necessário ao processo legislativo, o Parlamento Europeu e o Conselho efetuarão avaliações de impacto relativas a alterações substanciais que introduzam na proposta da Comissão". Regra geral, "tomarão a avaliação de impacto da Comissão como ponto de partida para os seus trabalhos subsequentes". Segundo este ponto, a determinação do que constitui uma "alteração substancial" "deverá competir à respetiva instituição".

1.29. As alterações dos legisladores nos processos legislativos setoriais examinados (e do Conselho, com o consentimento do Parlamento, no caso do Regulamento QFP) foram numerosas, e o Tribunal considerou que algumas delas são significativas em termos de desempenho dos programas. Na maioria dos casos, pode ser estabelecida uma ligação, pelo menos em certa medida, aos ensinamentos retirados das avaliações e auditorias, bem como à avaliação de impacto da Comissão. Foi o caso, em geral, do ensinamento retirado sobre o aumento da flexibilidade prevista no Regulamento QFP (ver [caixa 1.4](#)).

Caixa 1.4

Ensino retirado: o QFP deve ser mais flexível para responder melhor à evolução das circunstâncias

Qual era o problema e que ensino foi retirado?

No seu [documento de reflexão de 2017 sobre o futuro das finanças da UE](#), a Comissão defendeu um orçamento da UE com "maior flexibilidade dentro de um quadro estável", argumentando que uma maior flexibilidade era essencial para reagir a situações de crise e acontecimentos imprevistos. Num [documento de análise de 2018](#), o Tribunal concordou globalmente com o diagnóstico da Comissão, acrescentando que os instrumentos de flexibilidade no âmbito do QFP para 2014-2020 foram amplamente utilizados para fazer face às consequências orçamentais de atrasos imprevistos na execução dos programas, deixando pouca flexibilidade para responder a eventuais novos acontecimentos imprevistos.

De que forma a Comissão aplicou o ensino retirado na sua proposta legislativa?	De que forma o Conselho, com o consentimento do Parlamento, alterou a proposta da Comissão?
<p>No seu documento de análise nº 06/2018 sobre a proposta da Comissão para o QFP para 2021-2027, o Tribunal apontou vários elementos que aumentam significativamente a flexibilidade orçamental global, incluindo os descritos em seguida.</p>	<p>O Conselho, com o consentimento do Parlamento, manteve alguns dos principais elementos da proposta da Comissão, mas alterou-a noutros aspetos importantes, incluindo uma estruturação mais clara de vários instrumentos especiais, divididos em temáticos e não temáticos. Alterou também os aspetos descritos em seguida.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ○ Eliminar os limites de transição para exercícios futuros (por via do mecanismo da "margem global relativa aos pagamentos") das <i>dotações de pagamento</i> não utilizadas, ou seja, da diferença entre o montante máximo que é permitido à UE pagar num determinado ano (limite máximo das dotações de pagamento anuais) e o montante realmente pago. Esta eliminação ajudaria a garantir a disponibilidade de fundos para pagamentos em caso 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Consolidar a "margem global relativa aos pagamentos" no "Instrumento de Margem Único" e reintroduzir os limites à transição de dotações de pagamento não utilizadas de um ano para o seguinte. À semelhança do QFP para 2014-2020, estes limites aplicam-se nos três últimos anos do período, mas, no total, são desta vez cerca de 20% mais elevados.

de atrasos na execução do programa.	
<ul style="list-style-type: none"> ○ Aumentar a dimensão e o âmbito de aplicação de quatro instrumentos especiais exteriores ao QFP²¹ para 2,4 mil milhões de euros por ano (um aumento de 34% em relação ao QFP anterior) e clarificar que todos os montantes despendidos através destes instrumentos acrescem ao limite máximo anual das dotações de pagamento. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Reduzir ligeiramente o montante total destes instrumentos especiais (em 4%) para 2,3 mil milhões de euros por ano, mesmo assim 28% acima do valor do período anterior. Além disso, foi criado um novo instrumento especial temático, a "Reserva de Ajustamento ao Brexit", com um limite máximo de 5 mil milhões de euros para todo o seu período de vigência.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Alargar, através da "Reserva da União", a possibilidade de transitar para anos futuros as eventuais <i>dotações de autorização</i> não utilizadas, permitindo a sua afetação a qualquer domínio de intervenção (e não apenas a domínios relacionados com o crescimento, o emprego, a migração e a segurança, como sucedeu no QFP para 2014-2020). 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Consolidar a "Reserva da União" no "Instrumento de Margem Único". Apesar de ter sido mantida a inexistência de restrições temáticas à utilização do mecanismo, foi introduzido um limite anual para os montantes transitados, ao nível de 0,04% do Rendimento Nacional Bruto combinado dos Estados-Membros da UE.
<ul style="list-style-type: none"> ○ Criar a possibilidade de reutilizar as autorizações anuladas (<i>anulações de autorizações</i>), acrescentando-as à "Reserva da União". Historicamente, as anulações de autorizações representam entre 2 mil milhões de euros e 5 mil milhões de euros por ano. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Eliminar a possibilidade de reutilizar desta forma as autorizações anuladas.

1.30. Noutros casos, as alterações introduzidas pelos legisladores afastaram-se significativamente da proposta da Comissão, que tinha em conta os ensinamentos que esta retirara. É o caso, por exemplo, da rejeição, pelos legisladores, da proposta da Comissão de encurtar (de três para dois anos) o período durante o qual seria possível

²¹ O Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, o Fundo de Solidariedade da União Europeia, a Reserva para Ajudas de Emergência e o Instrumento de Flexibilidade.

continuar a realizar pagamentos ao abrigo dos programas plurianuais após a autorização orçamental (ver [caixa 1.5](#)).

Caixa 1.5

Ensinarmento retirado: a regra "n+3" deve ser substituída pela regra "n+2"

A UE despende uma parte significativa do seu orçamento através de programas plurianuais, como o FEDER e o FC. No âmbito do QFP para 2014-2020, a **regra n+3** permitiu a realização de despesas ao abrigo desses programas até 2023, ou seja, durante três anos após o termo nominal do período (ver também ponto [1.10](#)). Tratou-se de uma alteração em relação aos períodos anteriores (2000-2006 e 2007-2013), em que se aplicou a **regra n+2**.

A regra n+3 foi introduzida com a finalidade de permitir mais tempo para compensar a lentidão na execução dos programas e a fraca *absorção* dos fundos no início do período. Porém, como o Tribunal observou²², esta regra criou problemas para a gestão orçamental, dado que:

- o contribui para o aumento das *autorizações por liquidar*, ou seja, os montantes que a Comissão tinha autorizado para efetuar pagamentos a pagar a partir do orçamento da UE, mas que ainda não tinha pago;
- o aumenta os encargos administrativos, prolongando para três anos o período de sobreposição de dois QFP, regidos por dois conjuntos distintos de regras;
- o diminui o incentivo à produção de realizações (e resultados subsequentes) mais cedo, atrasando-as na prática um ano, em alguns casos, em comparação com a regra n+2.

De que forma a Comissão aplicou o ensinamento retirado na sua proposta legislativa?	De que forma os legisladores alteraram a proposta da Comissão?
Para o período de 2021-2027, na sua proposta de Regulamento Disposições	Os legisladores decidiram manter a regra n+3 para o período entre 2021 e 2026 e alteraram a proposta da Comissão em conformidade.

²² Documento de análise nº 05/2019, *Exame rápido de casos – Autorizações por liquidar no orçamento da UE: Um olhar mais atento*, abril de 2019, pontos 34 a 39, e [Relatório Especial 36/2016](#), *Avaliação das modalidades de encerramento dos programas de coesão e de desenvolvimento rural no período de 2007-2013*, pontos 58 a 68.

Comuns, a Comissão **retomou a regra n+2**²³.

Propôs esta alteração "com vista a promover uma *boa gestão financeira*, assim como uma execução atempada", argumentando que deveria ser viável porque "a simplificação permitirá aos programas reduzir mais facilmente os atrasos"²⁴.

Porém, como mencionado no ponto **1.12**, a Comissão não elaborou uma avaliação de impacto em que apoiar esta proposta legislativa horizontal.

1.31. Nem o Parlamento nem o Conselho realizaram avaliações de impacto sobre a proposta legislativa da Comissão relativa ao QFP e os seus programas de despesas. O Tribunal registou as críticas formuladas pelo Parlamento ao Conselho por não ter efetuado tais avaliações para as alterações substanciais que propôs²⁵. Constatou que as duas instituições desenvolveram orientações internas sobre as avaliações de impacto, nas quais ambas salientam, em consonância com o **acordo interinstitucional sobre legislar melhor**, que terão plenamente em conta as avaliações correspondentes realizadas pela Comissão. Além disso, ambas enumeram determinadas condições que terão de se cumprir para que possam elaborar as suas próprias avaliações de impacto. Uma nova avaliação deste tipo realizada por qualquer uma das instituições terá de assentar num amplo apoio político e não atrasar indevidamente o processo legislativo. As orientações de ambas as instituições estipulam ainda que uma nova avaliação apenas pode ser considerada necessária se disser respeito a alterações "substanciais" à proposta legislativa da Comissão. Contudo, nenhuma das instituições define que elementos tornam uma alteração "substancial" nem estipula critérios para tal

²³ Artigo 99º da **Proposta de Regulamento Disposições Comuns** e artigo 36º da **Proposta de Regulamento relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da política agrícola comum**.

²⁴ **Exposição de motivos** que acompanha a proposta legislativa da Comissão. Ver também **Documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE**, publicado em 2017 pela Comissão, secção 4.1.3.

²⁵ **Resolução do Parlamento Europeu**, de 29 de abril de 2021, que contém as observações que constituem parte integrante da decisão sobre a **quitação** pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2019, secção II – Conselho Europeu e Conselho (2020/2142(DEC)), ponto 12.

avaliação. Nas orientações do Parlamento, afirma-se que é difícil apresentar uma definição de "substancial" que seja válida de forma generalizada, tratando-se de uma avaliação que deve ser feita caso a caso. As orientações do Conselho advogam uma metodologia semelhante, caso a caso. Embora o Tribunal conceda que não seja eventualmente possível chegar a uma definição única e universalmente aplicável, a ausência de critérios para aferir o que constitui uma alteração "substancial" cria o risco de os vários comités ou comissões das duas instituições adotarem interpretações e práticas divergentes.

1.32. O Tribunal verificou se os seus pareceres²⁶ sobre as propostas legislativas que examinou foram tidos em conta pelos legisladores, tendo constatado que estes tinham seguido algumas das sugestões do TCE (ver [caixa 1.6](#)).

Caixa 1.6

Em alguns casos, os legisladores seguiram os pareceres do Tribunal sobre as propostas legislativas da Comissão

- Harmonizaram a definição proposta de indicadores de resultados entre o Regulamento Disposições Comuns e os regulamentos específicos dos fundos (incluindo o Regulamento FEDER/FC)²⁷.
- Alargaram o princípio da programação baseada nos resultados, já aplicado aos programas geográficos, a todos os programas do IVDCI²⁸.

²⁶ Parecer nº 6/2018 sobre o Regulamento Disposições Comuns; Parecer nº 7/2018 sobre o pacote legislativo relativo à Política Agrícola Comum e Parecer nº 10/2018 sobre o Regulamento IVDCI.

²⁷ Parecer nº 6/2018 sobre o Regulamento Disposições Comuns, ponto 60.

²⁸ Parecer nº 10/2018 sobre o Regulamento IVDCI, ponto 23.

Conclusões e recomendações

1.33. O método da Comissão para "[legislar melhor](#)" ajuda-a a retirar ensinamentos da execução passada de políticas e programas e a utilizá-los para melhorar o desempenho futuro (ver ponto [1.9](#)).

1.34. O Tribunal constatou que, tendo em conta os condicionalismos relacionados com o ciclo do QFP, a Comissão tinha respeitado o princípio "primeiro avaliar" na maioria dos processos legislativos examinados. No entanto, não realizou uma avaliação de impacto do [Regulamento Disposições Comuns](#), que contém importantes disposições em matéria de desempenho aplicáveis ao FEDER, ao FC e a seis outros programas. Além disso, no caso das propostas legislativas da PAC, nem todos os aspetos temáticos da política tinham sido suficientemente abrangidos por avaliações *ex post*/intercalares quando da elaboração da avaliação de impacto (ver pontos [1.10](#) a [1.12](#)).

Recomendação 1.1

Quando da elaboração do próximo QFP, a Comissão deve:

- a) assegurar que, nas avaliações de impacto, são examinados os principais aspetos substantivos (ou seja, não apenas processuais) da legislação aplicável a vários programas, como o [Regulamento Disposições Comuns](#);
- b) planear as suas avaliações de todos os programas de despesas, incluindo as que abrangem aspetos temáticos específicos desses programas, de modo a que os resultados possam ser utilizados nas avaliações de impacto pertinentes.

Prazo: durante os trabalhos preparatórios do QFP pós-2027

1.35. As avaliações de impacto e as avaliações *ex post*/intercalares são publicadas, bem como os estudos em que se apoiam, mas podem ser difíceis de encontrar e não existe um ponto único de acesso a todos os documentos (ver pontos [1.13](#) a [1.15](#)).

Recomendação 1.2

A Comissão deve prosseguir e executar os seus planos para estabelecer um ponto de acesso de fácil utilização a todas as avaliações de impacto e avaliações *ex post*/intercalares e aos estudos em que assentam. Para o efeito, pode ligar entre si os registos de dados e portais pertinentes e contactar outras instituições para criar um registo de dados comum, o portal legislativo conjunto.

Prazo: final de 2023

1.36. Os ensinamentos retirados estavam em geral claramente enunciados nas avaliações examinadas pelo Tribunal. Contudo, nos planos de gestão que a Comissão publicou, esta não definiu claramente as medidas de seguimento relevantes conexas (ver pontos [1.16](#) a [1.18](#)).

Recomendação 1.3

A Comissão deve definir claramente as ações de seguimento decorrentes das avaliações, apresentando-as nos seus planos de gestão anuais ou noutros documentos com estatuto equivalente disponíveis ao público.

Prazo: final de 2022

1.37. As avaliações de impacto examinadas apresentaram várias opções para a conceção dos programas de despesas em causa. Não obstante, contêm poucas informações quantificadas, o que teria facilitado a comparação das opções apresentadas (ver ponto [1.19](#)).

Recomendação 1.4

Ao apresentar opções nas avaliações de impacto, a Comissão deve incluir mais informações quantitativas, em especial análises custo-benefício e custo-eficácia.

Prazo: durante a elaboração das avaliações de impacto do QFP pós-2027

1.38. O Comité de Controlo da Regulamentação realiza um trabalho importante. Analisa todas as avaliações de impacto e uma seleção de avaliações *ex post*/intercalares e contribui de forma concreta para melhorar a sua qualidade (ver pontos [1.20](#) a [1.23](#)).

1.39. As propostas legislativas relacionadas com o QFP examinadas pelo Tribunal demonstram que a Comissão teve geralmente em conta, pelo menos em parte, os ensinamentos retirados das avaliações e auditorias. No entanto, o ato jurídico de base que rege um programa constitui apenas o primeiro passo para garantir melhorias no desempenho. Muito depende de requisitos e disposições essenciais que é necessário ainda estabelecer por via de atos delegados e de execução de nível inferior, bem como de documentos de programação (ver pontos [1.24](#) a [1.27](#)).

1.40. A adoção da legislação aplicável ao QFP para 2021-2027 demorou mais tempo do que no período anterior, atrasando a execução dos programas de despesas. O Parlamento e o Conselho introduziram numerosas alterações nas propostas legislativas da Comissão examinadas, algumas das quais o Tribunal considerou significativas em termos de desempenho dos programas. Na maioria delas, pode ser estabelecida uma ligação aos ensinamentos retirados das avaliações *ex post*/intercalares ou das avaliações de impacto. Tanto o Parlamento como o Conselho decidiram não utilizar a opção prevista no [acordo interinstitucional sobre legislar melhor](#) de realizar as suas próprias avaliações de impacto (ver pontos [1.28](#) a [1.32](#)).

Anexos

Anexo 1.1 – Seguimento das recomendações do capítulo 3 do Relatório Anual relativo a 2017

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2017	Recomendação 1: para o próximo período do QFP, a Comissão deve propor medidas com vista a racionalizar e simplificar os quadros estratégicos que regem a execução do orçamento da UE, reforçando assim a prestação de contas pelos resultados e aumentando a clareza e a transparência para todas as partes interessadas. Para o efeito será necessário colaborar com as partes interessadas a fim de obter um conjunto coerente de objetivos de alto nível mensuráveis, adequados para orientar as medidas tomadas para alcançar os resultados definidos para todo o orçamento do quadro financeiro plurianual ao longo do seu período de execução.	X					
2017	Recomendação 2: a Comissão deve incluir informações atualizadas sobre o desempenho nos relatórios de desempenho, designadamente no relatório anual sobre a gestão e a execução.		X				

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2017	<p>Recomendação 3: a Comissão deve racionalizar os indicadores relativos ao desempenho do orçamento da UE e melhorar a harmonização entre os objetivos gerais de alto nível e os objetivos específicos dos programas e das políticas. Para o efeito, deve tomar as seguintes medidas:</p> <p>a) estabelecer uma relação direta entre os objetivos específicos na base jurídica de cada programa de despesas e os objetivos gerais.</p>	X					
2017	<p>Recomendação 3: a Comissão deve racionalizar os indicadores relativos ao desempenho do orçamento da UE e melhorar a harmonização entre os objetivos gerais de alto nível e os objetivos específicos dos programas e das políticas. Para o efeito, deve tomar as seguintes medidas:</p> <p>b) rever os indicadores de desempenho utilizados para o orçamento da UE a todos os níveis, registando as informações como o utilizador previsto de cada indicador e a finalidade a que se destina. Se não for possível verificar estas informações, deve ponderar eliminar o indicador.</p>		X				

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2017	<p>Recomendação 3: a Comissão deve racionalizar os indicadores relativos ao desempenho do orçamento da UE e melhorar a harmonização entre os objetivos gerais de alto nível e os objetivos específicos dos programas e das políticas. Para o efeito, deve tomar as seguintes medidas:</p> <p>c) assegurar que as informações utilizadas para a gestão corrente dos programas e políticas nas DG estão harmonizadas com as informações agregadas sobre o desempenho incluídas nos principais relatórios sobre o desempenho.</p>			X			X
2017	<p>Recomendação 4: a Comissão deve apresentar nos principais relatórios sobre o desempenho informações sobre a forma como utiliza as informações sobre o desempenho. Deve demonstrar, tão sistematicamente quanto possível e tendo em conta o tempo necessário para obter essas informações, de que forma as informações sobre o desempenho do orçamento da UE foram utilizadas no seu processo de tomada de decisões.</p>		X				

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2017	<p>Recomendação 5: a Comissão deve introduzir ou melhorar medidas e incentivos para promover uma maior ênfase no desempenho na sua cultura interna, partindo dos progressos já realizados. Para o efeito deve:</p> <p>a) disponibilizar aos seus gestores mais conhecimentos e orientações acerca da gestão do desempenho e acerca da utilização das informações sobre o desempenho na tomada de decisões.</p>	X					
2017	<p>Recomendação 5: a Comissão deve introduzir ou melhorar medidas e incentivos para promover uma maior ênfase no desempenho na sua cultura interna, partindo dos progressos já realizados. Para o efeito deve:</p> <p>b) proceder ao intercâmbio de boas práticas na utilização das informações sobre o desempenho dentro da Comissão e com as principais partes interessadas, como os Estados-Membros.</p>		X				

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2017	<p>Recomendação 5: a Comissão deve introduzir ou melhorar medidas e incentivos para promover uma maior ênfase no desempenho na sua cultura interna, partindo dos progressos já realizados. Para o efeito deve:</p> <p>c) reforçar mais a sua cultura interna para conseguir uma maior ênfase no desempenho, tendo em conta os desafios identificados pelas DG, bem como as possibilidades de progressos identificadas pelos inquiridos e as oportunidades proporcionadas pelo <i>Regulamento Financeiro</i> revisto, a iniciativa Orçamento centrado nos resultados, a elaboração de relatórios de desempenho para projetos em curso e outras fontes.</p>	X					

Capítulo 2

Competitividade para o Crescimento e o Emprego

Índice

	Pontos
Introdução	2.1.-2.8.
Breve descrição do domínio "Competitividade para o crescimento e o emprego"	2.1.-2.2.
Âmbito e método	2.3.-2.5.
Finalidade e funcionamento visado do Erasmus+	2.6.-2.8.
Avaliação do desempenho do Erasmus+, com base nas informações publicadas sobre o desempenho	2.9.-2.40.
Observações gerais	2.9.-2.17.
Um programa popular que beneficia principalmente os participantes individuais	2.12.-2.13.
A escala e o âmbito do Erasmus+ criam valor acrescentado	2.14.-2.15.
A conceção do programa foi simplificada, mas alguns aspetos da igualdade de género não foram tidos em conta	2.16.-2.17.
Mobilidade no domínio da educação e formação	2.18.-2.23.
O interesse pela mobilidade tem vindo a aumentar	2.21.
A mobilidade proporciona um multifacetado valor acrescentado da UE	2.22.-2.23.
Cooperação no domínio da educação e formação	2.24.-2.30.
As atividades e o seu impacto variam consoante as regiões e as instituições	2.27.-2.28.
Baixos níveis de inovação por parte das parcerias estratégicas	2.29.
Os formatos virtuais permitem poupanças	2.30.
Ação externa no domínio da educação e formação	2.31.-2.34.
Diplomacia informal através do alcance global	2.34.
Mobilidade dos jovens	2.35.-2.40.
Efeitos positivos para os participantes e reforço da coerência interna	2.38.-2.39.
Orçamento reduzido e forte concorrência entre os projetos	2.40.
Conclusões	2.41.-2.42.
Anexos	

Anexo 2.1 – Objetivos do Erasmus+

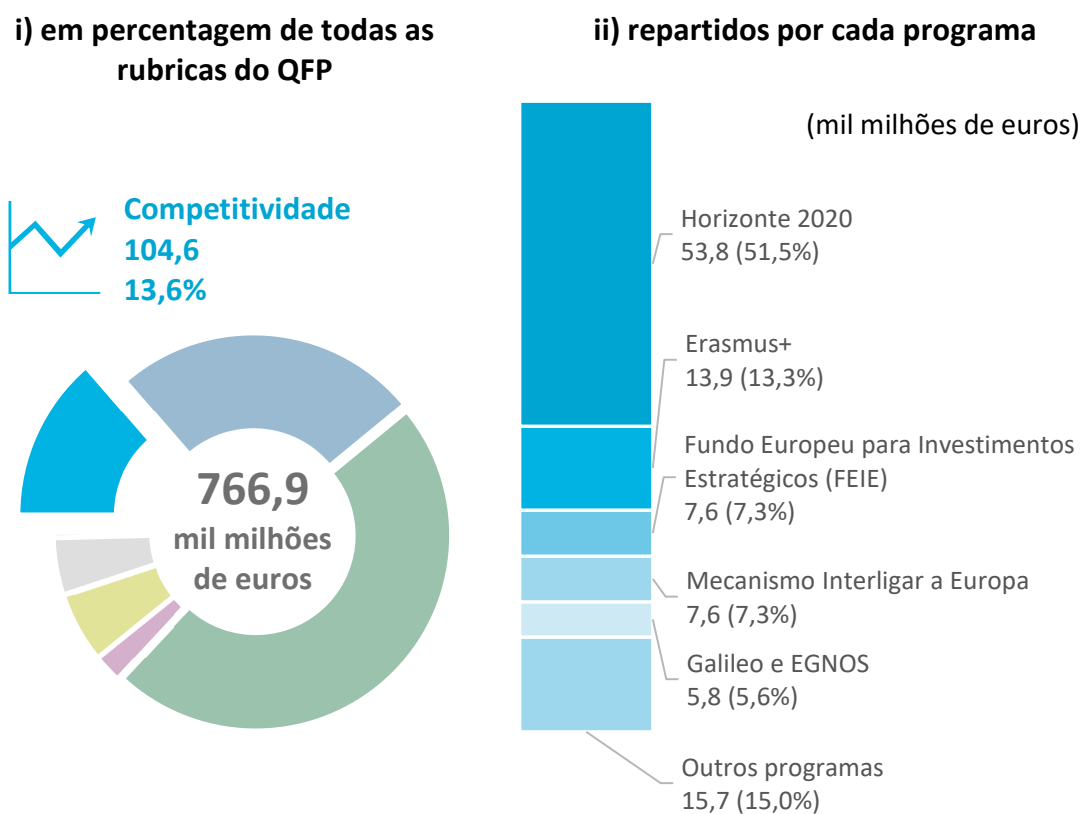
Introdução

Breve descrição do domínio "Competitividade para o crescimento e o emprego"

2.1. Os *programas* financiados no âmbito da sub-rubrica 1a do QFP "Competitividade para o crescimento e o emprego" são diversos e visam promover uma sociedade inclusiva, estimular o crescimento, impulsionar a investigação, o desenvolvimento e a inovação e criar emprego na UE. Os principais programas são o *Horizonte 2020* no domínio da investigação e da inovação e o Erasmus+ para a educação, a formação, a juventude e o desporto. A sub-rubrica abrange igualmente programas espaciais como o Galileo e o EGNOS, assim como o *Mecanismo Interligar a Europa (MIE)*. Inclui também instrumentos financeiros como o *Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE)*.

2.2. O total das despesas previstas nesta sub-rubrica do QFP para 2014-2020 ascende a 142 mil milhões de euros, dos quais 104,6 mil milhões de euros foram pagos até ao final de 2020 (ver [figura 2.1](#)).

Figura 2.1 – Competitividade para o crescimento e o emprego: pagamentos efetuados em 2014-2020 com base nas *autorizações* do período



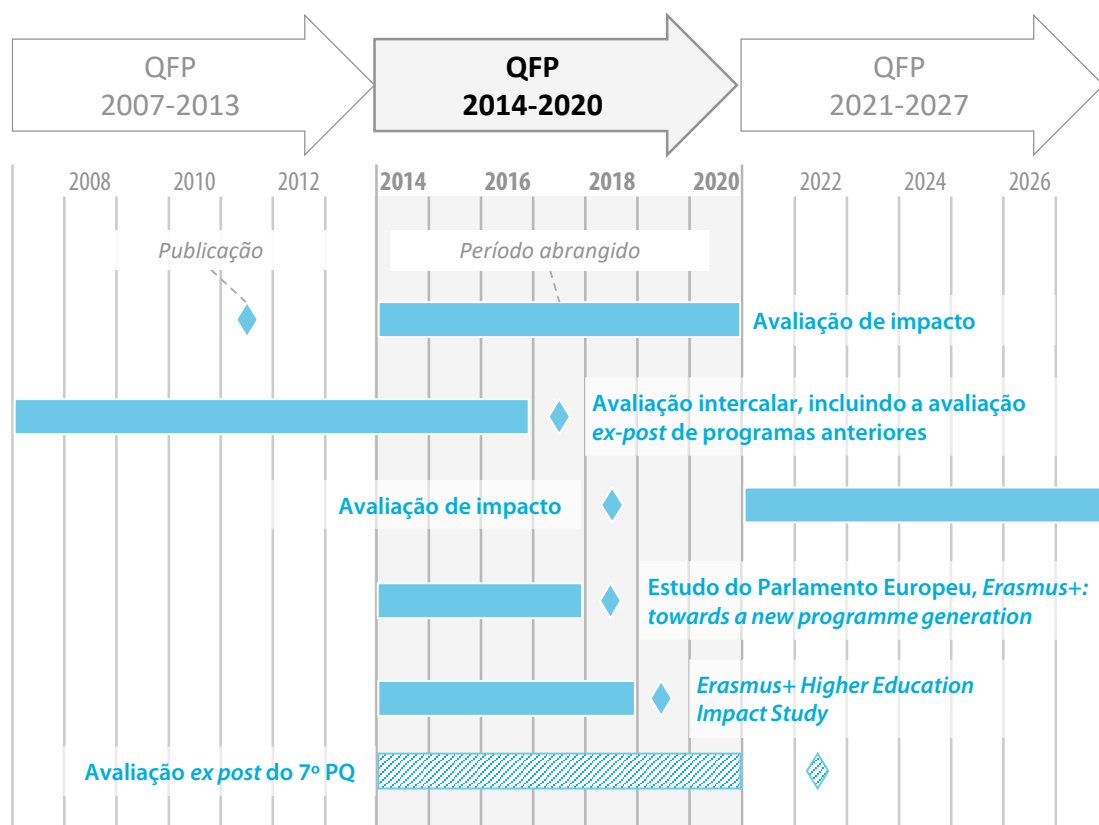
Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Âmbito e método

2.3. Dos 23 programas ao abrigo da Competitividade para o crescimento e o emprego, o Tribunal selecionou um: o Erasmus+, que representa 13,3% do total dos pagamentos realizados até ao final de 2020 relativamente a esta rubrica do QFP. O objetivo consistiu em determinar a quantidade de informações de *desempenho* pertinentes que estavam disponíveis e, com base nessas informações, avaliar o desempenho dos programas de despesas da UE. Este procedimento vem na sequência da cobertura pelo Tribunal, [no relatório sobre o desempenho relativo ao exercício de 2019, do Horizonte 2020 e do FEIE](#), que representaram 57,4% do total dos pagamentos até ao final de 2019.

2.4. O Tribunal elaborou este capítulo utilizando as informações da Comissão sobre o desempenho, que incluíam o *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) em 2020*, as declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022, avaliações importantes e outros relatórios indicados na [figura 2.2](#). O Tribunal verificou a plausibilidade destas informações e comparou-as com as suas próprias constatações, mas não auditou a sua fiabilidade. O Tribunal baseou-se também nos *resultados* das suas auditorias e análises recentes constantes de vários relatórios mencionados no texto. O **apêndice** descreve a metodologia utilizada no presente capítulo mais pormenorizadamente.

Figura 2.2 – Calendário das principais avaliações e de outros relatórios e períodos abrangidos



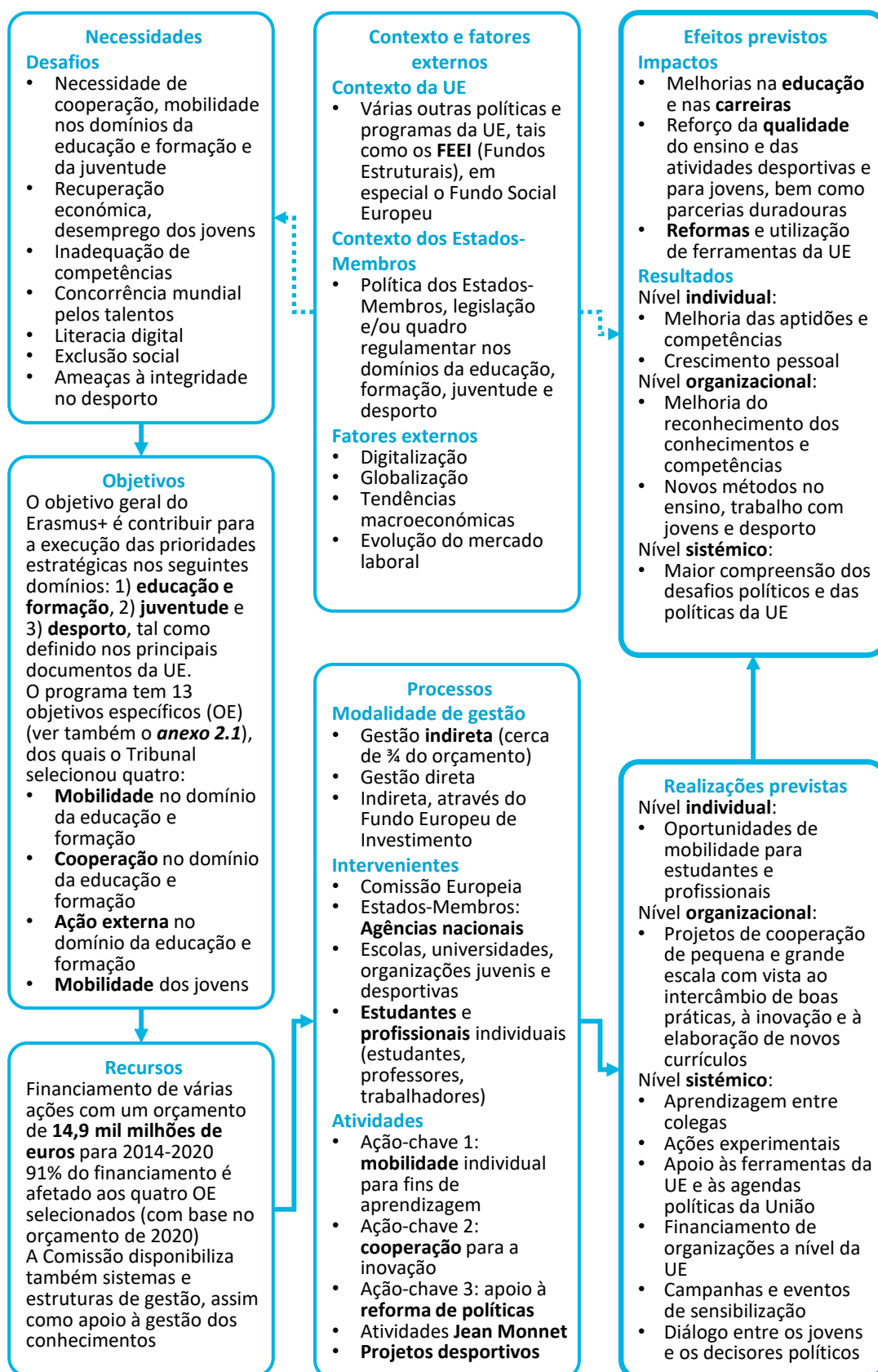
Fonte: TCE.

2.5. A legislação que estabelece cada programa de despesas da UE contém vários objetivos, que são classificados como gerais (normalmente mais abrangentes e mais estratégicos) ou específicos (normalmente mais limitados e mais operacionais). O Erasmus+ tem 14 objetivos (um geral e 13 específicos). O presente capítulo abrange o objetivo geral e quatro objetivos específicos (ver [anexo 2.1](#)).

Finalidade e funcionamento visado do Erasmus+

2.6. A *figura 2.3* apresenta o contexto e uma síntese conceptual do Erasmus+, mostrando as necessidades a que responde, os seus objetivos e as *realizações* e efeitos pretendidos.

Figura 2.3 – Visão global do Erasmus+



Fonte: TCE, com base na *lógica de intervenção* apresentada no documento de trabalho dos serviços da Comissão **SWD(2018) 40 final** e com base no **Regulamento (UE) nº 1288/2013** e no **COM(2020) 300 final** (declarações de despesas operacionais).

2.7. O Erasmus+ é o programa da UE de apoio aos domínios da educação e formação, da juventude e do desporto. Os Estados-Membros têm competência exclusiva nestes domínios, o que significa que decidem, por exemplo, sobre o respetivo sistema educativo ou a política social para a juventude. No entanto, a UE pode realizar ações para apoiar, coordenar ou complementar as iniciativas dos Estados-Membros. O Erasmus+ foi criado em 2014 como sucessor do Erasmus, o programa de mobilidade dos estudantes iniciado em 1987, e de seis outros programas nos domínios referidos, entre os quais o Leonardo da Vinci, o Comenius e o Juventude em Ação. O Erasmus+ disponibilizou cerca de 14,9 mil milhões de euros de financiamento ao longo de sete anos (2014-2020).

2.8. A formulação do objetivo geral do programa faz referência a uma série de objetivos e estratégias de alto nível para os quais o Erasmus+ deve contribuir. Os 13 objetivos específicos abrangem os três domínios. A maioria das medidas relativas à educação e à formação, bem como à juventude, enquadram-se numa das seguintes ações-chave: 1) *mobilidade individual para fins de aprendizagem*; 2) cooperação para a inovação e o intercâmbio de boas práticas; 3) apoio à reforma de políticas.

Avaliação do desempenho do Erasmus+, com base nas informações publicadas sobre o desempenho







Observações gerais

2.9. A [figura 2.4](#) apresenta uma síntese de todos os indicadores do Erasmus+ incluídos na declaração sobre o programa. A [figura 2.5](#) apresenta os indicadores relacionados com o objetivo geral. São apresentadas sínteses pormenorizadas por cada objetivo específico selecionado na [figura 2.6](#), na [figura 2.7](#), na [figura 2.8](#) e na [figura 2.9](#). No [relatório sobre o desempenho relativo ao exercício de 2019¹](#), o Tribunal debateu algumas reservas gerais que se aplicam 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, ou em que medida, um determinado indicador está associado às ações e aos objetivos do Erasmus+, nem se a meta definida para o indicador tem um nível de ambição suficiente. Por conseguinte, trata-se apenas de um primeiro passo na análise do desempenho do programa. O Tribunal não auditou a fiabilidade dos dados subjacentes (no entanto, analisou-a no [relatório sobre o desempenho relativo ao exercício de 2019²](#)).

¹ Relatório sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2019, ponto 1.24.

² Relatório sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2019, pontos 1.13 a 1.23.

Figura 2.4 – Síntese de todos os indicadores do Erasmus+ incluídos na declaração sobre o programa

Objetivo (*)	Total	Realizações				Resultados				Impacto			
		Todos			?	Todos			?	Todos			?
OG 1	15	11	5		6					4	1	1	2
OE 1	3	2	1	1		1	1						
OE 2	2	1			1	1			1				
OE 3	2					2	2						
OE 4	3	3	2	1									
OE 5	2					2	1	1					
OE 6	1	1	1										
OE 7	3	1	1			2	2						
OE 8	1					1	1						
OE 9	1					1	1						
OE 10	1	1	1										
OE 11	1					1	1						
OE 12	1					1	1						
OE 13	2	1	1			1	1						
Total	38	21	12	2	7	13	11	1	1	4	1	1	2

(*) A lista de todos os objetivos encontra-se no anexo 2.1.

Legenda:

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



? Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

2.10. O objetivo geral do Erasmus+ é contribuir para a realização dos seguintes aspetos: "os objetivos da *Estratégia Europa 2020*, incluindo o grande objetivo da educação; os objetivos do Quadro Estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e formação 2020 ("EF 2020"), incluindo os respetivos critérios de referência; o desenvolvimento sustentável de países parceiros no domínio do ensino superior; os objetivos gerais do quadro renovado da cooperação europeia no domínio da juventude (2010-2018); o objetivo do desenvolvimento da dimensão europeia no desporto, em particular no desporto de base, em consonância com o plano de trabalho da União para o desporto; e a promoção dos valores europeus, nos termos do artigo 2º do Tratado da União Europeia"³. A [figura 2.5](#) apresenta os indicadores conexos.


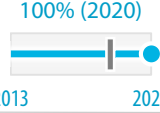


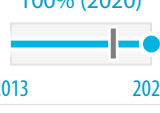


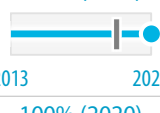


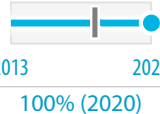


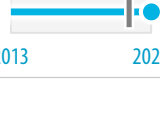

³ Regulamento (UE) nº 1288/2013, artigo 4º.

Figura 2.5 – Síntese dos indicadores relacionados com o objetivo geral

Síntese de todos os indicadores

Progressos suficientes?	Realizações	Resultados	Impacto	TOTAL
Sim 	 5		 1	 6
Não 			 1	 1
Não é claro ? 	 6		 2	 8
TOTAL	11		4	15

Pormenores sobre os indicadores individuais selecionados

Indicador	Grau de concretização da meta
Membros do pessoal do ensino superior apoiados pelo programa Realizações	 123  Objetivo intermédio 71% (2016)  ≈
Membros do pessoal do Ensino e Formação Profissionais (EFP) apoiados pelo programa Realizações	 123  Objetivo intermédio 73% (2016)  ≈
Membros do pessoal do ensino escolar apoiados pelo programa Realizações	 123  Objetivo intermédio 75% (2016)  ≈
Membros do pessoal do ensino de adultos apoiados pelo programa Realizações	 123  Objetivo intermédio 60% (2016)  ≈
Animadores de juventude apoiados pelo programa Realizações	 123  Objetivo intermédio 84% (2019)  ≈

Legenda:

Tipo de meta



Quantitativa



Qualitativa



Sem meta ou meta pouco clara

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

A avaliação da Comissão sobre o progresso corresponde aproximadamente à do TCE?



Sim



Não

A explicação pormenorizada desta síntese e a metodologia do Tribunal encontram-se nos pontos 15 a 23 do apêndice.

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

2.11. O objetivo geral inclui sete indicadores definidos no Regulamento Erasmus+, embora alguns deles meçam mais do que um aspeto. No total, existem 15 indicadores diferentes. Um exemplo é o indicador destacado na [figura 2.5](#), que regista o número de membros do pessoal que beneficiam de apoio no quadro do programa em cinco categorias diferentes. Trata-se de um indicador de realizações clássico, embora a Comissão o classifique como *indicador de resultados* na declaração sobre o programa. O Tribunal considera que a meta fixada foi atingida.

Um programa popular que beneficia principalmente os participantes individuais

2.12. As partes interessadas e o público em geral têm uma opinião positiva sobre o Erasmus+, considerando-o um programa útil que cumpre os seus objetivos⁴. No entanto, a avaliação intercalar da Comissão concluiu que os projetos examinados incidem sobre alguns dos principais desafios sociais de modo apenas superficial⁵. Em geral, as pessoas que participam nas ações Erasmus+ referem efeitos positivos sobre as suas aptidões e competências (estudantes) e o seu crescimento pessoal e profissional (profissionais). O programa tem um efeito concreto nas organizações, na medida em que dá origem a redes internacionais mais vastas e fortes, embora haja menos indícios de alterações fundamentais ao nível das práticas institucionais ou pedagógicas⁶.

2.13. O excesso de candidaturas ao Erasmus+ evidencia a atratividade do programa, mas esta situação traz consigo a desvantagem de mesmo candidaturas de qualidade serem rejeitadas devido à falta de orçamento disponível⁷.

⁴ Parlamento Europeu, *Research for CULT Committee – Erasmus+: Towards a New Programme Generation*, p. 73.

⁵ *Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report – main evaluation report*, (Volume 1), p. 11.

⁶ *Ibid.*, p. 14.

⁷ *Ibid.*, p. 16.

Parlamento Europeu, *Research for CULT Committee – Erasmus+: Towards a New Programme Generation*, p. 9.

A escala e o âmbito do Erasmus+ criam valor acrescentado

2.14. O Erasmus+ reúne 33 países do programa e países de todo o mundo elegíveis como países parceiros. O Reino Unido participou no Erasmus+ enquanto país do programa até ao final de 2020 (ver [caixa 2.1](#)). Este nível de cooperação internacional confere ao Erasmus+ um nítido valor acrescentado, uma vez que não tem equivalente em nenhum programa a nível nacional em domínios semelhantes. Para além do âmbito geográfico do programa, a sua escala, os seus processos e a cooperação transnacional acrescentam um valor adicional⁸. As contribuições financeiras de vários países terceiros em troca de uma participação avançada no programa são outra prova do seu valor acrescentado (ver [caixa 2.2](#)). O trabalho de auditoria do Tribunal⁹ e a opinião das partes interessadas destacam mais ainda o valor acrescentado positivo em termos globais¹⁰.

⁸ *Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report – main evaluation report*, (Volume 1).

⁹ *Relatório Especial 22/2018, Mobilidade no quadro do Erasmus+: milhões de participantes e valor acrescentado europeu multifacetado, mas a medição do desempenho necessita de melhorias*.

¹⁰ Parlamento Europeu, *Research for CULT Committee – Erasmus+: Towards a New Programme Generation*, p. 9.

Caixa 2.1

O Erasmus+ e o Brexit

Em 1 de fevereiro de 2020, o Reino Unido deixou de ser um Estado-Membro da UE. No entanto, o acordo de saída¹¹ entre a UE e o Reino Unido previa um período de transição com termo em 31 de dezembro de 2020. Por conseguinte, o Reino Unido continuou a participar no Erasmus+ enquanto país do programa até essa data, tornando-se a partir daí um país terceiro não associado.

O Reino Unido desempenhou um papel significativo como país de destino da mobilidade ao abrigo do programa Erasmus+, recebendo mais participantes do que aqueles que enviava. A título de exemplo, os dados relativos aos estudantes do ensino superior abrangidos por acordos celebrados no âmbito do "ano de convite" de 2018 revelam 18 099 períodos de mobilidade do Reino Unido para outros países do programa, em comparação com 29 797 períodos de mobilidade na direção oposta¹².

2.15. A simplificação do Erasmus+¹³ em comparação com programas anteriores¹⁴ aumentou a sua *eficiência*, o que em geral é bem acolhido pelas partes interessadas. No entanto, estas consideram que continua a haver margem para melhorias, por exemplo, reduzindo o número de ferramentas informáticas, tornando o guia do programa mais fácil de compreender¹⁵ e simplificando o procedimento de candidatura¹⁶.

¹¹ Acordo sobre a Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica.

¹² Anexo estatístico ao relatório anual de 2019 do programa Erasmus+ [em inglês], pp. 38-39.

¹³ *Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report – main evaluation report*, (Volume 1), p. 12.

¹⁴ Parlamento Europeu, *Research for CULT Committee – Erasmus+: Towards a New Programme Generation*, pp. 10, 31 e 113.

¹⁵ Parlamento Europeu, *Research for CULT Committee – Erasmus+: Towards a New Programme Generation*, p. 75.

¹⁶ *Ibid.*, p. 79.

Caixa 2.2

Análise do TCE das contribuições financeiras de países terceiros

No seu Documento de análise nº 03/2021¹⁷, o Tribunal analisou as contribuições financeiras dos países terceiros para a UE e os Estados-Membros. Examinou vários tipos de contribuições, designadamente as afetadas a dois programas: o Horizonte 2020 e o Erasmus+.

As contribuições de países terceiros para o Erasmus+ ascenderam a cerca de 227,9 milhões de euros em 2020 e são as segundas mais elevadas entre todos os programas, a seguir ao Horizonte 2020. Dez países terceiros contribuem financeiramente para o Erasmus+:

- a Islândia, o Listenstaine e a Noruega, países do Espaço Económico Europeu não pertencentes à UE, contribuíram com cerca de 75,5 milhões de euros para o Erasmus+ em 2020, o que lhes permitiu participar como países do programa;
- outros sete países terceiros contribuíram com 152,4 milhões de euros em 2020: a Macedónia do Norte, a Turquia e a Sérvia têm o estatuto de países do programa; a Albânia, a Bósnia-Herzegovina, o Kosovo* e o Montenegro são países parceiros e podem participar em atividades selecionadas do Erasmus+.

A análise do Tribunal destacou os principais desafios relacionados com a gestão das contribuições de países terceiros, muitos dos quais são também pertinentes para o Erasmus+:

- se as fórmulas de cálculo atuais continuarem a aplicar-se, poderá ser solicitado aos países terceiros que paguem contribuições mais elevadas na sequência da saída do Reino Unido da UE;
- as contribuições para o Erasmus+ são calculadas com base numa fórmula utilizada pela Comissão. Todavia, no caso dos países candidatos e *potenciais candidatos*, as contribuições resultantes são ajustadas caso a caso.

* Esta designação não prejudica as posições relativas ao estatuto e está em conformidade com a Resolução 1244/1999 do CSNU e com o parecer do TIJ sobre a declaração de independência do Kosovo.

¹⁷ Documento de análise nº 03/2021.

A conceção do programa foi simplificada, mas alguns aspetos da igualdade de género não foram tidos em conta

2.16. A combinação dos programas anteriores num único programa reforçou o funcionamento conjunto das várias atividades com base em objetivos coerentes, evitando sobreposições na maioria dos casos. Simplificou igualmente a conceção do programa. De modo geral, o Erasmus+ é complementar de outros programas da UE em domínios de intervenção como a coesão, a investigação e a inovação e a saúde, embora, segundo a avaliação intercalar da Comissão, haja poucos indícios de sinergias claras com estes programas¹⁸.

2.17. No seu Relatório Especial 10/2021¹⁹, o Tribunal analisou as ações da Comissão relacionadas com a *integração da perspetiva de género* no orçamento da UE e avaliou o programa Erasmus+ a este respeito. Concluiu que a Comissão não teve em conta a igualdade de género em todos os aspetos do Erasmus+ e criticou o nível de análise das questões de género na sua *avaliação de impacto*²⁰. Um estudo da Comissão centrado no ensino superior assinalou disparidades entre os géneros, com mais mulheres do que homens a participar no programa Erasmus+, embora não possam ser explicadas pelas diferenças nas taxas globais de participação no ensino superior²¹. O Tribunal constatou também que a declaração sobre o programa respeitante ao Erasmus+ não apresentava uma estimativa financeira sobre a contribuição do programa para a igualdade de género²².

Mobilidade no domínio da educação e formação

2.18. A [figura 2.6](#) apresenta uma síntese dos indicadores da declaração sobre o programa relacionados com o objetivo específico 1, "mobilidade no domínio da educação e formação".

¹⁸ *Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report – main evaluation report*, (Volume 1), p. 12.

¹⁹ Relatório Especial 10/2021, *Integração da perspetiva de género no orçamento da UE: é altura de transformar as palavras em ação*.

²⁰ *Ibid.*, pontos 94 a 100.

²¹ Comissão Europeia, *Erasmus+ Higher Education Impact Study – Final Report*, p. 42.

²² Relatório Especial 10/2021, ponto 69.

Figura 2.6 – Síntese dos indicadores relacionados com "mobilidade no domínio da educação e formação"

Síntese de todos os indicadores

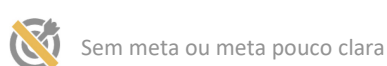
Progressos suficientes?	Realizações	Resultados	Impacto	TOTAL
Sim	1	1		2
Não	1			1
Não é claro ?				
TOTAL	2	1		3

Pormenores sobre os indicadores individuais selecionados

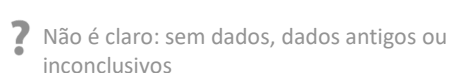
Indicador	Grau de concretização da meta
Estudantes e estagiários do ensino superior que participam no programa Realizações	97% (2020) Objetivo intermédio 80% (2019)
Alunos, estudantes e estagiários do Ensino e Formação Profissionais (EFP) que participam no programa Realizações	100% (2020) Objetivo intermédio 81% (2019)

Legenda:

Tipo de meta



O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



A avaliação da Comissão sobre o progresso corresponde aproximadamente à do TCE?



A explicação pormenorizada desta síntese e a metodologia do Tribunal encontram-se nos pontos 15 a 23 do apêndice.

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

2.19. O objetivo específico 1, relativo à promoção da mobilidade no domínio da educação e formação, financia a mobilidade de estudantes, estagiários e elementos do pessoal a nível individual. Dispõe, de longe, da maior dotação de financiamento, com 1 630,7 milhões de euros orçamentados para 2020, ou seja, 54,1% do total do programa. Este objetivo abrangeu igualmente o *Mecanismo de Garantia para Empréstimos a Estudantes do Erasmus+*, que visava incentivar os intermediários financeiros (por exemplo, bancos ou agências de empréstimos a estudantes) a concederem empréstimos garantidos pela UE a estudantes que pretendam frequentar um mestrado no estrangeiro.

2.20. A declaração sobre o programa relativa ao Erasmus+ mostra que o programa não alcança a meta de participação para os estudantes do ensino superior por uma pequena margem, mas que a alcança para os estudantes do Ensino e Formação Profissionais (EFP) (ver [figura 2.6](#)), situação que é explicada pela pandemia de COVID-19. O Tribunal discorda da classificação deste indicador pela Comissão como indicador de resultados na declaração sobre o programa, considerando-o antes um indicador de realizações.

O interesse pela mobilidade tem vindo a aumentar

2.21. Embora o financiamento permaneça o principal obstáculo à participação na mobilidade, o interesse por esta possibilidade aumentou 10% ao ano desde o lançamento do programa Erasmus+ em 2014, sendo a maioria dos participantes provenientes do ensino superior²³. O impacto da pandemia de COVID-19 e as proibições de viajar conexas tiveram impacto sobre a mobilidade física (ver [caixa 2.3](#)). A utilização do Mecanismo de Garantia para Empréstimos a Estudantes não correspondeu às expectativas²⁴. O objetivo era atribuir 3 mil milhões de euros em empréstimos a 200 000 mestrados até 2020, mas, no final de 2017, apenas 358 tinham recebido um empréstimo deste tipo, pelo que a Comissão decidiu reafetar os fundos em questão²⁵.

²³ Parlamento Europeu, *Research for CULT Committee – Erasmus+: Towards a New Programme Generation*, p. 23.

²⁴ Relatório Especial 22/2018; Comissão Europeia, COM(2018) 050 final, p. 4.

²⁵ Relatório Especial 22/2018, ponto 118.

Caixa 2.3

Impacto da pandemia de COVID-19

Os graves efeitos perturbadores do surto de COVID-19 começaram a fazer-se sentir na Europa a partir de março de 2020, com um impacto negativo em muitas atividades do Erasmus+, em especial as atividades de mobilidade individual financiadas ao abrigo dos objetivos específicos 1 e 7, selecionados para o presente relatório. As restrições de viagem levaram a que muitas atividades planeadas no domínio da mobilidade não pudessem realizar-se.

Uma análise inicial por parte da DG EAC do número de atividades de mobilidade individual revela que houve cerca de menos 500 000 em 2020 em comparação com a média de 2016-2019, o que representa uma redução de cerca de 60%.

Além disso, as medidas de confinamento significaram que as atividades presenciais de educação, formação e juventude não puderam avançar, incluindo as atividades de criação de redes e socialização, que muitas vezes acrescentam valor em termos de experiência.

No que diz respeito ao Erasmus+, a Comissão Europeia respondeu à pandemia de COVID-19 de várias formas, por exemplo, alargando os prazos, permitindo que as organizações adiem as atividades de mobilidade e disponibilizando orientações para participantes e beneficiários. Foram igualmente publicados dois convites extraordinários à apresentação de propostas a fim de apoiar a preparação para o ensino digital e as competências criativas. Além disso, foram realizados inquéritos para obter as opiniões dos participantes na mobilidade e das instituições de ensino superior sobre o impacto da COVID-19 nas suas atividades.

A mobilidade proporciona um valor acrescentado da UE multifacetado

2.22. Há amplas provas de que os participantes em projetos de mobilidade estão satisfeitos com o programa e que este lhes permite melhorar as suas competências²⁶. Todos os estudantes do ensino superior beneficiam do reconhecimento formal da sua participação na mobilidade e, mais importante ainda, 80% obtêm um reconhecimento académico integral dos resultados da aprendizagem, situação possibilitada pelo Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos (ECTS)²⁷.

²⁶ Parlamento Europeu, *Research for CULT Committee – Erasmus+: Towards a New Programme Generation*, p. 23.

²⁷ Comissão Europeia, *Erasmus+ Higher Education Impact Study – Final Report*, p. 11.

2.23. A pertinência do programa é clara e o impacto nos estudantes do ensino superior é positivo, especialmente quando provêm de países do sul da Europa com desemprego dos jovens de longa duração e de países parceiros²⁸. A mobilidade tem um grande impacto a longo prazo no futuro profissional dos beneficiários, ao impulsionar as competências e a empregabilidade, nomeadamente no setor do EFP²⁹, e permite à maioria destes estudantes encontrar emprego. Surte também um impacto significativo no que diz respeito às universidades e ao seu pessoal. No seu trabalho anterior, o Tribunal salientou as muitas formas de valor acrescentado do programa (ver [caixa 2.4](#)).

Caixa 2.4

O Erasmus+ cria mais valor acrescentado do que o previsto no regulamento

No seu relatório especial sobre a mobilidade no âmbito do Erasmus+³⁰, o Tribunal identificou formas adicionais de esta proporcionar valor acrescentado europeu para além do que o Regulamento Erasmus+ prevê, tais como:

- o a mobilidade e a aprendizagem no estrangeiro **umentam o sentimento de identidade europeia dos participantes**, o que não seria alcançado pelos países atuando isoladamente;
- o o **sistema das Cartas**, semelhante a uma garantia de qualidade, que reforça a reputação e a atratividade das instituições;
- o a mobilidade ajudou a criar **uma rede de cooperação e harmonização** dos currículos e programas de ensino universitários;
- o uma **abordagem estratégica da mobilidade**, que ajuda a assegurar que a administração adota os objetivos de um projeto, bem como a manutenção de relações e conhecimentos a longo prazo;
- o o **efeito da mobilidade do pessoal docente**, que, após o seu regresso, põe em prática nas suas instituições o que aprendeu durante a mobilidade;
- o a mobilidade reforça o **multilinguismo**, um dos objetivos específicos do programa. As competências linguísticas contribuem para a mobilidade, a empregabilidade e o desenvolvimento pessoal dos cidadãos europeus;

²⁸ *Ibid.*, p. 17.

²⁹ Relatório Especial 22/2018, ponto 22.

³⁰ Relatório Especial 22/2018.







- o o Erasmus+ contribui para a **mobilidade transfronteiriça e internacional**, uma parte importante da estratégia para a educação na maioria dos países;
- o ao promover a mobilidade para fins de aprendizagem entre os países do programa e os países parceiros, o Erasmus+ constitui uma forma de influência e diplomacia da UE, funcionando como **parte da política de vizinhança e de desenvolvimento da UE**;
- o a inclusão do EFP **aproxima o Erasmus+ de uma maior variedade de cidadãos**. O programa complementa fundos nacionais limitados para a mobilidade no âmbito do EFP e, graças ao seu prestígio e reputação, contribui para **uma importância e um prestígio crescentes do EFP**.

Cooperação no domínio da educação e formação


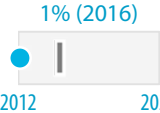

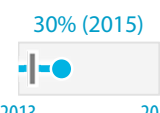
2.24. A *figura 2.7* apresenta uma síntese dos indicadores da declaração sobre o programa relacionados com o objetivo específico 2, "cooperação no domínio da educação e formação".

Figura 2.7 – Síntese dos indicadores relacionados com "cooperação no domínio da educação e formação"

Síntese de todos os indicadores

Progressos suficientes?	Realizações	Resultados	Impacto	TOTAL
Sim 				
Não 				
Não é claro ? 	 1	 1		 2
TOTAL	1	1		2

Pormenores sobre indicadores específicos

Indicador	Grau de concretização da meta
Visitas à Euroguidance Resultados	  Objetivo intermédio 29% (2017) ? ≈
Participantes em seminários/workshops da Euroguidance Realizações	  Objetivo intermédio 10% (2017) ? ≈

Legenda:

Tipo de meta



Quantitativa



Qualitativa



Sem meta ou meta pouco clara

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

A avaliação da Comissão sobre o progresso corresponde aproximadamente à do TCE?



Sim



Não

A explicação pormenorizada desta síntese e a metodologia do Tribunal encontram-se nos pontos 15 a 23 do apêndice.

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

2.25. O objetivo específico 2 no domínio da educação e formação visa a cooperação entre instituições *beneficiárias* com o objetivo de promover melhorias em termos de qualidade, desenvolver com êxito abordagens inovadoras em matéria de educação e formação e fomentar a internacionalização neste domínio. Este objetivo é significativo em termos orçamentais, com 782,4 milhões de euros afetados para 2020, ou seja, 26,0% do total do programa. Quase todos os projetos financiados ao abrigo deste objetivo assumem a forma de parcerias entre organizações, como instituições de ensino superior e/ou empresas, de três ou mais países do programa.

2.26. O objetivo específico tem dois indicadores relacionados com a Euroguidance (ver [figura 2.7](#)), uma rede e um sítio Web de apoio aos profissionais do domínio da educação e do emprego. Uma lacuna ao nível dos dados desde 2016 torna impossível determinar se estes indicadores registam progressos suficientes. O Tribunal considera que este objetivo específico teria beneficiado de indicadores capazes de medir melhor o objetivo.

As atividades e o seu impacto variam consoante as regiões e as instituições

2.27. O impacto das ações de cooperação pode variar consoante a região europeia³¹ em causa. O estudo destacou ainda aspetos como a grande concorrência em matéria de ações de cooperação. Os países e as instituições com mais experiência ou meios estão em vantagem e têm mais hipóteses de se tornarem beneficiários. As instituições de maior dimensão também se apoiam nos contactos existentes³².

2.28. Os projetos de cooperação ao abrigo do Erasmus+ contribuem para o desenvolvimento e reforço da cooperação entre organizações beneficiárias. No caso dos projetos de cooperação no ensino superior, cerca de 9 em cada 10 instituições consideraram o Erasmus+ muito importante ou fundamental. As razões para a internacionalização variam entre instituições e regiões e a utilização do programa depende dos objetivos estratégicos que os participantes pretendem alcançar, tais como atrair pessoal do estrangeiro ou envolver os empregadores³³.

³¹ Comissão Europeia, *Erasmus+ Higher Education Impact Study – Final Report*, p. 7.

³² *Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report – main evaluation report*, (Volume 1), pp. 135 e 164.

³³ Comissão Europeia, *Erasmus+ Higher Education Impact Study – Final Report*, p. 7.

Baixos níveis de inovação por parte das parcerias estratégicas

2.29. As ações financiadas pelo Erasmus+ para reforço da cooperação visam dar origem a práticas inovadoras a nível organizacional, local, regional, nacional ou europeu³⁴. O programa resultou na participação de mais de 36 000 escolas em parcerias estratégicas entre 2014 e 2020³⁵. Todavia, a avaliação intercalar concluiu que o nível de inovação alcançado pelas parcerias estratégicas é relativamente baixo, em comparação com ações anteriores³⁶. O nível de inovação dos projetos financiados é muitas vezes insuficiente para ter qualquer impacto exterior à organização beneficiária³⁷.

Os formatos virtuais permitem poupanças

2.30. Segundo um estudo do Parlamento Europeu, os formatos virtuais podem ser uma opção eficaz para enfrentar os desafios relacionados com a colaboração intercultural e as competências transversais ou sociais³⁸. O número crescente de recursos educativos abertos, como os cursos em linha abertos a todos, facilita o acesso à internacionalização³⁹. Além disso, as novas tecnologias oferecem possibilidades que permitem, por exemplo, reduzir tempos de viagem, custos e emissões, estando este último aspeto em consonância com os objetivos do Pacto Ecológico Europeu⁴⁰.

Ação externa no domínio da educação e formação

2.31. A [figura 2.8](#) apresenta uma síntese dos indicadores da declaração sobre o programa relacionados com o objetivo específico 4, "ação externa no domínio da educação e formação".

³⁴ Comissão Europeia, "Ação-chave 2: Cooperação entre organizações e instituições".

³⁵ Comissão Europeia, *Draft general budget of the European Union*, p. 604.

³⁶ *Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report – main evaluation report*, (Volume 1), p. 18.

³⁷ *Ibid.*, p. 514.

³⁸ Parlamento Europeu, *Research for CULT Committee – Virtual formats versus physical mobility – Concomitant expertise for INI report*, p. 4.

³⁹ Comissão Europeia, *Erasmus+ Higher Education Impact Study – Final Report*, p. 180.

⁴⁰ Parlamento Europeu, *Research for CULT Committee – Virtual formats versus physical mobility – Concomitant expertise for INI report*, p. 1.

Figura 2.8 – Síntese dos indicadores relacionados com "ação externa no domínio da educação e formação"

Síntese de todos os indicadores

Progressos suficientes?	Realizações	Resultados	Impacto	TOTAL
Sim	2			2
Não	1			1
Não é claro ?				
TOTAL	3			3

Pormenores sobre os indicadores individuais selecionados

Indicador	Grau de concretização da meta
Estudantes e membros do pessoal do ensino superior provenientes de um país parceiro Realizações	<div> <div>100% (2020)</div> <div> <div></div> </div> <div>Objetivo intermédio 77% (2019)</div> <div>2013 2020</div> </div> ≈
Estudantes e membros do pessoal do ensino superior que se deslocam para um país parceiro Realizações	<div> <div>100% (2020)</div> <div> <div></div> </div> <div>Objetivo intermédio 100% (2019)</div> <div>2013 2020</div> </div> ≈

Legenda:

Tipo de meta



Quantitativa



Qualitativa



Sem meta ou meta pouco clara

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

A avaliação da Comissão sobre o progresso corresponde aproximadamente à do TCE?



Sim



Não

A explicação pormenorizada desta síntese e a metodologia do Tribunal encontram-se nos pontos 15 a 23 do apêndice.

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

2.32. O objetivo específico 4 centra-se na dimensão internacional da educação e da formação, concretizada em atividades que envolvem países parceiros. Os projetos visam, por exemplo, o reforço das capacidades no âmbito do ensino superior nestes países, a fim de modernizar e internacionalizar as instituições e os sistemas, com especial destaque para os países parceiros vizinhos da UE. A mobilidade de estudantes e de pessoal de e para países parceiros é também apoiada. Em termos orçamentais, este é o terceiro maior objetivo específico, com 233,8 milhões de euros afetados em 2020, o que representa 7,8% do orçamento do Erasmus+.

2.33. Os indicadores da [figura 2.8](#) mostram que este objetivo específico regista progressos suficientes quanto ao número de estudantes e de membros do pessoal provenientes de países parceiros e que se deslocam para esses países. O Tribunal considera que estes indicadores medem realizações e não resultados, como sugere a declaração sobre o programa.

Diplomacia informal através do alcance global

2.34. A inclusão de um objetivo específico centrado nos países parceiros garante que o Erasmus+ contribui para o alcance global da UE, nomeadamente facilitando o reconhecimento mútuo das qualificações entre a UE e os países parceiros⁴¹. O relatório especial do Tribunal sobre a mobilidade no quadro do Erasmus+⁴² também chamou a atenção para o facto de o programa constituir uma forma de influência e diplomacia da UE (ver [caixa 2.4](#)).

Mobilidade dos jovens

2.35. A [figura 2.9](#) apresenta uma síntese dos indicadores da declaração sobre o programa relacionados com o objetivo específico 7, "mobilidade dos jovens".

⁴¹ Comissão Europeia, [COM\(2018\) 050 final](#), p. 3.

⁴² [Relatório Especial 22/2018](#), ponto 46.

Figura 2.9 – Síntese dos indicadores relacionados com "mobilidade dos jovens"

Síntese de todos os indicadores

Progressos suficientes?	Realizações	Resultados	Impacto	TOTAL
Sim	1	2		3
Não				
Não é claro ?				
TOTAL	1	2		3

Pormenores sobre os indicadores individuais selecionados

Indicador	Grau de concretização da meta
Participantes que declaram terem melhorado as suas competências fundamentais Resultados	100% (2020) 2012 2020 Objetivo intermédio 40% (2016) ≈
Jovens que participam em ações de mobilidade apoiadas pelo programa Realizações	100% (2020) 2012 2020 Objetivo intermédio 80% (2019) ≈

Legenda:

Tipo de meta



Quantitativa



Qualitativa



Sem meta ou meta pouco clara

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

A avaliação da Comissão sobre o progresso corresponde aproximadamente à do TCE?



Sim



Não

A explicação pormenorizada desta síntese e a metodologia do Tribunal encontram-se nos pontos 15 a 23 do apêndice.

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

2.36. O objetivo específico 7 centra-se na mobilidade dos jovens e dos animadores de juventude. Os projetos financiados no âmbito da mobilidade dos jovens visam permitir que as organizações criem intercâmbios através dos quais grupos de jovens se desloquem ao estrangeiro por um período máximo de 21 dias, a fim de interagirem com jovens de um ou mais países terceiros. Estes intercâmbios centram-se na aprendizagem informal e visam reforçar as competências dos participantes, bem como promover valores como a inclusão, a solidariedade e a amizade. Este objetivo no domínio da juventude é comparável ao objetivo específico 1 no domínio da educação e formação. Existe, contudo, uma diferença em termos de orçamento, pois o objetivo específico 7 conta com uma dotação de apenas 91,8 milhões de euros para 2020, ou seja, 3% do total do programa.

2.37. O primeiro indicador apresentado na [figura 2.9](#) diz respeito à melhoria das competências fundamentais declaradas pelos participantes e regista progressos suficientes. O Tribunal considera que se trata de um indicador de resultados, ao passo que a Comissão o classifica como um indicador de impacto. O segundo indicador selecionado mede o número de jovens que participam em ações de mobilidade apoiadas e também regista progressos suficientes. O Tribunal considera que este indicador mede realizações, contrariamente à Comissão, que o classifica como um indicador de resultados. O Tribunal avaliou este indicador analisando cumulativamente o seu desempenho durante o período de 2014-2020 e não apenas as realizações de 2020, como ocorre na declaração sobre o programa.

Efeitos positivos para os participantes e reforço da coerência interna

2.38. A avaliação intercalar da Comissão considerou eficaz o apoio do programa Erasmus+ no domínio da juventude⁴³. Na sua maioria, registaram-se efeitos positivos para os participantes, tais como uma melhoria acentuada dos conhecimentos de línguas estrangeiras, a melhoria das competências fundamentais e uma influência moderada na permanência no ensino e na formação. O efeito sobre a empregabilidade no setor da juventude não era claro⁴⁴, embora, nos inquéritos aos participantes, 69% tenham declarado beneficiar de uma maior empregabilidade após a ação de mobilidade.

⁴³ *Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report – main evaluation report*, (Volume 1), p. 339.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 340.

2.39. O valor acrescentado do programa no domínio da juventude é elevado, em especial devido à escassez de programas nacionais de financiamento nesta área⁴⁵. A integração do domínio da juventude no Erasmus+ melhorou a coerência interna do programa, o que significa que as atividades relacionadas com a juventude complementam e se enquadram melhor nos dois outros domínios. No entanto, as partes interessadas do domínio indicaram a diferentes agências nacionais considerar que esta integração reduziu o alinhamento do programa com a prática do trabalho com jovens, em comparação com o anterior programa para a juventude⁴⁶. A utilização do programa Erasmus como uma "marca" também aumentou a sua visibilidade⁴⁷.

Orçamento reduzido e forte concorrência entre os projetos

2.40. O financiamento no domínio da juventude é consideravelmente inferior ao do domínio da educação e da formação e, em especial, do ensino superior. O número de projetos que concorrem é relativamente elevado⁴⁸ e o programa é considerado mais adequado para organizações de maior dimensão ativas no domínio do trabalho com jovens, uma vez que tendem a ter conhecimentos e recursos para candidaturas bem-sucedidas⁴⁹.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 481.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 159.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 39.

⁴⁸ *Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes, Final report – main evaluation report*, (Volume 1), p. 137.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 95.

Conclusões

2.41. Avaliando globalmente o Erasmus+, o programa caracteriza-se por um elevado valor acrescentado da UE (ver ponto [2.14](#)). A simplificação no momento do lançamento é apreciada, mas subsiste margem para melhorias (ver ponto [2.15](#)). O Erasmus+ agrupa os programas que o precederam sob uma única égide, tornando assim mais simples a configuração do programa e assegurando uma maior coerência (ver ponto [2.16](#)). Há margem para melhorias na abordagem da igualdade de género, tanto ao nível da programação como da comunicação de informações (ver ponto [2.17](#)). O Erasmus+ é valorizado tanto pelo público como pelas partes interessadas (ver ponto [2.12](#)). A popularidade do programa é evidenciada pelo número excessivo de candidaturas que recebe, mas tem a desvantagem de nem todas as propostas poderem ser financiadas (ver ponto [2.13](#)).

2.42. O Erasmus+ tem 13 objetivos específicos e o Tribunal examinou os quatro maiores em termos de financiamento:

- o a mobilidade no domínio da educação e formação, abrangida pelo objetivo específico 1, recebe a maior parte do financiamento (ver ponto [2.19](#)) e registou um aumento da participação (ver ponto [2.21](#)). Não obstante, as restrições impostas às viagens e ao ensino presencial em resposta à pandemia de COVID-19 originaram numa diminuição acentuada das atividades de mobilidade em 2020 (ver caixa [2.3](#)). A mobilidade apoiada pelo programa proporciona muitos tipos de valor acrescentado para além dos previstos no Regulamento Erasmus+ (ver ponto [2.23](#) e *caixa 2.4*);
- o o objetivo específico 2 apoia ações de cooperação no domínio da educação e formação e é considerado extremamente importante pelas organizações beneficiárias, pelo que a concorrência para obter financiamento é grande (ver pontos [2.27](#) e [2.28](#)). As ações apoiam práticas inovadoras (ver ponto [2.30](#)), mas raramente produzem efeitos exteriores às organizações beneficiárias (ver ponto [2.29](#));
- o o objetivo específico 4 centra-se na ação externa no domínio da educação e da formação. O Erasmus+ contribui para o alcance global da UE e constitui uma forma de influência e diplomacia da União (ver ponto [2.34](#));
- o a mobilidade dos jovens é abrangida pelo objetivo específico 7. As ações neste domínio têm, em grande medida, efeitos positivos nos participantes (ver ponto [2.38](#)) e um elevado valor acrescentado (ver ponto [2.39](#)).

Anexos

Anexo 2.1 – Objetivos do Erasmus+

Objetivo geral			
Objetivo	Designação completa	Designação abreviada (e sigla)	Representado na amostra do Tribunal?
Objetivo geral 1	O Programa contribui para alcançar: 1) os objetivos da Estratégia Europa 2020, incluindo o grande objetivo da educação; 2) os objetivos do Quadro Estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e formação 2020 ("EF 2020"), incluindo os respetivos critérios de referência; 3) o desenvolvimento sustentável de países parceiros no domínio do ensino superior; 4) os objetivos gerais do quadro renovado da cooperação europeia no domínio da juventude (2010-2018); 5) o objetivo do desenvolvimento da dimensão europeia no desporto, em particular no desporto de base, em consonância com o plano de trabalho da União para o desporto; 6) a promoção dos valores europeus, nos termos do artigo 2º do Tratado da União Europeia. (numeração acrescentada pelo TCE)	Contribuir para os objetivos da UE em matéria de educação e formação, juventude e desporto (OG 1)	Sim

Objetivos específicos			
Objetivo	Designação completa	Designação abreviada (e sigla)	Representado na amostra do Tribunal?
<i>Domínio: educação e formação;</i>			
Objetivo específico 1	Melhorar o nível de competências e aptidões essenciais no que diz respeito, em especial, à sua relevância para o mercado de trabalho e ao seu contributo para uma sociedade coesa, nomeadamente através de mais oportunidades de mobilidade para fins de aprendizagem e do reforço da cooperação entre o mundo da educação e formação e o mundo do trabalho	Mobilidade no domínio da educação e formação (OE 1)	Sim
Objetivo específico 2	Promover melhorias em termos de qualidade, inovação, excelência e internacionalização, ao nível das instituições de educação e de formação, nomeadamente através do fomento da cooperação transnacional entre os organismos de educação e formação e outras partes interessadas	Cooperação no domínio da educação e formação (OE 2)	Sim
Objetivo específico 3	Promover e sensibilizar para a criação de um espaço europeu de aprendizagem ao longo da vida delineado para complementar as reformas políticas ao nível nacional e apoiar a modernização dos sistemas de educação e formação, nomeadamente através do reforço da cooperação política, da melhor utilização dos instrumentos de transparência e reconhecimento da União e da divulgação de boas práticas	Reformas políticas no domínio da educação e formação (OE 3)	Não

Objetivos específicos			
Objetivo	Designação completa	Designação abreviada (e sigla)	Representado na amostra do Tribunal?
Objetivo específico 4	Reforçar a dimensão internacional da educação e da formação, nomeadamente através da cooperação entre instituições da União e de países parceiros no domínio da educação e formação profissional (EFP) e do ensino superior, mediante o aumento da capacidade de atração das instituições de ensino superior europeias e do apoio à ação externa da União, incluindo os seus objetivos de desenvolvimento, através da promoção da mobilidade e da cooperação entre as instituições de ensino superior da União e de países parceiros e do reforço de capacidades específicas em países parceiros	Ação externa no domínio da educação e formação (OE 4)	Sim
Objetivo específico 5	Melhorar o ensino e a aprendizagem das línguas e promover a ampla diversidade linguística da União e a sensibilidade para as diferentes culturas	Ensino e aprendizagem de línguas e sensibilização intercultural (OE 5)	Não
Objetivo específico 6	Promover a excelência no ensino e nas atividades de investigação no domínio da integração europeia por intermédio das atividades Jean Monnet em todo o mundo	Atividades Jean Monnet (OE 6)	Não

Objetivos específicos			
Objetivo	Designação completa	Designação abreviada (e sigla)	Representado na amostra do Tribunal?
<i>Domínio: juventude</i>			
Objetivo específico 7	Melhorar o nível de competências e aptidões fundamentais dos jovens, incluindo os menos favorecidos, e promover a participação na vida democrática na Europa e no mercado de trabalho, a cidadania ativa, o diálogo intercultural, a inclusão social e a solidariedade, nomeadamente através de uma maior oferta de oportunidades de mobilidade para fins de aprendizagem aos jovens, aos animadores de juventude, aos membros de organizações juvenis e aos dirigentes juvenis, bem como através do reforço da ligação dos jovens ao mundo do trabalho	Mobilidade dos jovens (OE 7)	Sim
Objetivo específico 8	Promover melhorias de qualidade em matéria de animação de juventude, nomeadamente reforçando a cooperação entre organizações no domínio da juventude e/ou outras partes interessadas	Cooperação no domínio da juventude (OE 8)	Não

Objetivos específicos			
Objetivo	Designação completa	Designação abreviada (e sigla)	Representado na amostra do Tribunal?
Objetivo específico 9	Completar as reformas de políticas, a nível local, regional e nacional, e apoiar o desenvolvimento de uma política de juventude baseada no conhecimento e em dados e o reconhecimento da aprendizagem não formal e informal, nomeadamente através do reforço da cooperação política, de uma melhor utilização dos instrumentos de transparência e reconhecimento da União e da divulgação de boas práticas	Reforma da política de juventude (OE 9)	Não
Objetivo específico 10	Reforçar a dimensão internacional das atividades no domínio da juventude e o papel dos animadores e das organizações de juventude enquanto estruturas de apoio aos jovens, em complementaridade com a ação externa da União, nomeadamente através da promoção da mobilidade e da cooperação entre a União e partes interessadas de países parceiros e organizações internacionais, bem como através de medidas de reforço de capacidades específicas em países parceiros	Ação externa no domínio da juventude (OE 10)	Não

Objetivos específicos			
Objetivo	Designação completa	Designação abreviada (e sigla)	Representado na amostra do Tribunal?
<i>Domínio: desporto</i>			
Objetivo específico 11	Abordar as ameaças transfronteiriças à integridade do desporto, como a dopagem, a viciação de resultados e a violência, bem como todos os tipos de intolerância e de discriminação	Integridade do desporto (OE 11)	Não
Objetivo específico 12	Promover e apoiar a boa governação na área do desporto e as carreiras duplas dos atletas	Boa governação no desporto e carreiras duplas (OE 12)	Não
Objetivo específico 13	Promover as atividades de voluntariado no desporto, juntamente com a inclusão social, a igualdade de oportunidades e a sensibilização para a importância da atividade física benéfica para a saúde, através de uma maior participação no desporto e da igualdade de acesso ao desporto para todos	Inclusão e igualdade através do desporto (OE 13)	Não

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

Capítulo 3

Coesão económica, social e territorial

Índice

	Pontos
Introdução	3.1.-3.10.
Breve descrição da "Coesão económica, social e territorial"	3.1.-3.4.
Âmbito e método	3.5.-3.7.
Finalidade e funcionamento visado do FSE	3.8.-3.10.
Avaliação do desempenho do FSE, com base nas informações publicadas sobre o desempenho	3.11.-3.68.
Observações gerais sobre o quadro de desempenho do FSE	3.11.-3.24.
O quadro de desempenho está bem desenvolvido	3.12.-3.15.
A Comissão compila um "rácio de execução" para os indicadores com metas	3.16.
O quadro de desempenho não incide suficientemente nos resultados	3.17.-3.20.
As avaliações abrangem a maioria dos domínios do FSE, mas são necessários mais esforços metodológicos para avaliar o impacto das políticas	3.21.-3.24.
Observações gerais sobre o desempenho do FSE	3.25.-3.33.
Os indicadores revelam progressos satisfatórios dos Estados-Membros em relação às metas fixadas	3.26.
A Comissão libertou 85% da reserva de desempenho para programas do FSE	3.27.-3.29.
A proposta relativa ao Fundo Social Europeu Mais (FSE+) para o período de 2021-2027 visa mais simplificação e sinergias	3.30.-3.33.
Emprego, mobilidade dos trabalhadores e jovens NEET	3.34.-3.50.
A execução é mais lenta do que o previsto e há diferenças significativas entre os Estados-Membros	3.38.-3.41.
As taxas de emprego aumentaram, mas, principalmente devido à pandemia de COVID-19, permanecem aquém da meta da Estratégia Europa 2020	3.42.-3.46.
A taxa de NEET diminuiu, mas a participação em operações da IEJ é mais elevada entre os que estão mais próximos do mercado de trabalho	3.47.-3.48.
A adicionalidade e a ênfase na mobilidade dos trabalhadores são desafios emergentes	3.49.-3.50.

Pobreza e inclusão social	3.51.-3.59.
É pouco provável que o objetivo de redução da pobreza da Estratégia Europa 2020 seja alcançado	3.53.-3.54.
As limitações dos dados de acompanhamento disponíveis afetam a avaliação do impacto das políticas em grupos-alvo específicos	3.55.-3.56.
Embora as medidas de inclusão social do FSE estejam em consonância com o quadro estratégico, subsistem dificuldades ao nível da complementaridade dos fundos, da orientação e da sustentabilidade	3.57.-3.59.
Educação e formação	3.60.-3.68.
Globalmente, a realização dos grandes objetivos da Estratégia Europa 2020 regista progressos suficientes, mas há variações entre os Estado-Membros	3.62.-3.63.
O acompanhamento melhorou, mas as limitações em termos de dados ainda dificultam a avaliação das concretizações	3.64.-3.65.
Os PO estão em consonância com os objetivos da UE no domínio da educação	3.66.-3.68.
Conclusões	3.69.-3.75.
Anexos	
Anexo 3.1 – Objetivos do FSE (incluindo a IEJ)	

Introdução

Breve descrição da "Coesão económica, social e territorial"

3.1. O objetivo da política de coesão da UE é reforçar a coesão económica e social reduzindo a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões¹. Existem quatro programas de despesas principais, todos ao abrigo da rubrica 1b do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para 2014-2020:

- o o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) visa reforçar a coesão económica, social e territorial na UE, corrigindo os desequilíbrios entre as suas regiões através de investimentos em domínios prioritários fundamentais²;
- o o Fundo de Coesão (FC) visa reduzir as lacunas económicas e sociais e estabilizar a economia dos Estados-Membros cujo rendimento nacional bruto por habitante é inferior a 90% da média da UE³;
- o o Fundo Social Europeu (FSE) visa promover o emprego e a inclusão social, integrando as pessoas desfavorecidas na sociedade e garantindo oportunidades de vida mais justas⁴;
- o o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD) visa apoiar as ações dos Estados-Membros destinadas a fornecer alimentos e assistência material de base às pessoas mais carenciadas da comunidade⁵.

3.2. O total das despesas previstas nesta rubrica do QFP para 2014-2020 ascende a 371 mil milhões de euros, dos quais 194,8 mil milhões foram pagos até ao final de 2020 (ver [figura 3.1](#)).

¹ Artigo 174º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

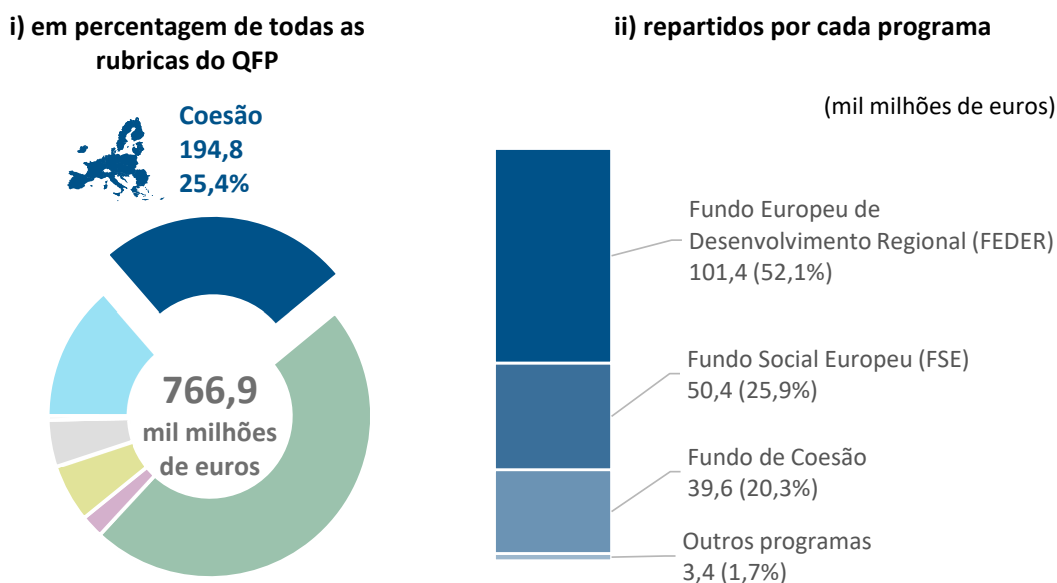
² Regulamento (UE) nº 1301/2013.

³ Regulamento (UE) nº 1300/2013.

⁴ Regulamento (UE) nº 1304/2013.

⁵ Regulamento (UE) nº 223/2014.

Figura 3.1 – "Coesão económica, social e territorial": pagamentos efetuados em 2014-2020 com base nas autorizações do período



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

3.3. A política de coesão é executada pelas autoridades de gestão dos Estados-Membros através de aproximadamente 390 programas operacionais (PO), sob a supervisão e orientação da Comissão.

3.4. Os objetivos desta política são fortemente influenciados por uma vasta gama de fatores externos. A natureza da política de coesão traduz-se também em desfazamentos temporais entre a programação, a seleção das operações, a sua execução e a concretização dos resultados e mesmo das realizações (ver também [figura 3.3](#)).

Âmbito e método

3.5. No presente ano, o Tribunal selecionou o FSE para análise do desempenho, representando este fundo 25,9% de todos os pagamentos da política de coesão relativos ao período de 2014-2020 efetuados até ao final de 2020⁶ (ver [figura 3.1](#)). O objetivo consistiu em determinar a quantidade de informações de desempenho pertinentes que estavam disponíveis e, com base nessas informações, avaliar o desempenho dos programas de despesas da UE. No [relatório sobre o desempenho](#)

⁶ COM(2021) 301 final, RAGE 2020.

relativo ao exercício de 2019, o Tribunal incidiu sobre o FEDER e o FC, que representaram 72,4% do total dos pagamentos até ao final de 2019.

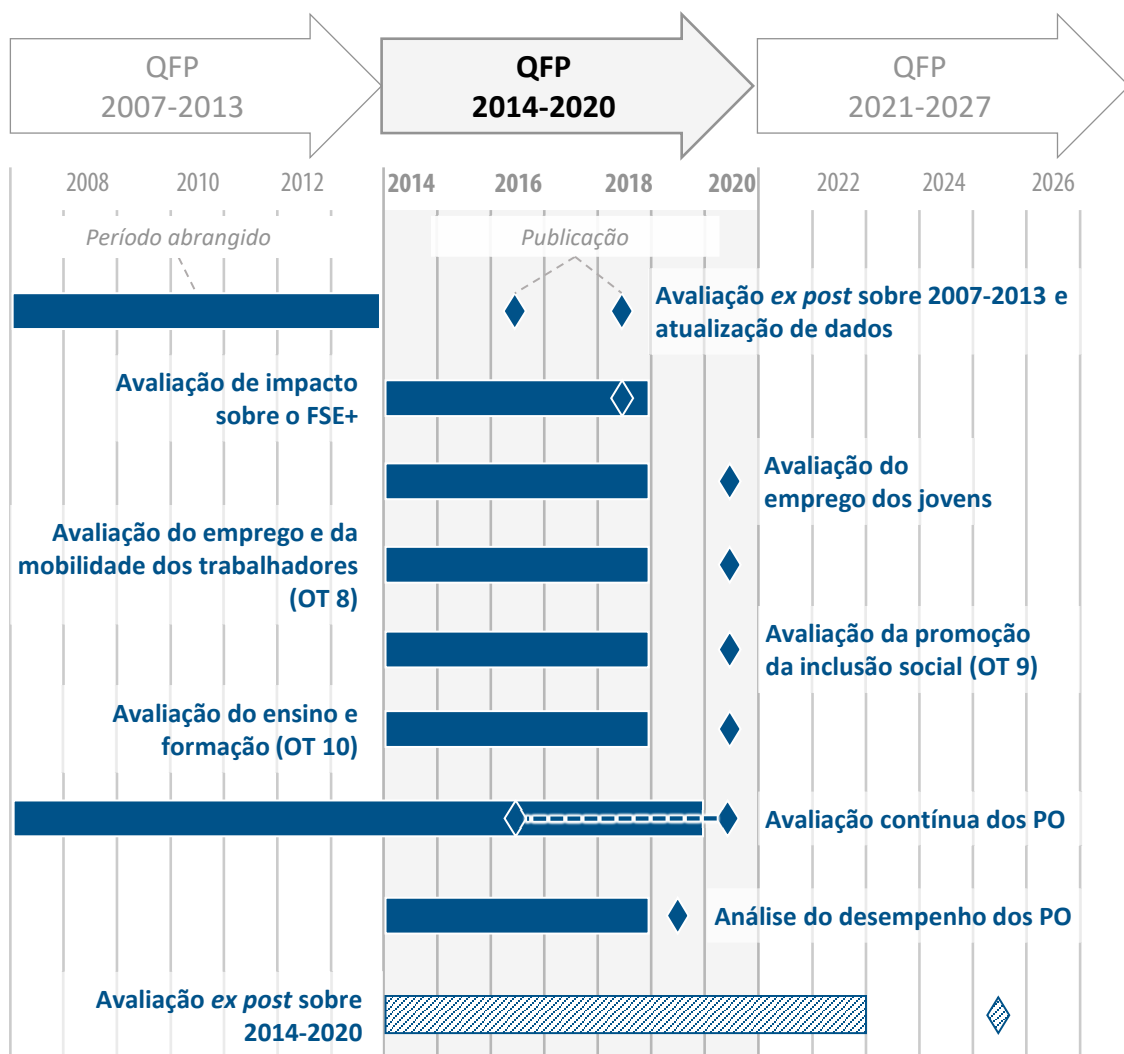
3.6. O Tribunal elaborou este capítulo utilizando as informações da Comissão sobre o desempenho, que incluíam o Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) em 2020, as declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022, avaliações importantes da Comissão e o seu 7º relatório sobre a coesão. A [figura 3.2](#) mostra as avaliações e outros relatórios da Comissão examinados. O Tribunal verificou a plausibilidade destas informações e comparou-as com as suas próprias constatações, mas não auditou a sua fiabilidade. O Tribunal baseou-se também nos resultados das suas auditorias e noutros relatórios e estudos. O **apêndice** descreve a metodologia do Tribunal mais pormenorizadamente.

3.7. Na sua declaração sobre o programa respeitante ao QFP para 2014-2020, a Comissão destacou cinco objetivos específicos (OE) para o FSE (ver [anexo 3.1](#)). O Tribunal apresenta a sua avaliação dos OE em três secções:

- sustentabilidade e qualidade do emprego e mobilidade dos trabalhadores (OE 1 e OE 5, correspondentes ao objetivo temático (OT) 8);
- inclusão social e combate à pobreza e discriminação (OE 2, correspondente ao OT 9);
- educação, formação e formação profissional para a aquisição de competências e aprendizagem ao longo da vida (OE 3, correspondente ao OT 10).

Na primeira secção, o Tribunal cobriu o desempenho de operações que dão resposta às necessidades dos jovens que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação (NEET). A redução do número de NEET é o objetivo temático da Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ). As operações destinadas a dar resposta às necessidades dos jovens em matéria de emprego são financiadas tanto pelo FSE como pela IEJ. Em 2013, a UE lançou a IEJ com vista a apoiar jovens em regiões que registavam uma taxa de desemprego dos jovens superior a 25%. A avaliação do Tribunal não abrange o OE 4, "Reforçar a capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas".

Figura 3.2 – Calendário das principais avaliações e de outros relatórios e períodos abrangidos



Fonte: TCE.

Finalidade e funcionamento visado do FSE

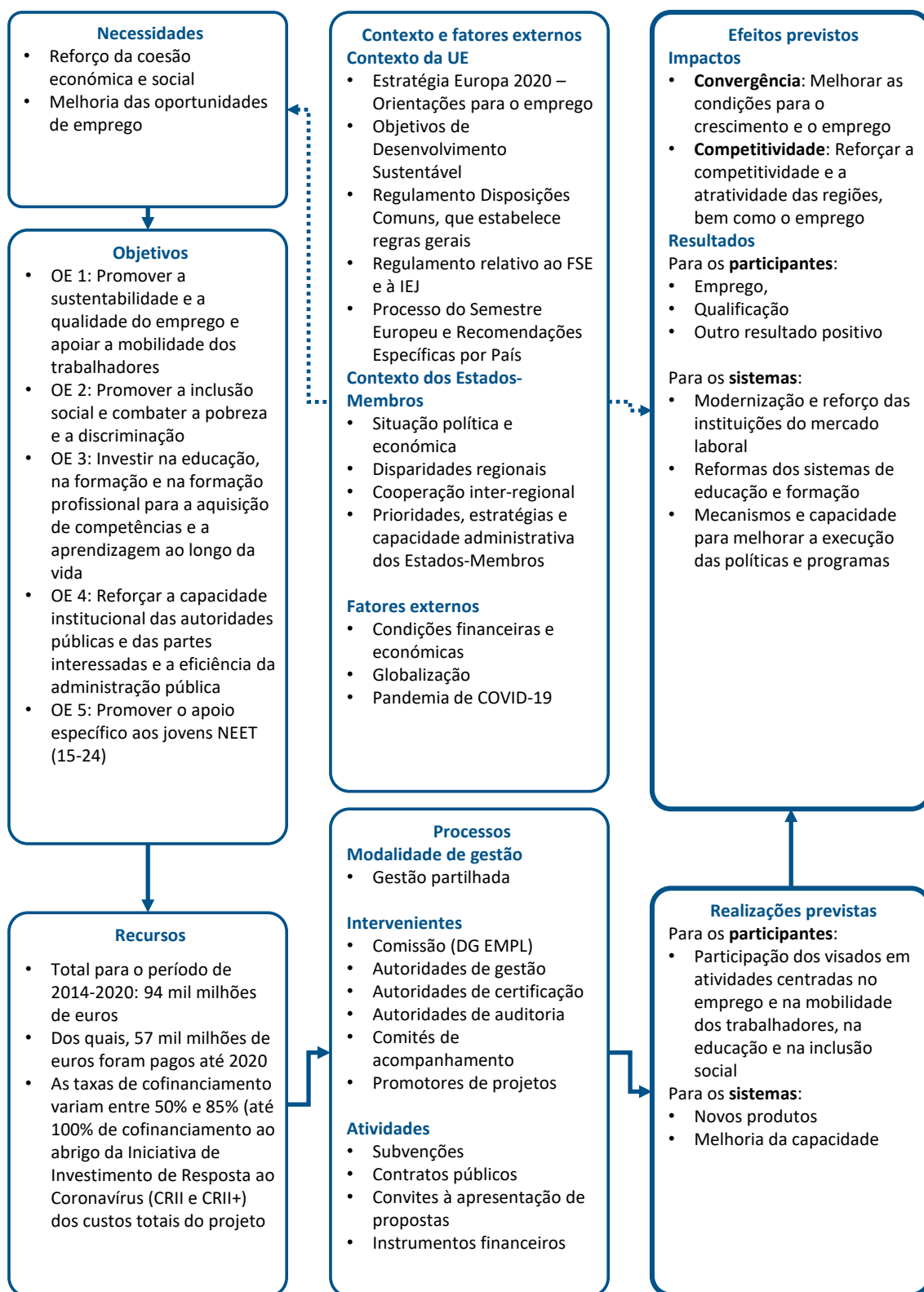
3.8. A [figura 3.3](#) apresenta uma visão global do modelo de lógica de intervenção do FSE, esquematizando a forma como os cinco OE dão resposta às necessidades, bem como as realizações e os efeitos esperados das medidas do FSE.

3.9. A Comissão e os Estados-Membros partilham a responsabilidade pela gestão do FSE. As prioridades de investimento são definidas pelo Regulamento FSE e selecionadas pelos Estados-Membros no âmbito de PO acordados com a Comissão. A execução é da responsabilidade das administrações nacionais e regionais, que selecionam as operações a financiar. Na maioria dos casos, as atividades apoiadas

através de PO recebem financiamento nacional público ou privado além do financiamento da UE.

3.10. Tal como acontece com outros programas, a Comissão acompanha a execução e o desempenho do FSE e da IEJ através de um conjunto de indicadores e de diferentes avaliações específicas ao longo do período abrangido pelo QFP.

Figura 3.3 – Visão global do FSE



Fonte: TCE, Comissão Europeia, RAGE 2020 e avaliação *ex post* dos programas do FSE relativos ao período de 2007-2013.

Avaliação do desempenho do FSE, com base nas informações publicadas sobre o desempenho

Observações gerais sobre o quadro de desempenho do FSE

3.11. O Parlamento Europeu⁷, a Comissão⁸ e o Comité Económico e Social Europeu⁹ destacaram o valor acrescentado da política de coesão para a mobilização e coordenação das organizações nacionais e regionais, bem como para incentivá-las a trabalhar com vista à concretização das prioridades da UE.

O quadro de desempenho está bem desenvolvido

3.12. Os quadros de desempenho dos PO incluem objetivos intermédios e metas para cada eixo prioritário destes PO do FSE e da IEJ¹⁰. As regras exigem o acompanhamento dos PO do FSE e da IEJ com base em três tipos de indicadores¹¹: a) indicadores financeiros relativos às despesas afetadas; b) indicadores de realizações relativos às operações apoiadas; e c) indicadores de resultados relacionados com o OE no âmbito das prioridades em questão, quando adequados e estreitamente ligados a intervenções políticas apoiadas. A utilização de indicadores de resultados é facultativa¹².

⁷ Resolução do Parlamento Europeu, Elementos constitutivos de uma política de coesão da UE pós-2020, 2017.

⁸ COM(2018) 321 final, Um orçamento moderno para uma União que protege, capacita e defende – Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027.

⁹ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre "A eficácia das medidas de financiamento do FSE e do FEAD nos esforços da sociedade civil para combater a pobreza e a exclusão social no quadro da Estratégia Europa 2020", 2017.

¹⁰ Comissão Europeia, *Guidance for Member States on performance framework, review and reserve*, 2018.

¹¹ Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

¹² Regulamento de Execução (UE) n.º 215/2014 da Comissão, artigo 5.º, n.º 5.

3.13. Os indicadores podem ser comuns a todos os programas do FSE e da IEJ em toda a UE ou específicos dos programas. Existem 32 indicadores comuns para o FSE (23 indicadores de realizações/nove indicadores de resultados) e 12 indicadores comuns para a IEJ (nove indicadores de resultados imediatos/três indicadores de resultados a longo prazo). Para cada PO do FSE e da IEJ, os Estados-Membros selecionam e comunicam à Comissão os indicadores comuns pertinentes e definem indicadores específicos dos programas. Globalmente, 28% dos indicadores de resultados e 32% dos indicadores de realizações utilizados pelos Estados-Membros para o FSE eram comuns¹³.

3.14. A Comissão comunica informações anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as realizações dos fundos (ver ponto 3.6). As declarações sobre os programas anuais da Comissão contêm informações sobre 13 dos 44 indicadores comuns do FSE e da IEJ. A Comissão também comunica informações regularmente sobre os progressos realizados em relação a todos os indicadores comuns, acompanhadas dos aspetos financeiros dos programas, na sua plataforma de dados abertos¹⁴, uma base de dados acessível ao público.

3.15. Além disso, tanto os Estados-Membros como a Comissão avaliam o desempenho dos PO do FSE em diferentes fases do ciclo de vida do programa:

- o a Comissão realiza avaliações contínuas e *ex post* à escala da UE. Em 2019, realizou igualmente uma análise do desempenho em função dos objetivos intermédios fixados para 2018, com vista à afetação da reserva de desempenho¹⁵;
- o os Estados-Membros devem apresentar à Comissão avaliações *ex ante* para cada PO, bem como pelo menos uma avaliação da contribuição dos fundos para cada prioridade.

¹³ *The analysis of the outcome of the negotiations concerning the Partnership Agreements and ESF Operational Programmes, for the programming period 2014-2020*, Comissão Europeia, 2016.

¹⁴ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf>

¹⁵ COM(2021) 300, Projeto de Orçamento Geral da União Europeia do exercício de 2022, declarações de despesas operacionais.

A Comissão compila um "rácio de execução" para os indicadores com metas

3.16. De acordo com a Comissão, os Estados-Membros definiram metas para quase todos os indicadores específicos dos programas (98% dos indicadores de resultados e 95% dos indicadores de realizações)¹⁶. Ao mesmo tempo, os Estados-Membros tinham de comunicar os dados de acompanhamento dos 32 indicadores comuns de realizações e de resultados do FSE de modo uniforme em todas as prioridades de investimento de todos os PO (repartidos por categoria de região). Podiam também especificar metas para estes indicadores comuns. Sempre que se fixaram metas, a Comissão compilou e publicou um "rácio de execução" agregado para avaliar os progressos na execução dos programas, tanto a nível dos Estados-Membros como da UE¹⁷. Simultaneamente, agregou os dados de acompanhamento comunicados pelos Estados-Membros para os indicadores comuns de realizações e de resultados, incluindo aqueles em que não tinham sido definidas metas.

O quadro de desempenho não incide suficientemente nos resultados

3.17. O Tribunal comunicou¹⁸ que existia uma lógica de intervenção mais sólida para os PO no período de 2014-2020, mas acompanhada de um número excessivo de indicadores, e que os Estados-Membros tinham dificuldades na definição de indicadores de resultados. O Tribunal informou igualmente¹⁹ que, de um modo geral, o quadro de desempenho para 2014-2020 estava maioritariamente orientado para as realizações e que não houve uma reorientação significativa no sentido da medição dos

¹⁶ Comissão Europeia, *Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2019 submitted in 2020*, 2021.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Documento de análise nº 5/2018 do TCE, *Simplificação da execução da política de coesão pós-2020*, ponto 41.

¹⁹ Relatório Especial 15/2017, *Condicionalidades ex ante e reserva de desempenho no domínio da coesão: instrumentos inovadores, mas ainda não eficazes*, pontos 71 a 76, e Relatório Especial 21/2018, *Seleção e acompanhamento dos projetos do FEDER e do FSE no período de 2014-2020: ainda maioritariamente orientados para as realizações*, ponto 71.

resultados. Trata-se de uma constatação regular das avaliações da Comissão no domínio da política de coesão²⁰.

3.18. O Tribunal comunicou²¹ que a grande maioria dos indicadores utilizados pela Comissão na análise do desempenho dos PO realizada em 2019 diziam respeito às realizações (64%) ou aos aspetos financeiros (35%), mas muito raramente aos resultados alcançados (1%). Por conseguinte, a medida em que a reserva de desempenho foi libertada em 2019 (ou reafetada a outros programas e prioridades) era mais uma indicação da capacidade dos Estados-Membros para despendar fundos da UE e apresentar realizações do que para produzir resultados.

3.19. De igual modo, o Tribunal informou²² que a disponibilização da reserva de desempenho para os programas da coesão de 2014-2020 foi principalmente determinada pelos progressos realizados pelos Estados-Membros na execução, como refletidos na concretização das realizações, e pelo seu êxito na realização das despesas (cerca de um terço de todos os indicadores eram de carácter financeiro). Acresce que, sem reduções significativas dos objetivos intermédios para cerca de 30% dos indicadores, uma percentagem bastante menor da reserva de desempenho (apenas 56%) poderia ter sido libertada²³.

3.20. De acordo com a OCDE²⁴, o sistema de orçamentação da UE para o desempenho e os resultados obtém uma pontuação elevada, mas o acompanhamento do desempenho parece ter pouco impacto direto na forma como os recursos são utilizados de ano para ano. A OCDE considera que o poder da Comissão de suspender os pagamentos aos Estados-Membros em caso de insuficiências significativas na qualidade e fiabilidade dos sistemas de acompanhamento é uma opção de último

²⁰ Anexo 3 do documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2018) 289 final, Avaliação de impacto que acompanha a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Fundo Social Europeu Mais.

²¹ Relatório Especial 15/2017, ponto 74.

²² Relatório Especial 24/2021, *Financiamento baseado no desempenho na política de coesão: ambições meritórias, mas subsistiram obstáculos no período de 2014-2020*, ponto 122.

²³ *Ibid.*, ponto 120.

²⁴ OECD, 2017, "Budgeting and performance in the European Union: "A review by the OECD in the context of EU budget focused on results by Ronnie Downes, Delphine Moretti and Scherie Nicol", *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2017/1.

recurso e não um instrumento usual para o controlo da gestão e ajustamento dos programas.

As avaliações abrangem a maioria dos domínios do FSE, mas são necessários mais esforços metodológicos para avaliar o impacto das políticas

3.21. A avaliação *ex post* da Comissão relativa ao período de 2007-2013²⁵ visava avaliar o impacto global do FSE. Contudo, não chegou a uma conclusão sobre o cumprimento dos objetivos ou metas, uma vez que as informações disponíveis não permitiram agregar os resultados a nível da UE. O Tribunal também assinalou²⁶ vários problemas relacionados com as limitações em termos de dados causados pela má conceção dos programas, a definição inadequada de indicadores, a falta de dados, a ausência de metas, etc. A análise da eficiência realizada no âmbito da avaliação limitou-se a uma comparação do custo por participante dos diferentes tipos de intervenções do FSE em todos os Estados-Membros. O Comité de Controlo da Regulamentação concluiu²⁷ que a avaliação continha sérias limitações em termos de dados, carecia de uma suficiente análise contrafactual e tinha um âmbito limitado. Também não apresentava provas de desempenho conclusivas sólidas e não constituía uma base suficientemente robusta para a conceção de futuros programas.

3.22. Em 2019, a Comissão realizou avaliações temáticas para utilização nas negociações dos programas de 2021-2027. Durante o período de 2014-2020, previa-se que os Estados-Membros realizassem pelo menos uma avaliação de impacto para cada eixo prioritário dos seus PO, com a Comissão a acompanhar todos os planos de avaliação. A DG REGIO e a DG EMPL da Comissão criaram um serviço de assistência conjunto para prestar assistência nas avaliações. Os Estados-Membros planearam 420 avaliações do FSE e da IEJ e outras 1 519 avaliações de programas multifundos que incluem um elemento relativo ao FSE e à IEJ. Em fevereiro de 2021, tinham concluído 745 avaliações de programas do período de 2014-2020²⁸. A maior

²⁵ Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2016) 452 final, *Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF programmes*.

²⁶ Relatório Especial 16/2018, *Revisão ex post da legislação da UE: um sistema bem estabelecido, mas incompleto*, pontos 51 a 56.

²⁷ Comité de Controlo da Regulamentação, Parecer, *DG EMPL – Ex-post evaluation of the 2007-2013 European Social Fund programmes*, 2016.

²⁸ COM(2021) 301 final, RAGE 2020.

parte das avaliações previstas só será concluída após o termo do período de execução²⁹, principalmente porque os períodos de programação se sobrepõem e os resultados – e mesmo as realizações – podem demorar vários anos a concretizar-se. Estas avaliações não estarão portanto disponíveis a tempo de contribuir para a conceção dos programas de 2021-2027, mas poderão ser úteis no âmbito da revisão intercalar de 2025.

3.23. Das 124 avaliações do FSE/da IEJ/dos programas multifundos publicadas em 2018³⁰, 23% incidiam sobre os efeitos e os resultados da intervenção. Num estudo de 2020, o Parlamento Europeu³¹ observou que raramente eram utilizados métodos mais sofisticados, como análises contrafactuais, abordagens teóricas e análises custo-benefício. O estudo concluiu que, apesar dos progressos realizados, a qualidade global das avaliações permaneceu moderada e que era difícil que as conclusões das avaliações fossem tidas em conta no ciclo político, devido a requisitos rigorosos (por exemplo, em termos de calendário ou cobertura), à falta de capacidade nos Estados-Membros e a uma fraca "cultura de avaliação".

3.24. O Tribunal observou também anteriormente³² que, nas suas avaliações, nem os Estados-Membros nem a Comissão são obrigados a examinar a "economia" do programa, o princípio³³ de que os recursos da UE devem ser disponibilizados em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas, e ao melhor preço.

²⁹ COM(2019) 627 final, Relatório estratégico de 2019 sobre a execução dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

³⁰ Comissão Europeia, *Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2018 submitted in 2019, 2020*.

³¹ Parlamento Europeu, *The Role of Evaluation in Cohesion Policy*, Departamento Temático das Políticas Estruturais e de Coesão, Direção-Geral das Políticas Internas da União, 2020.

³² Parecer nº 1/2017 do TCE sobre a proposta de revisão do Regulamento Financeiro (JO C 91 de 23.3.2017), ponto 88, alínea c), e Parecer nº 6/2018 do TCE sobre a proposta da Comissão, de 29 de maio de 2018, de regulamento que estabelece disposições comuns (COM (2018) 375 final), ponto 67.

³³ 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.

Observações gerais sobre o desempenho do FSE

3.25. A [figura 3.4](#) apresenta a síntese do Tribunal dos 13 indicadores comuns do FSE comunicados pela Comissão na declaração sobre o programa respeitante ao projeto de orçamento para 2022. As [figuras 3.5 a 3.7](#) apresentam sínteses específicas dos indicadores. No [relatório sobre o desempenho relativo ao exercício de 2019³⁴](#), o Tribunal debateu algumas reservas gerais que se aplicam 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 diretamente se, ou em que medida, um determinado indicador está associado às ações e aos objetivos do FSE, nem se a meta definida para o indicador tem um nível de ambição suficiente. Por conseguinte, trata-se apenas de um primeiro passo na análise do desempenho do programa. O Tribunal não auditou a fiabilidade dos dados subjacentes (no entanto, analisou-a no [relatório sobre o desempenho relativo ao exercício de 2019³⁵](#)).




Os indicadores revelam progressos satisfatórios dos Estados-Membros em relação às metas fixadas

3.26. Os indicadores refletem os dados comunicados pelos Estados-Membros no final de 2019. O Tribunal considera que 12 dos 13 indicadores registam progressos suficientes para alcançar as suas metas (ver **apêndice** sobre a metodologia). Não obstante, na declaração sobre o programa respeitante ao projeto de orçamento para 2021, a Comissão reduziu os valores das metas de sete indicadores entre 12,1% e 52,1% em comparação com a anterior declaração sobre o programa. Efetivamente, cinco destes indicadores são agora considerados como registando progressos suficientes apenas devido à redução. Um indicador continua a registar progressos insuficientes, apesar da redução. Em conclusão, sete dos 13 indicadores registariam progressos insuficientes se os valores das metas não tivessem sido alterados. Segundo a Comissão, a revisão foi necessária devido a alterações metodológicas em relação ao período anterior.

³⁴ *Relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2019, 2020, ponto 1.24.*

³⁵ *Ibid.*, pontos 1.13 a 1.23.

Figura 3.4 – Síntese de todos os indicadores do FSE incluídos na declaração sobre o programa

Objetivo (*)	Total	Realizações				Resultados				Impacto			
		Todos			?	Todos			?	Todos			?
OE 1	2	1	—	1		1	—	1					
OE 2	3	2	—	2		1	—	1					
OE 3	2	1	—	1		1	—	1					
OE 4	1	1	—	1									
OE 5	5	2	—	2		3	—	2	—	1			
Total	13	7		7		6		5	—	1			

(*) A lista de todos os objetivos encontra-se no anexo 3.1.

Legenda:

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



? Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

Fonte: TCE, com base na declaração sobre o programa respeitante ao projeto de orçamento para 2022.

A Comissão libertou 85% da reserva de desempenho para programas do FSE

3.27. A Comissão comunicou que, no final de 2020, a taxa de seleção dos projetos tinha aumentado para 99%³⁶. Porém, a taxa de pagamentos do FSE e o número de participantes do período de 2014-2020 ainda registam um atraso em comparação com a fase equivalente do período de programação anterior. Os dados da Comissão³⁷ indicam uma taxa de absorção (pagamentos intermédios efetuados relativamente às dotações para 2014-2020) de 43%, ou seja, 13 pontos percentuais abaixo do nível registado no período de 2007-2013. Um dos principais motivos foi o nível mais baixo de despesas declaradas pelos beneficiários finais. Em 2020³⁸, a DG EMPL comunicou que, globalmente, 86% dos PO examinados apresentavam um desempenho bom ou aceitável, mas que em 25% o desempenho era fraco ou mau, tanto em termos do número de operações selecionadas como do volume de despesas elegíveis declaradas.

³⁶ COM(2021) 300.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Comissão Europeia, Relatório Anual de Atividades da DG EMPL, 2021.

3.28. Em 2020, a Comissão comunicou³⁹ que três quartos das prioridades dos programas ao abrigo do FSE tinham alcançado os seus objetivos intermédios e, com base nisso, libertou 85% da reserva de desempenho de 5 mil milhões de euros relativa ao FSE para o período de 2014-2020.

3.29. Todavia, tendo em conta as reduções nos objetivos intermédios e nas metas nos anos anteriores à análise de desempenho (ver pontos 3.19 e 3.26) e as insuficiências respeitantes aos indicadores de resultados (ver ponto 3.18), o Tribunal considera que este facto não constitui uma prova convincente do desempenho satisfatório dos programas.

A proposta relativa ao Fundo Social Europeu Mais (FSE+) para o período de 2021-2027 visa mais simplificação e sinergias

3.30. Os efeitos macroeconómicos dos atuais investimentos no âmbito do FSE para 2014-2020, estimados com base no modelo Rhomolo do Centro Comum de Investigação⁴⁰, sugeriram um efeito positivo permanente no PIB agregado da UE-28 de 0,1% (cerca de 13 mil milhões de euros) em 2024 e de 0,15% (cerca de 25 mil milhões de euros) até 2030.

3.31. A avaliação *ex post* do FSE e as quatro avaliações temáticas durante o período de 2014-2020 salientaram a necessidade de simplificar o quadro de financiamento e a execução do fundo⁴¹. No período de 2014-2020, os objetivos do FSE e da IEJ (ver [figura 3.3](#)) foram também parcialmente visados por outros fundos (principalmente o FEAD, o Programa da União Europeia para o Emprego e a Inovação Social e o Programa Saúde da UE). As diferenças nas regras que regem a utilização destes fundos conduziram a riscos de sobreposição e a sinergias limitadas. De modo a fazer face a estes riscos, para o período de 2021-2027 a Comissão propôs a fusão de todos os fundos pertinentes num único programa, o FSE+, simplificando assim a abordagem de financiamento e reforçando as sinergias⁴².

³⁹ Cálculos baseados no Relatório Especial 24/2021, *Financiamento baseado no desempenho na política de coesão: ambições meritórias, mas subsistiram obstáculos no período de 2014-2020*, figura 6 das observações preliminares.

⁴⁰ SWD(2018) 289 final.

⁴¹ Ver também SWD(2018) 289 final e COM(2021) 300.

⁴² SWD(2018) 289 final.

3.32. A necessidade de uma abordagem de financiamento integrada foi apoiada por um estudo académico de 2019⁴³, que concluiu que os resultados variavam entre os diferentes países e regiões da UE. Outro estudo⁴⁴ sublinhou a necessidade de continuar a melhorar a análise dos fatores que condicionam o êxito e o insucesso das políticas e de identificar claramente o seu impacto líquido, comparando os resultados reais com o que teria acontecido aos beneficiários na ausência de uma intervenção.

3.33. Por último, um estudo⁴⁵ sobre o levantamento das recomendações específicas por país (REP), formuladas ao abrigo do processo do Semestre Europeu, salientou haver margem para uma maior harmonização com a execução dos programas nos Estados-Membros. Por exemplo, as REP são frequentemente formuladas em termos gerais, sem metas de execução nem objetivos intermédios, e o contributo dos PO não é acompanhado de forma sistemática. No entanto, o estudo também referiu que as condicionalidades *ex ante* e o reforço das capacidades administrativas financiados pelos FEEI foram úteis para estimular as reformas estruturais.

Emprego, mobilidade dos trabalhadores e jovens NEET

3.34. Um dos objetivos do FSE é promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores, contribuindo assim para o grande objetivo da Estratégia Europa 2020 de aumentar a taxa de emprego da população com idade entre 20 e 64 anos para, pelo menos, 75% até 2020.

3.35. A [figura 3.5](#) apresenta uma síntese dos indicadores da declaração sobre o programa relacionados com o objetivo no domínio do emprego e dois OE do FSE e da IEJ: a) promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores; b) promover o apoio específico aos jovens NEET.

⁴³ Darvas, Z. *et al*, "How to improve European Union cohesion policy for the next decade", Bruegel, *Policy Contribution*, nº 8, maio de 2019.

⁴⁴ Crescenzi, R., Giua M., "Different approaches to the analysis of EU Cohesion Policy, Leveraging complementarities for evidence-based policy learning", *EU cohesion policy*, edição de Bachtler, J. *et al*, Routledge, Oxon, 2017.

⁴⁵ Ciffolilli, A. *et al*, *Support of ESI Funds to the implementation of the Country Specific Recommendations and to structural reforms in Member States*, publicação pela DG EMPL, 2018.

3.36. Depois de avaliar as informações constantes da declaração sobre o programa respeitante ao projeto de orçamento para 2022, o Tribunal considera que seis dos sete indicadores registam progressos suficientes no sentido de alcançar as suas metas.

3.37. No caso de quatro indicadores da IEJ, as metas foram inicialmente fixadas para 2018 e posteriormente adiadas para 2020. Ao adiamento somaram-se sucessivos reforços do financiamento e uma prorrogação do período de programação. Sem este ajustamento, os indicadores da IEJ em causa não teriam alcançado a sua meta.

Figura 3.5 a – Síntese dos indicadores relacionados com o emprego

Síntese de todos os indicadores

Progressos suficientes?	Realizações	Resultados	Impacto	TOTAL
Sim	1	1		2
Não				
Não é claro ?				
TOTAL	1	1		2

Pormenores sobre indicadores específicos

Indicador	Evolução do cumprimento da meta
Participantes que beneficiam do FSE ao abrigo deste objetivo temático Realizações	81% (2019) 2013 2023 Objetivo intermédio 84% (2018)
Pessoas (desempregados ou inativos) com emprego uma vez terminada a participação Resultados	92% (2019) 2013 2023 Objetivo intermédio 100% (2018)

Legenda:

Tipo de meta



Quantitativa



Qualitativa



Sem meta ou meta pouco clara

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

A avaliação da Comissão sobre o progresso corresponde aproximadamente à do TCE?



Sim



Não

A explicação pormenorizada desta síntese e a metodologia do Tribunal encontram-se nos pontos 15 a 23 do apêndice.

Fonte: TCE, com base na declaração sobre o programa respeitante ao projeto de orçamento para 2022.

Figura 3.5 b – Síntese dos indicadores relacionados com os jovens NEET

Síntese de todos os indicadores

Progressos suficientes?	Realizações	Resultados	Impacto	TOTAL
Sim	2	2		4
Não		1		1
Não é claro ?				
TOTAL	2	3		5

Pormenores sobre indicadores específicos

Indicador		Evolução do cumprimento da meta
Participantes com idade entre 15 e 24 anos que beneficiam do FSE	Realizações	<div> 81% (2019) 2013 2023 </div> <div> Objetivo intermédio 76% (2018) ≈ </div>
Desempregados que chegam ao fim da intervenção apoiada pela IEJ	Realizações	<div> 80% (2019) 2013 2020 </div> <div> Objetivo intermédio 36% (2016) ≈ </div>
Desempregados que prosseguem estudos ou ações de formação, que adquirem qualificações ou que têm emprego uma vez terminada a participação na intervenção apoiada pela IEJ	Resultados	<div> 100% (2019) 2013 2020 </div> <div> Objetivo intermédio 32% (2016) ≈ </div>
Inativos que não estudam nem seguem uma formação, que chegam ao fim da intervenção apoiada pela IEJ	Resultados	<div> 68% (2019) 2013 2020 </div> <div> Objetivo intermédio 41% (2016) ≠ </div>
Inativos que prosseguem estudos/ações de formação, que adquirem qualificações ou que têm emprego uma vez terminada a participação na intervenção apoiada pela IEJ	Resultados	<div> 94% (2019) 2013 2020 </div> <div> Objetivo intermédio 41% (2016) ≈ </div>

Legenda:

Tipo de meta



Quantitativa



Qualitativa



Sem meta ou meta pouco clara

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

A avaliação da Comissão sobre o progresso corresponde aproximadamente à do TCE?



Sim



Não

A explicação pormenorizada desta síntese e a metodologia do Tribunal encontram-se nos pontos 15 a 23 do apêndice.

Fonte: TCE, com base na declaração sobre o programa respeitante ao projeto de orçamento para 2022.

A execução é mais lenta do que o previsto e há diferenças significativas entre os Estados-Membros

3.38. Para o período de 2014-2020, as dotações do FSE e nacionais destinadas ao objetivo no domínio do emprego ascenderam a 39,8 mil milhões de euros, dos quais 83% tinham sido autorizados no final de 2019⁴⁶. De acordo com a plataforma de dados abertos da Comissão⁴⁷, à data de junho de 2021 os Estados-Membros tinham gasto, em média, 54% do financiamento disponível, com as percentagens a variar entre 24% em Malta e 90% em Chipre.

3.39. No final de 2019, as dotações da IEJ e nacionais ascendiam a 10,4 mil milhões de euros. Todos os Estados-Membros, à exceção de oito, tinham autorizado a totalidade dos fundos⁴⁸. De acordo com a plataforma de dados abertos da Comissão⁴⁹, à data de junho de 2021 os Estados-Membros tinham gasto, em média, 66% do financiamento disponível, com as percentagens a variar entre 2% na Roménia e 100% na Letónia e na Lituânia.

3.40. Em abril de 2020, um estudo da Comissão⁵⁰ confirmou que a execução da IEJ estava a avançar, mas progredia mais lentamente do que o previsto. A IEJ foi criada como uma resposta de emergência ao desemprego dos jovens e destina-se a pessoas individuais, ao passo que o FSE também pode contribuir para medidas estruturais, como a capacidade institucional e o apoio a sistemas (ver também ponto 3.37).

⁴⁶ Comissão Europeia, *Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2018 submitted in 2019, 2020*.

⁴⁷ Plataforma de dados abertos da Comissão, atualizada pela última vez em 6 de junho de 2021; dados extraídos em 29 de junho de 2021.

⁴⁸ Comissão Europeia, *Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2018 submitted in 2019, 2020*.

⁴⁹ Plataforma de dados abertos da Comissão, atualizada pela última vez em 6 de junho de 2021; dados extraídos em 29 de junho de 2021.

⁵⁰ Comissão Europeia, *Study for the Evaluation of ESF Support to Youth Employment*, relatório final, 2020.

3.41. A Comissão⁵¹ e os Estados-Membros⁵² comunicaram que a melhoria das condições socioeconómicas, os requisitos de programação e acompanhamento, os encargos administrativos para os beneficiários e a fraca capacidade administrativa afetaram a execução das operações da IEJ. O Tribunal também comunicou⁵³ que as insuficientes disposições administrativas e de acompanhamento dos Estados-Membros afetaram a execução da IEJ.

As taxas de emprego aumentaram, mas, principalmente devido à pandemia de COVID-19, permanecem aquém da meta da Estratégia Europa 2020

3.42. Num relatório anterior⁵⁴, o Tribunal observou que os progressos registados na concretização do objetivo da Estratégia Europa 2020 em matéria de emprego eram positivos e que o objetivo seria provavelmente atingido em pleno. No entanto, devido principalmente à pandemia, tal acabou por não suceder.

Segundo o Eurostat, em 2019 a taxa de emprego na UE-27 na faixa etária dos 20-64 anos atingiu o seu nível mais elevado (73,1%) desde o lançamento da Estratégia Europa 2020 em 2010⁵⁵, caindo ligeiramente para 72,4% no ano seguinte⁵⁶, um valor aquém do objetivo de 75% fixado na Estratégia Europa 2020. A Comissão assinalou⁵⁷ diferenças claras entre os Estados-Membros na taxa de emprego deste grupo etário, com variações entre 80,4% na Suécia e 61,2% na Grécia.

⁵¹ Comissão Europeia, *Study for the evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility*, relatório final, 2020.

⁵² Comissão Europeia, *Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2018 submitted in 2019*, 2020.

⁵³ Relatório Especial 5/2017, *Desemprego dos jovens: as políticas da UE alteraram a situação? Uma avaliação da Garantia para a Juventude e da Iniciativa para o Emprego dos Jovens*, pontos 139, 145 e 179.

⁵⁴ Relatório Especial 16/2020, *Semestre Europeu: as recomendações específicas por país tratam de questões importantes, mas necessitam de melhor aplicação*, ponto 21.

⁵⁵ Comissão Europeia, comunicado de imprensa 64/2020 do Eurostat.

⁵⁶ Comissão Europeia, *Employment and Social Developments in Europe – Quarterly review*, março de 2021.

⁵⁷ Comissão Europeia, Relatório Anual de Atividades da DG EMPL relativo a 2020, 2021.

3.43. A disparidade entre os géneros no domínio do emprego diminuiu na última década à medida que mais mulheres entraram no mercado laboral⁵⁸: a diferença entre as taxas de emprego de homens e mulheres caiu de 13,5% em 2010 para 11,3% em 2021. A taxa de emprego mais elevada entre as mulheres registou-se na Suécia (78,3%) e as mais baixas em Itália (52,7%) e na Grécia (51,8%)⁵⁹.

3.44. A Comissão comunicou que, tendo em conta os elevados níveis de desemprego no início do período, os Estados-Membros se centraram nas necessidades mais comuns e generalizadas⁶⁰. Foi atribuído pouco financiamento a outras medidas estruturais, como as relacionadas com a igualdade de género, o envelhecimento ativo e a modernização das instituições do mercado laboral (5%, 2% e 3%, respetivamente), e a sua execução foi lenta. O estudo concluiu que a incidência nestas prioridades de investimento era demasiado baixa, tendo em conta os desafios a enfrentar.

3.45. A análise do Tribunal dos dados comunicados pelos Estados-Membros⁶¹ revelou a seguinte repartição por categoria dos participantes nas operações do FSE no domínio do emprego: desempregados – 40%; empregados – 26%; desempregados de longa duração – 22%; pessoas inativas – 12%. Por conseguinte, a participação foi mais elevada entre os indivíduos ativos e os desempregados que estão mais próximos do mercado de trabalho.

3.46. Em 2020, cerca de 33% das pessoas sem emprego na UE eram desempregados de longa duração⁶². Em 2016, o Conselho recomendou⁶³ que os desempregados de longa duração registados fossem sujeitos a uma avaliação

⁵⁸ Comissão Europeia, *Employment and Social Developments in Europe – Quarterly review*, setembro de 2021.

⁵⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_-_annual_statistics#Female_employment_rate_increases_over_time. Comissão Europeia, dados extraídos em 25 de junho de 2021.

⁶⁰ Comissão Europeia, *Study for the evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility*, relatório final, 2020.

⁶¹ Comissão Europeia, dados comunicados pelos Estados-Membros no relatório anual de execução de 2019, extraídos da base Infoview (Launchpad) em abril de 2021.

⁶² Comissão Europeia, *Employment and Social Developments in Europe – Quarterly review*, março de 2021.

⁶³ Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho (2016/C 67/01).

individual aprofundada e recebessem orientações, o mais tardar ao completarem 18 meses de desemprego. Em 2019, a Comissão comunicou⁶⁴ que os Estados-Membros tinham adotado medidas conformes com a recomendação, mas que era demasiado cedo para avaliar os seus plenos efeitos. Ao mesmo tempo, apesar da melhoria das taxas de emprego, as taxas de procura de emprego entre os desempregados de longa duração continuaram a ser baixas. O Tribunal está atualmente a realizar uma auditoria sobre o desemprego de longa duração, prevendo publicar os seus resultados no final de 2021.

A taxa de NEET diminuiu, mas a participação em operações da IEJ é mais elevada entre os que estão mais próximos do mercado de trabalho

3.47. Um estudo da Comissão de 2020⁶⁵ revelou que, entre 2014 e 2018, a taxa de NEET (a percentagem de NEET desempregados e inativos na população jovem) na UE diminuiu de 12,5% para 10,4%. No entanto, a percentagem de NEET inativos manteve-se constante, situando-se nos 6%, o que evidencia a dificuldade em alcançar e mobilizar esta parte da população NEET. O Tribunal informou anteriormente⁶⁶ sobre os Estados-Membros que não criaram estratégias adequadas com metas e objetivos claros para chegar a todos os NEET. Além disso, a conceção dos PO da IEJ foi enfraquecida pela qualidade insuficiente das informações sobre a população de NEET, levando a que os PO possam não definir quais os grupos-alvo mais necessitados ou explicar por que razão as medidas que propõem são as mais adequadas.

3.48. Em 2020, o Conselho formulou uma nova recomendação relativa à Garantia para a Juventude⁶⁷, na qual exigia que os Estados-Membros intensificassem os seus esforços para alcançar os jovens vulneráveis em toda a UE através de melhores sistemas de acompanhamento e de alerta precoce, e que melhorassem a qualidade das ofertas.

⁶⁴ Relatório da Comissão ao Conselho, Avaliação da Recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho, COM(2019) 169 final.

⁶⁵ Comissão Europeia, *Study for the Evaluation of ESF Support to Youth Employment*, relatório final, 2020.

⁶⁶ Relatório Especial 5/2017, pontos 61 a 72, 109 e 165.

⁶⁷ Recomendação do Conselho relativa a "Uma ponte para o emprego – Reforçar a Garantia para a Juventude" e que substitui a Recomendação do Conselho, de 22 de abril de 2013, relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude (2020/C 372/01).

A adicionalidade e a ênfase na mobilidade dos trabalhadores são desafios emergentes

3.49. Dois estudos da Comissão de 2020⁶⁸ concluíram que o financiamento do FSE e da IEJ demonstrou um valor acrescentado europeu considerável. No entanto, no seu relatório sobre a Garantia para a Juventude e a IEJ, o Tribunal referiu⁶⁹ que existe um risco de que os recursos da IEJ/do FSE não conduzam a um aumento líquido do financiamento disponível para os NEET, uma vez que algumas operações que costumavam ser financiadas pelos orçamentos nacionais seriam agora financiadas pela UE. Os mesmos estudos da Comissão suscitaram preocupações semelhantes quanto à adicionalidade, devido à dependência excessiva do financiamento do FSE.

3.50. O relatório anual da Comissão sobre a mobilidade interna na UE relativo a 2020⁷⁰ concluiu que a mobilidade intra-UE-27 continuava a crescer a uma taxa de 3% (aproximadamente a mesma registada no período de 2014-2018). No entanto, o Tribunal comunicou⁷¹ que a programação das ações de mobilidade dos trabalhadores no âmbito do FSE não era necessariamente uma prioridade para os Estados-Membros. Esta situação foi recentemente confirmada por um estudo da Comissão⁷², que comunicou um baixo nível de despesas do FSE em mobilidade geográfica dos trabalhadores e uma escassez de provas devido à falta de indicadores específicos.

Pobreza e inclusão social

3.51. O FSE também suplementa os esforços dos Estados-Membros para cumprir o grande objetivo de redução da pobreza da Estratégia Europa 2020. Promove a inclusão social e combate a pobreza e a discriminação centrando-se em vários grupos, incluindo os adultos pouco qualificados, os desempregados de longa duração, os idosos, as pessoas com deficiência, as comunidades marginalizadas e os migrantes e as pessoas de origem estrangeira. A fim de assegurar a disponibilidade de recursos suficientes, o

⁶⁸ Comissão Europeia, *Study for the evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility*, 2020, e *Study for the Evaluation of ESF Support to Youth Employment*, 2020.

⁶⁹ Relatório Especial 5/2017, ponto 176.

⁷⁰ Comissão europeia, *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2020*, 2021.

⁷¹ Relatório Especial 6/2018, *Livre circulação de trabalhadores: a liberdade fundamental está assegurada, mas uma melhor orientação dos fundos da UE ajudaria a mobilidade dos trabalhadores*, ponto 42.

⁷² Comissão Europeia, *Study for the evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility*, 2020.

Regulamento FSE exige que os Estados-Membros afetem pelo menos 20% do financiamento total do FSE a este objetivo temático.


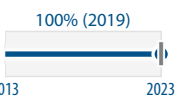




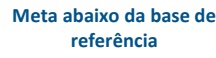

3.52. A *figura 3.6* apresenta uma síntese dos indicadores comunicados no âmbito deste objetivo específico na declaração sobre o programa da Comissão respeitante ao projeto de orçamento para 2022. Na sequência da sua avaliação da declaração sobre o programa, o Tribunal considera que os três indicadores registam progressos suficientes no sentido de alcançar as suas metas.

Figura 3.6 – Síntese dos indicadores relacionados com a pobreza e a inclusão social

Síntese de todos os indicadores

Progressos suficientes?	Realizações	Resultados	Impacto	TOTAL
Sim 	 2	 1		 3
Não 				
Não é claro ? 				
TOTAL	2	1		3

Pormenores sobre indicadores específicos

Indicador		Evolução do cumprimento da meta
Participantes que pertencem a um grupo desfavorecido alvo da intervenção do FSE	Realizações	   ≈
Pessoas inativas que procuram emprego uma vez terminada a participação	Resultados	   ≈
Participantes com mais de 54 anos de idade	Realizações	   ≈

Legenda:

Tipo de meta



Quantitativa



Qualitativa



Sem meta ou meta pouco clara

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



? Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

A avaliação da Comissão sobre o progresso corresponde aproximadamente à do TCE?



Sim



Não

A explicação pormenorizada desta síntese e a metodologia do Tribunal encontram-se nos pontos 15 a 23 do apêndice.

Fonte: TCE, com base na declaração sobre o programa respeitante ao projeto de orçamento para 2022.

É pouco provável que o objetivo de redução da pobreza da Estratégia Europa 2020 seja alcançado

3.53. As dotações do FSE e nacionais⁷³ neste domínio ascendem a 33,3 mil milhões de euros, cerca de 27% do orçamento total do FSE, um valor que ultrapassa consideravelmente o requisito de 20% estabelecido no Regulamento Disposições Comuns.

3.54. Num relatório de 2020⁷⁴, o Tribunal concluiu que era improvável que o objetivo da Estratégia Europa 2020 de retirar 20 milhões de pessoas da pobreza fosse alcançado. De acordo com os últimos dados disponíveis, anteriores à crise provocada pela COVID-19⁷⁵, 104 milhões de pessoas estavam em risco de pobreza ou exclusão social nos países da UE-27 (tal como são considerados na Estratégia Europa 2020, ou seja, incluindo o Reino Unido e excluindo a Croácia). Tendo em conta o risco de repercussões económicas devido à pandemia, a Comissão espera⁷⁶ que o número de pessoas em risco de pobreza volte a aumentar, em vez de continuar a diminuir, e que o objetivo da Estratégia Europa 2020 não seja cumprido⁷⁷.

As limitações dos dados de acompanhamento disponíveis afetam a avaliação do impacto das políticas em grupos-alvo específicos

3.55. O acompanhamento do FSE centra-se nos principais efeitos das políticas. A avaliação da eficácia do financiamento do FSE para 2014-2020 relativamente a grupos-alvo específicos é dificultada pela falta de dados de acompanhamento, facto assinalado pelo Tribunal em vários relatórios (ver [caixa 3.1](#)) e pela Comissão em várias avaliações⁷⁸. Esta situação resulta do facto de a maioria das medidas serem de

⁷³ Comissão Europeia, *Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2019 submitted in 2020*, 2021.

⁷⁴ Relatório Especial 20/2020, *Luta contra a pobreza infantil – É necessário direccionar melhor o apoio da Comissão*, pontos 48 a 50.

⁷⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/view/ILC_PEPS01

⁷⁶ Comissão Europeia, *Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2019 submitted in 2020*, 2021.

⁷⁷ Comissão Europeia, Relatório Anual de Atividades da DG EMPL, 2021.

⁷⁸ Comissão Europeia, *Study supporting the 2020 evaluation of promoting social inclusion, combatting poverty and any discrimination by the European Social Fund (TO9)*, 2020; SWD(2016) 452 final; e Comissão Europeia, *ESF Performance and thematic reports: The ESF support to social innovation*, 2018.

natureza genérica (ou seja, os participantes podem pertencer a diferentes grupos de pessoas desfavorecidas) e de não existir qualquer obrigação jurídica de discriminar os resultados em função das principais características dos participantes. Por exemplo, o FSE/a IEJ inclui os ciganos e os migrantes no grupo-alvo "migrantes, participantes de origem estrangeira, minorias" (para a comunicação de informações sobre as realizações) e também no grupo "participantes desfavorecidos" (para a comunicação sobre os resultados). Por conseguinte, os indicadores disponíveis não conseguem fornecer informações sobre os efeitos das medidas especificamente no que diz respeito aos ciganos ou aos migrantes.

Caixa 3.1

Limitações comunicadas pelo Tribunal relativamente à disponibilidade de dados de acompanhamento sobre a redução da pobreza

- As despesas com a integração de migrantes eram desconhecidas, pois não eram registados dados específicos. O quadro legislativo do FSE para 2014-2020 não obrigava os Estados-Membros a acompanharem especificamente os efeitos (ou seja, resultados e impacto) das medidas de integração dos migrantes⁷⁹.
- As estratégias de integração dos ciganos em vários Estados-Membros não especificavam o montante de apoio financeiro nacional e da UE disponível para medidas de apoio à inclusão deste grupo. O Tribunal constatou que o acompanhamento dos progressos realizados pelos projetos de integração dos ciganos era difícil, sobretudo devido a insuficiências relativas à disponibilidade e à qualidade dos dados⁸⁰.
- Não é possível acompanhar o sucesso das medidas de inclusão social devido à falta de dados quantitativos e, por conseguinte, o contributo do

⁷⁹ Documento informativo 4/2018 do TCE, *A integração de migrantes provenientes de fora da UE*, ponto 46.

⁸⁰ Relatório Especial 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*, pontos 47, 51 e 133.

financiamento da UE para a inclusão social das pessoas mais carenciadas é impossível de medir⁸¹.

- o Dada a inexistência de uma prioridade de investimento específica ou de um indicador pertinente em matéria de pobreza infantil no período de 2014-2020, a Comissão não dispunha de informações sobre a medida em que os fundos da UE foram utilizados para combater diretamente a pobreza infantil ou sobre os resultados obtidos neste domínio⁸². O Regulamento FSE+ para 2021-2027 prevê que sejam afetados recursos adequados a nível nacional para combater a pobreza infantil.

3.56. Num estudo de 2019, a Comissão⁸³ observou que os dados de acompanhamento sobre a inclusão social não são coerentes entre os Estados-Membros. Além disso, os indicadores comuns de resultados do FSE centraram-se em efeitos "concretos" no domínio do emprego, como a procura de emprego ou a obtenção de novas qualificações, em vez de efeitos menos tangíveis, como a superação de desvantagens, a melhoria do bem-estar, alterações comportamentais ou uma maior motivação. Embora difíceis de normalizar e de natureza sobretudo qualitativa, estes efeitos menos tangíveis são também muito importantes para o acompanhamento das operações de inclusão social. Por último, na sequência de uma recomendação formulada na avaliação *ex post* do FSE do período de 2007-2013⁸⁴, a Comissão introduziu quatro indicadores comuns de resultados a longo prazo que medem os resultados seis meses após uma intervenção (por exemplo, pessoas com uma melhor situação laboral seis meses depois).

⁸¹ Relatório Especial 5/2019, *Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD): um apoio valioso, mas o seu contributo para a redução da pobreza ainda não é conhecido*, pontos 56 e 60.

⁸² Relatório Especial 20/2020, *Luta contra a pobreza infantil – É necessário direccionar melhor o apoio da Comissão*, pontos 71 a 74.

⁸³ Comissão Europeia, *Study (TO9)*, 2020.

⁸⁴ SWD(2016) 452 final.

Embora as medidas de inclusão social do FSE estejam em consonância com o quadro estratégico, subsistem dificuldades ao nível da complementaridade dos fundos, da orientação e da sustentabilidade

3.57. As medidas de inclusão social financiadas pelo FSE nos Estados-Membros estão em consonância com o quadro estratégico global da UE e com as REP⁸⁵. Não obstante, a Comissão confirmou as questões suscitadas pelo Tribunal sobre as sinergias⁸⁶ e o risco de sobreposição com outros fundos da UE⁸⁷.

3.58. Continua a ser muito difícil visar as pessoas mais necessitadas. Na sua avaliação de 2020⁸⁸, a Comissão concluiu haver provas contraditórias de que o apoio do FSE à inclusão social alcança as populações mais vulneráveis. A Comissão salientou o risco de os programas poderem visar sobretudo as pessoas menos vulneráveis, uma vez que as suas necessidades são menos complexas. No seu relatório sobre o auxílio europeu às pessoas mais carenciadas, o Tribunal recomendou igualmente que a Comissão se concentrasse numa melhor orientação das despesas da UE no âmbito do FSE+⁸⁹.

3.59. Por último, um dos principais desafios que surgem em vários PO é a dependência dos projetos, dos responsáveis pela sua conceção e dos beneficiários finais da continuação futura do apoio da UE, o que levanta questões sobre a sustentabilidade dos projetos⁹⁰. Um estudo da Comissão de 2018 sobre a integração dos ciganos⁹¹ concluiu que, nos países onde vive a maioria desta população, muitos programas e projetos estavam altamente dependentes do financiamento da UE, uma vez que recebiam um cofinanciamento modesto (cerca de 20%) dos orçamentos nacionais.

⁸⁵ Comissão Europeia, *Study (TO9)*, 2020.

⁸⁶ Comissão Europeia, *ESF performance and thematic reports: The ESF support to social innovation*, relatório final, 2018.

⁸⁷ Comissão Europeia, *Study (TO9)*, 2020.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Relatório Especial 5/2019, recomendação 1.

⁹⁰ Comissão Europeia, *Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2018 submitted in 2019*, 2020.

⁹¹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2018) 480 final, *Evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*.

Educação e formação

3.60. O investimento na educação e formação para todos é uma prioridade fundamental da UE. O total das dotações do FSE e dos Estados-Membros para a educação e formação é de 37,8 mil milhões de euros. Os objetivos da Estratégia Europa 2020 incluíam a redução da percentagem de jovens que abandonam precocemente o ensino (que não concluem o ensino ou a formação) para menos de 10% e o aumento da percentagem da população com idade entre 30 e 34 anos que completou o ensino superior ou equivalente para, pelo menos, 40%⁹².

3.61. A [figura 3.7](#) apresenta uma síntese dos indicadores comunicados no âmbito deste objetivo específico na declaração sobre o programa respeitante ao projeto de orçamento para 2022. Estas informações mostram que ambos os indicadores registam progressos suficientes para alcançar as metas.

⁹² Comissão Europeia, *Final ESF synthesis report of annual implementation reports 2019 submitted in 2020, 2021*.

Figura 3.7 – Síntese dos indicadores relacionados com a educação e formação

Síntese de todos os indicadores

Progressos suficientes?	Realizações	Resultados	Impacto	TOTAL
Sim	1	1		2
Não				
Não é claro ?				
TOTAL	1	1		2

Pormenores sobre indicadores específicos

Indicador	Evolução do cumprimento da meta
Participantes que beneficiam do FSE ao abrigo deste objetivo temático Realizações	123 2013 2023 Objetivo intermédio 88% (2018)
Pessoas que obtêm uma qualificação ao abrigo deste objetivo temático uma vez terminada a participação Resultados	123 Sem bases de referência

Legenda

Tipo de meta



Quantitativa



Qualitativa



Sem meta ou meta pouco clara

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

A avaliação da Comissão sobre o progresso corresponde aproximadamente à do TCE?



Sim



Não

A explicação pormenorizada desta síntese e a metodologia do Tribunal encontram-se nos pontos 15 a 23 do apêndice.

Fonte: TCE, com base na declaração sobre o programa respeitante ao projeto de orçamento para 2022.

Globalmente, a realização dos grandes objetivos da Estratégia Europa 2020 regista progressos suficientes, mas há variações entre os Estado-Membros

3.62. Globalmente, a UE regista progressos suficientes no sentido de alcançar os grandes objetivos da Estratégia Europa 2020 neste domínio (ver quadro 3.1), mas há variações significativas entre países e regiões. Existe uma disparidade considerável entre os géneros relativamente a ambos os objetivos, com os homens a apresentarem um desempenho menos bom do que as mulheres⁹³.

Quadro 3.1 – Grandes objetivos da Estratégia Europa 2020 no domínio da educação

Grande objetivo da UE	2005	2013	2018	Observações
Jovens que abandonam precocemente o ensino e a formação < 10% a)	15,7%	11,9%	10,6%	Onze Estados-Membros ainda não tinham atingido o objetivo da UE no final de 2019
Conclusão do ensino superior > 40% b)	28,0%	37,1%	40,7%	Nove Estados-Membros ainda não tinham atingido o objetivo da UE no final de 2019

Fonte: TCE, com base nos documentos da Comissão Europeia *Study for the Evaluation of ESF support to Education and Training*, julho de 2020, e *Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2019 submitted 2020*.

- a) O indicador relativo ao abandono precoce é expresso em percentagem das pessoas com idade entre 18 e 24 anos que, no máximo, concluíram o terceiro ciclo do ensino básico e não frequentam ações de educação ou formação complementares.
- b) O indicador relativo ao ensino superior mede a percentagem de população com idade entre 30 e 34 anos que concluiu com êxito estudos superiores.

⁹³ Comissão Europeia, *Study for the Evaluation of ESF support to Education and Training (TO 10)*, Final Report, 2020.

3.63. O FSE representa apenas cerca de 1%, em média, dos orçamentos dos Estados-Membros para a educação e, por conseguinte, contribui pouco para os objetivos da Estratégia Europa 2020. Contudo, existe uma variação significativa entre os Estados-Membros, uma vez que, em pelo menos quatro, a percentagem do FSE é superior a 3%⁹⁴. Uma auditoria realizada pelo Comité de Contacto das Instituições Superiores de Controlo da UE concluiu que, dado o peso de outros fatores, é difícil medir o contributo do FSE para os objetivos no domínio da educação. O Comité recomendou que os Estados-Membros reforçassem a lógica de intervenção do financiamento do FSE, clarificando melhor as ligações entre a ação e os resultados⁹⁵.

O acompanhamento melhorou, mas as limitações em termos de dados ainda dificultam a avaliação das concretizações

3.64. Um estudo da Comissão de 2020⁹⁶ concluiu que as limitações dos dados de acompanhamento tinham criado dificuldades na avaliação dos resultados alcançados nos Estados-Membros, e entre Estados-Membros, por objetivos e grupos de participantes.

3.65. No seu relatório especial sobre os objetivos da UE⁹⁷ em matéria de educação, o Tribunal constatou melhorias no quadro de acompanhamento para o período de 2014-2020, em especial a introdução de indicadores comuns de resultados. No entanto, apenas um terço dos PO de 2014-2020 examinados definiu as bases de referência e as metas para os três objetivos no domínio da educação mais estreitamente ligados ao emprego – ensino e formação profissionais, aprendizagem ao longo da vida e conclusão do ensino superior.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ EUROSAT, *Report to the Contact Committee of the heads of the Supreme Audit Institutions of the Member States of the European Union and the European Court of Auditors on the parallel audit on Contribution of the Structural Funds to the Europe 2020 Strategy in the areas of Employment and/or Education*, 2017.

⁹⁶ Comissão Europeia, *Study (TO 10)*, 2020.

⁹⁷ Relatório Especial 16/2016, *Objetivos da UE em matéria de educação: programas harmonizados, mas insuficiências na medição do desempenho*, pontos 65, 69 a 73 e 80.

Os PO estão em consonância com os objetivos da UE no domínio da educação

3.66. Na sua auditoria no domínio da educação⁹⁸, o Tribunal constatou que os PO examinados eram coerentes com os objetivos da UE em matéria de educação. A auditoria revelou que, em termos globais, os PO apresentaram uma descrição satisfatória da situação existente antes da execução do PO e que identificaram de forma coerente as necessidades a satisfazer. Os PO sugeriram também ações para alcançar os objetivos e definiram princípios orientadores para selecionar as operações e, quando necessário, identificar os principais grupos, territórios e tipos de beneficiários visados. A auditoria paralela realizada em 2017 pelo Comité de Contacto das Instituições Superiores de Controlo da UE⁹⁹ confirmou igualmente que, apesar de insuficiências menores, os PO estavam claramente em consonância com as necessidades nacionais e as recomendações do Conselho.

3.67. Um estudo da Comissão¹⁰⁰ concluiu que o apoio do FSE à educação e à formação era coerente com outros objetivos temáticos do FSE (ou seja, as complementaridades criadas reforçam-se mutuamente e originaram progressos na realização dos objetivos estabelecidos). No entanto, a situação relativa à coerência com outros fundos da UE no domínio da educação e da formação revela-se mais heterogénea: observaram-se boas sinergias com o FEDER, por exemplo, mas não tanto com o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e as Ações Marie Skłodowska-Curie. A situação deve-se menos a uma questão de legislação e mais a desafios relacionados com a combinação de diferentes instrumentos de financiamento na prática.

⁹⁸ *Ibid.*, pontos 66 e 67.

⁹⁹ EUROSAI, *Report to the Contact Committee of the heads of the Supreme Audit Institutions of the Member States of the European Union and the European Court of Auditors on the parallel audit on Contribution of the Structural Funds to the Europe 2020 Strategy in the areas of Employment and/or Education*, 2017.

¹⁰⁰ Comissão Europeia, *Study (TO 10)*, 2020.

3.68. No seu documento de análise sobre as competências digitais¹⁰¹, o Tribunal observou que a Comissão definiu um quadro de competências digitais reconhecido internacionalmente, apoiou o desenvolvimento de estratégias nacionais e ajudou a criar muitas "coligações" nacionais que combinam as competências digitais e o emprego. Os projetos especificamente centrados nas competências digitais nos Estados-Membros representaram cerca de 2% do financiamento do FSE.

¹⁰¹ Documento de análise nº 2/2021 do TCE, *Ações da UE para colmatar o défice de competências digitais*, 57 a 60.

Conclusões

3.69. O FSE visa criar mais e melhores empregos e uma sociedade inclusiva em termos sociais, com vista à realização do objetivo da Estratégia Europa 2020 de gerar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo na UE. Ao avaliar o desempenho neste domínio de investimento, é necessário ter em conta uma vasta gama de fatores externos, como a situação económica global, o impacto das políticas e os desfasamentos temporais consideráveis entre o planeamento das políticas, a programação, a seleção das operações, a sua execução e a concretização dos resultados que podem ser alcançados através das despesas do FSE (pontos [3.1](#) a [3.10](#)).

3.70. Para o período de 2014-2020, a Comissão criou um quadro de desempenho abrangente e inovador para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, que inclui o FSE. O quadro de desempenho contém objetivos intermédios e metas para cada eixo prioritário dos PO do FEDER, do FC e do FSE. No entanto, embora este sistema tenha aumentado consideravelmente a disponibilidade de informações sobre o desempenho, a ênfase continua a ser colocada nos recursos financeiros e nas realizações, em vez de nos resultados. Os Estados-Membros definiram metas para quase todos os indicadores específicos dos programas e alguns indicadores comuns selecionados. Nesta base, a Comissão avaliou os progressos registados na execução dos programas através da compilação de um "rácio de execução" agregado relativo à concretização das metas. Simultaneamente, pode agregar os dados de acompanhamento comunicados pelos Estados-Membros para os indicadores comuns de realizações e de resultados, incluindo aqueles em que não tinham sido definidas metas. Por último, os dados sobre o desempenho comunicados pelos Estados-Membros nem sempre são totalmente conclusivos e a Comissão dispõe de meios apenas limitados para verificar a sua exatidão (pontos [3.11](#) a [3.24](#)).

3.71. O Tribunal examinou as informações sobre o desempenho fornecidas pelos Estados-Membros até ao final de 2019 e concluiu que 12 dos 13 indicadores comuns do FSE e da IEJ comunicados na declaração sobre o programa da Comissão respeitante ao projeto de orçamento para 2022 registavam progressos suficientes no sentido de alcançar as suas metas. Os resultados variaram consideravelmente entre os Estados-Membros e regiões. É importante notar que, em 2018, alguns valores das metas dos indicadores comuns de desempenho do FSE/da IEJ sofreram uma redução. Em resultado destes ajustamentos, a Comissão comunicou um maior êxito no cumprimento das metas dos indicadores comuns de desempenho. Sem estes ajustamentos, seis dos 13 indicadores teriam registado progressos suficientes na concretização das metas (pontos [3.25](#) a [3.33](#)).

3.72. Durante o período de 2014-2020, as taxas de emprego na UE aumentaram, mas continuam aquém do objetivo da Estratégia Europa 2020. A percentagem de financiamento do FSE atribuída a medidas que visam outras questões estruturais (como a igualdade de género, o envelhecimento ativo e a modernização das instituições do mercado laboral) foi relativamente baixa e a execução foi mais lenta do que o previsto. Acresce que a participação nas atividades financiadas pelo FSE foi mais elevada entre os indivíduos ativos e os desempregados que estão mais próximos do mercado de trabalho. Chegar às pessoas afastadas do mercado de trabalho, como os jovens NEET, revelou-se difícil (pontos [3.34](#) a [3.50](#)).

3.73. No final de 2019, embora o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social na UE tivesse diminuído globalmente, apenas cerca de metade dos Estados-Membros tinham atingido as suas metas para 2020. Desde então, é provável que os efeitos económicos da crise provocada pela COVID-19 tenham contribuído para aumentar a população em risco de pobreza. Por conseguinte, é pouco provável que o objetivo da Estratégia Europa 2020 de redução da pobreza e maior inclusão social seja alcançado (pontos [3.51](#) a [3.59](#)).

3.74. Globalmente, registam-se progressos suficientes no sentido de alcançar os grandes objetivos da Estratégia Europa 2020 no domínio da educação e formação, embora também se registem variações entre Estado-Membros. Tal como acontece com os restantes objetivos principais, a influência considerável de outros fatores dificulta a identificação do contributo do FSE para as metas em matéria de educação (pontos [3.60](#) a [3.68](#)).

3.75. De um modo geral, o FSE está em consonância com o objetivo da Estratégia Europa 2020 de gerar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo na UE e contribui para o mesmo. As informações sobre o desempenho comunicadas pelos Estados-Membros e pela Comissão mostram que um número considerável de cidadãos da UE beneficiou de financiamento do FSE para melhorar as suas competências, empregabilidade e perspetivas de carreira. Contudo, devido a limitações em termos de dados e ao facto de muitas operações estarem ainda em curso à data da auditoria, o Tribunal não pode todavia formular uma conclusão global sobre o desempenho efetivo das despesas do FSE durante o período de 2014-2020.

Anexos

Anexo 3.1 – Objetivos do FSE (incluindo a IEJ)

Objetivos específicos			
Objetivo	Designação completa	Abreviaturas usadas neste capítulo	Representado na amostra do Tribunal?
Objetivo específico 1 (FSE)	Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores	OE 1	Sim
Objetivo específico 2 (FSE)	Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação	OE 2	Sim
Objetivo específico 3 (FSE)	Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida	OE 3	Sim
Objetivo específico 4 (FSE)	Reforçar a capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e a eficiência da administração pública	OE 4	Não
Objetivo específico 5 (FSE e IEJ)	Promover o apoio específico aos jovens NEET (15-24)	OE 5	Sim

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

Capítulo 4

Recursos Naturais

Índice

	Pontos
Introdução	4.1.-4.13.
Breve descrição do domínio "Recursos Naturais"	4.1.-4.2.
Âmbito e método	4.3.-4.5.
Finalidade e funcionamento visado do FEAMP	4.6.-4.13.
Avaliação do desempenho do FEAMP, com base nas informações publicadas sobre o desempenho	4.14.-4.44.
Observações gerais	4.14.-4.17.
As informações da Comissão sobre o desempenho centram-se nos recursos, nas realizações e na contribuição financeira e não nos resultados	4.15.-4.17.
Promover uma pesca e uma aquicultura competitivas, ambientalmente sustentáveis, economicamente viáveis e socialmente responsáveis	4.18.-4.29.
A viabilidade económica das pescas está a aumentar, mas os dados sobre a aquicultura são menos conclusivos	4.19.-4.24.
A Comissão presta informações sobre as despesas do FEAMP em prol dos objetivos ambientais, mas a ligação destas com os indicadores-chave em matéria ambiental não está bem definida	4.25.-4.29.
Fomentar a execução da PCP	4.30.-4.44.
É pouco provável que o objetivo de conservação da PCP seja atingido	4.31.-4.40.
Os pareceres científicos e a recolha de dados são aspetos fundamentais da gestão das pescas	4.41.-4.42.
O sistema de controlo das pescas está a ser atualizado	4.43.-4.44.
Conclusões	4.45.-4.51.
Anexos	
Anexo 4.1 – Objetivos do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP);	

Introdução

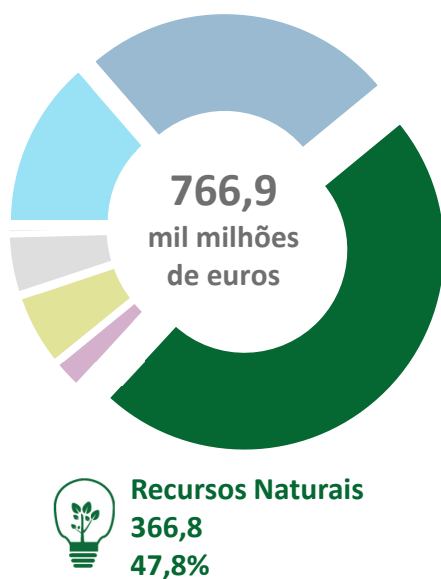
Breve descrição do domínio "Recursos Naturais"

4.1. A rubrica 2 do QFP abrange as despesas associadas às políticas relativas à utilização sustentável dos recursos naturais, ao financiamento da *Política Agrícola Comum* (PAC), da *Política Comum das Pescas* (PCP) e à ação climática e ambiental.

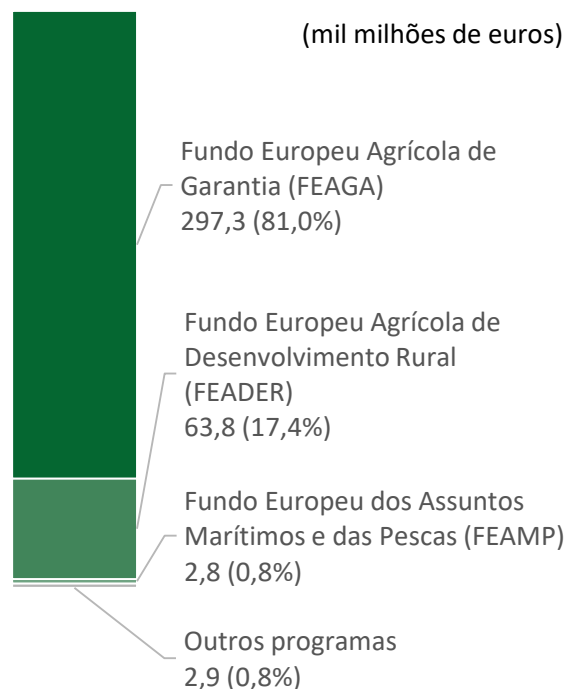
4.2. O total das despesas previstas nesta rubrica do QFP para 2014-2020 ascende a 420 mil milhões de euros, dos quais 367 mil milhões de euros foram pagos até ao final de 2020 (ver [figura 4.1](#)).

Figura 4.1 – "Recursos naturais": pagamentos efetuados em 2014-2020 com base nas autorizações do período

i) em percentagem de todas as rubricas do QFP



ii) repartidos por cada programa

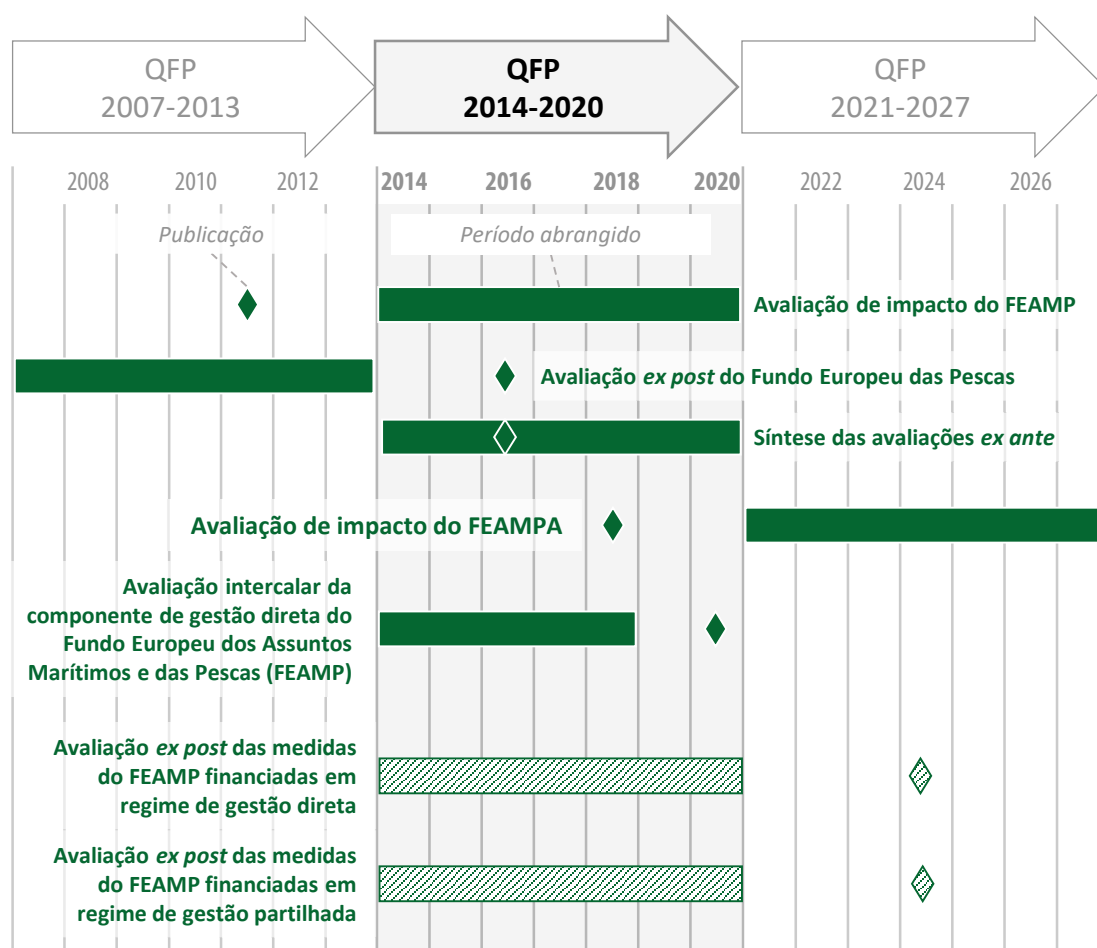


Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Âmbito e método

4.3. Dos cinco *programas* ao abrigo da rubrica 2 do QFP, o Tribunal selecionou o *Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP)*, que representa 0,8% do total dos pagamentos realizados até ao final de 2020 relativamente a esta rubrica do QFP. O objetivo consistiu em determinar a quantidade de informações *desempenho* pertinentes que estavam disponíveis e utilizá-las para avaliar, na medida do possível, o desempenho dos programas de despesas da UE. O Tribunal tece igualmente observações sobre determinados aspetos da PCP que recebem apoio do FEAMP. Este procedimento vem na sequência da cobertura pelo Tribunal, [no seu relatório sobre o desempenho relativo a 2019](#), do *FEAGA* e do *FEADER*, que representaram 98,6% do total dos pagamentos até ao final de 2019.

Figura 4.2 – Calendário das principais avaliações e os períodos abrangidos



Fonte: TCE.

4.4. O Tribunal elaborou este capítulo utilizando as informações da Comissão Europeia sobre o desempenho, que incluíam o *Relatório Anual sobre a Gestão e a*

Execução (RAGE) em 2020, as *declarações sobre os programas* respeitantes ao projeto de orçamento para 2022, o *relatório anual de execução do FEAMP* e avaliações importantes e outros relatórios indicados na *figura 4.2*. O Tribunal verificou a plausibilidade destas informações e comparou-as com as suas próprias constatações, mas não auditou a sua fiabilidade. Baseou-se também nos resultados das suas auditorias recentes. O *apêndice* descreve a metodologia utilizada no presente capítulo.

4.5. A legislação que estabelece cada programa de despesas da UE contém vários objetivos. O FEAMP tem seis prioridades da União ligadas a quatro objetivos, dos quais o presente capítulo abrange dois (ver *anexo 4.1*). Os objetivos selecionados correspondem a 84% da dotação do FEAMP.

Finalidade e funcionamento visado do FEAMP

4.6. A *figura 4.3* apresenta uma visão global dos objetivos, prioridades e *indicadores de resultados* do FEAMP.

Figura 4.3 – Visão global do FEAMP

Prioridades da União (artigo 6º*)	Objetivos do FEAMP (artigo 5º*)	Indicadores de resultados da declaração sobre o programa
Prioridade da União (PU) 1 Promover uma pesca ambientalmente sustentável, eficiente em termos de recursos, inovadora, competitiva e baseada no conhecimento. PU 2 Promover uma aquicultura ambientalmente sustentável, eficiente em termos de recursos, inovadora, competitiva e baseada no conhecimento. PU 5 Promover a comercialização e a transformação.	a) Promover uma pesca e uma aquicultura competitivas, ambientalmente sustentáveis, economicamente viáveis e socialmente responsáveis;	Produtividade do trabalho (em termos de valor acrescentado bruto por trabalhador) no setor das pescas da UE
		Rentabilidade da frota de pesca da UE por segmento de frota
		Eficiência da utilização de combustível na captura de peixe
		Volume das devoluções de espécies exploradas comercialmente
		Valor da produção aquícola na UE
		Valor ou volume relativo dos produtos colocados no mercado pelas organizações de produtores
PU 3 Fomentar a execução da PCP.	b) Fomentar a execução da PCP (recolha de dados e controlo);	Número de presumíveis infrações às regras da PCP por parte dos operadores detetadas no âmbito de planos de utilização conjunta dividido pelo número de inspeções realizadas
		Número de Estados-Membros com um sistema de controlo eficaz
		Percentagem ou número de unidades populacionais de peixes que são pescadas a níveis do rendimento máximo sustentável (RMS)
		Grau de respostas adequadas aos pedidos de dados no âmbito do quadro de recolha de dados
PU 4 Aumentar o emprego e a coesão territorial.	c) Promover um desenvolvimento territorial equilibrado e inclusivo das zonas de pesca e de aquicultura (desenvolvimento local de base comunitária);	Criação de emprego nos setores das pescas e da aquicultura com o apoio do FEAMP
		Manutenção do emprego nos setores das pescas e da aquicultura com o apoio do FEAMP
		Número de estratégias locais selecionadas pelos grupos de ação local da pesca (GAL-Pesca)
PU 6 Fomentar a execução da política marítima integrada (PMI).	d) Fomentar o desenvolvimento e a execução da PMI da União, em complementaridade com a política de coesão e com a PCP.	Iniciativa "Conhecimento do Meio Marinho 2020": grau de utilização da Rede Europeia de Observação e de Dados do Meio Marinho (EMODNET), medido pelo número de utilizadores que descarregam dados
		Vigilância marítima: percentagem de dados transsetoriais e/ou transfronteiriços disponíveis, em proporção do défice de informação total identificado na avaliação de impacto do CISE (ambiente comum de partilha da informação)
		Percentagem da superfície de águas marinhas conservadas através de medidas de proteção espacial no âmbito do artigo 13º, nº 4, da Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (DQEM)

* Regulamento (UE) nº 508/2014.

Fonte: DG MARE.

4.7. O FEAMP apoia a Política Comum das Pescas, que tem por objetivo principal garantir que os setores da pesca e da aquicultura sejam ambientalmente sustentáveis a longo prazo e sejam geridas de uma forma consentânea com os objetivos consistentes em gerar benefícios económicos, sociais e de emprego, e em contribuir para o abastecimento de produtos alimentares¹.

4.8. Para a sua análise das informações sobre o desempenho, o Tribunal selecionou os objetivos específicos 1 e 4 do FEAMP, tal como definidos no RAGE e na declaração sobre o programa da Comissão (ver [anexo 4.1](#)).

4.9. O objetivo "Promover a pesca e a aquicultura" (OE 1) apoia a pesca competitiva e mais sustentável. A título de exemplo, o FEAMP pode cobrir os custos das artes de pesca capazes de selecionar melhor o tamanho dos peixes, a fim de reduzir as capturas indesejadas, ou compensar a cessação definitiva das atividades de pesca. No caso da aquicultura, o FEAMP pode ser utilizado para reforçar a competitividade das empresas.

4.10. O objetivo "Fomentar a execução da PCP" (OE 4) centra-se na gestão da política de conservação das pescas através da melhoria do conhecimento científico e do controlo das pescas. Um dos instrumentos de gestão à disposição da UE ao abrigo da PCP para alcançar níveis de pesca sustentáveis é a fixação de *totais admissíveis de capturas* (TAC) para as unidades populacionais comerciais. Com base na proposta da Comissão, o Conselho fixa anualmente os TAC, que são posteriormente partilhados entre os Estados-Membros.

4.11. Tal como exigido pelo Regulamento da PCP², a proposta da Comissão relativa aos TAC tem em conta os pareceres científicos emitidos por organismos consultivos, como o *CIEM* (Conselho Internacional para o Estudo do Mar) e o *CCTEP* (Comité Científico, Técnico e Económico das Pescas). O FEAMP apoia medidas destinadas a melhorar a recolha e o fornecimento de dados científicos.

4.12. Os Estados-Membros podem igualmente utilizar o FEAMP para reforçar o sistema de controlo das pescas, a fim de melhorar o cumprimento das regras da PCP.

4.13. O FEAMP dispõe de um orçamento global de 6,4 mil milhões de euros para o período de 2014-2020. A Comissão, através da Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas (DG MARE), [partilha a responsabilidade](#) pela gestão do FEAMP com os Estados-Membros. Os Estados-Membros e a Comissão Europeia partilham a gestão de 90% do Fundo, gerindo a Comissão os restantes 10% diretamente.

¹ Artigo 2º, nº 1, do [Regulamento \(UE\) nº 1380/2013](#).

² Artigo 6º, nº 2, do [Regulamento \(UE\) nº 1380/2013](#).

Avaliação do desempenho do FEAMP, com base nas informações publicadas sobre o desempenho



























Observações gerais

4.14. A figura 4.4 apresenta a síntese do Tribunal sobre todos os indicadores do FEAMP incluídos na declaração sobre o programa, bem como a sua avaliação sobre se registam ou não progressos suficientes. Em relação a nove de 21 indicadores, o Tribunal não dispôs de dados suficientes para retirar conclusões. A [figura 4.5](#) e a [figura 4.7](#) apresentam sínteses específicas dos indicadores relativos aos dois objetivos selecionados. No [relatório sobre o desempenho relativo ao exercício de 2019³](#), o Tribunal debateu algumas reservas gerais que se aplicam à interpretação destes indicadores. Em particular, a avaliação sobre se um indicador regista "progressos suficientes" diz respeito à probabilidade de esse indicador alcançar a meta definida pela Comissão. Esta avaliação não tem em conta se, ou em que medida, um determinado indicador está associado ao FEAMP, nem se a meta definida para o indicador é significativa. Trata-se apenas, portanto, de parte de uma análise global do desempenho. O Tribunal não auditou a fiabilidade dos dados subjacentes (no entanto, analisou-a no [relatório sobre o desempenho relativo ao exercício de 2019⁴](#)).

³ Relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2019, ponto 1.24.

⁴ *Ibid.*, pontos 1.13 a 1.23.

Figura 4.4 – Síntese de todos os indicadores do FEAMP incluídos na declaração sobre o programa

Objetivo (*)	Total	Realizações				Resultados				Impacto			
		Subtotal				Subtotal				Subtotal			
OE 1	8					1			 1	7	 2		 5
OE 2	4					4	 3		 1				
OE 3	3	1	 1			2			 2				
OE 4	6	1	 1			2		 2		3		 3	
Total	21	2	 2			9	 3	 2	 4	10	 2	 3	 5

(*) A lista de todos os objetivos encontra-se no anexo 4.1.

Legenda:

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

As informações da Comissão sobre o desempenho centram-se nos recursos, nas realizações e na contribuição financeira e não nos resultados

4.15. A principal conclusão da *avaliação de impacto* de 2011 relativa à reforma da PCP foi que esta não tinha conseguido assegurar a exploração sustentável dos recursos vivos⁵. A Comissão identificou vários problemas fundamentais, nomeadamente a falta de sustentabilidade ambiental, a fraca viabilidade económica e as incertezas sociais relacionadas com desafios emergentes, como as alterações climáticas e a poluição.

4.16. As informações descritivas sobre o desempenho do FEAMP apresentadas na declaração sobre o programa e no RAGE da Comissão centram-se no número de *beneficiários* e operações apoiados pelo FEAMP (realizações) e nos fundos afetados a determinados projetos (*recursos*). Contudo, não há ênfase nos *resultados*. A Comissão não apresentou uma *lógica de intervenção* que estabeleça a contribuição do FEAMP para a realização dos objetivos da política. Esta circunstância dificulta a identificação da relação causal entre o apoio do FEAMP e um resultado, bem como a avaliação do *impacto* do FEAMP no desempenho global das políticas.

⁵ SEC(2011) 891 final, SEC(2011) 1416 final.

4.17. A Comissão concebeu um conjunto complementar de indicadores específicos do FEAMP⁶ para acompanhar as despesas nos Estados-Membros. As informações relativas a estes indicadores baseiam-se nos dados financeiros dos relatórios anuais de execução dos Estados-Membros e no relatório anual Infosys (que fornece dados complementares sobre as operações selecionadas pelos Estados-Membros para financiamento)⁷. Estes indicadores e dados, que se encontram resumidos no [relatório anual de execução relativo ao FEAMP⁸](#), concentram-se na contribuição financeira do fundo para os objetivos da PCP e não nos resultados.

⁶ Regulamento Delegado (UE) nº 1014/2014 da Comissão.

⁷ Artigo 97º, nº 1, alínea a), e artigo 114º do Regulamento (UE) nº 508/2014.









⁸ Comissão Europeia, *EMFF Implementation Report 2020*, 2021.

Promover uma pesca e uma aquicultura competitivas, ambientalmente sustentáveis, economicamente viáveis e socialmente responsáveis


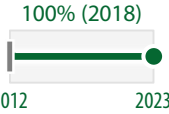





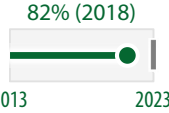

4.18. A *figura 4.5* apresenta uma síntese dos indicadores da declaração sobre o programa relacionados com este objetivo.

Figura 4.5 – Síntese dos indicadores relacionados com a promoção de uma pesca e uma aquicultura competitivas, ambientalmente sustentáveis, economicamente viáveis e socialmente responsáveis

Síntese de todos os indicadores

Progressos suficientes?	Realizações	Resultados	Impacto	TOTAL
Sim 			 2	 2
Não 				
Não é claro ? 		 1	 5	 6
TOTAL		1	7	8

Pormenores sobre indicadores específicos selecionados

Indicador		Grau de concretização da meta
Rentabilidade da frota de pesca da UE: Média	Impacto	   ≈
Volume das devoluções de espécies exploradas comercialmente	Impacto	   ≈
Valor da produção aquícola na UE	Impacto	  

Legenda:

Tipo de meta



Quantitativa



Qualitativa



Sem meta ou meta pouco clara

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

A avaliação da Comissão sobre o progresso corresponde aproximadamente à do TCE?



Sim



Não

A explicação pormenorizada desta síntese e a metodologia do Tribunal encontram-se nos pontos 15 a 23 do apêndice.

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

A viabilidade económica das pescas está a aumentar, mas os dados sobre a aquicultura são menos conclusivos

4.19. A UE é responsável por cerca de 3% da produção mundial do setor das pescas e da aquicultura e é o sexto maior produtor mundial⁹. Cerca de 80% desta produção provém da pesca e 20% da aquicultura¹⁰.

4.20. Os dados da Comissão indicam que o setor dos recursos marinhos vivos (dos quais a pesca e a aquicultura constituem uma grande parte) é uma componente importante, mas pequena, da economia azul da UE. Em 2018¹¹, este setor, incluindo o processamento e a distribuição, gerou 11% do valor acrescentado bruto da economia azul da União.

4.21. O indicador utilizado na declaração sobre o programa respeitante a 2022 indica que, nos últimos anos, a rentabilidade da frota de pesca da UE melhorou (ver [figura 4.5](#) e [figura 4.6](#))¹². A Comissão também comunica resultados económicos positivos para as frotas dedicadas à pesca de unidades populacionais exploradas de forma sustentável, com uma melhor rentabilidade e salários, sucedendo o inverso relativamente às frotas que visam unidades populacionais sobre-exploradas¹³.

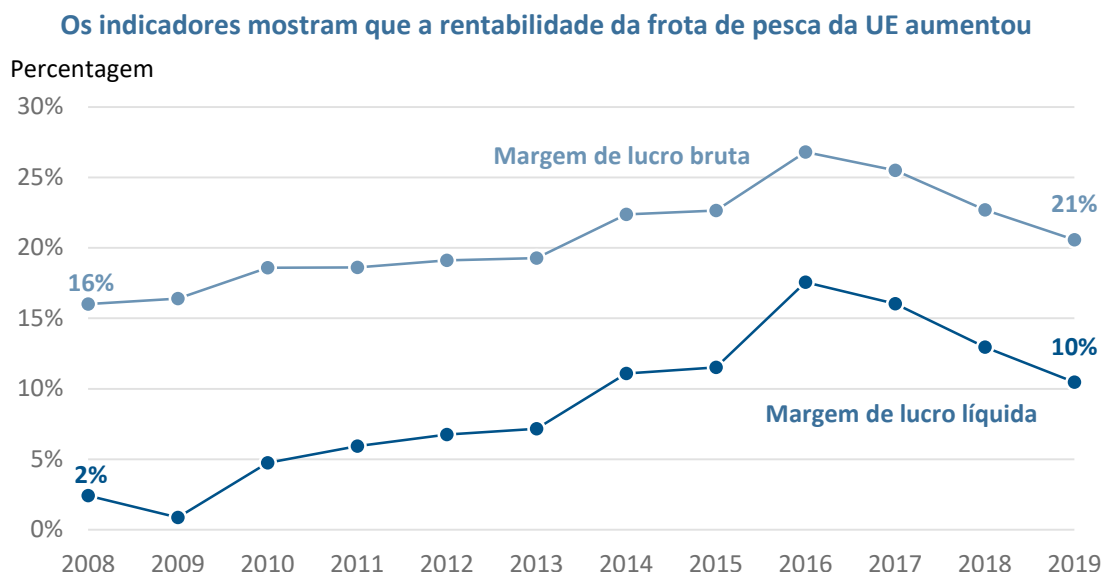
⁹ Comissão Europeia, *The EU Blue Economy Report*, 2021.

¹⁰ Eurostat, *Factos e números sobre a política comum das pescas*, 2019.

¹¹ Comissão Europeia, *The EU Blue Economy Report*, 2021.

¹² COM(2021) 279 final.

¹³ *Ibid.*; ver também SWD(2020) 112 final.

Figura 4.6 – Tendências em matéria de receitas e lucros

Fonte: dados da DG MARE recebidos em 16.7.2021; incluindo o Reino Unido, mas excluindo a Grécia e a Croácia.

4.22. A nível mundial, a produção aquícola quadruplicou desde 1990¹⁴. Na UE, a produção estagnou entre 2008 e 2018¹⁵. No RAGE 2020¹⁶, a Comissão comunicou que a meta de produção anual de 4,89 mil milhões de euros fixada para 2023 tinha sido alcançada em 2016. No entanto, a declaração sobre o programa respeitante a 2022 indica que, em 2017 e 2018, o valor da produção aquícola voltou a descer para valores abaixo da meta.

4.23. O apoio direto do FEAMP aos setores das pescas e da aquicultura ascende a 3,6 mil milhões de euros (64% do orçamento total do FEAMP) para todo o período de 2014-2020¹⁷. Os indicadores utilizados para o acompanhamento do FEAMP incluídos na declaração sobre o programa apresentam as tendências gerais, tais como a *rentabilidade da frota de pesca da UE* ou o *valor da produção aquícola*, e são úteis para fornecer uma visão global da situação dos setores das pescas e da aquicultura. Estes indicadores dependem de variáveis macroeconómicas gerais, como os preços dos combustíveis, que têm um impacto mais direto na situação de ambos os setores.

¹⁴ CCTEP, *The EU Aquaculture Sector - Economic report 2020*, 2021.

¹⁵ Eurostat, *Agriculture, forestry and fishery statistics*, edição de 2020.

¹⁶ RAGE, vol. II [em inglês] ponto 1.4.2.

¹⁷ Cálculos do TCE, com base nos dados disponibilizados pela Comissão Europeia.

4.24. No âmbito do quadro de acompanhamento mencionado no ponto 4.17, estão disponíveis indicadores específicos que demonstram o desempenho do apoio do FEAMP a nível operacional. Estes indicadores permitem, por exemplo, observar a variação dos lucros líquidos dos beneficiários apoiados pelo FEAMP (em 2020, os resultados alcançados já ultrapassaram a meta de 2023). Permitem também detetar o número de explorações aquícolas que prestam serviços ambientais (até 2020, o FEAMP apoiou 1 600 explorações nesta situação, ou seja, 19,5% da meta para 2023) e o número de empresas criadas (486 até 2020, ou seja, 10,8% da meta para 2023)¹⁸.

A Comissão presta informações sobre as despesas do FEAMP em prol dos objetivos ambientais, mas a ligação destas com os indicadores-chave em matéria ambiental não está bem definida

4.25. O FEAMP deve promover uma pesca e uma aquicultura sustentáveis do ponto de vista ambiental. A pesca é a principal pressão sobre o ambiente marinho¹⁹. A PCP visa garantir que os impactos negativos das atividades de pesca no ecossistema marinho sejam reduzidos ao mínimo e que a gestão das pescas aplique uma abordagem ecossistémica²⁰. O Tribunal constatou recentemente que, embora estivesse em vigor um quadro para proteger o ambiente marinho, as ações da UE, incluindo as ações dos Estados-Membros, não recuperaram o *bom estado ambiental*²¹ dos mares. Persistem problemas, tais como o impacto negativo dos arrastões de fundo no ambiente marinho e as capturas acessórias de espécies protegidas²².

4.26. No final de 2020, a Comissão tinha registado 20,1 milhões de euros em autorizações do FEAMP para financiar 1 364 operações no âmbito de medidas

¹⁸ Dados fornecidos pela Comissão Europeia.

¹⁹ AEA, *Marine environmental pressures*, 2018; FAO *Ecosystem Effects of Fishing in the Mediterranean: An Analysis of the Major Threats of Fishing Gear and Practices to Biodiversity and Marine Habitats*, 2004; AEA, *Marine messages II*, 2009; IPBES, *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*, 2019; *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*, 2021.

²⁰ Artigo 2º, nº 3, do Regulamento (UE) nº 1380/2013.

²¹ Relatório Especial 26/2020, ponto V.

²² Comissão Europeia, *Assessment of the existing EU policy tools in the field of Sustainable Development Goal (SDG) 14 and other ocean-related Agenda 2030 targets*, 2021; CIEM, *Bycatch of protected and potentially vulnerable marine vertebrates – review of national reports under Council Regulation (EC) No. 812/2004 and other information*, 2019.

destinadas a limitar o impacto da pesca no ambiente marinho e a adaptá-la à proteção das espécies²³.

4.27. A Comissão identifica as *devoluções* como um fator subjacente à falta de sustentabilidade ambiental da PCP²⁴. Em 2011, a DG MARE estimou que, todos os anos, cerca de 23% das capturas totais nas águas da UE eram devolvidas. A fim de pôr termo a esta prática e incentivar os pescadores a pescar de forma mais seletiva para evitar capturas indesejadas, a atual PCP proíbe as devoluções (com a possibilidade de se aplicarem certas derrogações). A disposição que as proíbe, a obrigação de desembarcar²⁵, foi introduzida em 2015 e está plenamente em vigor desde 2019. O financiamento do FEAMP pode contribuir para a aplicação da obrigação de desembarcar, por exemplo, ajudando os pescadores a adquirir artes de pesca mais seletivas.

4.28. Um dos objetivos específicos do Regulamento FEAMP²⁶ é a redução do impacto da pesca no ambiente marinho, incluindo a prevenção e redução, na medida do possível, das capturas indesejadas. As publicações mais recentes concluíram que a prática de devolver as capturas indesejadas continua²⁷. Os relatórios da Agência Europeia de Controlo das Pescas (AECF)²⁸ identificaram um incumprimento generalizado da obrigação de desembarcar em determinados segmentos da frota no Mar do Norte e nas águas ocidentais norte. Tanto o relatório anual de execução relativo ao FEAMP²⁹, como a declaração sobre o programa respeitante a este fundo contêm um indicador referente ao volume das devoluções. Contudo, a Comissão não apresenta quaisquer informações sobre este indicador na declaração sobre o programa, apresentando alguns dados que considera pouco fiáveis no relatório anual de execução relativo ao FEAMP.

²³ Comissão Europeia, *EMFF Implementation Report 2020*, 2021.

²⁴ SEC(2011) 891 final.

²⁵ Artigo 15º do Regulamento (UE) nº 1380/2013.

²⁶ Artigo 6º, nº 1, alínea a), do Regulamento (UE) nº 508/2014.

²⁷ SWD(2021) 122 final; Parlamento Europeu, *Relatório sobre garantir os objetivos da obrigação de desembarcar, nos termos do artigo 15º da Política Comum das Pescas e EU fisheries policy – latest developments and future challenges*.

²⁸ AECF, *relatórios de avaliação da conformidade* [em inglês], 2019.

²⁹ Comissão Europeia, *EMFF Implementation Report 2020*, 2021.

4.29. A UE assumiu um compromisso internacional de utilizar *áreas marinhas protegidas* (AMP) para conservar a vida marinha, o que pode implicar o recurso a várias medidas, incluindo a imposição de restrições de pesca. Em 2018, a AEA comunicou que a UE tinha cumprido a meta de Aichi para a biodiversidade de designar um mínimo de 10% das suas águas como AMP até 2020³⁰, facto que é confirmado pelo indicador pertinente da declaração sobre o programa da Comissão respeitante ao FEAMP. No seu relatório especial sobre a proteção do ambiente marinho, o Tribunal concluiu que as AMP proporcionam pouca proteção à biodiversidade marinha³¹.

Fomentar a execução da PCP

4.30. A [figura 4.7](#) apresenta uma síntese dos indicadores da declaração sobre o programa relacionados com este objetivo.

³⁰ AEA, "*EU reaches the Aichi target of protecting ten percent of Europe's seas*", 2018.


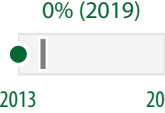








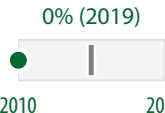

³¹ Relatório Especial 26/2020, pontos 31 a 39.

Figura 4.7 – Síntese dos indicadores relacionados com a *promoção da execução da PCP*

Síntese de todos os indicadores

Progressos suficientes?	Realizações	Resultados	Impacto	TOTAL
Sim 	 1			 1
Não 		 2	 3	 5
Não é claro ? 				
TOTAL	1	2	3	6

Pormenores sobre indicadores específicos selecionados

Indicador		Grau de concretização da meta		
Estados-Membros com planos de ação para melhorar os sistemas de controlo	Resultados	 123		Objetivo intermédio 17% (2017)  ≈
Percentagem ou número de unidades populacionais de peixes que são pescadas a níveis do rendimento máximo sustentável (RMS): zona CIEM	Impacto	 123	Dados descritivos	 ≈
Percentagem ou número de unidades populacionais de peixes que são pescadas a níveis do rendimento máximo sustentável (RMS): Mar Mediterrâneo	Impacto	 123	Dados descritivos	 ≈
Percentagem ou número de unidades populacionais de peixes que são pescadas a níveis do rendimento máximo sustentável (RMS): Mar Negro	Impacto	 123	Dados descritivos	 ≈
Respostas adequadas a convites à apresentação de dados	Resultados	 123		Objetivo intermédio 50% (2017)  ≈

Legenda:

Tipo de meta



Quantitativa



Qualitativa



Sem meta ou meta pouco clara

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

A avaliação da Comissão sobre o progresso corresponde aproximadamente à do TCE?



Sim



Não

A explicação pormenorizada desta síntese e a metodologia do Tribunal encontram-se nos pontos 15 a 23 do apêndice.

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

É pouco provável que o objetivo de conservação da PCP seja atingido

4.31. O artigo 3º do TFUE atribui à UE competência exclusiva no domínio da conservação dos recursos biológicos do mar. Em 2011, a Comissão comunicou³² que 78,5% das unidades populacionais comunitárias relativamente às quais existiam dados científicos disponíveis eram pescadas de forma insustentável. Tornar a pesca sustentável, incluindo mediante o restabelecimento e a manutenção das unidades populacionais de peixes, é o principal objetivo da PCP. Até ao final de 2020, os Estados-Membros tinham selecionado quase 6 180 operações cujo financiamento total do FEAMP ascendia a 695 milhões de euros, tendo gasto 374 milhões de euros deste montante³³.

4.32. Na prossecução do objetivo de conservação, a Comissão comunica os progressos realizados no sentido de alcançar o rendimento máximo sustentável (RMS) produzido ao nível da taxa de exploração sustentável ou a um nível inferior (FRMS). Estes níveis de pesca seguros, baseados em pareceres científicos, deviam ser alcançados até 2015, se possível, e o mais tardar até 2020, para todas as unidades



© Getty Images / Monty Rakusen.

populacionais³⁴. O indicador utilizado pela Comissão na declaração sobre o programa respeitante ao FEAMP é a "percentagem ou número de unidades populacionais que são pescadas a níveis do RMS" e é comunicado separadamente para o Nordeste do Atlântico (CIEM), o Mediterrâneo e o Mar Negro. A base de referência de 59%, que a Comissão utilizou incorretamente para todos os mares, só se aplica, na realidade, ao Nordeste do Atlântico.

4.33. A declaração sobre o programa respeitante ao FEAMP relativa ao projeto de orçamento para 2022 não apresenta os resultados quantitativos reais do progresso na concretização do objetivo de conservação da PCP, embora estas informações estejam disponíveis. Na secção descritiva, a Comissão refere a elevada percentagem de desembarques previstos provenientes de quotas de pesca fixadas em conformidade com o FRMS, sem destacar também a grande percentagem de unidades populacionais

³² SEC(2011) 891 final, SEC(2011) 1416 final.

³³ Comissão Europeia, *EMFF Implementation Report 2020*, 2021.

³⁴ Artigo 2º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1380/2013.

de peixes em que ainda não foram alcançados níveis de pesca seguros. O Tribunal constatou que esta ênfase nos desembarques e não nas unidades populacionais de peixes dá uma impressão demasiado positiva sobre as perspetivas de alcançar o objetivo da pesca a níveis do RMS.

4.34. A Comissão comunica igualmente, na declaração sobre o programa respeitante ao FEAMP, que no Nordeste do Atlântico a *pressão da pesca* estabilizou a um nível sustentável, enquanto no Mar Mediterrâneo e no Mar Negro a pressão da pesca atingiu à atingiu um nível mais de duas vezes superior à meta do FRMS.

4.35. Globalmente, na declaração sobre o programa respeitante ao FEAMP relativa ao projeto de orçamento para 2022, a Comissão considera que alcançou progressos moderados na concretização do objetivo de conservação. As últimas avaliações oficiais indicam que é pouco provável que a UE o tenha atingido até 2020³⁵. Dados científicos recentes³⁶ mostram que, no Nordeste do Atlântico, a proporção de unidades populacionais sobre-exploradas, embora tenha diminuído significativamente ao longo da última década, é de quase 40%. Acresce que, no Mar Mediterrâneo e no Mar Negro, 83% das unidades populacionais avaliadas foram objeto de sobrepesca (cálculo baseado em dados incompletos).

4.36. No seu relatório especial sobre a proteção do ambiente marinho³⁷, publicado recentemente, o Tribunal examinou os fatores que contribuem para estes resultados de conservação insatisfatórios. Constatou que, embora a ação da UE tenha resultado em progressos mensuráveis no Atlântico, onde a gestão das pescas está ligada aos limites de capturas admissíveis, no Mar Mediterrâneo continuou a verificar-se uma considerável sobrepesca e não houve sinais significativos de progressos.

4.37. A Comissão considera³⁸ que a sobrecapacidade da frota pesqueira é o principal motor da sobrepesca, havendo demasiados segmentos da frota em que a capacidade de pesca excede as possibilidades de pesca. O objetivo de reduzir a capacidade de pesca é, por conseguinte, outra componente essencial da gestão sustentável das pescas na UE. Até ao final de 2020, os Estados-Membros tinham selecionado 24 958 operações cujo financiamento total do FEAMP ascendia a

³⁵ AEA, "*Status of marine fish and shellfish stocks in European seas*", 2021.

³⁶ CCTEP, *Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy*, 2021.

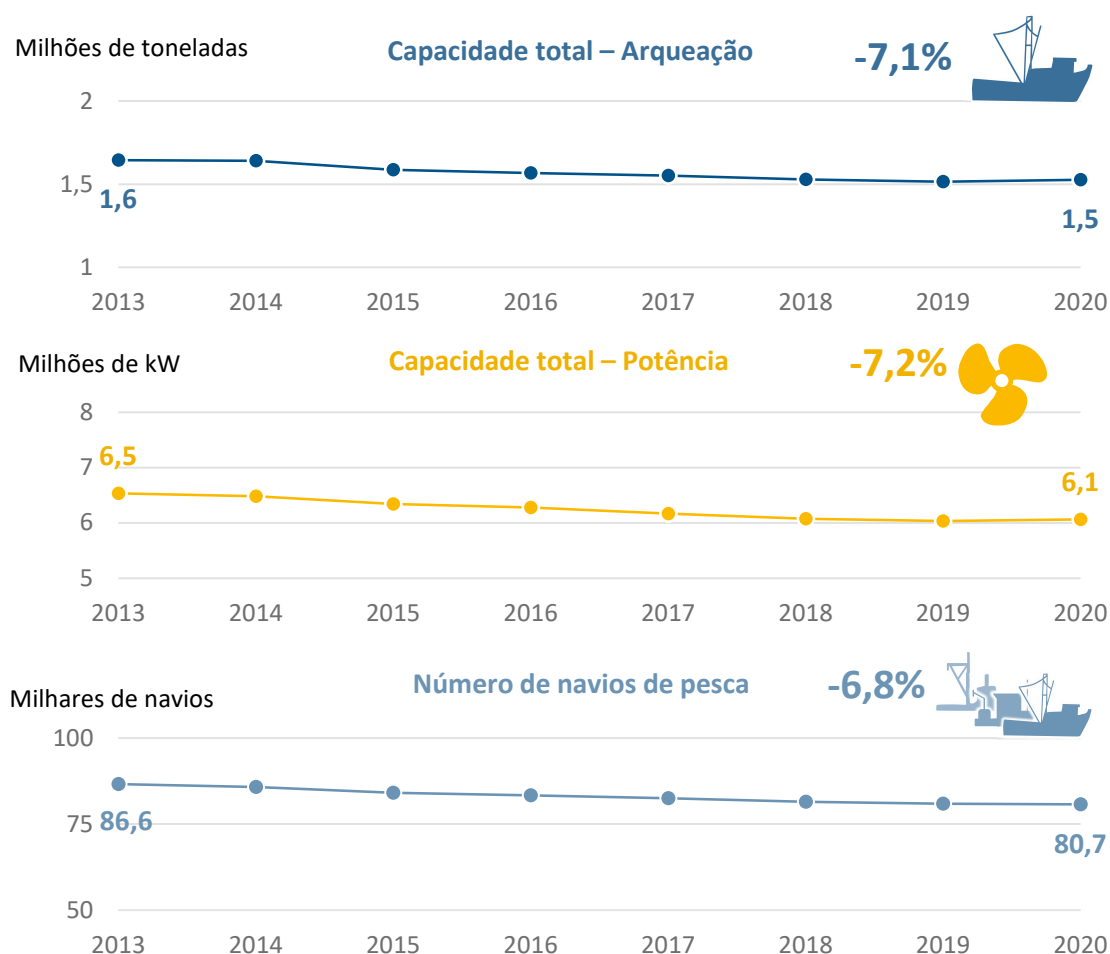
³⁷ Relatório Especial 26/2020, ponto 84.

³⁸ SEC(2011) 891 final.

260 milhões de euros, tendo gasto 199 milhões em medidas de apoio à adaptação da capacidade da frota pesqueira às possibilidades de pesca³⁹.

4.38. Dados recentes⁴⁰ mostram que a capacidade da frota da UE está a diminuir lentamente (ver *figura 4.8*). No entanto, o indicador de capturas sustentáveis mostra que, num número significativo de segmentos da frota na maioria dos Estados-Membros, ainda não existe um equilíbrio entre a capacidade de pesca e as possibilidades de pesca (em 2018, em 145 dos 182 segmentos avaliados)⁴¹.

Figura 4.8 – Visão global da capacidade da frota de pesca da UE



Fonte: TCE, com base em dados do ficheiro da frota de pesca da UE, Comissão Europeia, dezembro de 2020.

³⁹ Comissão Europeia, *EMFF Implementation Report 2020*, 2021.

⁴⁰ Ficheiro da frota de pesca da UE, dados de dezembro de 2020.

⁴¹ SWD(2021) 122 final, COM(2021) 279 final.

4.39. A capacidade de um navio de pesca é medida com base no volume (arqueação bruta, AB) e na potência do motor (quilowatts, kW). No seu relatório de 2017 sobre o controlo das pescas na UE, o Tribunal constatou que alguns Estados-Membros não verificaram corretamente a capacidade da sua frota em termos destes dois critérios⁴².

4.40. O Regulamento FEAMP estipula que o apoio deste fundo não pode fazer aumentar a capacidade de pesca da frota da UE⁴³. A questão dos subsídios nocivos à pesca é salientada pelos [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável \(meta 14.6\)](#), que apelam ao fim de tais práticas até 2020. Esta questão é objeto de intensas [negociações no âmbito da OMC](#).

Os pareceres científicos e a recolha de dados são aspetos fundamentais da gestão das pescas

4.41. As principais decisões da PCP relativas, por exemplo, às quotas de captura devem ter em conta os pareceres científicos, pelo que a disponibilidade de dados científicos é essencial. O FEAMP apoia a recolha e gestão de dados pelos Estados-Membros. Até ao final de 2020, os Estados-Membros tinham autorizado 482 milhões de euros e despendido 379 milhões de euros para este efeito⁴⁴.

4.42. No seu relatório especial sobre a proteção do ambiente marinho⁴⁵, o Tribunal observou que, em 2017, o CIEM não conseguiu apresentar um parecer científico relativamente a mais de metade das unidades populacionais devido às limitações dos dados. Em 2019, sucedeu o mesmo relativamente a 62% das unidades populacionais (159 das 256 unidades populacionais eram afetadas por limitações em termos de dados⁴⁶). No Mediterrâneo e no Mar Negro, foram avaliadas 47 unidades populacionais em 2016, mas apenas estavam disponíveis informações para 21 unidades populacionais em 2018⁴⁷.

⁴² Relatório Especial 08/2017.

⁴³ Artigo 5º do Regulamento (UE) nº 508/2014.

⁴⁴ Comissão Europeia, *EMFF Implementation Report 2020*, 2021.

⁴⁵ Relatório Especial 26/2020.

⁴⁶ CCTEP, *Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy*, 2021.

⁴⁷ SWD(2020) 112 final.

O sistema de controlo das pescas está a ser atualizado

4.43. O êxito da PCP está fortemente ligado à eficácia do sistema de controlo das pescas. O Tribunal assinalou problemas com o sistema de controlo em 2017⁴⁸.

Em 2018, a Comissão propôs uma revisão do regulamento relativo ao controlo das pescas⁴⁹. A proposta legislativa não foi adotada pelos legisladores e subsistem insuficiências no sistema de controlo⁵⁰.

4.44. O FEAMP concede financiamento destinado a melhorar a eficácia dos sistemas nacionais de controlo, que são necessários para a garantia de aplicação das regras. As medidas do FEAMP que contribuem para este processo são, até à data, as mais significativas em termos de dotações autorizadas (440 milhões de euros até 2020⁵¹). Porém, não existem indicadores que forneçam informações sobre o contributo do FEAMP para a concretização do objetivo de um sistema de controlo eficaz.

⁴⁸ Relatório Especial 08/2017.

⁴⁹ COM(2018) 368 final.

⁵⁰ Comissão Europeia, *Relatório sobre a aplicação do regulamento relativo ao controlo das pescas*, 2021.

⁵¹ Comissão Europeia, *EMFF Implementation Report 2020*, 2021.

Conclusões

4.45. A PCP deve fazer face a desafios como a pesca insustentável, a degradação do ambiente marinho e a transformação dos setores das pescas e da aquicultura da UE. O FEAMP deve apoiar estes objetivos da PCP. As informações sobre o desempenho produzidas ou obtidas pela Comissão devem refletir os resultados alcançados através da intervenção do FEAMP, destacar eventuais progressos insuficientes e desencadear medidas corretivas.

4.46. O Tribunal constatou que as informações da Comissão sobre o desempenho se centram, na maioria dos casos, na contribuição financeira do fundo para os objetivos da PCP, e não nos resultados obtidos.

4.47. A declaração sobre o programa e o RAGE consistem principalmente em indicadores macroeconómicos gerais. Estes indicadores são úteis para fornecer uma visão global do estado dos setores das pescas e da aquicultura, mas não existe uma relação clara entre a contribuição do FEAMP e as realizações declaradas (ver ponto [4.16](#)). Esta relação é necessária para avaliar a *eficácia* do FEAMP na concretização dos objetivos da PCP e justificar os pedidos orçamentais. Os indicadores e dados específicos do FEAMP, concebidos exteriormente à declaração sobre o programa e ao quadro do RAGE e resumidos no relatório anual de execução do FEAMP, permitem uma visão mais completa da execução do FEAMP, embora também se centrem nas despesas e não nos resultados (ver ponto [4.17](#)).

4.48. O Tribunal constatou que a Comissão disponibiliza poucas informações sobre o desempenho quanto aos resultados do FEAMP em termos de apoio aos objetivos ambientais da PCP quer na declaração sobre o programa respeitante ao FEAMP, quer no RAGE. É pouco provável que o objetivo da PCP de alcançar o estado de conservação desejado para todas as unidades populacionais de peixes até 2020 tenha sido atingido. O indicador-chave concebido para acompanhar os progressos neste domínio (pesca a níveis do RSM) não contém informações suficientes para indicar o progresso na concretização de tal objetivo (ver pontos [4.32](#) a [4.36](#)). O Tribunal constatou igualmente que persistem os impactos negativos das atividades de pesca no ecossistema marinho, prossegue a prática nociva de devoluções de capturas indesejadas e os parâmetros para comunicar informações sobre a eficácia da proteção das áreas marinhas apresentam falhas significativas (ver pontos [4.25](#) a [4.29](#)).

4.49. As informações disponíveis indicam que a frota de pesca da UE é globalmente rentável e que a pesca sustentável é benéfica para os pescadores. Os

progressos na promoção da produção aquícola da União estão menos avançados, tendo esta estagnado recentemente (ver pontos [4.20](#) a [4.24](#)).

4.50. O FEAMP financia a recolha e gestão de dados destinada à prestação dos pareceres científicos necessários. No entanto, devido às limitações dos dados, não estão disponíveis pareceres científicos para muitas unidades populacionais de peixes, em especial no Mediterrâneo e no mar Negro (ver pontos [4.41](#) e [4.42](#)).

4.51. Por último, o sistema de controlo das pescas é um fator crucial para a concretização dos objetivos da PCP. A Comissão adotou medidas corretivas suscetíveis de melhorar os sistemas de controlo nacionais, mas persistem problemas (ver ponto [4.43](#)).

Anexos

Anexo 4.1 – Objetivos do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP)

Objetivos específicos			
Objetivo	Designação completa	Designação abreviada (e sigla)	Representado na amostra do Tribunal?
Objetivo específico 1	Promover uma pesca e uma aquicultura competitivas, ambientalmente sustentáveis, economicamente viáveis e socialmente responsáveis	Promover a pesca e a aquicultura (OE 1)	Sim
Objetivo específico 2	Fomentar o desenvolvimento e a execução da PMI da União, em complementaridade com a política de coesão e com a PCP	Fomentar a PMI (OE 2)	Não
Objetivo específico 3	Promover um desenvolvimento territorial equilibrado e inclusivo das zonas de pesca e de aquicultura	Promover o desenvolvimento territorial (OE 3)	Não
Objetivo específico 4	Fomentar a execução da PCP	Fomentar a PCP (OE 4)	Sim

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

Capítulo 5

Segurança e cidadania

Índice

	Pontos
Introdução	5.1.-5.9.
Breve descrição do domínio "Segurança e cidadania"	5.1.-5.2.
Âmbito e método	5.3.-5.5.
Finalidade e funcionamento visado do FSI-Fronteiras e Vistos	5.6.-5.9.
Avaliação do desempenho do FSI-Fronteiras e Vistos	5.10.-5.31.
Observações gerais	5.10.-5.17.
Existem diferenças acentuadas na execução dos programas nacionais	5.11.
Existem algumas lacunas nas informações sobre o desempenho do FSI-Fronteiras e Vistos	5.12.-5.14.
Os indicadores de desempenho publicados no RAGE dão uma imagem otimista do desempenho do FSI-Fronteiras e Vistos	5.15.-5.16.
O indicador relativo ao objetivo geral do FSI-Fronteiras e Vistos regista progressos suficientes, mas é influenciado por vários fatores externos	5.17.
Apoio a uma política comum de vistos	5.18.-5.21.
O FSI-Fronteiras e Vistos contribuiu para um tratamento eficiente dos vistos, mas o seu incentivo à aplicação coerente do acervo através da formação é insuficiente	5.20.-5.21.
Apoio à gestão integrada das fronteiras	5.22.-5.31.
O FSI-Fronteiras e Vistos tem melhores resultados na modernização dos sistemas e equipamentos informáticos do que na formação dos guardas de fronteira para os utilizar	5.23.-5.26.
O FSI-Fronteiras e Vistos permitiu o desenvolvimento dos sistemas necessários para a gestão integrada das fronteiras	5.27.-5.30.
O contributo do FSI-Fronteiras e Vistos para a gestão eficaz das fronteiras depende da inserção de informações fiáveis, pertinentes e atualizadas nos sistemas informáticos pelos Estados-Membros	5.31.
Conclusões	5.32.-5.36.
Anexos	
Anexo 5.1 – Objetivos do Fundo para a Segurança Interna – Fronteiras e Vistos	

Introdução

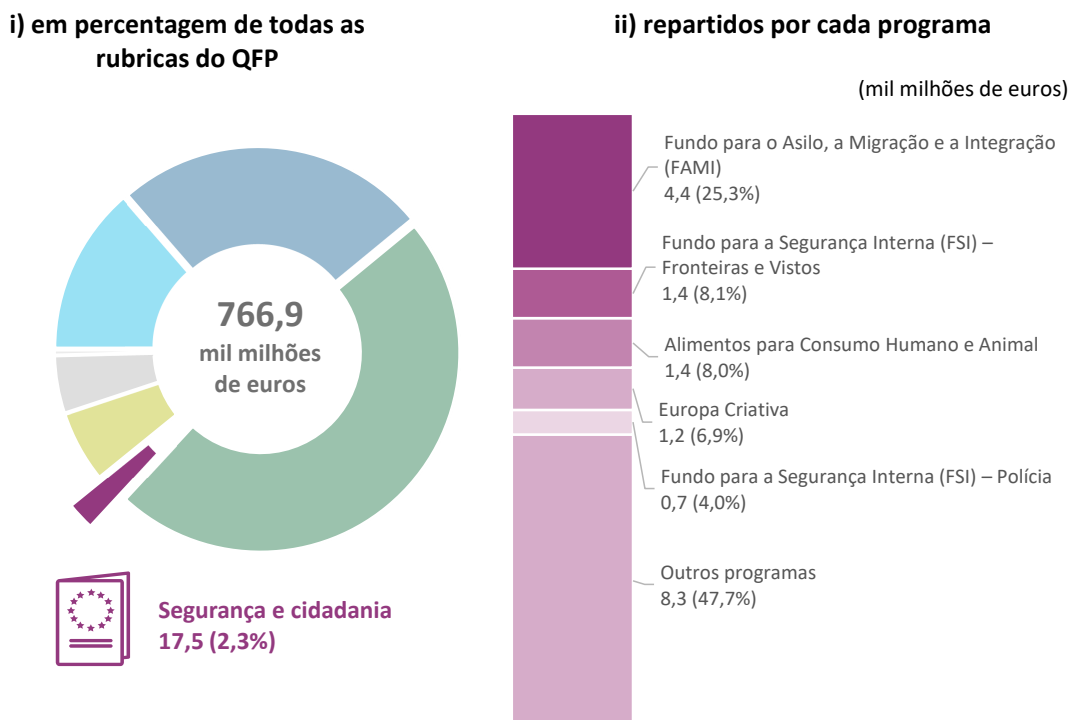
Breve descrição do domínio "Segurança e cidadania"

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 de uma 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 a segurança;
- o migração e segurança e cooperação judiciária;
- o saúde humana, saúde animal e fitossanidade;
- o cultura e setor do audiovisual;
- o justiça, direitos dos consumidores, igualdade e cidadania.

5.2. O total das despesas previstas nesta rubrica do QFP para 2014-2020 ascende a 22,4 mil milhões de euros, dos quais 17,5 mil milhões de euros foram pagos até ao final de 2020 (ver [figura 5.1](#)). O domínio de despesas mais significativo diz respeito a dois domínios de intervenção inter-relacionados, que são a migração e a segurança.

Figura 5.1 – Segurança e cidadania: pagamentos realizados em 2014-2020 com base nas autorizações do período



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

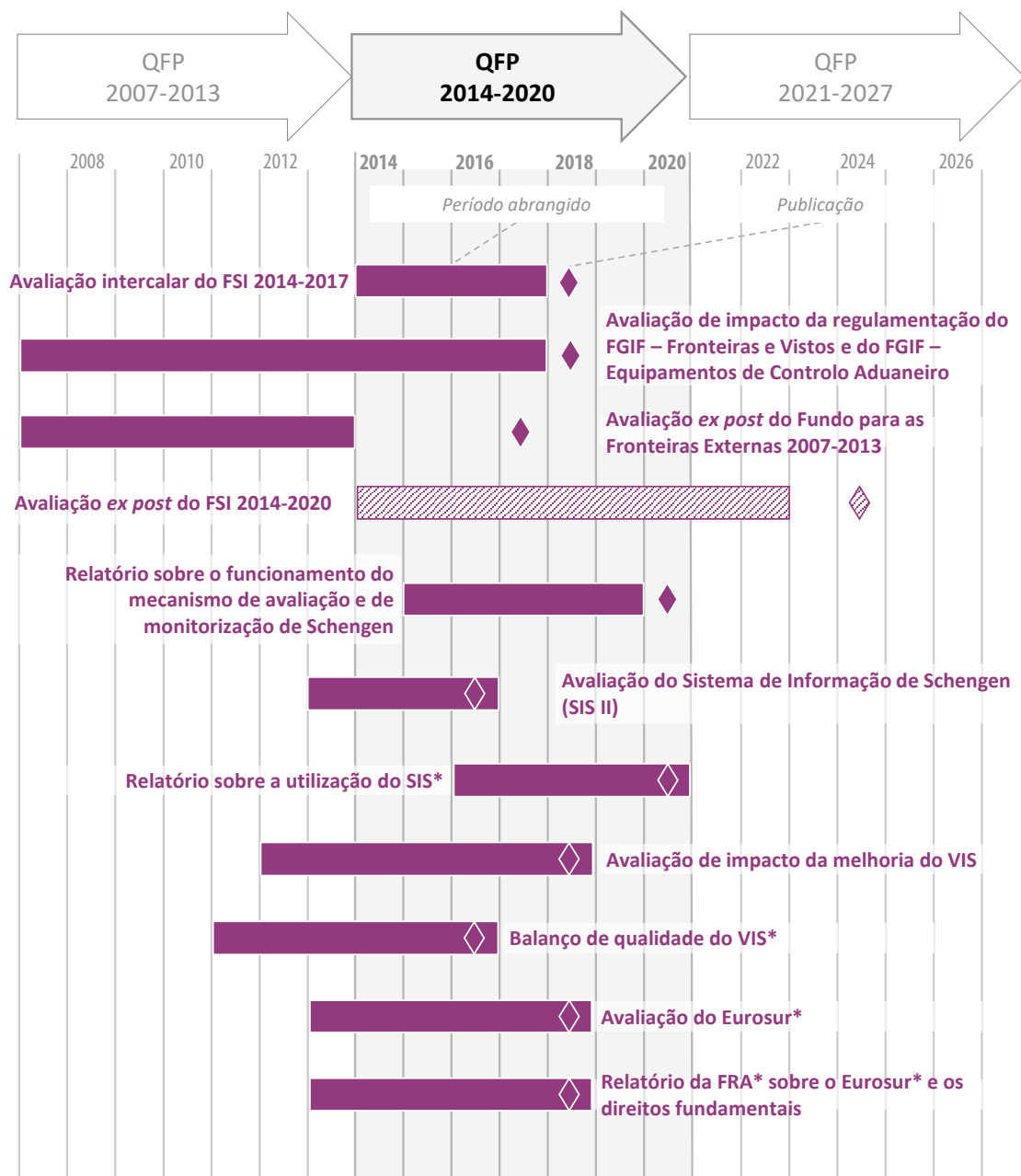
Âmbito e método

5.3. Dos 11 programas no âmbito da "Segurança e cidadania", o Tribunal selecionou o FSI-Fronteiras e Vistos, que representa 8,1% do total dos pagamentos realizados até ao final de 2020 ao abrigo desta rubrica do QFP. O objetivo consistiu em determinar a quantidade de informações de desempenho pertinentes que estavam disponíveis e, com base nessas informações, avaliar o desempenho dos programas de despesas da UE. Este procedimento vem na sequência da cobertura pelo Tribunal, no [relatório sobre o desempenho do orçamento da UE relativo ao exercício de 2019](#), do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), que representou 23,9% do total dos pagamentos até ao final de 2019.

5.4. O Tribunal elaborou este capítulo utilizando as informações da Comissão sobre o desempenho, que incluíam o *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução* (RAGE) em 2020, as *declarações sobre os programas* relativas ao projeto de orçamento para 2022 e avaliações importantes e outros relatórios indicados na [figura 5.2](#). O Tribunal verificou a plausibilidade destas informações e comparou-as com as suas próprias constatações, mas não auditou a sua fiabilidade. Baseou-se também nos

resultados das suas próprias auditorias e documentos de análise recentes. O **apêndice** descreve a metodologia utilizada no presente capítulo mais pormenorizadamente.

Figura 5.2 – Calendário das principais avaliações e de outros relatórios e os períodos abrangidos



* SIS: Sistema de Informação de Schengen; VIS: Sistema de Informação sobre Vistos; FRA: Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia; Eurosur: Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras.

Fonte: TCE.

5.5. A legislação que estabelece cada programa de despesas da UE contém vários objetivos, que são classificados como gerais (normalmente mais abrangentes e mais estratégicos) ou específicos (normalmente mais limitados e mais operacionais). Este capítulo abrange o objetivo geral e os dois objetivos específicos relacionados com o FSI-Fronteiras e Vistos, cuja legislação estabelece igualmente os objetivos operacionais do financiamento (ver [anexo 5.1](#))¹.

Finalidade e funcionamento visado do FSI-Fronteiras e Vistos

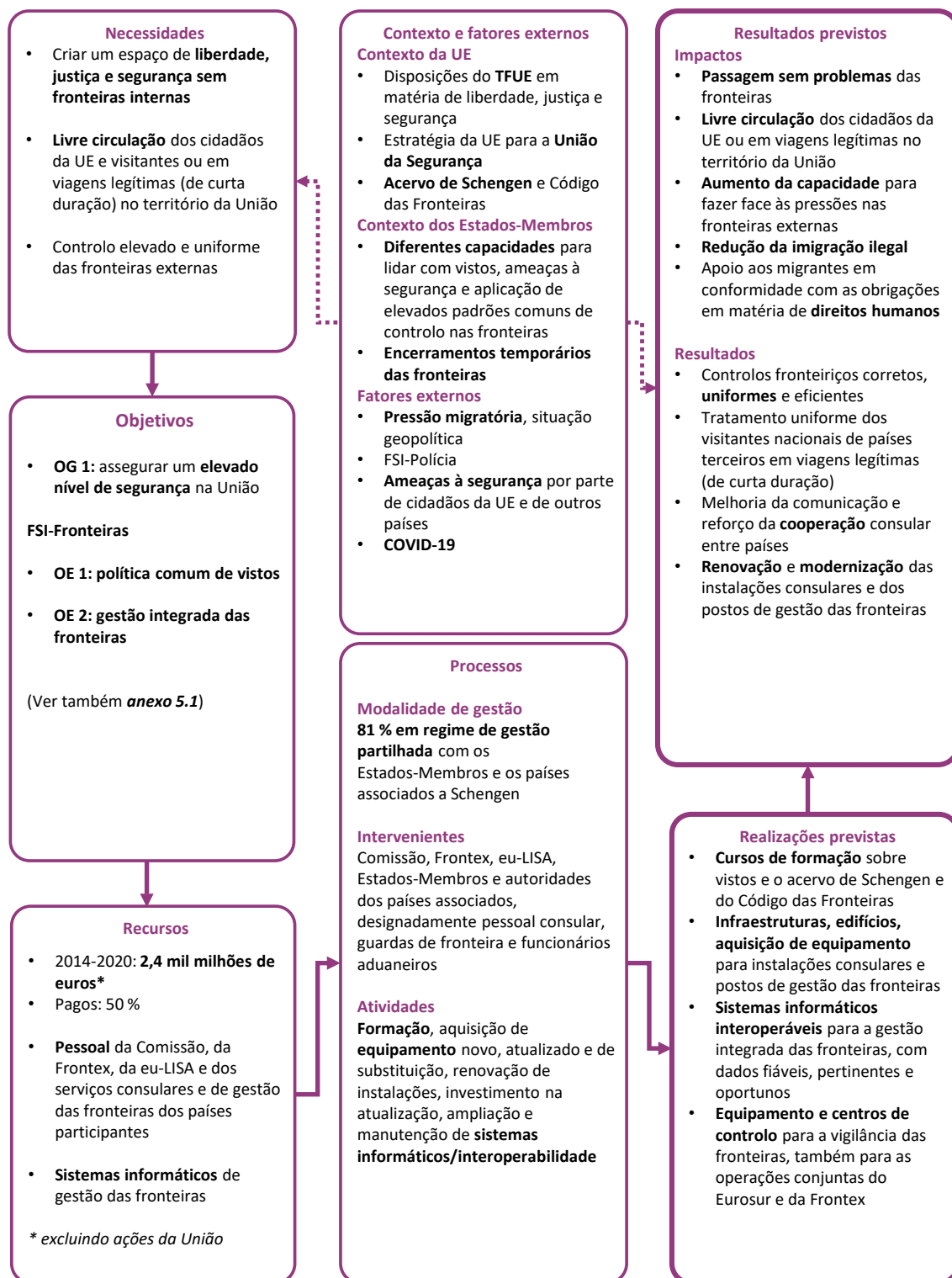
5.6. O FSI-Fronteiras e Vistos presta apoio (2,4 mil milhões de euros² em autorizações no período de 2014-2020) a medidas harmonizadas de gestão das fronteiras que permitam um nível de controlo elevado e uniforme das fronteiras e ao desenvolvimento de uma política comum de vistos³, em conformidade com o compromisso da União para com as liberdades fundamentais e os direitos humanos. A [figura 5.3](#) apresenta o contexto do FSI-Fronteiras e Vistos e uma síntese conceptual do instrumento, mostrando as necessidades a que responde, os seus objetivos e as *realizações e efeitos* pretendidos.

¹ Regulamento (UE) nº 515/2014 que cria um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos, artigo 3º.

² Apenas a gestão partilhada; exclui a ajuda de emergência (414 milhões de euros) e as ações da União.

³ Regulamento (UE) nº 515/2014, artigo 3.º.

Figura 5.3 – Visão global do FSI-Fronteiras e Vistos



Fonte: TCE, com base no Regulamento (UE) nº 515/2014.

5.7. A maior parte do financiamento do FSI-Fronteiras e Vistos (81%) é gerida através dos programas nacionais dos Estados-Membros da UE participantes (todos com exceção da Irlanda) e dos quatro países associados a Schengen (Islândia, Listenstaine, Suíça e Noruega), juntamente com a Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos da Comissão (DG HOME). Esta última gere também, direta ou indiretamente, as restantes ações da UE e a ajuda de emergência. A [figura 5.4](#) apresenta uma panorâmica das despesas reais comunicadas pelos países no âmbito dos seus programas nacionais em relação ao período de 2014-2020.

Figura 5.4 – Síntese das despesas dos programas nacionais

Despesas dos programas nacionais declaradas pelos Estados-Membros (2014-2020): 1 320 milhões de euros			
% de pagamentos por tipo de despesa			
Objetivos nacionais do FSI-Fronteiras	OE 1 Apoio a uma política comum de vistos	OE 2 Gestão integrada das fronteiras	Regime de Trânsito Especial
	8%	82%	10%
OE 1 – Apoio operacional a uma política comum de vistos: melhoria da capacidade de os Estados-Membros aplicarem uma política comum de vistos para facilitar as viagens legítimas (vistos Schengen), garantia da igualdade de tratamento dos nacionais de países terceiros e combate à imigração ilegal	3%		
OE 1 - ON 1 – Capacidade nacional: desenvolvimento de componentes nacionais do VIS e de outras ferramentas informáticas para a emissão de vistos, renovação/remodelação de secções de vistos, abertura de novas secções de vistos em países terceiros	4,6%		
OE 1 - ON 2 – Acervo da União: formação sobre a política comum de vistos, execução de recomendações específicas do mecanismo de avaliação de Schengen	0,2%		
OE 1 - ON 3 – Aumento da cooperação consular: criação de centros comuns de apresentação de pedidos de visto, mecanismos de representação, desenvolvimento e modernização de consulados, equipamento e apoio a lugares especializados em países terceiros, tais como agentes de ligação da imigração	0,7%		
AE 1 – Cooperação consular: no âmbito de ações específicas	0,3%		
OE 2 - ON 1 – Eurosur: introdução de componentes do Eurosur pelos Estados-Membros (incluindo edifícios, equipamento e tecnologias informáticas para os centros nacionais de coordenação, desenvolvimento do quadro de situação nacional, intercâmbio de informações), investimentos em equipamento de controlo das fronteiras e sistemas de vigilância, incluindo equipamento a partilhar com a Frontex para operações conjuntas nas		8%	
OE 2 - ON 2 – Intercâmbio de informações: sistemas de comunicação, cursos de formação, reuniões de peritos e seminários entre diferentes agências para melhorar a cooperação		2%	
OE 2 - ON 3 – Normas comuns da União: criação de sistemas informáticos seguros e interoperáveis para a gestão das fronteiras, como o SIS, o VIS, o ETIAS e o Eurosur, desenvolvimento e modernização de infraestruturas de controlo das fronteiras (como as portas de controlo automatizado das fronteiras)		2%	
OE 2 - ON 4 – Acervo da União: formação relativa às fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), execução de recomendações específicas do mecanismo de avaliação de Schengen		1%	
OE 2 - ON 5 – Desafios futuros: atividades de análise das fronteiras conduzidas pela Agência		1%	
OE 2 - ON 6 – Capacidades nacionais: investimentos para o desenvolvimento e manutenção de infraestruturas nos pontos de passagem de fronteira		30%	
OE 2 - AE 2 – Equipamento da Frontex: ações específicas dos Estados-Membros para a aquisição de equipamento a disponibilizar à Frontex para operações conjuntas		11%	
OE 2 – Assistência técnica nas fronteiras: prestação de assistência técnica aos Estados-Membros		2%	
OE 2 – Apoio operacional nas fronteiras: custos de manutenção de equipamentos de controlo das fronteiras fixos e móveis		25%	
Regime de Trânsito Especial: disposições especiais para um regime de trânsito entre a Lituânia e a Rússia			10%

Fonte: TCE, com base nos relatórios anuais de execução de 2020 dos Estados-Membros.

5.8. A execução das políticas e as despesas do FSI-Fronteiras e Vistos exigem uma estreita coordenação e cooperação entre a Comissão, as agências da UE (em especial a Frontex) e as autoridades nacionais responsáveis pelas alfândegas (no exercício de tarefas relacionadas com as fronteiras), os vistos, a imigração e a gestão das fronteiras. Em especial, a Frontex deve ser consultada sobre os programas nacionais, as despesas relacionadas com a gestão integrada das fronteiras e a aquisição de meios de transporte e equipamento para operações conjuntas⁴.

5.9. Os controlos nas fronteiras e a execução das atividades do FSI podem sofrer os efeitos de acontecimentos fora do controlo dos governos nacionais, tais como os impactos sanitários da pandemia de COVID-19, as questões de segurança relacionadas com as ameaças terroristas e os movimentos imprevistos de migrantes provenientes de fora da UE.

⁴ Regulamento (UE) nº 514/2014, artigo 9º, nº 2, alínea f), e anexo II, número 2.

Avaliação do desempenho do FSI-Fronteiras e Vistos







Observações gerais

5.10. A [figura 5.5](#) apresenta a síntese do Tribunal sobre todos os indicadores constantes da declaração sobre o programa do FSI-Fronteiras e Vistos e a [figura 5.6](#) mostra o indicador do objetivo geral deste instrumento. A [figura 5.8](#) e a [figura 5.9](#) apresentam as sínteses específicas do Tribunal respeitantes aos indicadores dos dois objetivos específicos do instrumento. No relatório sobre o desempenho do orçamento da UE relativo ao exercício de 2019⁵, o Tribunal enunciou algumas reservas gerais que se aplicam 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 considera se, ou em que medida, um indicador está associado às ações e aos objetivos do FSI-Fronteiras e Vistos ou se o objetivo definido para o indicador tem um nível de ambição suficiente. Por conseguinte, é apenas um primeiro passo na análise do desempenho do instrumento. O Tribunal não auditou a fiabilidade dos dados subjacentes (no entanto, analisou-a no [relatório sobre o desempenho relativo ao exercício de 2019](#))⁶.

⁵ [Relatório sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2019](#), ponto 1.24.

⁶ [Ibid.](#), pontos 1.13 a 1.23.

Figura 5.5 – Síntese de todos os indicadores da declaração sobre o programa relativa ao FSI-Fronteiras e Vistos

Objetivo (*)	Total	Realizações				Resultados				Impacto			
		Subtotal			?	Subtotal			?	Subtotal			?
OG 1	1									1	—	1	
OE 1	5	3	—	1	—	2	—	2					
OE 2	6	4	—	2	—	1		—	1	1		—	1
Total	12	7	—	3	—	3	—	2	—	2	—	1	—

(*) A lista de todos os objetivos encontra-se no anexo 5.1.

Legenda:

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

Existem diferenças acentuadas na execução dos programas nacionais

5.11. As informações financeiras publicadas no RAGE e nas declarações sobre os programas consolidam taxas de dotação e de absorção muito diferentes em relação aos programas nacionais dos Estados-Membros:

- o com base nos critérios de dotação estipulados na regulamentação, 43% (mil milhões de euros) do financiamento em regime de gestão partilhada proveniente do instrumento (2,4 mil milhões de euros) são atribuídos a quatro Estados-Membros (Grécia, Itália, Espanha e Lituânia);
- o até ao final de 2020, apenas tinham sido pagas 55% das dotações dos programas nacionais⁷. As despesas por país eram muito variáveis, oscilando entre 18% e 79% das suas dotações. Os Estados-Membros comunicaram os seguintes problemas que atrasaram a utilização dos fundos⁸:
 - o atrasos na contratação causados por fatores como o reduzido número de candidatos, cadernos de encargos complexos e normas técnicas mínimas,

⁷ Declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022 [em inglês], p. 1006.

⁸ Relatórios anuais de execução de 2020 dos Estados-Membros.

resultando, por exemplo, na necessidade de novas especificações técnicas e de cancelamento de procedimentos de contratação;

- o a rigidez da legislação tornou difícil reorientar as dotações nacionais para aumentar o financiamento de projetos com sistemas informáticos, resultando em taxas de absorção de fundos mais baixas;
- o a inércia de alguns Estados-Membros quanto à coordenação para a criação de consulados em países terceiros (por exemplo, a criação de um gabinete Schengen comum em países terceiros);
- o outros fatores que escapam ao controlo das autoridades de execução, designadamente a COVID-19, a interdependência com outros projetos em atraso, o número crescente de recursos interpostos relativamente a contratos públicos e obstáculos administrativos e culturais em países terceiros.

Existem algumas lacunas nas informações sobre o desempenho do FSI-Fronteiras e Vistos

5.12. A ação a nível da UE ("ações da União") e a ajuda de emergência, que representam 19% das dotações do FSI-Fronteiras e Vistos, não são abrangidas pelo quadro de desempenho. Na ausência de um requisito legal, a Comissão ainda não elaborou um quadro de acompanhamento do desempenho para estas ações. Por conseguinte, há poucas informações agregadas sobre o desempenho relativamente a um montante total de 553 milhões de euros.

5.13. 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 FSI-Fronteiras e Vistos.

5.14. Mais de metade (7 em 12) dos indicadores do FSI-Fronteiras e Vistos publicados no RAGE e nas declarações sobre os programas são indicadores de realizações e, por conseguinte, representam uma medida da execução operacional do instrumento, que está estreitamente relacionada com a taxa de execução orçamental. Além dos dados constantes da avaliação intercalar de 2018 do FSI (ver [figura 5.2](#)), realizada numa altura em que a execução era lenta, não foram comunicadas informações sobre a concretização dos objetivos operacionais (ver [anexo 5.1](#)). Existe um desfasamento temporal inevitável entre as despesas no âmbito de um programa plurianual e a observação dos seus efeitos. No final de 2020, 45% da dotação do FSI-Fronteiras e Vistos ainda não tinha sido paga pelos Estados-Membros, sendo por

isso provável que muitos resultados se materializem após 2020. Os Estados-Membros apresentarão avaliações *ex post* à Comissão até ao final de 2023.

Os indicadores de desempenho publicados no RAGE dão uma imagem otimista do desempenho do FSI-Fronteiras e Vistos

5.15. Os indicadores-chave de desempenho escolhidos para publicação no RAGE 2020 mostram progressos significativos na realização dos objetivos do FSI-Fronteiras e Vistos, indicando uma concretização superior a 100% (ver ponto [5.16](#) sobre a forma como um nível excecional de realizações num número reduzido de países pode alterar o desempenho global do OE 2.2 e do OE 1.4). Estes indicadores, juntamente com a descrição das atividades financiadas pelo FSI-Fronteiras e Vistos, dão uma visão otimista dos progressos alcançados. Não são apresentados indicadores, menos encorajadores, relativos à formação e ao reforço das capacidades dos consulados e dos guardas de fronteira dos Estados-Membros.

5.16. Uma vez que os indicadores de desempenho publicados agregam os resultados comunicados pelos Estados-Membros, o desempenho excecional de um número reduzido de países leva a um quadro global positivo:

- o o desenvolvimento comunicado de 2 680 consulados no âmbito do OE 1.4 (meta para 2020: 923) deve-se principalmente à comunicação, por quatro países, de mais de 500 consulados cada (Alemanha, Espanha, Grécia e Itália). Sem estes países, a meta global reduz-se para 641 e o progresso até à data desce de 290% para 85%;
- o França comunicou resultados excecionais no âmbito do OE 2.2 na modernização ou desenvolvimento de infraestruturas de controlo fronteiriço (14 735 elementos, em comparação com uma meta de 4 000), o que contribuiu grandemente para a superação, com 33 516 elementos modernizados ou desenvolvidos em comparação com a meta global de 19 902. Excluindo França, a concretização global teria sido de 18 781 elementos, em comparação com uma meta de 15 902;
- o se forem excluídos os três países (França, Eslovénia e Noruega) que comunicaram um desenvolvimento excecional das atividades de cooperação consular no âmbito do OE 1.1, a taxa de progresso até à data diminui de 294% (430; meta: 146) para 121%;
- o dos 759 lugares de funcionários consulares especializados colocados em países terceiros indicados no âmbito do OE 1.3 (meta: 395), 679 foram comunicados por

apenas quatro países (Áustria, Alemanha, Grécia e Países Baixos). Sem estes países, a taxa de progresso até à data desce de 192% para 28%.

O indicador relativo ao objetivo geral do FSI-Fronteiras e Vistos regista progressos suficientes, mas é influenciado por vários fatores externos

Figura 5.6 – Síntese do indicador relacionado com o objetivo geral

Síntese de todos os indicadores

Registam progressos suficientes?	Realizações	Resultados	Impacto	TOTAL
Sim			1	1
Não				
Não é claro ?				
TOTAL			1	1

Pormenores sobre um indicador selecionado

Indicador	Grau de concretização da meta
Migrantes em situação irregular detidos nas fronteiras externas da UE Impacto	100% (2020) Sem objetivo intermédio

Legenda:

Tipo de meta



Quantitativa



Qualitativa



Sem meta ou meta pouco clara

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos



Sim



Não

A avaliação da Comissão sobre o progresso corresponde aproximadamente à do TCE?



Sim



Não

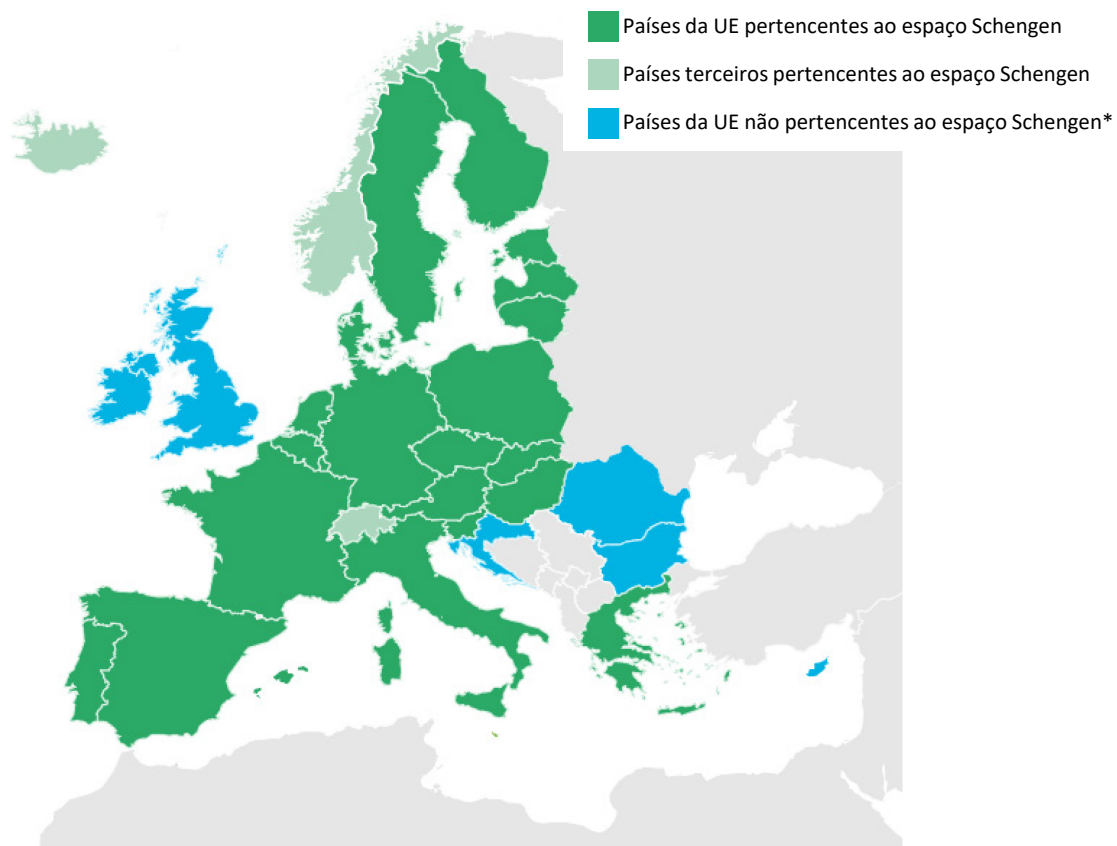
A explicação pormenorizada desta síntese e a metodologia do Tribunal encontram-se no apêndice, pontos 15 a 23.

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

5.17. O FSI-Fronteiras e Vistos tem por objetivo geral contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União. A crise migratória exerceu uma enorme pressão nas fronteiras externas da UE, levando alguns Estados-Membros a reintroduzir controlos nas fronteiras internas e a intensificar outras iniciativas de resposta. O FSI-Fronteiras e Vistos assistiu os Estados-Membros neste esforço com um aumento do financiamento. Porém, é difícil isolar e avaliar a eficácia do programa na concretização deste objetivo, que é também influenciado por vários fatores externos. O mesmo se aplica ao indicador geral de impacto definido para a avaliação do objetivo geral (ver [figura 5.6](#)). Embora as despesas e atividades do programa possam contribuir para deter migrantes em situação irregular nas fronteiras externas da UE, o número de migrantes depende de fatores externos altamente voláteis que escapam ao controlo da União.

Apoio a uma política comum de vistos

5.18. O FSI-Fronteiras e Vistos tem por finalidade incentivar o desenvolvimento de uma política comum que permita a livre circulação no espaço Schengen tanto para os nacionais da UE, como para os nacionais de países terceiros titulares de um visto ([figura 5.7](#)). A [figura 5.8](#) apresenta uma síntese dos indicadores constantes da declaração sobre o programa relacionados com o objetivo específico 1 – "Apoio a uma política comum de vistos".

Figura 5.7 – Mapa do espaço Schengen

* O Reino Unido participou nestes programas até ter deixado de ser membro da UE em 31.1.2020.

Fonte: TCE, com base em dados do Parlamento Europeu – estudo PE 658.699, *The state of play of Schengen governance*, novembro de 2020, p. 16.

Figura 5.8 – Síntese dos indicadores relacionados com a política comum de vistos

Síntese de todos os indicadores

Registam progressos suficientes?	Realizações	Resultados	Impacto	TOTAL
Sim	1	2		3
Não	2			2
Não é claro (*) ?				
TOTAL	3	2		5

Pormenores sobre indicadores específicos

Indicador		Grau de concretização da meta
Atividades de cooperação consular realizadas com o apoio do FSI	Resultados	Objetivo intermédio 50% (2017)
Pessoal formado no domínio da política comum de vistos com financiamento do FSI	Realizações	Objetivo intermédio 50% (2017)
Cursos de formação sobre a política comum de vistos financiados pelo FSI	Realizações	Objetivo intermédio 50% (2017)
Lugares especializados em países terceiros apoiados pelo FSI	Realizações	Objetivo intermédio 50% (2017)
Consulados desenvolvidos ou melhorados com a ajuda do FSI	Resultados	Objetivo intermédio 50% (2017)

Legenda:

Tipo de meta



Quantitativa



Qualitativa



Sem meta ou meta pouco clara

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

A avaliação da Comissão sobre o progresso corresponde aproximadamente à do TCE?



Sim



Não

A explicação pormenorizada desta síntese e a metodologia do Tribunal encontram-se no apêndice, pontos 15 a 23.

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

5.19. A política comum de vistos incide apenas nos vistos de curta duração. As autorizações de residência e os vistos de longa duração continuam a ser da

competência dos Estados-Membros, que não têm obrigação de partilhar estas informações com outros países (ver ponto 5.31). Por exemplo, os países Schengen ainda utilizam mais de 200 tipos diferentes de autorizações de residência e vistos nacionais para permitir que nacionais de países terceiros entrem e viajem no espaço Schengen; no seu Relatório Especial sobre os sistemas de informação para o controlo das fronteiras da UE, o Tribunal constatou que, só em 2017, foram emitidas quase 2,7 milhões de autorizações desse tipo⁹. Por conseguinte, o FSI-Fronteiras e Vistos apenas pode contribuir para o tratamento coerente e eficiente de algumas das autorizações utilizadas para entrar na União.

O FSI-Fronteiras e Vistos contribuiu para um tratamento eficiente dos vistos, mas o seu incentivo à aplicação coerente do acervo através da formação é insuficiente

5.20. Ao financiar a modernização de 2 680 consulados (290% da meta de 2020), o FSI-Fronteiras e Vistos contribuiu para a criação de centros de tratamento de vistos mais seguros e eficientes. Inicialmente, os Estados-Membros mostraram-se relutantes em criar atividades consulares e centros de vistos comuns, apesar dos incentivos financeiros do FSI-Fronteiras e Vistos¹⁰. Embora tenham sido desenvolvidas 430 atividades consulares comuns (295% da meta de 2020), este número deve-se principalmente ao desempenho excecional de três Estados-Membros (ver ponto 5.16). Além disso, o FSI-Fronteiras e Vistos tem sido fundamental para o desenvolvimento dos sistemas informáticos da política comum de vistos¹¹ (ver também, mais abaixo, a secção sobre o OE 2).

5.21. Contudo, até à data, 4 322 pessoas (38% da meta de 2020) receberam formação sobre a política comum de vistos, tendo sido realizadas 12 386 horas de formação (7% da meta de 2020). Embora as taxas de execução da formação tenham variado consideravelmente entre países, a média é de apenas 3 horas de formação recebida, em comparação com 16 horas previstas. A baixa execução aumentaria o risco de os pedidos de visto Schengen não serem tratados de forma harmonizada (em

⁹ Relatório Especial 20/2019, *Sistemas de informação da UE que apoiam o controlo das fronteiras – um instrumento sólido, mas os dados precisam de ser mais completos e atempados*, pontos 59 a 62 e 73.

¹⁰ SWD(2018) 340 final, *Interim Evaluation of the Internal Security Fund - Borders and Visa 2014-2017*, secção 5.1.1, ponto 5.

¹¹ SWD(2018) 340 final, *Interim Evaluation of the Internal Security Fund - Borders and Visa 2014-2017*, secção 5.1.1, ponto 1.

especial quanto à determinação da validade dos vistos e documentos comprovativos), fazendo com que os nacionais de países terceiros sejam tratados de forma diferente¹².




Apoio à gestão integrada das fronteiras

5.22. A *figura 5.9* apresenta uma síntese dos indicadores das declarações sobre os programas ligados ao OE 2 – "Apoio à gestão integrada das fronteiras".













¹² COM(2020) 779 final, Relatório [...] relativo ao funcionamento do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen, pp. 8-9.

Figura 5.9 – Síntese dos indicadores relacionados com a gestão integrada das fronteiras

Síntese de todos os indicadores

Registam progressos suficientes?	Realizações	Resultados	Impacto	TOTAL
Sim 	 2			 2
Não 	 1	 1	 1	 3
Não é claro 	 1			 1
TOTAL	4	1	1	6

Pormenores sobre indicadores específicos

Indicador		Grau de concretização da meta		
Pessoal formado no domínio da gestão de fronteiras com o apoio do FSI	Realizações	 123	86% (2020) 2013 ————— 2022	Objetivo intermédio 50% (2017) 
Cursos de formação sobre gestão de fronteiras apoiados pelo FSI	Realizações	 123	39% (2020) 2013 ————— 2022	Objetivo intermédio 50% (2017)  ≈
Infraestruturas e meios de controlo das fronteiras instalados ou modernizados com a ajuda do FSI	Realizações	 123	100% (2020) 2013 ————— 2022	Objetivo intermédio 53% (2017)  ≈
Passagens das fronteiras externas através de portas de controlo automatizado das fronteiras financiadas pelo FSI	Resultados	 123	30% (2020) 2013 ————— 2022	Sem objetivo intermédio  ≠
Infraestruturas nacionais de vigilância de fronteiras instaladas/desenvolvidas no âmbito do Eurosur	Realizações	 123	100% (2020) Não especificado ————— 2022	Objetivo intermédio 100% (2017)  ≈
Incidentes notificados pelos Estados-Membros ao Quadro de Situação Europeu	Impacto	 123	60% (2020) 2013 ————— 2022	Objetivo intermédio 50% (2017)  ≈

Legenda:

Tipo de meta



Quantitativa



Qualitativa



Sem meta ou meta pouco clara

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

A avaliação da Comissão sobre o progresso corresponde aproximadamente à do TCE?



Sim



Não

A explicação pormenorizada desta síntese e a metodologia do Tribunal encontram-se no apêndice, pontos 15 a 23.

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

O FSI-Fronteiras e Vistos tem melhores resultados na modernização dos sistemas e equipamentos informáticos do que na formação dos guardas de fronteira para os utilizar

5.23. A modernização dos sistemas informáticos, equipamentos e infraestruturas utilizados no controlo dos vistos e das fronteiras cria verdadeiramente um valor acrescentado da UE. Ao aumentar a eficiência e a eficácia dos controlos nas fronteiras, a modernização pode melhorar a experiência dos visitantes em viagens legítimas. Os benefícios que traz dependem da formação adequada dos guardas de fronteira¹³, pelo que as insuficiências a este nível podem fazer com que não se concretize todo o potencial destas melhorias. Na avaliação do SIS II realizada pela própria Comissão¹⁴, concluiu-se que, apesar do seu extraordinário sucesso em termos operacionais e técnicos, o sistema não estava a ser plenamente utilizado.

5.24. Até ao final de 2020, tinham sido instalados ou modernizados 33 516 equipamentos e infraestruturas de controlo das fronteiras com o apoio do FSI-Fronteiras e Vistos, muito acima da meta de 2020, que era de 19 902. À mesma data, 29 903 pessoas (86% da meta de 2020) tinham tido, em média, um pouco mais de 4 horas de formação sobre aspetos da gestão das fronteiras, embora as taxas de formação variassem consideravelmente entre países. Para o mesmo indicador, alguns Estados-Membros comunicaram horas de formação, dias de formação ou o número de cursos de formação, pelo que os valores agregados não são comparáveis.

5.25. As portas de controlo automatizado das fronteiras, também conhecidas como portas eletrónicas, aumentam a eficiência da passagem das fronteiras (geralmente nos aeroportos), permitindo o controlo de um grande número de passageiros sem intervenção humana e, assim, libertando os guardas de fronteira para controlos mais aprofundados sempre que necessário. Embora se tenham registado melhorias nos valores da variação homóloga da passagem de fronteiras através de portas eletrónicas, de 2% da meta em 2015 para 30% em 2020, é improvável que a meta seja alcançada em 2022.

5.26. Um elemento claro do valor acrescentado da UE proporcionado pelo fundo é a possibilidade de os países utilizarem o financiamento do FSI-Fronteiras e Vistos para adquirir equipamento de vigilância das fronteiras e disponibilizá-lo à Frontex para operações conjuntas. A declaração sobre o programa respeitante a 2020 indica

¹³ Relatório Especial 20/2019, ponto 23.

¹⁴ COM(2016) 880 final sobre a avaliação do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II), pontos 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.3.7, 4.3.8 e 4.3.9.

autorizações no valor de 337 milhões de euros e pagamentos declarados até esse ano de 141 milhões de euros no âmbito desta rubrica.

O FSI-Fronteiras e Vistos permitiu o desenvolvimento dos sistemas necessários para a gestão integrada das fronteiras

5.27. O FSI-Fronteiras e Vistos prestou um apoio muito relevante ao desenvolvimento, manutenção, expansão e interoperabilidade de quatro dos sistemas informáticos em utilização na gestão das fronteiras (Eurosur, SIS II, VIS e Eurodac)¹⁵ e aos sistemas SES e ETIAS, que ainda estão em desenvolvimento (ver figura 5.10). Em maio de 2019, foi adotado um pacote de interoperabilidade que liga estes sistemas, embora não esteja prevista a conclusão do projeto antes do final de 2023.

¹⁵ A que acresce o registo de identificação dos passageiros (PNR), um sistema informático financiado pelo FSI-Polícia que está interligado com o *software* do FSI-Fronteiras.

Figura 5.10 – Sistemas de informação da UE para a segurança das fronteiras

Antes da fronteira

- vigilância das fronteiras externas
- quadro para o intercâmbio de informações, quadros de situação e instrumentos de supervisão
- gerido pela Frontex



Eurosur



PNR*

- dados dos passageiros dos voos
- utilizadores públicos e privados (companhias aéreas)
- sistema descentralizado, gerido pelos diferentes países

Na fronteira

Sistemas atuais

Permite o registo de requerentes de asilo e migrantes em situação irregular:

- base de dados de impressões digitais
- utilização para a entrada/saída e processos penais
- gerido pela eu-LISA



Eurodac

Permite consultas sobre pessoas na fronteira:

- informações sobre pessoas desaparecidas ou procuradas
- sistema principal do espaço Schengen
- utilização para a entrada/saída e processos penais
- gerido pela eu-LISA



SIS

Permite o controlo dos titulares de vistos:

- apoia o procedimento de pedido de visto
- utilizado para verificar os vistos Schengen
- gerido pela eu-LISA



VIS

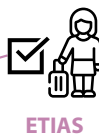
Sistemas futuros

entradas e saídas de nacionais de países terceiros no contexto de estadas de curta duração no espaço Schengen



SES

nacionais de países terceiros isentos da obrigação de visto para estadas de curta duração



ETIAS

nacionais de países terceiros que residem na UE, chegam para uma estada de longa duração ou passam frequentemente as fronteiras externas



Atualização do VIS

* O PNR é financiado exclusivamente pelo FSI-Polícia, não abrangido neste capítulo.

Fonte: TCE.

5.28. Estes sistemas são cruciais para permitir que os controlos nas fronteiras identifiquem as pessoas que constituem uma ameaça para a segurança, permitindo ao mesmo tempo que os visitantes em viagens legítimas passem sem problemas. As bases de dados são consultadas cada vez mais frequentemente. O SIS II, por exemplo, foi consultado 6,7 mil milhões de vezes em 2019, um aumento em relação às 4 mil

milhões de consultas em 2016¹⁶. Embora as passagens irregulares das fronteiras tenham diminuído, de 149 000 em 2018 para 142 000 em 2019 e depois para 125 000 em 2020, o número de nacionais de países terceiros presentes nas fronteiras externas a quem foi recusada a entrada aumentou de forma constante, passando de 297 860 em 2015 para 689 065 em 2019¹⁷, o que indica que os sistemas de gestão das fronteiras estão a contribuir para que os controlos fronteiriços sejam realizados de forma eficaz.

5.29. À data da sua auditoria aos sistemas de informação da UE no domínio do controlo das fronteiras, em 2019¹⁸, o Tribunal constatou que os países abrangidos pela auditoria dedicaram entre 3% e 29% das suas dotações do FSI aos cinco sistemas auditados.

5.30. Foram reservados significativos recursos financeiros e outros para os sistemas informáticos de gestão das fronteiras. O financiamento teve origem em várias fontes: orçamentos nacionais, programas nacionais do FSI-Fronteiras e Vistos e do FSI-Polícia, rubricas específicas do orçamento da UE e agências. Porém, não existe uma visão global dos custos totais para o orçamento da União até à data, pois as únicas informações disponíveis estão dispersas por vários documentos que abrangem diferentes períodos.

O contributo do FSI-Fronteiras e Vistos para a gestão eficaz das fronteiras depende da inserção de informações fiáveis, pertinentes e atualizadas nos sistemas informáticos pelos Estados-Membros

5.31. Para que sejam possíveis controlos eficientes e eficazes dos vistos e das fronteiras, é essencial que os sistemas informáticos utilizados nos controlos fronteiriços funcionem corretamente e utilizem informações fiáveis, pertinentes e atualizadas. As questões expostas em seguida podem reduzir o impacto da contribuição do FSI-Fronteiras e Vistos para a eficácia da gestão das fronteiras.

- O SIS II é o sistema de segurança e de gestão das fronteiras mais utilizado e de maior dimensão. Permite às autoridades nacionais inserir e consultar alertas relativos a pessoas e objetos. Embora o sistema torne os controlos nas fronteiras

¹⁶ Declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2020 (em inglês), p. 344, e eu-LISA, *SIS II – 2019 Statistics*, p. 6.

¹⁷ Fonte: Eurostat.

¹⁸ Relatório Especial 20/2019, ponto 46.

mais eficazes (ver ponto 5.28), há questões relativas à qualidade dos dados¹⁹ que prejudicam a eficiência e eficácia dos controlos²⁰. Acresce que os guardas de fronteira poderiam consultar o SIS II de forma mais sistemática²¹: num inquérito de 2019, o Tribunal constatou que a falta de tempo obriga o pessoal a tomar decisões de entrada/saída sem consultar a base de dados.

- o O VIS liga os consulados em países terceiros a todos os postos de controlo das fronteiras externas dos países Schengen, permitindo aos países trocar dados sobre vistos. Os guardas de fronteira podem verificar se a pessoa que apresenta o visto é o seu titular legítimo, se o visto é autêntico e se a pessoa cumpre os requisitos em matéria de vistos. Contudo, o sistema apenas regista os vistos Schengen de curta duração (ver ponto 5.19) e não existe um registo consolidado de todos os vistos emitidos e controlados²².
- o A declaração sobre o programa relativa ao Eurosur para 2020 mostra que, à data de dezembro de 2014, tinham sido instituídos todos os centros de coordenação nacionais e infranacionais exigidos pelas regras do sistema. Não obstante, a avaliação da Comissão, quatro anos mais tarde, concluiu que vários Estados-Membros ainda não cumpriam integralmente os requisitos, e o Tribunal constatou que os países não tinham aplicado todos os requisitos de forma integral e coerente²³. A eficácia do Eurosur é prejudicada pelo facto de os países não comunicarem todos os incidentes (por número e tipo de informações), não atualizarem prontamente as informações e/ou não partilharem todas as informações. Por conseguinte, é provável que o indicador que mostra o número de incidentes comunicados pelos países esteja subestimado. A Comissão tomou medidas para dar resposta a estas questões, tendo criado regras quanto à obrigação de comunicação de informações pelos Estados-Membros²⁴.

¹⁹ *Ibid.*, pontos 68 a 72.

²⁰ COM(2016) 880 final, ponto 4.3.6.

²¹ Relatório Especial 20/2019, pontos 49 a 54 e 91.

²² *Ibid.*, ponto 91.

²³ Relatório Especial 08/2021, *Apoio da Frontex à gestão das fronteiras externas: ainda não é suficientemente eficaz*, ponto 29 e anexo III.

²⁴ Regulamento de Execução (UE) 2021/581 da Comissão, de 9 de abril de 2021, relativo aos quadros de situação do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), JO L 124 de 12.4.2021, p. 3.

Conclusões

5.32. O FSI-Fronteiras e Vistos prestou um apoio substancial (1,4 mil milhões de euros até à data) para ajudar os Estados-Membros a enfrentar os custos e os desafios decorrentes da criação e do funcionamento de um quadro de gestão integrada das fronteiras e de uma política comum de vistos, numa altura em que a crise migratória exerceu uma enorme pressão sobre as fronteiras externas da União. Não é claro em que medida o programa alcançou o seu objetivo geral de contribuir para um elevado nível de segurança na UE, uma vez que o indicador que mede o progresso rumo a este objetivo é influenciado por vários fatores externos (ver ponto [5.17](#)).

5.33. Até ao final de 2020, tinham sido pagas 55% das dotações dos programas nacionais. Verificavam-se grandes diferenças nas taxas de absorção do financiamento do FSI-Fronteiras e Vistos pelos Estados-Membros, com variações entre 18% e 79%. Por conseguinte, é provável que muitos resultados se materializem após 2020. As ações da União e a ajuda de emergência, que representam 19% das dotações do FSI-Fronteiras e Vistos, não são abrangidas pelo quadro de desempenho (ver pontos [5.11](#) e [5.12](#)).

5.34. Globalmente, 6 dos 12 indicadores do FSI-Fronteiras e Vistos publicados no RAGE e nas declarações sobre os programas registam progressos suficientes para atingir as metas de 2020. Mais de metade (sete) são indicadores de realizações e, por conseguinte, representam uma medida da execução operacional do instrumento. No seu RAGE, a Comissão apresenta os indicadores que mostram progressos significativos na concretização dos objetivos do FSI-Fronteiras e Vistos, mas não os menos encorajadores, relativos à formação e ao reforço das capacidades dos consulados e dos guardas de fronteira. Além disso, uma vez que os indicadores de desempenho publicados agregam os resultados comunicados pelos Estados-Membros, os resultados excecionais de um número reduzido de países dão uma imagem global positiva e uma visão otimista dos progressos até à data (ver pontos [5.10](#) e [5.14](#) a [5.16](#)).

5.35. No que diz respeito ao objetivo específico de apoio a uma política comum de vistos, o FSI-Fronteiras e Vistos contribuiu para a modernização de mais de 2 620 consulados, criando assim centros de tratamento de vistos mais seguros e eficientes. Promoveu igualmente as atividades de cooperação consular entre os Estados-Membros, designadamente a criação de centros comuns de vistos. No entanto, a média de três horas de formação sobre vistos significa que o instrumento não contribuiu suficientemente para a aplicação coerente do acervo através da formação (ver pontos [5.20](#) e [5.21](#)).

5.36. Quanto ao apoio à gestão integrada das fronteiras, o instrumento proporciona valor acrescentado ao permitir que os países modernizem e instalem infraestruturas de vigilância das fronteiras, incluindo importantes sistemas informáticos utilizados para os controlos fronteiriços. Contudo, para que a gestão das fronteiras seja eficaz, as informações contidas nesses sistemas devem ser fiáveis, pertinentes e atualizadas. As provas demonstram que a qualidade dos dados é uma questão recorrente e que os sistemas podem ser utilizados no quotidiano. Formar adequadamente os guardas de fronteira é também essencial para garantir que é retirado todo o potencial dos novos desenvolvimentos e ferramentas financiados pelo instrumento. Não obstante, as metas relativas à formação não foram atingidas e os valores agregados comunicados pelos Estados-Membros não são comparáveis (ver pontos [5.23](#) a [5.31](#)).

Anexos

Anexo 5.1 – Objetivos do Fundo para a Segurança Interna – Fronteiras e Vistos

Objetivo geral			
Objetivo	Texto integral do objetivo	Designação abreviada (e sigla)	Representado na amostra do Tribunal?
Objetivo geral 1	Contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União, facilitando simultaneamente as viagens efetuadas de forma legítima, através de um nível de controlo uniforme e elevado das fronteiras externas e de um processamento eficiente dos vistos de Schengen, em conformidade com o compromisso da União para com as liberdades fundamentais e os direitos humanos.	Assegurar um elevado nível de segurança na União (OG 1)	Sim
Objetivos específicos			
Objetivo	Texto integral do objetivo	Designação abreviada (e sigla)	Representado na amostra do Tribunal?
Objetivo específico 1	Apoiar uma política comum de vistos a fim de facilitar as viagens efetuadas de forma legítima, oferecer uma elevada qualidade de serviço aos requerentes de vistos, assegurar o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros e combater a imigração ilegal.	Apoio a uma política comum de vistos (OE 1)	Sim
Objetivo específico 2	Apoiar a gestão integrada das fronteiras (...), de forma a assegurar, por um lado, um	Apoio à gestão integrada das	Sim

Objetivos específicos			
Objetivo	Texto integral do objetivo	Designação abreviada (e sigla)	Representado na amostra do Tribunal?
	nível uniforme e elevado de controlo e de proteção das fronteiras externas (...) e, por outro lado, a passagem sem problemas das fronteiras externas em conformidade com o acervo de Schengen, garantindo simultaneamente o acesso à proteção internacional a quem dela necessite, de acordo com as obrigações assumidas pelos Estados-Membros no domínio dos direitos humanos, incluindo o princípio da não repulsão.	fronteiras (OE 2)	
Objetivos operacionais do FSI-Fronteiras e Vistos			
Objetivo	Texto integral do objetivo	Designação abreviada (e sigla)	Representado na amostra do Tribunal?
a)	Promover o desenvolvimento, aplicação e fiscalização de políticas com vista a assegurar a ausência de controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas, e a exercer o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas.		Sim
b)	Criar progressivamente um sistema de gestão integrada das fronteiras externas baseado na solidariedade e na responsabilidade, nomeadamente através dos seguintes meios:		Sim

Objetivos operacionais do FSI-Fronteiras e Vistos			
Objetivo	Texto integral do objetivo	Designação abreviada (e sigla)	Representado na amostra do Tribunal?
	<p>i) o reforço dos sistemas de controlo e vigilância das fronteiras externas e da cooperação entre guardas de fronteira, alfândegas, as autoridades responsáveis pela migração, as autoridades responsáveis pelo asilo e as outras autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros nas fronteiras externas, incluindo a fronteira marítima;</p> <p>ii) a tomada de medidas no interior do território relativas à gestão das fronteiras externas e das medidas de acompanhamento necessárias em matéria de segurança dos documentos, gestão de identidades e interoperabilidade do equipamento técnico adquirido;</p> <p>iii) quaisquer medidas que contribuam também para a prevenção e a luta contra a criminalidade transfronteiriça nas fronteiras externas relativas à circulação de pessoas, incluindo o tráfico e o contrabando de seres humanos;</p>		
c)	Promover o desenvolvimento e a aplicação de uma política comum em matéria de vistos e outras autorizações de residência de curta duração, assim como diferentes formas de cooperação consular, a fim		Sim

Objetivos operacionais do FSI-Fronteiras e Vistos			
Objetivo	Texto integral do objetivo	Designação abreviada (e sigla)	Representado na amostra do Tribunal?
	de assegurar uma melhor cobertura consular e práticas harmonizadas de emissão de vistos.		
d)	Criar e colocar em funcionamento sistemas informáticos e a respetiva infraestrutura, assim como equipamento que apoie a política comum de vistos, os controlos nas fronteiras e a vigilância de fronteiras nas fronteiras externas e que respeite plenamente a legislação relativa à proteção de dados pessoais.		Sim
e)	Reforçar o conhecimento da situação nas fronteiras externas e a capacidade de reação dos Estados-Membros.		Sim
f)	Assegurar a aplicação eficiente e uniforme do acervo da União em matéria de fronteiras e vistos, incluindo o funcionamento efetivo do mecanismo de avaliação e controlo de Schengen.		Sim
g)	Reforçar as ações dos Estados-Membros que contribuam para aumentar a cooperação entre Estados-Membros ativos em países terceiros no que respeita o fluxo de nacionais de países terceiros para o território dos Estados-Membros, incluindo a prevenção e a luta contra a imigração ilegal, assim como a		Sim

Objetivos operacionais do FSI-Fronteiras e Vistos			
Objetivo	Texto integral do objetivo	Designação abreviada (e sigla)	Representado na amostra do Tribunal?
	cooperação com países terceiros nesses domínios, em plena coerência com os objetivos e princípios da ação externa e da política humanitária da União.		

Fonte: Regulamento (UE) nº 515/2014.

Capítulo 6

Europa Global

Índice

	Pontos
Introdução	6.1.-6.10.
Breve descrição do domínio "Europa Global"	6.1.-6.2.
Âmbito e método	6.3.-6.6.
Finalidade e funcionamento visado do IPA II	6.7.-6.10.
Avaliação do desempenho do IPA II, com base nas informações publicadas sobre o desempenho	6.11.-6.49.
Observações gerais	6.11.-6.30.
A maioria dos indicadores regista progressos insuficientes ou que não são claros	6.12.-6.16.
A abordagem setorial foi uma opção estratégica para melhorar o desempenho do IPA II, mas não pôde ser aplicada de forma coerente	6.17.-6.20.
Por vezes, a gestão indireta pelos países beneficiários afetou negativamente a eficiência operacional	6.21.-6.23.
O IPA II respondeu de forma flexível para ajudar a atenuar as crises	6.24.-6.25.
Existem algumas lacunas nas informações sobre o desempenho do IPA II	6.26.-6.30.
Reformas políticas	6.31.-6.39.
A execução das reformas políticas é geralmente lenta	6.32.-6.36.
O apoio da UE tem sido mais eficaz na promoção de reformas fundamentais do que na garantia da execução	6.37.-6.39.
Desenvolvimento económico, social e territorial	6.40.-6.43.
O IPA II deu um contributo para os setores agroalimentar e do desenvolvimento rural, mas inferior ao previsto	6.41.-6.43.
Alinhamento com o acervo e gestão dos fundos da UE	6.44.-6.49.
Os beneficiários do IPA II realizaram alguns progressos em matéria de alinhamento, mas estão disponíveis poucas informações sobre o seu grau de preparação para gerirem os fundos da UE	6.45.-6.49.
Conclusões	6.50.-6.55.
Anexos	
Anexo 6.1 – Objetivos do IPA II	

Introdução

Breve descrição do domínio "Europa Global"

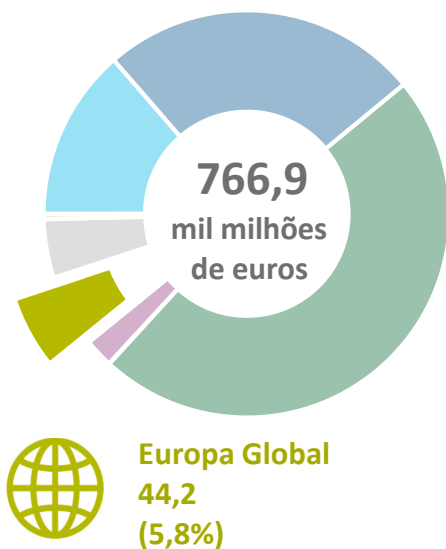
6.1. A rubrica 4 "Europa Global" do *Quadro Financeiro Plurianual* (QFP) para 2014-2020 abrange as despesas da globalidade das *ações externas* financiadas pelo orçamento geral da UE. Estas políticas têm por objetivo:

- 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 do alargamento e da vizinhança;
- promover a solidariedade europeia em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelo Homem;
- melhorar a prevenção de crises e a resolução de conflitos, manter a paz, reforçar a segurança internacional e promover a cooperação internacional;
- promover os interesses mútuos e da UE no estrangeiro.

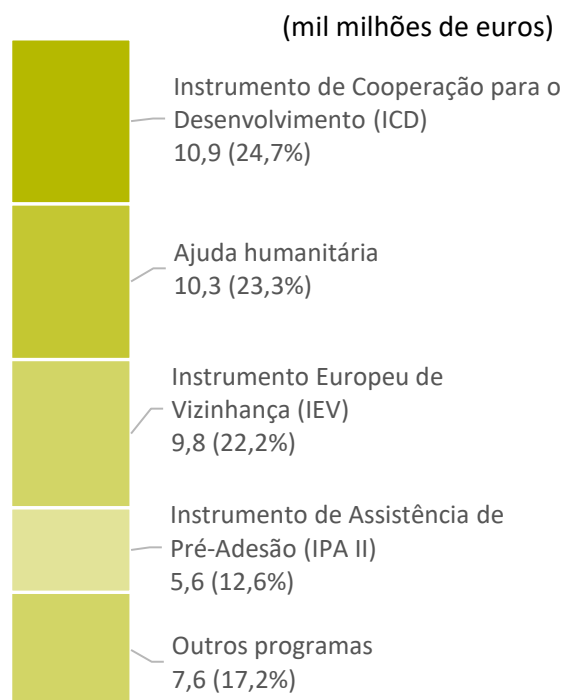
6.2. O total das despesas previstas nesta rubrica do QFP para 2014-2020 ascende a 66,3 mil milhões de euros, dos quais 44,2 mil milhões de euros foram pagos até ao final de 2020 (ver [figura 6.1](#)).

Figura 6.1 – "Europa Global": pagamentos efetuados em 2014-2020 com base nas autorizações do período

i) em percentagem de todas as rubricas do QFP



ii) repartidos por cada programa



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

Âmbito e método

6.3. Dos 15 *programas* ao abrigo da "Europa Global", o Tribunal selecionou um: o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão II (IPA II), que representa 12,6% (5,6 mil milhões de euros) do total dos pagamentos realizados até ao final de 2020 relativamente a esta rubrica do QFP. O objetivo consistiu em determinar a quantidade de informações de *desempenho* pertinentes que estavam disponíveis e, com base nessas informações, avaliar o desempenho dos programas de despesas da UE. Este procedimento vem na sequência da cobertura pelo Tribunal, [no relatório sobre o desempenho relativo ao exercício de 2019](#), do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento e do Instrumento Europeu de Vizinhaça, que representaram 44,8% do total dos pagamentos até ao final de 2019.

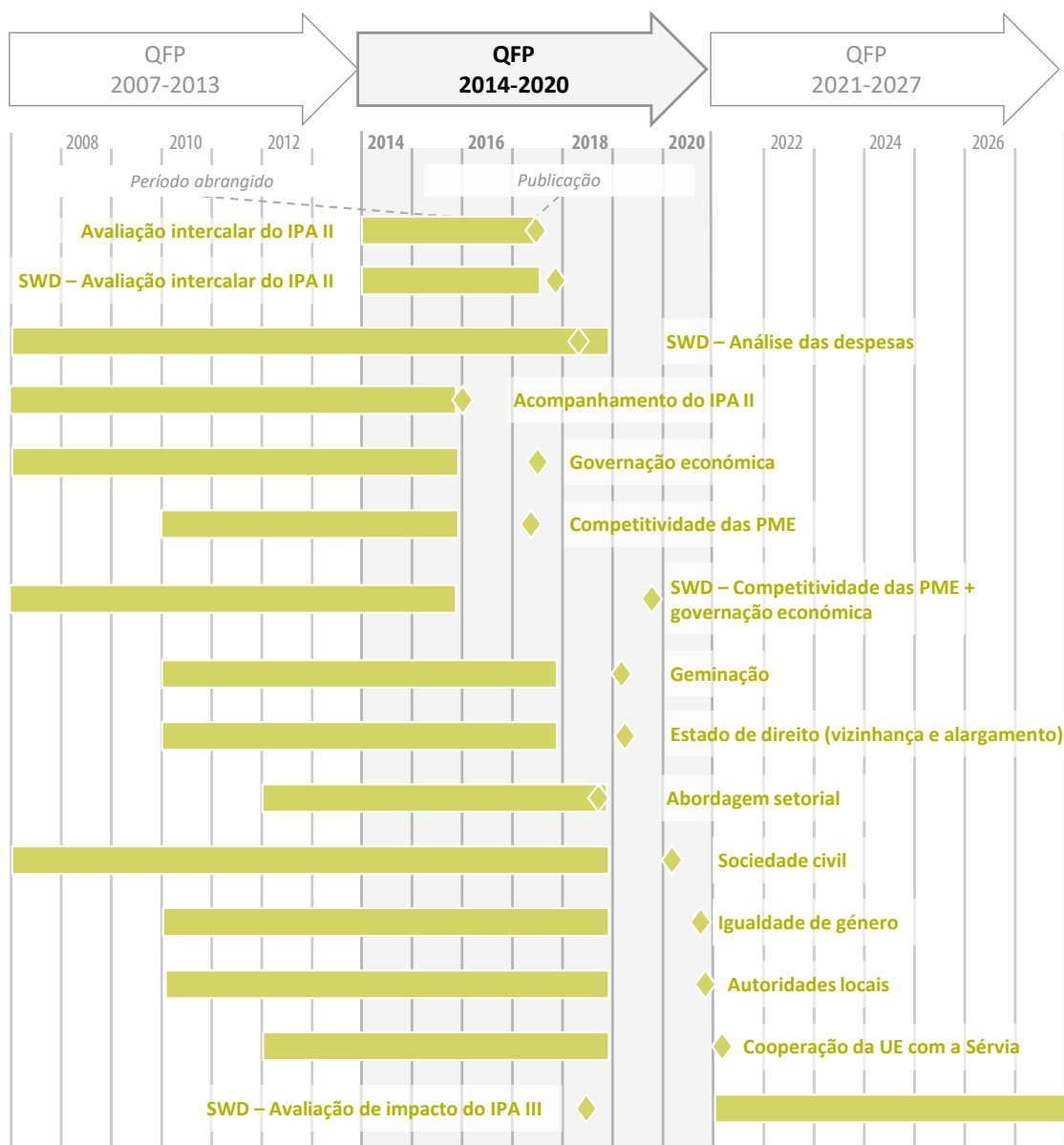
6.4. O Tribunal elaborou este capítulo utilizando as informações da Comissão Europeia sobre o desempenho, que incluíam o [Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução](#) (RAGE) em 2020, as [declarações sobre os programas relativas ao projeto de orçamento para 2022](#), o [Relatório Anual de Atividades \(RAA\)](#) de 2020 da Direção-Geral

da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento (DG NEAR) e avaliações importantes e outros relatórios indicados na [figura 6.2](#). A análise do Tribunal abrangeu também o relatório anual sobre a execução dos instrumentos de financiamento das ações externas da União Europeia, que informa sobre o cumprimento pela UE dos seus *compromissos* globais, com base, entre outros elementos, nos indicadores do quadro de *resultados* da UE para a cooperação internacional e o desenvolvimento e do quadro de desempenho do IPA. O Tribunal verificou a plausibilidade destas informações e comparou-as com as suas próprias constatações, mas não auditou a sua fiabilidade. Para efeitos do presente capítulo e do relatório no seu conjunto, o termo "resultado" corresponde ao termo "efeito" no glossário da ajuda pública ao desenvolvimento¹.

6.5. O Tribunal baseou-se também nos resultados das suas próprias auditorias e análises recentes. O **apêndice** descreve a metodologia utilizada no presente capítulo mais pormenorizadamente.

¹ OCDE, *Glossário da Avaliação e da Gestão Centrada nos Resultados*.

Figura 6.2 – Calendário das principais avaliações e de outros relatórios e períodos abrangidos



Fonte: TCE.

6.6. Cada programa de despesas da UE tem vários objetivos, classificados como gerais ou específicos, definidos na sua legislação de base². O IPA II tem cinco objetivos (um geral e quatro específicos), quatro dos quais são tratados no presente capítulo (ver [anexo 6.1](#)).

² Regulamento (UE) nº 231/2014 que cria um instrumento de assistência de pré-adesão (IPA II).

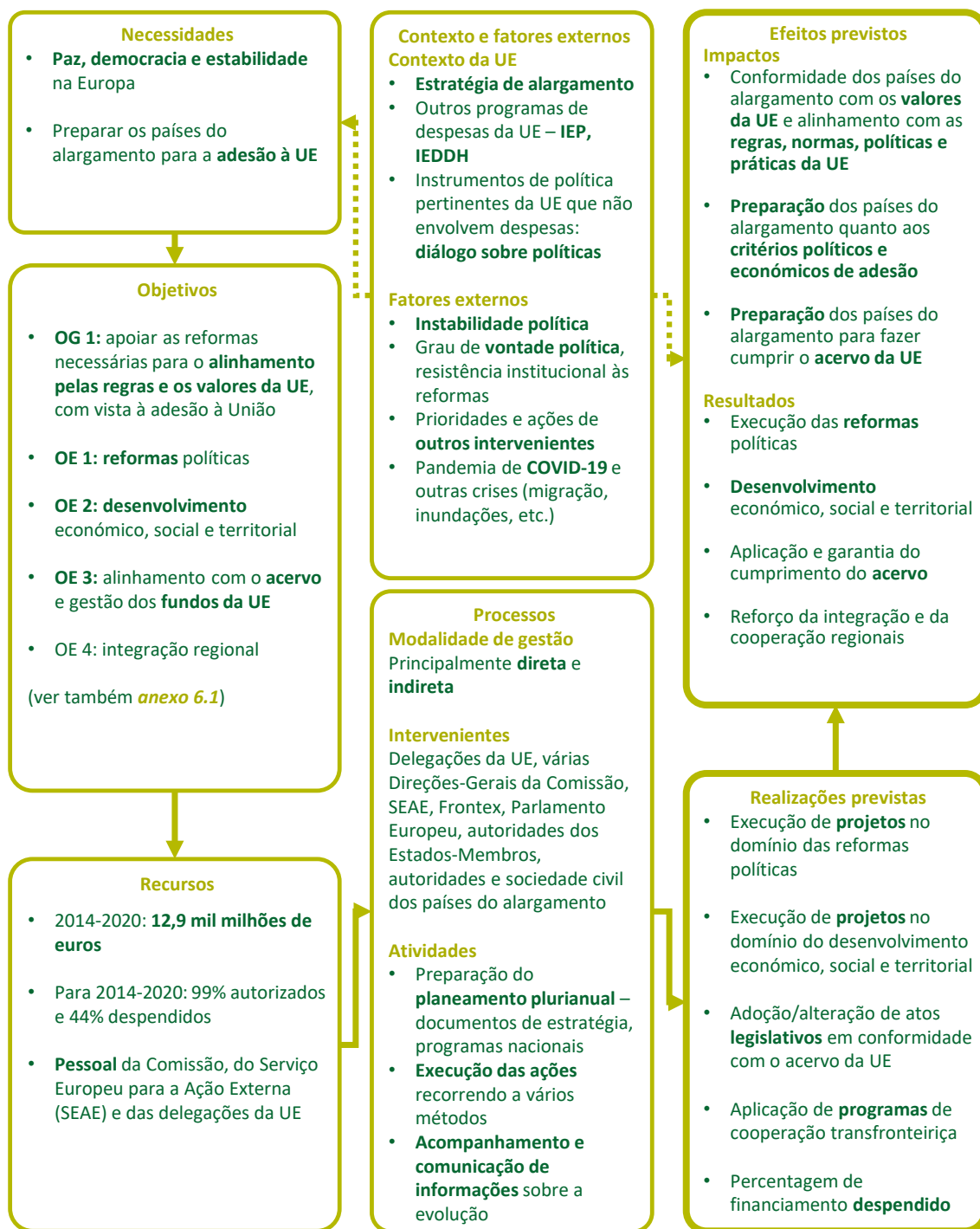
Finalidade e funcionamento visado do IPA II

6.7. O processo de adesão à UE assenta no cumprimento dos três conjuntos de critérios de Copenhaga (critérios políticos, critérios económicos e capacidade administrativa e institucional para aplicar a legislação da UE com eficácia), referidos conjuntamente como o *acervo*³. É dada prioridade a certos elementos destes critérios, designadamente o Estado de direito, os direitos fundamentais, o reforço das instituições democráticas, a reforma da administração pública e a governação económica, um método conhecido como abordagem assente na "prioridade aos princípios fundamentais". O IPA II é a principal fonte de financiamento da UE para cinco *países candidatos* (Albânia, Macedónia do Norte, Montenegro, Sérvia e Turquia) e dois *países potencialmente candidatos* (Bósnia-Herzegovina e Kosovo^{*4}), a seguir designados em conjunto como "*beneficiários* do IPA II". Gerido pela DG NEAR e pela Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI), o IPA II apoia a execução da política de alargamento da UE. A *figura 6.3* apresenta o contexto e uma síntese conceptual do IPA II, mostrando as necessidades a que pretende responder, os objetivos que deve alcançar e as *realizações* e efeitos pretendidos.

³ *Conclusões da Presidência*, Conselho Europeu de Copenhaga, 21 e 22 de junho de 1993.

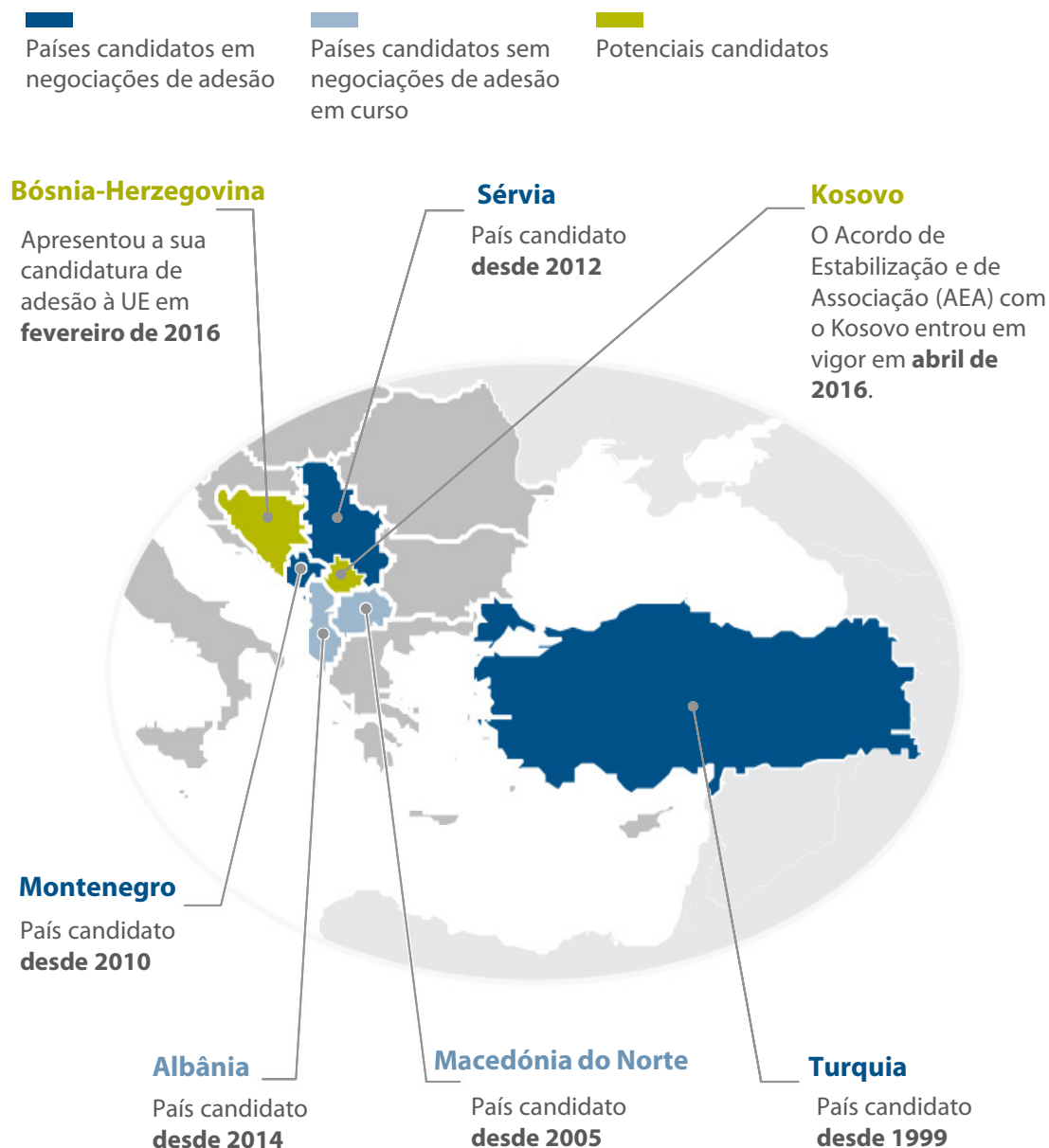
⁴ * Esta designação não prejudica as posições relativas ao estatuto e está em conformidade com a Resolução 1244/1999 do CSNU e com o parecer do TIJ sobre a declaração de independência do Kosovo.

Figura 6.3 – Visão global do IPA II



Fonte: TCE, com base no Regulamento IPA II (Regulamento (UE) nº 231/2014), nas declarações sobre os programas da Comissão, no RAGE e na avaliação do IPA II (SWD(2017) 463 final).

6.8. Criado pela primeira vez para o período de programação de 2007-2013, o IPA presta assistência aos beneficiários (ver mapa na [figura 6.4](#)) no seu percurso europeu. Substituiu vários programas e instrumentos financeiros que existiam para o efeito antes de 2007. O IPA II abrange o período de 2014-2020.

Figura 6.4 – Beneficiários do IPA II

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

6.9. O IPA II ajuda os beneficiários na adoção e execução das reformas necessárias para se alinharem pelas normas e políticas da UE, bem como pelo acervo. Prepara-os para as negociações de adesão à UE, que estão divididas em 35 *capítulos de negociação* que abrangem os diferentes domínios do acervo. Em conformidade com a metodologia de alargamento revista, aprovada pelo Conselho em março de 2020, os capítulos de negociação serão agora organizados em seis "grupos" temáticos⁵.

⁵ COM(2020) 57 final.

6.10. No final de 2020, 97% do orçamento do IPA II para 2014-2020 tinham sido objeto de contratos, principalmente nos regimes de *gestão direta* ou *indireta*. A *gestão partilhada*, em que as tarefas de execução são delegadas nos Estados-Membros da UE, só é utilizada nos programas de cooperação transfronteiriça com países da UE (até 4% do orçamento do IPA II).

Avaliação do desempenho do IPA II, com base nas informações publicadas sobre o desempenho

Observações gerais

6.11. A [figura 6.5](#) apresenta uma síntese de todos os indicadores do IPA II incluídos na declaração sobre o programa. A [figura 6.6](#), a [figura 6.7](#) e a [figura 6.8](#) apresentam sínteses específicas dos indicadores. No relatório sobre o desempenho relativo ao exercício de 2019⁶, o Tribunal debateu algumas reservas gerais que se aplicam 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 IPA II, 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 IPA II. O Tribunal não auditou a fiabilidade dos dados subjacentes (no entanto, analisou-a no relatório sobre o desempenho relativo ao exercício de 2019⁷).

⁶ Relatório sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2019, ponto 1.24.

⁷ Relatório sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2019, pontos 1.13 a 1.23.

Figura 6.5 – Síntese de todos os indicadores do IPA II incluídos na declaração sobre o programa

Objetivo (*)	Total	Realizações				Resultados				Impacto			
		Todos				Todos				Todos			
OE 1	3									3			
OE 2	11	4	— 1		— 3					7	— 3	— 4	
OE 3	3	2	— 1		— 1					1			— 1
OE 4	2	2		— 2									
Total	19	8	— 2	— 2	— 4					11	— 3	— 7	— 1

(*) A lista de todos os objetivos encontra-se no anexo 6.1.

Legenda:

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

A maioria dos indicadores regista progressos insuficientes ou que não são claros

6.12. Embora exista um objetivo geral para o IPA II (ver [anexo 6.1](#)), a declaração sobre o programa não apresenta quaisquer indicadores associados. Dos 19 indicadores constantes da declaração sobre o programa relativa ao IPA II que estão relacionados com os objetivos específicos do programa, a maior parte (11) diz respeito ao objetivo específico 2, que representa 40% das autorizações do orçamento do IPA II. Globalmente, 58% (11) dos indicadores do IPA II são indicadores de impacto e 42% (8) são indicadores de realizações.

6.13. Com base nas informações constantes da declaração sobre o programa, o Tribunal considera que um quarto (5) dos indicadores regista progressos suficientes e metade (9) regista progressos insuficientes. Para o restante quarto dos indicadores (5), a declaração sobre o programa não apresenta informações suficientes que permitam avaliar claramente os seus progressos⁸. Esta situação deve-se ao facto de não serem

⁸ Trata-se dos indicadores 5 (em relação aos Balcões Ocidentais) e 6 do objetivo específico 2 e dos indicadores 1 e 2 (este último em relação aos Balcões Ocidentais) do objetivo específico 3.

comunicados resultados para os objetivos intermédios (3) ou de nem sequer existirem objetivos intermédios (2).

6.14. Os indicadores (17) dos três objetivos específicos selecionados (objetivos específicos 1 a 3), que representam dois terços do orçamento do IPA II, são indicadores de impacto (11) e de realizações (6). A declaração sobre o programa menciona uma fonte para cada indicador: para alguns, há uma referência clara a relatórios ou sítios Web em que as informações são publicadas (7), mas, na maior parte dos casos, apenas são referidas as instituições que fornecem os dados (10). Por conseguinte, nem sempre é claro de que modo foram calculados os valores apresentados⁹. Por exemplo, não é claro como são calculadas as médias das exportações/importações relativas aos Balcãs Ocidentais.

6.15. Este ano, a Comissão introduziu pela primeira vez a sua própria avaliação dos progressos nas declarações sobre os programas, o que o Tribunal considera uma melhoria em relação às anteriores declarações. Porém, por vezes a análise da Comissão difere da do TCE. Por exemplo, a Comissão considera que os três indicadores do objetivo específico 1 revelam progressos moderados, enquanto as informações quantitativas comunicadas para os três indicadores revelam não ter havido progressos (ver também pontos 6.33 a 6.35).

6.16. Seis dos 19 indicadores constantes da declaração sobre o programa são apresentados no RAGE como *indicadores-chave de desempenho*. Contudo, o Tribunal não considera que esta seleção do RAGE seja representativa do desempenho do IPA II. Quatro são indicadores de impacto, dando uma indicação do contexto do IPA II e não do seu desempenho. Os outros dois são indicadores de realizações, mas dizem respeito a programas de cooperação transfronteiriça, que não são representativos das despesas do IPA II (ver ponto 6.10). Além disso, todos os indicadores selecionados mostram progressos e os dois que alcançaram as metas são indicadores de impacto. Acresce que nenhum dos indicadores-chave de desempenho pertence ao objetivo específico 1 relativo às reformas políticas, apesar de este ser um elemento central do alargamento (ver ponto 6.7).

⁹ Trata-se dos indicadores 2, 3 e 4 (em relação aos Balcãs Ocidentais) do objetivo específico 2 e do indicador 2 (em relação aos Balcãs Ocidentais e à Turquia) do objetivo específico 3.

A abordagem setorial foi uma opção estratégica para melhorar o desempenho do IPA II, mas não pôde ser aplicada de forma coerente

6.17. O IPA é um instrumento único para dar resposta à preparação para a adesão à UE, que é um processo a longo prazo. A "abordagem setorial" significa definir um conjunto coerente de ações destinadas a desencadear reformas num determinado domínio ou "setor", como o Estado de direito, o sistema judicial ou a administração pública, e a adaptá-lo às normas da UE. Implica analisar as condições nesse setor específico, as ações necessárias e a respetiva ordem, bem como os intervenientes e os instrumentos necessários para a sua execução. Relativamente ao IPA II, a Comissão fez a escolha estratégica de aplicar este método a fim de assegurar uma abordagem a mais longo prazo, coerente e sustentável, permitir uma maior apropriação, facilitar a cooperação entre os doadores, eliminar a duplicação de esforços e proporcionar maior *eficiência e eficácia*¹⁰.

6.18. Nos seus primeiros anos, a abordagem setorial enfrentou vários obstáculos em alguns beneficiários do IPA II, sendo os principais:

- a falta de estratégias setoriais e de quadros de avaliação do desempenho a nível nacional para acompanhar o desempenho¹¹;
- o fraco compromisso político, a resistência burocrática e a reduzida capacidade administrativa¹².

6.19. Além disso, para a programação do IPA II, a abordagem setorial deu origem a um diálogo reforçado entre a UE e os beneficiários do instrumento e a coerência interna¹³ no âmbito do IPA II nos setores que¹⁴:

- foram incluídos na abordagem assente na "prioridade aos princípios fundamentais" (por exemplo, o sistema judicial), assegurando assim um fluxo contínuo de assistência;

¹⁰ *Revised indicative strategy paper for Turkey (2014-2020)*, p. 5.

¹¹ *External evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014-mid 2017)*, pp. iii-iv e 38-39; *Revised indicative strategy paper for Bosnia and Herzegovina (2014-2020)*, p. 10, e *Revised indicative strategy paper for Kosovo* (2014-2020)*, p. 12.

¹² *Evaluation of sector approach under IPA II*, p. 44.

¹³ *Ibid.*, p. 45.

¹⁴ *Ibid.*, p. viii.

- o beneficiaram de *apoio orçamental* setorial ou de programas plurianuais¹⁵ devidamente associados a mecanismos/instrumentos específicos para o reforço das capacidades¹⁶.

6.20. A aplicação da abordagem setorial, em especial mediante o apoio orçamental, melhorou a orientação estratégica do IPA II e a incidência nas reformas. No entanto, de acordo com a avaliação intercalar, a aplicação desta abordagem continuou a ser desigual entre setores e beneficiários do IPA II¹⁷.

Por vezes, a gestão indireta pelos países beneficiários afetou negativamente a eficiência operacional

6.21. Tal como referido no ponto 6.10, o orçamento do IPA II é gerido principalmente nos regimes de gestão direta e indireta. No regime de gestão direta, a Comissão executa o orçamento diretamente até que as autoridades competentes dos beneficiários do IPA II estejam acreditadas para o efeito. No âmbito da gestão indireta, a Comissão confia tarefas de execução orçamental a:

- o países beneficiários do IPA II ou entidades por eles designadas (modalidade conhecida como gestão indireta com o país beneficiário ou GIPB);
- o agências da UE ou dos Estados-Membros;
- o organizações internacionais.

6.22. A GIPB é utilizada sobretudo para preparar as autoridades dos países beneficiários para gerirem os fundos estruturais/o *fundo de coesão* no futuro. A avaliação intercalar do IPA II, que analisou os primeiros anos da sua execução, concluiu que, embora a GIPB tivesse melhorado a apropriação do programa pelos beneficiários, tinha sido menos eficiente do que a gestão direta¹⁸. Devido a graves problemas de eficiência relacionados com insuficiências sistémicas e reduzida capacidade administrativa, a Comissão reintroduziu a gestão direta em alguns setores. Na Turquia, onde o financiamento do IPA I e II foi principalmente gerido na modalidade de GIPB, os

¹⁵ *Ibid.*, p. viii.

¹⁶ *Ibid.*, p. 30; SWD(2017) 463 final, p. 11.

¹⁷ SWD(2017) 463 final, p. 3.

¹⁸ *External evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014-mid 2017)*, pp. iii, 36 e 39.

atrasos crónicos conduziram a um atraso acumulado nas despesas de mais de 600 milhões de euros. Na Albânia, os procedimentos de contratação ao abrigo do IPA II na modalidade de GIPB foram suspensos, causando atrasos nos procedimentos de concurso¹⁹. Estas ineficiências afetam a pertinência e a eficácia dos projetos²⁰.

6.23. A Sérvia e o Montenegro também eram elegíveis para a GIPB, mas não o Kosovo e a Bósnia-Herzegovina²¹. Todavia, os beneficiários do IPA II nem sempre estão interessados nesta modalidade de gestão. Por exemplo, no setor do "Estado de direito", as autoridades sérvias preferiram a gestão direta, sobretudo devido ao desfasamento que verificaram entre os requisitos rigorosos da UE para a GIPB e a reduzida capacidade administrativa das agências responsáveis²², agravada pela elevada rotação do pessoal²³.

O IPA II respondeu de forma flexível para ajudar a atenuar as crises

6.24. O IPA II ajuda a atenuar as crises com impacto potencial nos seus objetivos gerais e específicos, designadamente no desenvolvimento económico e social dos beneficiários do instrumento. Por exemplo, após as inundações de 2014 nos Balcãs Ocidentais, a DG NEAR reafetou fundos do IPA II (127 milhões de euros) a uma medida especial relativa à recuperação após as inundações e à gestão dos riscos de inundações²⁴.

6.25. Em resposta à pandemia de COVID-19, foram reprogramados quase 900 milhões de euros em fundos do IPA II para apoiar os Balcãs Ocidentais²⁵. Este montante estava incluído nos 3,3 mil milhões de euros que a região recebeu também

¹⁹ SWD(2018) 151 final, p. 83.

²⁰ *External evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014-mid 2017)*, pp. ii, iii, iv e 36.

²¹ *Ibid.*, p. 13.

²² *IPA II monitoring, reporting and performance framework*, p. 14; *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017)*, pp. 29-30.

²³ *Strategic country-level evaluation of the European Union's cooperation with Serbia over the period 2012-2018*, pp. 61-62.

²⁴ C(2014) 9797 final.

²⁵ Relatório Anual de Atividades de 2020 da DG NEAR [em inglês], p. 17.

através de outros instrumentos da UE, como a *assistência macrofinanceira*, e de empréstimos preferenciais do Banco Europeu de Investimento.

Existem algumas lacunas nas informações sobre o desempenho do IPA II

6.26. A DG NEAR publica relatórios anuais pormenorizados sobre o ponto da situação de cada país candidato e potencial candidato, bem como sobre os progressos destes nos diferentes capítulos de negociação e no cumprimento dos critérios políticos e económicos (ver ponto 6.7). Embora estes relatórios, realizados por mandato do Conselho da União Europeia (o Conselho), cumpram a sua finalidade de fornecer informações sobre o processo de alargamento, tornar-se-iam ainda mais informativos se especificassem em que medida os progressos (ou a falta destes) se devem ao IPA II e em que medida se relacionam com outros intervenientes ou fatores.

6.27. Existiam insuficiências no acompanhamento dos projetos, conforme salientado em várias avaliações externas e auditorias do Tribunal. Em alguns casos, o acompanhamento incidia mais nos *recursos*, atividades e processos do que nos resultados e impactos²⁶. Alguns dos indicadores analisados nos relatórios do Tribunal careciam de valores de referência ou estavam mal definidos²⁷.

6.28. 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 destas avaliações é um *documento de trabalho dos serviços da Comissão* (SWD) que apresente os resultados. Contudo, em sete das 11 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. Além disso, o Tribunal constatou que as conclusões da avaliação no domínio da governação económica e da competitividade das *pequenas e médias empresas* foram aprovadas pelo correspondente documento de trabalho dos serviços da Comissão, sem ter em conta as insuficiências significativas no processo de avaliação. No [relatório sobre o desempenho relativo ao exercício](#)

²⁶ *Evaluation of EU support to local authorities in enlargement and neighbourhood regions (2010-2018)*, p. 6; *Evaluation of the EU's external action support to gender equality and women's and girls' empowerment (2010-2018)*, p. 14; *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017)*, pp. ix e 32.

²⁷ Relatório Especial 07/2018, pontos VIII e 39; Relatório Especial 27/2018, pontos IX e 54.

de 2019, o Tribunal assinalou insuficiências semelhantes noutros domínios de incidência.

6.29. A declaração sobre o programa do IPA II apresenta indicadores de impacto e de realizações, sem *indicadores de resultados* que permitam relacioná-los. Os indicadores de resultados são fundamentais para compreender de que forma o programa contribuiu para a realização de progressos na concretização dos seus objetivos. Outros relatórios da Comissão, como os RAA e os relatórios anuais sobre a execução dos instrumentos de financiamento das ações externas da União Europeia, contêm indicadores adicionais, incluindo indicadores de resultados, que poderiam proporcionar uma imagem mais completa. Embora estes indicadores apresentem valores relativos à DG NEAR no seu conjunto ou a todos os instrumentos das ações externas, as informações sobre alguns deles podem ser repartidas por instrumento, pelo que a Comissão pode utilizá-las para avaliar e comunicar informações especificamente sobre o desempenho do IPA II. No âmbito da programação do IPA III (sucessor para o período de 2021-2027), a DG NEAR está a trabalhar numa matriz destinada a agrupar todos os indicadores do programa disponíveis.

6.30. Existe um desfasamento temporal inevitável entre as despesas no âmbito de um programa plurianual e a observação dos seus efeitos. Em 31 de dezembro de 2020, 56% da dotação total do IPA II no âmbito do QFP para 2014-2020 ainda não tinham sido pagos, o que significa que muitos resultados se deverão concretizar apenas após 2020. Relativamente a todos os instrumentos das ações externas, a Comissão deve apresentar um relatório final de avaliação sobre o período de 2014-2020, no âmbito da revisão intercalar do próximo período financeiro, a realizar até 31 de dezembro de 2024.

Reformas políticas

6.31. A [figura 6.6](#) apresenta uma síntese dos indicadores da declaração sobre o programa relacionados com o objetivo específico 1, "reformas políticas".

Figura 6.6 – Síntese dos indicadores relacionados com "reformas políticas"

Síntese de todos os indicadores

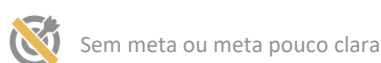
Progressos suficientes?	Realizações	Resultados	Impacto	TOTAL
Sim	0	0	0	0
Não	0	0	3	3
Não é claro ?	0	0	0	0
TOTAL	0	0	3	3

Pormenores sobre indicadores específicos

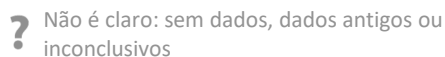
Indicador	Evolução do cumprimento da meta
Grau de preparação dos países do alargamento quanto aos critérios políticos de adesão Impacto	Meta: a maioria dos países atingiu um nível moderado de preparação
Pontuação ponderada com base em oito fontes externas: Balcãs Ocidentais Impacto	0% (2019) Objetivo intermédio 14% (2017)
Pontuação ponderada com base em oito fontes externas: Turquia Impacto	0% (2019) Objetivo intermédio 38% (2017)

Legenda:

Tipo de meta



O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



A avaliação da Comissão sobre o progresso corresponde aproximadamente à do TCE?



A explicação pormenorizada desta síntese e a metodologia do Tribunal encontram-se nos pontos 15 a 23 do apêndice.

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

A execução das reformas políticas é geralmente lenta

6.32. Os critérios políticos são um dos três conjuntos dos critérios de Copenhaga (ver ponto 6.7). Centram-se no Estado de direito, nos direitos fundamentais e no reforço das instituições democráticas e da administração pública.

6.33. Apesar dos progressos realizados por alguns beneficiários no cumprimento dos critérios políticos²⁸, todos os indicadores constantes da declaração sobre o programa²⁹ relativos à preparação dos beneficiários do IPA II para a adesão à UE em termos de reformas políticas regrediram em relação às suas bases de referência, e nenhum deles regista progressos suficientes para alcançar a sua meta. No entanto, uma vez que todos os indicadores associados às reformas políticas são indicadores de impacto, os seus progressos dependem não só do apoio do IPA II, mas também de outros fatores contextuais como a vontade política do beneficiário do IPA II em causa, o que a Comissão reconhece na sua comunicação de 2020 sobre a política de alargamento da UE³⁰.

6.34. O primeiro indicador do objetivo específico 1 diz respeito ao número de casos em que os beneficiários do IPA II se encontram numa fase inicial de preparação em termos de cumprimento dos critérios políticos de adesão. O objetivo intermédio para 2018 consistia na diminuição deste número. Porém, o número aumentou, principalmente devido ao retrocesso da Turquia no funcionamento do sistema judicial, na reforma da administração pública e na liberdade de expressão. Esta regressão significa que, embora alguns beneficiários do IPA II tenham realizado progressos, a meta de a maioria atingir um nível moderado de preparação até 2020 não foi alcançada.

6.35. Os outros dois indicadores baseiam-se em oito fontes externas que medem sobretudo a perceção da corrupção, a liberdade de imprensa, a eficácia governamental, o Estado de direito, a qualidade regulamentar e a voz dos cidadãos e responsabilização. Revelam um retrocesso geral até 2019 e, apesar das melhorias registadas em 2020, permanecem abaixo dos níveis das bases de referência, sobretudo no caso da Turquia, e claramente registam progressos insuficientes para alcançar as suas metas.

²⁸ Relatórios Anuais relativos a 2020.

²⁹ COM(2021) 300, pp. 1164-1165.

³⁰ COM(2020) 660 final.

6.36. Além disso, um dos indicadores inicialmente definidos para o objetivo específico 1, que acompanha a participação da sociedade civil nos processos de reforma, foi interrompido, apesar de, na avaliação realizada no acompanhamento do IPA II, se ter declarado que este indicador poderia fornecer informações muito úteis sobre a participação das organizações da sociedade civil no instrumento.

O apoio da UE tem sido mais eficaz na promoção de reformas fundamentais do que na garantia da execução

6.37. A assistência do IPA ajudou os beneficiários do instrumento a integrarem as questões dos direitos humanos e da democracia nos seus quadros de política nacionais. A UE contribuiu para as reformas jurídicas e constitucionais através de apoio financeiro, assistência técnica e diálogo sobre políticas³¹.

6.38. O apoio da UE e o diálogo sobre políticas incentivaram muitos beneficiários do IPA II a aderir às convenções internacionais em matéria de direitos humanos³². A Turquia acolheu a Convenção de Istambul em 2011, que resultou num tratado que promove a criação de um quadro jurídico pan-europeu com o objetivo de proteger as mulheres contra todas as formas de violência, e prevenir, processar criminalmente e eliminar essa violência. Desde essa data, todos os beneficiários do IPA II, com exceção de um, o ratificaram. Devido ao seu estatuto específico, o Kosovo ainda não aderiu formalmente à Convenção, mas comprometeu-se a aplicar as suas disposições através de alterações constitucionais. Deve notar-se que mais tarde a Turquia se retirou oficialmente da Convenção de Istambul, em julho de 2021.

6.39. Contudo, de acordo com a avaliação temática sobre o Estado de direito, as reformas jurídicas, como as constitucionais, exigem considerável legislação e regulamentação derivada para poderem ser aplicadas³³. A avaliação salienta que, embora a UE tenha contribuído, através da assistência técnica, para a elaboração de legislação relativa à reforma das instituições judiciais ou ao reforço das capacidades das instituições, incluindo os parlamentos, a concretização dos resultados é frequentemente lenta. A avaliação conclui que, em geral, o apoio da UE é mais eficaz na promoção de reformas fundamentais do que no acompanhamento dos aspetos

³¹ *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017)*, p. 40.

³² *Ibid.*, p. 59.

³³ *Ibid.*, p. 38.

práticos essenciais da execução. Afirmar também que, além disso, embora o apoio às reformas legislativas tenha sido considerável, as partes interessadas da UE observam que foi dado relativamente pouco apoio paralelo às instituições parlamentares para apoiar a aprovação das reformas³⁴.











Desenvolvimento económico, social e territorial

6.40. A *figura 6.7* apresenta uma síntese dos indicadores da declaração sobre o programa relacionados com o objetivo específico 2, "desenvolvimento económico, social e territorial".








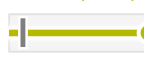









³⁴ *Ibid.*, p. 38.

Figura 6.7 – Síntese dos indicadores relacionados com "desenvolvimento económico, social e territorial"

Síntese de todos os indicadores

Progressos suficientes?	Realizações	Resultados	Impacto	TOTAL
Sim 	 1	0	 3	 4
Não 	0	0	 4	 4
Não é claro ? 	 3	0	0	 3
TOTAL	4	0	7	11

Pormenores sobre indicadores específicos selecionados

Indicador		Evolução do cumprimento da meta
Grau de preparação dos países do alargamento quanto aos critérios económicos de adesão	Impacto	 Meta: a maioria dos países atingiu um bom nível de preparação  
Entidades económicas com projetos de modernização no setor agroalimentar: Balcãs Ocidentais	Realizações	 52% (2020)  2013 2023  Objetivo intermédio 10% (2017) ?
Entidades económicas com projetos de modernização no setor agroalimentar: Turquia	Realizações	 100% (2020)  2013 2023  Objetivo intermédio 10% (2017)  
Investimento em capital físico nos setores agroalimentar e do desenvolvimento rural pelos beneficiários do IPA II: Balcãs Ocidentais	Realizações	 34% (2020)  2013 2023  Objetivo intermédio 7% (2017) ?
Investimento em capital físico nos setores agroalimentar e do desenvolvimento rural pelos beneficiários do IPA II: Turquia	Realizações	 66% (2020)  2013 2023  Objetivo intermédio 13% (2017) ?

Legenda:

Tipo de meta



Quantitativa



Qualitativa



Sem meta ou meta pouco clara

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

A avaliação da Comissão sobre o progresso corresponde aproximadamente à do TCE?



Sim



Não

A explicação pormenorizada desta síntese e a metodologia do Tribunal encontram-se nos pontos 15 a 23 do apêndice.

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

O IPA II deu um contributo para os setores agroalimentar e do desenvolvimento rural, mas inferior ao previsto

6.41. À exceção de um, os 11 indicadores relativos ao "desenvolvimento económico, social e territorial" apresentaram progressos em comparação com as respetivas bases de referência. No entanto, menos de metade (4) registam claramente progressos suficientes para alcançarem as suas metas. Estes indicadores fornecem principalmente informações sobre o contexto económico em que o IPA II funciona e sobre a forma como contribui para os setores agroalimentar e do desenvolvimento rural. Não existem indicadores que meçam especificamente o contributo do instrumento para o desenvolvimento social e territorial.

6.42. A maior parte (7) dos 11 indicadores comunicam informações sobre o impacto do IPA II. Três registam progressos suficientes para alcançarem a sua meta, mas os restantes não, devido à deterioração do contexto económico. O primeiro indicador acompanha o grau de preparação no que respeita aos critérios económicos, que também pertencem aos domínios "fundamentais" (ver ponto 6.7). Permaneceu estável, uma vez que a Bósnia-Herzegovina e o Kosovo se encontram ainda numa fase inicial de preparação em termos de uma economia de mercado em funcionamento e de competitividade.

6.43. Os restantes indicadores (4) acompanham as realizações do IPA II. Dizem respeito aos setores agroalimentar e do desenvolvimento rural, dois importantes domínios para o desenvolvimento dos beneficiários do IPA II, designadamente nos Balcãs Ocidentais. Todos revelaram progressos, mas, até à data, apenas um alcançou a sua meta.

Alinhamento com o acervo e gestão dos fundos da UE








6.44. A [figura 6.8](#) apresenta uma síntese dos indicadores da declaração sobre o programa relacionados com o objetivo específico 3, "alinhamento com o acervo e gestão dos fundos da UE".

Figura 6.8 – Síntese dos indicadores relacionados com "alinhamento com o acervo e gestão dos fundos da UE"

Síntese de todos os indicadores

Progressos suficientes?	Realizações	Resultados	Impacto	TOTAL
Sim 	 1	0	0	 1
Não 	0	0	0	0
Não é claro ? 	 1	0	 1	 2
TOTAL	2	0	1	3

Pormenores sobre indicadores específicos

Indicador	Evolução do cumprimento da meta
Grau de preparação dos países do alargamento quanto ao alinhamento com o acervo Impacto	 Sem base de referência, sem meta ?
Entidades económicas que se atualizam para se aproximarem das normas da UE no setor agroalimentar: Balcãs Ocidentais Realizações	 68% (2020)  Sem objetivo intermédio ? 2013 2023
Entidades económicas que se atualizam para se aproximarem das normas da UE no setor agroalimentar: Turquia Realizações	 100% (2020)  Sem objetivo intermédio   2013 2023

Legenda:

Tipo de meta



Quantitativa



Qualitativa



Sem meta ou meta pouco clara

O indicador regista progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data)?



Sim



Não



Não é claro: sem dados, dados antigos ou inconclusivos

A avaliação da Comissão sobre o progresso corresponde aproximadamente à do TCE?



Sim



Não

A explicação pormenorizada desta síntese e a metodologia do Tribunal encontram-se nos pontos 15 a 23 do apêndice.

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

Os beneficiários do IPA II realizaram alguns progressos em matéria de alinhamento, mas estão disponíveis poucas informações sobre o seu grau de preparação para gerirem os fundos da UE

6.45. Um dos três indicadores relativos a este objetivo específico atingiu a sua meta. Quanto aos outros dois, não é possível concluir se registam progressos suficientes para alcançarem as suas metas devido à falta de bases de referência e/ou de valores-alvo.

6.46. O primeiro indicador, relativo ao grau de preparação dos beneficiários do IPA II para o alinhamento com o acervo, refere-se ao número de capítulos em que se encontram numa fase inicial de preparação. A declaração sobre o programa não inclui um objetivo intermédio nem uma meta para este indicador. A base de referência de 2015 era de 50 capítulos e, embora este número tivesse diminuído quase metade em 2017, aumentou desde então para 30 (em 2019). Esta situação deve-se principalmente à Bósnia-Herzegovina e ao Kosovo, que se encontram ainda numa fase inicial de preparação em 14 e 7 capítulos, respetivamente.

6.47. A [figura 6.9](#) mostra a avaliação da Comissão sobre o grau de preparação dos beneficiários do IPA II em todos os capítulos de negociação, embora apenas o Montenegro, a Sérvia e a Turquia tenham iniciado negociações oficiais de adesão. Este nível de preparação depende não só do apoio do IPA II, mas também de vários fatores externos, designadamente a vontade política dos próprios beneficiários. As negociações sobre um capítulo podem também ser suspensas pelo Conselho ou bloqueadas unilateralmente por um Estado-Membro.

Figura 6.9 – Grau de preparação nos capítulos do acervo da UE em 2020



Fonte: TCE, com base nos relatórios de 2020 do pacote do alargamento da Comissão.

6.48. Os outros dois indicadores dizem respeito ao número de entidades económicas que estão a atualizar-se para se aproximarem das normas da UE no setor agroalimentar nos Balcãs Ocidentais e na Turquia, respetivamente. O ano para a concretização das metas é 2023. Com base nos resultados de 2020, o indicador relativo à Turquia já atingiu a sua meta. Uma vez que não foi fixado um ano de referência para avaliar os progressos realizados, não é claro se o indicador relativo aos Balcãs Ocidentais conseguirá atingir a meta correspondente.

6.49. O objetivo específico 3 diz igualmente respeito à preparação dos beneficiários do IPA II para a gestão do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, dos *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento* e do Fundo de Coesão. Porém, não existem indicadores na declaração sobre o programa e no RAGE que informem sobre o grau de preparação dos países para gerirem estes fundos.

Conclusões

6.50. No período de 2014-2020, foram desembolsados 5,6 mil milhões de euros para prestar assistência aos beneficiários do IPA II no seu percurso europeu. Os indicadores comunicados pela Comissão na declaração sobre o programa revelam um desempenho modesto do IPA II: o Tribunal considera que um quarto (5) regista progressos suficientes para alcançar as suas metas, enquanto metade (9) regista progressos insuficientes. Para o restante quarto dos indicadores (5), não existem informações suficientes que permitam avaliar claramente os seus progressos. Contudo, de acordo com a base jurídica do IPA II, a maioria dos indicadores (11) mede o impacto e, por conseguinte, pode ser afetada por fatores externos não relacionados com o desempenho do programa. O RAGE apresenta uma seleção destes indicadores, que o Tribunal não considera inteiramente representativa das atividades ou do desempenho do IPA II (ver pontos [6.11](#) a [6.16](#)).

6.51. A Comissão fez a escolha estratégica de aplicar a abordagem setorial na execução do IPA II, o que lhe permitiu estabelecer um conjunto mais coerente de ações para promover reformas e reforçar o diálogo entre a UE e os beneficiários do IPA II. No entanto, a abordagem não foi aplicada de forma coerente por todos os beneficiários do IPA II, devido à falta de estratégias setoriais nacionais, ao fraco compromisso político, à resistência burocrática e à reduzida capacidade administrativa em alguns casos. Por conseguinte, os benefícios da abordagem setorial ainda não se concretizaram plenamente (ver pontos [6.17](#) a [6.20](#)).

6.52. Através de reafetações financeiras substanciais a medidas especiais e a novos projetos, o IPA II respondeu de forma flexível e rápida para ajudar a atenuar o impacto negativo de crises imprevistas. Não obstante, a utilização da GIPB provocou atrasos na execução e nas despesas em alguns casos, tornando os desembolsos do programa menos eficientes do que teriam sido na modalidade de gestão direta. Além disso, algumas lacunas nas informações limitaram a disponibilidade oportuna de informações pertinentes sobre o desempenho do IPA II (ver pontos [6.21](#) a [6.30](#)).

6.53. Apesar dos progressos realizados por alguns beneficiários do IPA II, todos os indicadores constantes da declaração sobre o programa relativos às reformas políticas regrediram em relação às suas bases de referência e nenhum deles regista progressos suficientes para alcançar a sua meta. A principal razão para a lentidão dos progressos é a insuficiente vontade política em certos casos, mas também há provas de que o apoio da UE tem sido mais eficaz na promoção destas reformas do que na garantia da sua execução (ver pontos [6.31](#) a [6.39](#)).

6.54. O IPA II contribuiu para a modernização dos setores agroalimentar e do desenvolvimento rural. Porém, os progressos globais do desenvolvimento económico, social e territorial dos beneficiários do IPA II são mais lentos do que o previsto. Em sete dos onze indicadores que medem os progressos neste domínio, registam-se progressos insuficientes para alcançar as suas metas ou não é claro se as irão concretizar (ver pontos 6.40 a 6.43).

6.55. Por último, outro objetivo do IPA II consiste em ajudar os seus beneficiários a alinharem-se com o acervo da UE. Globalmente, estes tornaram-se mais alinhados. No entanto, uma vez que a mais recente declaração sobre o programa não inclui uma meta para o indicador que mede os progressos neste domínio, é difícil avaliar se o ritmo do alinhamento é suficiente. O mesmo se aplica ao objetivo do IPA II de preparar os beneficiários para a gestão dos fundos da UE, que não tem quaisquer indicadores associados (ver pontos 6.44 a 6.49).

Anexos

Anexo 6.1 – Objetivos do IPA II

Objetivo geral			
Objetivo	Designação completa	Designação abreviada (e sigla)	Representado na amostra do Tribunal?
Objetivo geral 1	O Instrumento de Assistência de Pré-Adesão ("IPA II") apoia os países candidatos e potencialmente candidatos a adotarem e executarem as reformas políticas, institucionais, jurídicas, administrativas, sociais e económicas que devem levar a cabo a fim de respeitarem os valores da União e para se alinharem progressivamente pelas regras, normas, políticas e práticas da União, com vista à adesão à União. Mediante este apoio, o IPA II contribui para a estabilidade, a segurança e a prosperidade dos beneficiários.	Adesão à União (OG 1)	Sim
Objetivos específicos			
Objetivo	Designação completa	Designação abreviada (e sigla)	Representado na amostra do Tribunal?
Objetivo específico 1	Apoio às reformas políticas	Reformas políticas (OE 1)	Sim
Objetivo específico 2	Apoio ao desenvolvimento económico, social e territorial com vista a um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.	Desenvolvimento económico, social e territorial (OE 2)	Sim

Objetivos específicos			
Objetivo	Designação completa	Designação abreviada (e sigla)	Representado na amostra do Tribunal?
Objetivo específico 3	Reforço da capacidade dos beneficiários enumerados no Anexo I do Regulamento IPA II para assumirem as obrigações decorrentes da adesão à União, através do apoio ao alinhamento progressivo com o acervo da União, e da adoção, execução e aplicação do mesmo acervo, incluindo a preparação para a gestão dos Fundos Estruturais da União, do Fundo de Coesão e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.	Alinhamento com o acervo e gestão dos fundos da UE (OE 3)	Sim
Objetivo específico 4	Reforço da integração regional e da cooperação territorial com a participação dos beneficiários enumerados no Anexo I do Regulamento IPA II, dos Estados-Membros e, sempre que adequado, de países terceiros no âmbito da aplicação do Regulamento (UE) nº 232/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho.	Integração regional (OE 4)	Não

Fonte: TCE, com base nas declarações sobre os programas respeitantes ao projeto de orçamento para 2022.

Capítulo 7

Seguimento das recomendações

Índice

	Pontos
Introdução	7.1.-7.5.
Observações	7.6.-7.21.
De que forma a Comissão deu resposta às recomendações do Tribunal?	7.7.-7.13.
De que forma as outras entidades auditadas deram resposta às recomendações do Tribunal?	7.14.-7.15.
Em comparação com o ano anterior, de que forma as entidades auditadas deram resposta às recomendações do Tribunal?	7.16.-7.17.
As entidades auditadas deram resposta às recomendações do Tribunal em tempo oportuno?	7.18.-7.20.
Qual o principal impulsionador de medidas de seguimento adequadas e dentro do prazo?	7.21.
Conclusão	7.22.
Anexos	
Anexo 7.1 – Situação pormenorizada das recomendações de 2017 por relatório – Comissão Europeia	
Anexo 7.2 – Situação pormenorizada das recomendações de 2017 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 futuro trabalho de auditoria do Tribunal e o acompanhamento dos riscos.

7.2. No presente ano, o Tribunal analisou recomendações de 20 dos 23 relatórios especiais publicados em 2017. As recomendações do [Relatório Especial 06/2017](#), *Resposta da UE à crise dos refugiados: a abordagem dos "centros de registo"*, do [Relatório Especial 17/2017](#), *A intervenção da Comissão na crise financeira grega*, e do [Relatório Especial 23/2017](#), *Conselho Único de Resolução: começou a complexa construção da União Bancária, mas há ainda muito a fazer*, não são abrangidas pelo âmbito deste exercício, uma vez que foram ou serão objeto de seguimento no contexto de auditorias específicas.

7.3. No total, 161 recomendações foram objeto de seguimento, das quais 149 eram dirigidas à Comissão e as restantes 12 ao Serviço Europeu para a Ação Externa. Como nos anos anteriores, as recomendações dirigidas aos Estados-Membros não são abrangidas pelo âmbito do exercício de seguimento. Em 2017, foram formuladas 20 recomendações dirigidas aos Estados-Membros.

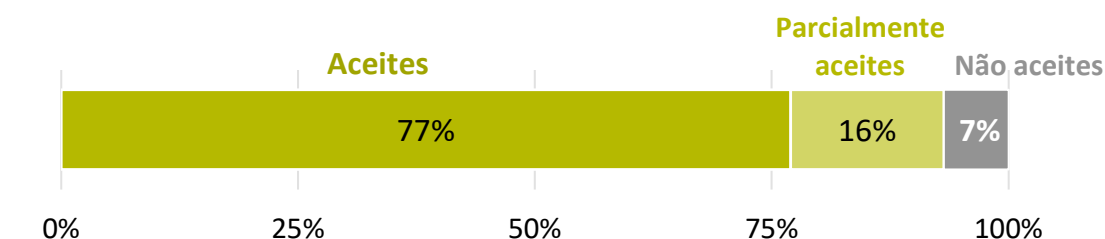
7.4. Para o seu trabalho de seguimento, o Tribunal utilizou exames documentais e entrevistas junto das entidades auditadas. A fim de assegurar uma análise justa e equilibrada, enviou as suas constatações às entidades auditadas e teve em conta as respostas destas na análise final. Para evitar a dupla contabilização, as recomendações são agrupadas em função da principal entidade auditada a que a recomendação se dirigia.

7.5. Os resultados do trabalho do Tribunal refletem a situação no final de abril de 2021.

Observações

7.6. As entidades auditadas aceitaram total ou parcialmente 150 (93%) recomendações do Tribunal e não aceitaram onze recomendações (7%) formuladas nos relatórios especiais do TCE publicados em 2017 (ver [figura 7.1](#)).

Figura 7.1 – Aceitação das recomendações dos relatórios especiais de 2017 do TCE por parte das entidades auditadas



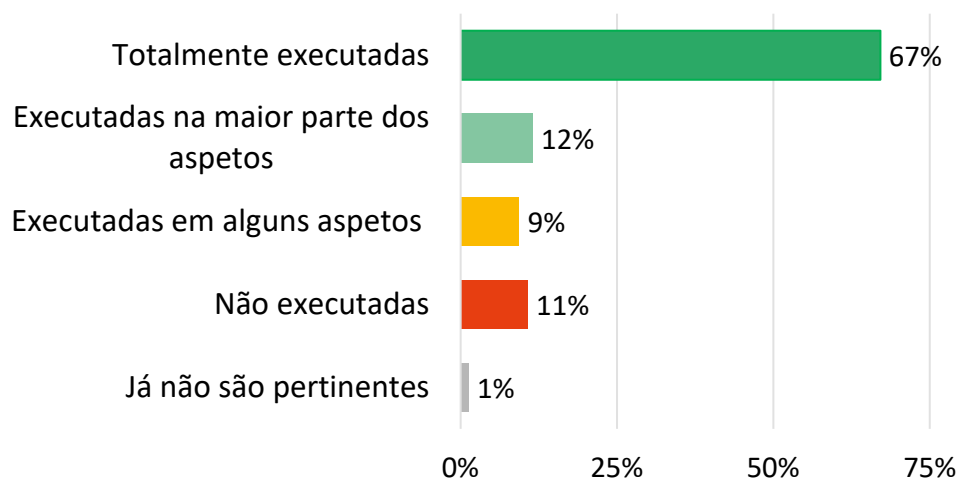
Fonte: TCE.

De que forma a Comissão deu resposta às recomendações do Tribunal?

7.7. O número total de recomendações dirigidas à Comissão foi 165, das quais 16 provinham dos [relatórios especiais 06/2017 e 17/2017](#), que não são abrangidos pelo âmbito deste exercício.

7.8. A Comissão executou totalmente 100 (67%) das 149 recomendações do Tribunal, tendo executado outras 17 (12%) na maior parte dos aspetos. No que se refere às restantes recomendações, a Comissão executou 14 (9%) em alguns aspetos e 16 (11%) não foram executadas de todo (ver [figura 7.2](#)). Os casos em que as entidades auditadas não executaram as recomendações do Tribunal resultaram sobretudo da não aceitação das mesmas (ver ponto [7.21](#)). Em dois casos (1%), não foi necessária uma avaliação do estado de execução, uma vez que o Tribunal considerou que a recomendação deixou de ser pertinente.

Figura 7.2 – Execução das recomendações dos relatórios especiais de 2017 do TCE dirigidas à Comissão



Fonte: TCE.

7.9. 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.

7.10. Em seis dos 18 relatórios especiais que lhe foram dirigidos, a Comissão executou todas as recomendações totalmente ou na maior parte dos aspetos (ver [caixa 7.1](#)).

Caixa 7.1

Relatórios especiais em que todas as recomendações dirigidas à Comissão foram executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos

- Relatório Especial 08/2017, *Controlo das pescas da UE: são necessários mais esforços*
- Relatório Especial 09/2017, *Apoio da UE na luta contra o tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático*
- Relatório Especial 10/2017, *O apoio da UE aos jovens agricultores deve ser mais orientado para promover uma renovação das gerações eficaz*
- 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*
- Relatório Especial 16/2017, *Programação do Desenvolvimento Rural: é necessário menos complexidade e mais ênfase nos resultados*
- Relatório Especial 18/2017, *Céu Único Europeu: uma mudança de cultura, mas não um céu único*

Nota: Sem levar em conta os dois casos em que não foi necessária uma avaliação do estado de execução, uma vez que a recomendação deixou de ser pertinente.

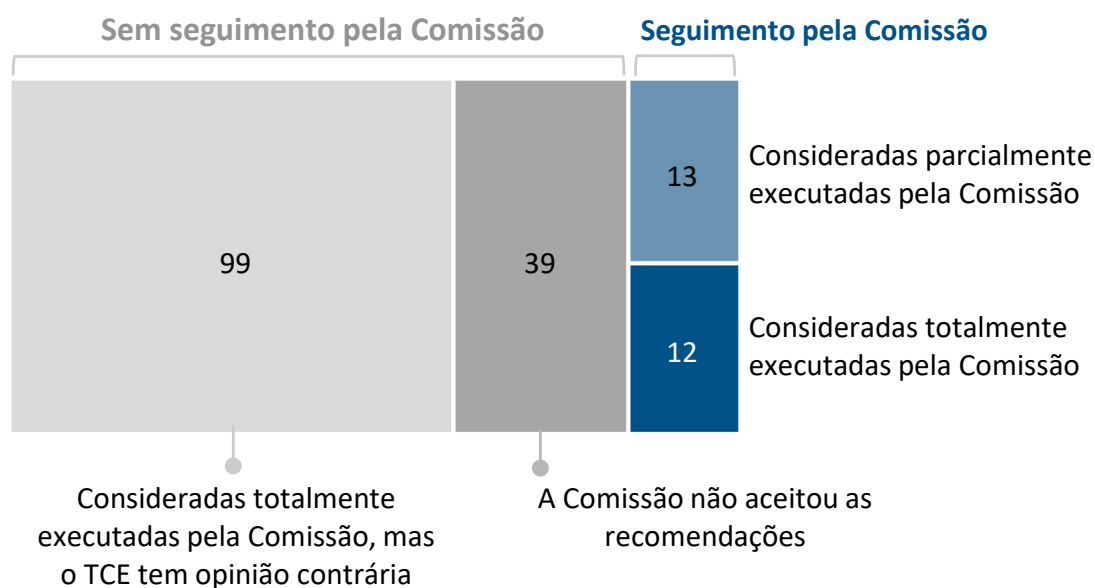
7.11. A Comissão acompanha o nível de execução das recomendações com a ajuda de uma base de dados denominada "Recomendações, Ações, Quitação" (RAD). Esta base de dados inclui as 62 recomendações dos relatórios especiais de 2015 do Tribunal e 101 recomendações dos seus relatórios especiais de 2016 que estavam pendentes desde os exercícios de seguimento realizados pelo TCE em 2018 e 2019¹. Contudo, a Comissão não acompanha ativamente, nem regista na sua base de dados, quaisquer desenvolvimentos relativos às recomendações que considera terem sido executadas, mesmo quando o TCE não as considera plenamente aplicadas.

7.12. Este ano, 138 destas 163 recomendações continuam por executar, tendo a Comissão deixado de fazer o seu seguimento (ver [figura 7.3](#)). A Comissão não tinha

¹ Ver Relatório Anual relativo a 2018, pontos 3.72 a 3.78, e Relatório de 2019 sobre o desempenho do orçamento da UE, pontos 7.11 a 7.12.

aceitado 39 destas 138 recomendações no âmbito dos relatórios especiais em si e considerou, contrariamente ao TCE, que as restantes 99 recomendações estavam totalmente executadas à data dos exercícios de seguimento dos dois anos anteriores.

Figura 7.3 – Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2015 e 2016 que não foram totalmente executadas pela Comissão à data dos exercícios de seguimento dos dois anos anteriores



Fonte: TCE.

7.13. A Comissão continuou a fazer o seguimento das 25 recomendações restantes do conjunto de 163 que não tinham sido totalmente executadas. De acordo com a sua base de dados, concluiu, entretanto, a execução de 12 destas 25 recomendações. Aplicando o método de seguimento das recomendações pendentes dos relatórios especiais de 2015 e 2016, o Tribunal continua a acompanhar estes casos na base de dados RAD, mas não os examinou em pormenor.

De que forma as outras entidades auditadas deram resposta às recomendações do Tribunal?

7.14. O número total de recomendações² dirigidas a entidades auditadas que não a Comissão foi 18, das quais seis provinham do [Relatório Especial 23/2017](#), que não é abrangido pelo âmbito deste exercício.

7.15. As restantes 12 recomendações dirigidas a entidades auditadas que não a Comissão foram totalmente executadas. O [anexo 7.2](#) apresenta em pormenor o estado de execução destas recomendações, que são todas dirigidas ao Serviço Europeu para a Ação Externa.

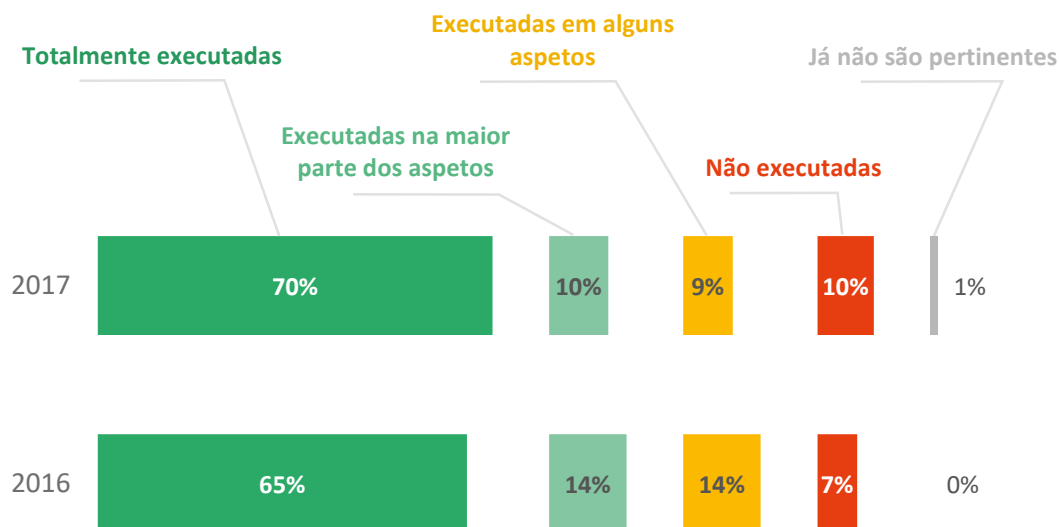
Em comparação com o ano anterior, de que forma as entidades auditadas deram resposta às recomendações do Tribunal?

7.16. O Tribunal efetuou o seguimento de 20 relatórios especiais publicados em 2017. As entidades auditadas executaram totalmente 112 (70%) das 161 recomendações do Tribunal, tendo executado outras 17 (10%) na maior parte dos aspetos (ver [figura 7.4](#)).

7.17. Em comparação com o ano passado, a percentagem de recomendações totalmente executadas aumentou de 65% para 70%, ao passo que as percentagens totais de recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos e de recomendações não executadas ou apenas parcialmente executadas se mantiveram relativamente estáveis. O [anexo 7.1](#) e o [anexo 7.2](#) apresentam o estado de execução das recomendações de forma mais pormenorizada.

² O [Relatório Especial 14/2017](#), *Análise do desempenho da gestão de processos no Tribunal de Justiça da União Europeia*, não formula recomendações, mas sim "considerações", não sendo abrangido pelo âmbito do presente capítulo.

Figura 7.4 – Execução das recomendações dos relatórios especiais de 2016 e 2017 do TCE dirigidas às entidades auditadas



Fonte: TCE.

As entidades auditadas deram resposta às recomendações do Tribunal em tempo oportuno?

7.18. Nos últimos anos, o Tribunal definiu sistematicamente um prazo para a aplicação das recomendações nos seus relatórios especiais. Os prazos são discutidos com a entidade auditada e especificados nos relatórios especiais do Tribunal, a fim de garantir que são claros para todas as partes envolvidas.

7.19. Durante o exercício de seguimento deste ano, o Tribunal analisou, pela primeira vez, se as entidades auditadas tomaram as medidas corretivas dentro dos prazos. Globalmente, 68% das recomendações do Tribunal foram executadas em tempo útil (ver [figura 7.5](#)).

Figura 7.5 – Medidas corretivas tomadas pelas entidades auditadas e cumprimento dos prazos

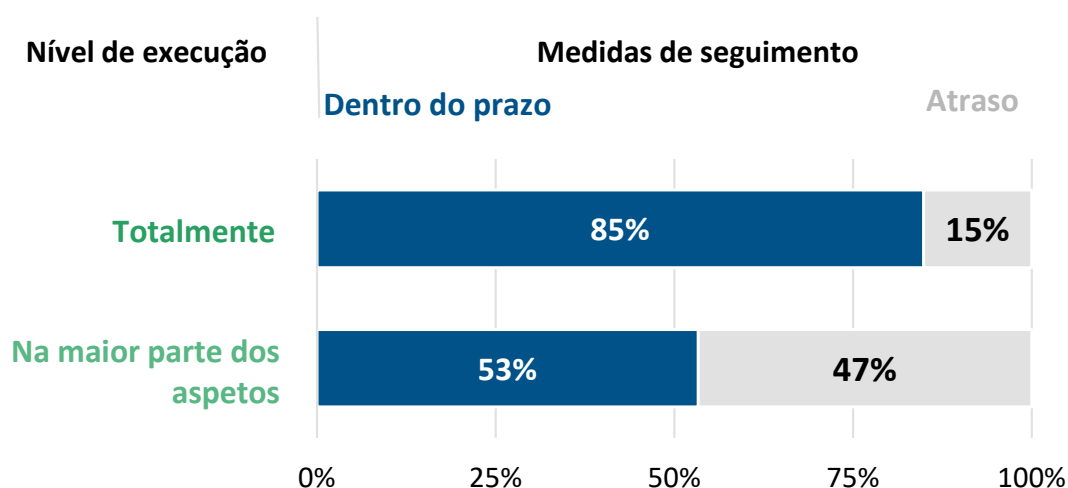


Nota: São excluídas do cálculo as recomendações sem prazo de execução (17 casos), as recomendações em que o prazo ainda não terminou (cinco casos) e as recomendações que deixaram de ser pertinentes (dois casos).

Fonte: TCE.

7.20. A [figura 7.6](#) apresenta o nível de cumprimento dos prazos segundo os diferentes níveis de execução, mostrando que a um nível de execução mais elevado corresponde um nível mais elevado de cumprimento dos prazos.

Figura 7.6 – Cumprimento dos prazos das medidas corretivas tomadas pelas entidades auditadas, segundo o nível de execução



Nota: Os valores percentuais de cumprimento dos prazos relacionam-se com o nível de execução correspondente. O cálculo da "percentagem do nível de execução" não inclui os casos de recomendações não executadas nem os casos em que não foi necessária uma avaliação do estado de execução porque a recomendação deixou de ser pertinente.

Fonte: TCE.

Qual o principal impulsionador de medidas de seguimento adequadas e dentro do prazo?

7.21. As recomendações exigem medidas com base nas provas recolhidas e analisadas durante a auditoria. Uma comunicação constante e de qualidade e uma compreensão mútua entre o Tribunal e a entidade auditada em matéria de conclusões e recomendações de auditoria são úteis para garantir que são tomadas medidas de seguimento adequadas com vista a corrigir as insuficiências comunicadas. Esta situação é comprovada pelo facto de 86% das recomendações dos relatórios especiais de 2017 que foram total ou parcialmente aceites pelas entidades auditadas terem sido executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos. Em contrapartida, apenas uma das 11 recomendações do relatório especial de 2017 que não foram aceites pelas entidades auditadas foi executada totalmente ou na maior parte dos aspetos. A [figura 7.7](#) apresenta o nível de execução segundo os diferentes níveis de aceitação.

Figura 7.7 – O nível de execução relaciona-se com a aceitação das recomendações de auditoria pelas entidades auditadas

Nível de execução	Nível de aceitação		
	Aceites	Parcialmente aceites	Não aceites
Totalmente executadas	74%	84%	0%
Executadas na maior parte dos aspetos	12%	4%	9%
Executadas em alguns aspetos	10%	0%	18%
Não executadas	4%	12%	73%

Nota: Os valores percentuais do nível de execução relacionam-se com o nível de aceitação correspondente. Excluem-se do cálculo as recomendações que deixaram de ser pertinentes (dois casos).







Fonte: TCE.




Conclusão








7.22. A maioria das recomendações formuladas nos relatórios especiais foi aplicada dentro dos prazos (68%). Em comparação com o ano passado, a percentagem de recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos manteve-se relativamente estável (80%). Há margem para mais progressos no que diz respeito às recomendações que não foram executadas e às que foram executadas na maior parte dos aspetos ou em alguns aspetos. A análise do Tribunal mostra que a aceitação das recomendações de auditoria por parte das entidades auditadas é útil para garantir que são tomadas medidas de seguimento adequadas com vista a corrigir as insuficiências comunicadas.








Anexos





Anexo 7.1 – Situação pormenorizada das recomendações de 2017 por relatório – Comissão Europeia










Nível de cumprimento dos prazos:  dentro do prazo;  com atraso;  prazo não terminou;  nenhuma medida de seguimento;  sem prazo de execução definido;  recomendação deixou de ser pertinente.












RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
RE 01/2017	São necessários mais esforços para implementar a rede Natura 2000 de forma a explorar plenamente o seu potencial	1, alínea c)	82	X					
		2, alínea d)	83		X				
		3, alínea b)	84			A Comissão não definiu quaisquer novos indicadores transversais da rede Natura 2000 para todos os fundos da UE. A existência de indicadores transversais adicionais seria útil para permitir um acompanhamento mais preciso e rigoroso dos resultados gerados pelos fundos da UE nos sítios Natura 2000.			














RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
RE 02/2017	Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020: despesas mais orientadas para as prioridades da Estratégia Europa 2020, mas crescente complexidade das disposições de avaliação do desempenho	1	142	X					
		2, alínea b)	144					X	
		3	151	X					
		4 (primeiro parágrafo)	151	X					
		5 (primeiro travessão)	152	X					
		5 (segundo travessão)	152	X					
		6 (primeiro travessão)	154			A Comissão utiliza dados para elaborar sínteses anuais do desempenho e os relatórios estratégicos, que são documentos de alto nível, demasiado gerais para se centrarem especificamente na utilização da avaliação comparativa com vista à aprendizagem de políticas no período de 2014-2020. A análise comparativa exaustiva do desempenho recomendada e a introdução			










RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
						da avaliação comparativa são tarefas pendentes. A Comissão continuará a trabalhar nesta questão após o termo do período de 2014-2020, a par da avaliação <i>ex post</i> .			
		6 (segundo travessão)	154				X		
RE 03/2017	Assistência da UE à Tunísia	1, alínea a)	65	X					
		1, alínea b)	65	X					
		1, alínea c)	65	X					
		2, alínea a)	70	X					
		2, alínea b)	70		X				
		3	71			Os procedimentos de aprovação da assistência macrofinanceira não foram modificados e a Comissão não apresentou qualquer proposta para os alterar conforme recomendado. As			





RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
						insuficiências assinaladas pelo TCE persistem.			
		4	73		X				
RE 04/2017	Proteção do orçamento da UE contra despesas irregulares: a Comissão fez uma utilização crescente de medidas preventivas e correções financeiras no domínio da coesão ao longo do período de 2007-2013	1	146	X					
		2	147		X				
		3	148			A Comissão facultou ao Tribunal três quadros com dados diferentes sobre o acompanhamento das medidas preventivas e corretivas e explicou que existem diferentes níveis e pessoas responsáveis envolvidos no acompanhamento. A conceção e o desenvolvimento de um sistema integrado de acompanhamento, que abranja as medidas preventivas e as correções financeiras, tornariam este exercício mais eficaz.			












RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
		4	150	X					
RE 05/2017	Desemprego dos jovens: as políticas da UE alteraram a situação?	1 (primeiro travessão)	164	X					
		1 (segundo travessão)	167	X					
		2	167	X					
		4 (primeiro parágrafo)	172	X					
		5 (primeiro parágrafo)	173	X					
		6	175				X		
		7 (primeiro travessão)	178				X		
		7 (segundo travessão)	178				X		













RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
RE 07/2017	A nova função dos organismos de certificação nas despesas da PAC: um passo positivo para um modelo de auditoria única, mas com insuficiências significativas por resolver	1	92	X					
		2	94	X					
		3 (primeiro travessão)	96	X					
		3 (segundo travessão)	96	X					
		3 (terceiro travessão)	96	X					
		4	97	X					
		5 (primeiro travessão)	99				X		
		5 (segundo travessão)	99	X					
		6	101	X					
		7 (primeiro travessão)	103	X					
		7 (segundo travessão)	103	X					



RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
RE 08/2017	Controlo das pescas da UE: são necessários mais esforços	1, alínea b)	96	X					
		2, alínea a)	98	X					
		2, alínea b)	98	X					
		3, alínea d)	99		X				
		3, alínea e)	99	X					
		3, alínea f)	99		X				
		3, alínea g)	99	X					
		3, alínea h)	99	X					
		4, alínea b)	101	X					
		4, alínea e)	101	X					
RE 09/2017	Apoio da UE na luta contra o tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático	1 (primeiro travessão)	70	X					
		1 (segundo travessão)	70	X					
		1 (terceiro travessão)	70	X					



RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
		2 (primeiro travessão)	72	X					
		2 (segundo travessão)	72	X					
		2 (terceiro travessão)	72	X					
		2 (quarto travessão)	72	X					
RE 10/2017	O apoio da UE aos jovens agricultores deve ser mais orientado para promover uma renovação das gerações eficaz	1 (primeiro travessão)	88	X					
		1 (segundo travessão)	88	X					
		1 (terceiro travessão)	88	X					
		3 (primeiro travessão)	90	X					
		3 (terceiro travessão)	90	X					

RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
RE 11/2017	Fundo fiduciário Bêkou da UE para a República Centro-Africana: um início auspicioso, apesar de algumas insuficiências	1 (primeiro travessão)	72	X					
		1 (segundo travessão)	72			A Comissão estabeleceu o princípio da realização de uma avaliação estruturada das necessidades como condição prévia para a criação de um fundo fiduciário, mas reconhece que a metodologia não foi desenvolvida. Esta era uma condição recomendada pelo TCE no seu relatório especial e visava assegurar a adequação dos trabalhos analíticos realizados posteriormente para demonstrar o valor acrescentado e a vantagem do fundo fiduciário em comparação com outros instrumentos.			
		2 (primeiro travessão)	76	X					
		2 (segundo travessão)	76	X					

RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
		2 (terceiro travessão)	76		X				
		2 (quarto travessão)	76	X					
RE 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	1	111	X					
		2, alínea a)	111	X					
		2, alínea b)	111	X					
		2, alínea c)	111	X					
		2, alínea d)	111	X					
		4	113	X					
RE 13/2017	Um sistema europeu único de gestão do tráfego ferroviário: poderá esta opção política	1	90	X					
		2	90	X					
		3	91	X					














RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
	um dia tornar-se realidade?	4, alínea a)	91	X					
		4, alínea b)	91	X					
		4, alínea c)	91	X					
		4, alínea d)	91	X					
		5	91	X					
		6, alínea a)	91		X				
		6, alínea b), primeira parte	91	X					
		6, alínea b), segunda parte	91				X		
		7	92	X					
		8, alínea a)	92	X					
		8, alínea b)	92	X					
RE 15/2017	Condicionalidades <i>ex ante</i> e reserva de desempenho no domínio da coesão:	1, alínea a)	111			Não existe uma avaliação documentada da pertinência e utilidade das condicionalidades <i>ex ante</i> e da eliminação de			













RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
	instrumentos inovadores, mas ainda não eficazes					sobreposições. Além disso, tal como é referido no Parecer nº 6/2018 , alguns dos critérios propostos podem não afetar a concretização eficiente e eficaz do objetivo específico conexo.			
		1, alínea b)	111				X		
		1, alínea c)	111			O Parecer nº 6/2018 salienta que alguns dos critérios são ambíguos. Em especial, as condições temáticas propostas relativas ao desenvolvimento de estratégias e de quadros políticos estratégicos não são suficientemente pormenorizadas quanto à forma como as estratégias devem ser definidas, quais as entidades responsáveis pela sua execução, a capacidade necessária para o seu cumprimento e aplicação e, na maioria dos casos, a forma			









RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
						do respetivo acompanhamento.			
		1, alínea d)	111	X					
		2, alínea a)	111			De acordo com a proposta da Comissão relativa ao Regulamento Disposições Comuns (2021-2027), a revisão intercalar proporciona aos Estados-Membros a oportunidade de fazerem um balanço das recomendações específicas por país, da situação socioeconómica e dos progressos registados, e de reavaliarem os seus programas operacionais. O financiamento a atribuir aos programas operacionais na sequência da revisão intercalar excede os 6% da reserva de desempenho. Porém, tal como é referido no Parecer nº 6/2018 , existem algumas insuficiências relacionadas			











RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
						com a revisão intercalar, uma vez que não é clara a forma como o desempenho será avaliado nem quais serão as consequências dessa avaliação.			
		2, alínea b)	111				X O Parecer nº 6/2018 indica que a revisão intercalar proposta ficará sobretudo limitada aos valores comunicados relativos aos indicadores de realizações, e não a qualquer tipo de indicadores de resultados, uma vez que não haverá objetivos		⊗



RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
							intermédios disponíveis para os indicadores de resultados no quadro de desempenho.		
		2, alínea c)	111				X Não existem disposições relativas a suspensões e correções financeiras no caso de os objetivos intermédios/metas definidos não serem totalmente alcançados.		⊗

RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
RE 16/2017	Programação do Desenvolvimento Rural: é necessário menos complexidade e mais ênfase nos resultados	1, alínea a)	100					X	
		2	102	X					
		3	104	X					
		4 (primeiro parágrafo)	104	X					
		4 (segundo parágrafo)	104	X					
		5	104	X					
		6 (primeiro parágrafo)	109	X					
		6 (segundo parágrafo)	109	X					
RE 18/2017	Céu Único Europeu: uma mudança de cultura, mas não um céu único	1	78	X					
		2, alínea a)	80	X					
		2, alínea b)	80	X					
		3	81	X					
		4	81	X					

RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
		5	82	X					
		6, alínea a)	83		X				
		6, alínea b)	83		X				
		7, alínea a)	87		X				
		7, alínea b)	87	X					
		8	87	X					
		9, alínea a)	88	X					
		9, alínea b)	88	X					
RE 19/2017	Procedimentos de importação: as insuficiências do quadro jurídico e uma aplicação ineficaz têm impacto sobre os interesses financeiros da UE	1	143			Apesar das medidas tomadas no sentido de desenvolver uma metodologia para calcular a lacuna em termos de direitos aduaneiros, esta não foi calculada.			
		2	145	X					
		3	145	X					
		4, alínea a)	146	X					

RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
		4, alínea b)	146	X					
		5	146		X				
		6, alínea a)	147			As verificações efetuadas para controlar a modernização dos sistemas dos Estados-Membros ainda não abrangeram todos os países.			
		6, alínea b)	147			O trabalho realizado até à data para tornar possível a emissão de decisões válidas em toda a UE encontra-se ainda numa fase preliminar. Os resultados que serão necessários para decidir se é necessária legislação futura continuam pendentes.			
		7	148		X				
		8, alínea a)	149				X		
		8, alínea b)	149	X					
		8, alínea c)	149	X					







RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
RE 20/2017	Instrumentos de garantia de empréstimos financiados pela UE: resultados positivos, mas é necessária uma melhor orientação do apoio para os beneficiários e coordenação com os programas nacionais	1, alínea a)	109	X					
		1, alínea b)	109			Foram envidados esforços para recolher dados sobre os custos de gestão, mas o processo apresenta imperfeições.			
		2, alínea a)	112			O novo regulamento adotado tem em conta o contexto da recomendação. A definição e adoção dos critérios de elegibilidade estão sujeitas a negociações em curso.			
		2, alínea b)	112				X		
		2, alínea c)	112				X		
		3, alínea a)	114				X		
		3, alínea b)	114				X		
		4, alínea a)	115	X					
		4, alínea b)	115		X				
		4, alínea c)	115				X		

RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
		4, alínea d)	115	X					
RE 21/2017	Ecologização: um regime de apoio ao rendimento mais complexo, mas ainda não eficaz do ponto de vista ambiental	1, alínea a)	83			Na proposta do novo regulamento relativo à PAC, todos os Estados-Membros são convidados a elaborar uma lógica de intervenção nos seus planos estratégicos, com base numa avaliação das necessidades e numa análise das prioridades. Não obstante, tal como indicado no seu Parecer nº 7/2018 , o Tribunal considera que a proposta não contém os elementos necessários a um sistema de desempenho eficaz. A proposta transfere para os Estados-Membros a responsabilidade pela atribuição de prioridades aos diferentes tipos de intervenções, e não é claro, de momento, de que forma a Comissão avaliaria os planos estratégicos dos Estados-Membros para garantir o cumprimento das			

RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
						ambições em matéria ambiental e climática.			
		1, alínea b)	83	X					
		1, alínea c)	83		X				
		2, alínea a) (primeiro travessão)	83	X					
		2, alínea a) (segundo travessão)	83				X		
		2, alínea a) (terceiro travessão)	83	X					
		2, alínea b) (primeiro travessão)	83		X				
		2, alínea b) (segundo travessão)	83		X				
		2, alínea c)	83	X					

Fonte: TCE.

Anexo 7.2 – Situação pormenorizada das recomendações de 2017 por relatório – outras entidades auditadas

Nível de cumprimento dos prazos:  dentro do prazo;  com atraso;  prazo não terminou;  nenhuma medida de seguimento;  sem prazo de execução definido;  recomendação deixou de ser pertinente.

RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
RE 09/2017	Apoio da UE na luta contra o tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático	Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)							
		1 (quarto travessão)	70	X					
RE 22/2017	Missões de Observação Eleitoral — foram envidados esforços para dar seguimento às recomendações, mas é necessário um melhor acompanhamento	Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)							
		1 (primeiro travessão)	128	X					
		1 (segundo travessão)	128	X					
		2 (primeiro travessão)	128	X					
		2 (segundo travessão)	128	X					
		3 (primeiro travessão)	128	X					

RE	Título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de execução					Nível de cumprimento dos prazos
				Totalmente	Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos	Não executada	Já não é pertinente	
		3 (segundo travessão)	128	X					
		4 (primeiro travessão)	128	X					
		4 (segundo travessão)	128	X					
		5 (primeiro travessão)	128	X					
		5 (segundo travessão)	128	X					
		5 (terceiro travessão)	128	X					

Fonte: TCE.

Apêndice

Abordagem e metodologia da auditoria

- 1) A metodologia da auditoria de resultados do Tribunal está definida na plataforma AWARE. 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 examina um aspeto diferente do quadro de *desempenho*. A principal questão de auditoria selecionada para o relatório deste ano foi a forma como a Comissão e os legisladores utilizaram os ensinamentos retirados dos anteriores períodos do *quadro financeiro plurianual (QFP)* para melhorar a conceção e o desempenho dos *programas* de despesas relativos ao período de 2021-2027.
- 3) Ao responder a esta pergunta, o Tribunal centrou-se nos ensinamentos retirados que são relevantes para o desempenho dos programas e analisou se:
 - existe um processo que permite à Comissão incorporar os ensinamentos retirados nas suas propostas legislativas;
 - as propostas legislativas da Comissão têm em conta os ensinamentos retirados das avaliações *ex post*, auditorias e avaliações de impacto;
 - as alterações substanciais adotadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho e que podem afetar o desempenho dos programas de despesas propostos podem ser associadas a *avaliações de impacto* (incluindo as elaboradas pelos legisladores) ou a ensinamentos retirados de outras fontes.
- 4) O Tribunal baseou a sua análise numa amostra de processos legislativos relativos a cinco dos 48 programas de despesas instituídos para o período de 2021-2027: o *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)*, o *Fundo de Coesão (FC)*, o *Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA)*, o *Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)* e o *Instrumento de Vizinhaça, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDI)*. Em conjunto, estes cinco programas representam cerca de 60% das despesas previstas para o período. Os principais critérios para a seleção foram a materialidade financeira e

o facto de o Tribunal ter emitido pareceres sobre as propostas legislativas da Comissão relativas a estes programas.

- 5) No âmbito do seu trabalho, o Tribunal analisou:
- a) as avaliações de impacto relativas aos cinco programas de despesas de 2021-2027 selecionados;
 - b) as avaliações intercalares dos programas de despesas pertinentes de 2014-2020;
 - c) as avaliações *ex post* dos programas de despesas pertinentes de 2007-2013;
 - d) os relatórios de auditoria e documentos de análise do próprio Tribunal, quando aplicável;
 - e) as propostas da Comissão e alterações subsequentes no âmbito dos processos legislativos indicados no **quadro 1**.

Quadro 1 – Processos legislativos abrangidos

Processo legislativo	Regulamento
2018/0197/COD	Regulamento FEDER e FC
2018/0196/COD	Regulamento Disposições Comuns
2018/0216/COD	Regulamento Planos Estratégicos da PAC*
2018/0218/COD	Regulamento Organização Comum dos Mercados*
2018/0217/COD	Regulamento Horizontal da PAC*
2018/0243/COD	Regulamento IVCDCl
2018/0132/APP	Regulamento QFP

* Proposta legislativa; o regulamento ainda não tinha sido adotado à data de conclusão dos trabalhos de auditoria.

Fonte: TCE.

- 6) No âmbito da auditoria, o Tribunal realizou reuniões à distância e trocou mensagens de correio eletrónico com a Comissão (Secretariado-Geral, Direções-Gerais do Orçamento (DG BUDG), da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI), da Política Regional e Urbana (DG REGIO), da Migração e dos Assuntos Internos (DG HOME) e das Parcerias Internacionais (DG INTPA) e Comité de Controlo da Regulamentação). O principal tema destes contactos foi a conceção e o funcionamento dos procedimentos e disposições desenvolvidos no âmbito da iniciativa da Comissão para "**legislar melhor**" destinados a identificar e

pôr em prática os ensinamentos retirados das avaliações *ex post* e garantir a adequada qualidade destas últimas e das avaliações de impacto.

- 7) O Tribunal também realizou reuniões à distância e trocou mensagens de correio eletrónico com representantes dos secretariados-gerais do Parlamento Europeu e do Conselho. A principal finalidade destes contactos foi compreender de que forma as duas instituições, enquanto colegisladores, aplicaram as disposições do [acordo interinstitucional sobre legislar melhor](#) no que diz respeito à realização de avaliações de impacto de alterações substanciais às propostas legislativas da Comissão.

PARTE 2 – Capítulos 2 a 6: desempenho dos programas de despesas da UE

- 8) Os capítulos 2 a 6 são dedicados aos *resultados* alcançados pelos programas da UE ao abrigo das rubricas 1a, 1b, 2, 3 e 4 do 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

- 9) Existem 58 programas de despesas ao abrigo do QFP para 2014-2020. Para a sua avaliação, o Tribunal constituiu uma amostra de cinco (ver [quadro 2](#)), um por cada rubrica do QFP. O principal critério para a seleção dos programas foi a materialidade financeira: em cada rubrica, foi selecionado o maior ou o segundo maior programa (por orçamento), excluindo à partida os que tinham sido abrangidos no [relatório do Tribunal sobre o desempenho relativo ao exercício de 2019](#). No seu conjunto, os cinco programas de despesas selecionados representam 19% de todos os pagamentos realizados até ao final de 2020 relativamente às *autorizações* do QFP para 2014-2020. Os nove programas que o Tribunal abrangeu no seu [relatório relativo a 2019](#) representavam 74% do total dos pagamentos até ao final de 2019.

Quadro 2 – 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	Erasmus+
3	1b: Coesão económica, social e territorial	<i>Fundo Social Europeu (FSE)</i>
4	2: Crescimento sustentável: recursos naturais	<i>Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP)</i>
5	3: Segurança e cidadania	Fundo para a Segurança Interna – Fronteiras e Vistos
6	4: Europa global	Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA II)

Fonte: TCE.

- 10) Cada programa de despesas tem entre um e vinte objetivos (gerais e/ou específicos), aos quais o Tribunal se refere tal como são apresentados nas declarações sobre os programas da Comissão no quadro do projeto de orçamento para 2022. O TCE 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 significância e relação com um objetivo geral e com objetivos de nível superior da UE.

Avaliação das informações sobre o desempenho

- 11) O Tribunal baseou a sua avaliação nas informações sobre o desempenho emitidas pela Comissão, designadamente:
- o RAGE relativo a 2020;
 - as declarações sobre os programas pertinentes para o projeto de orçamento para 2022;
 - os Relatórios Anuais de Atividades relativos a 2020 das Direções-Gerais pertinentes;
 - as avaliações do desempenho dos programas no âmbito dos QFP para 2014-2020 e 2007-2013;
 - diversos relatórios de desempenho específicos dos programas.

- 12) O Tribunal complementou estas informações com constatações recentes dos seus próprios trabalhos de auditoria e de análise. Não dispunha de resultados próprios exaustivos em relação a cada um dos objetivos dos programas selecionados.
- 13) 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.
- 14) 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 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

- 15) No âmbito da sua avaliação do desempenho, o Tribunal analisou as informações dadas pelos indicadores de desempenho apresentados nas declarações sobre os programas pertinentes para o projeto de orçamento para 2022. Procedeu igualmente a uma comparação com as anteriores declarações sobre os programas.
- 16) Os cinco programas da amostra estão abrangidos por um total de 114 indicadores, um número superior ao indicado nas próprias declarações sobre os programas. Esta diferença surge porque 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 contou cada um destes subindicadores como um indicador distinto.
- 17) O Tribunal classificou todos os indicadores como sendo de *realizações*, resultados ou *impacto*, com base nos critérios estabelecidos nas [orientações da Comissão para legislar melhor](#). Em alguns casos, a Comissão classifica os mesmos indicadores de forma diferente. 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 3](#)). 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 3 – 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%

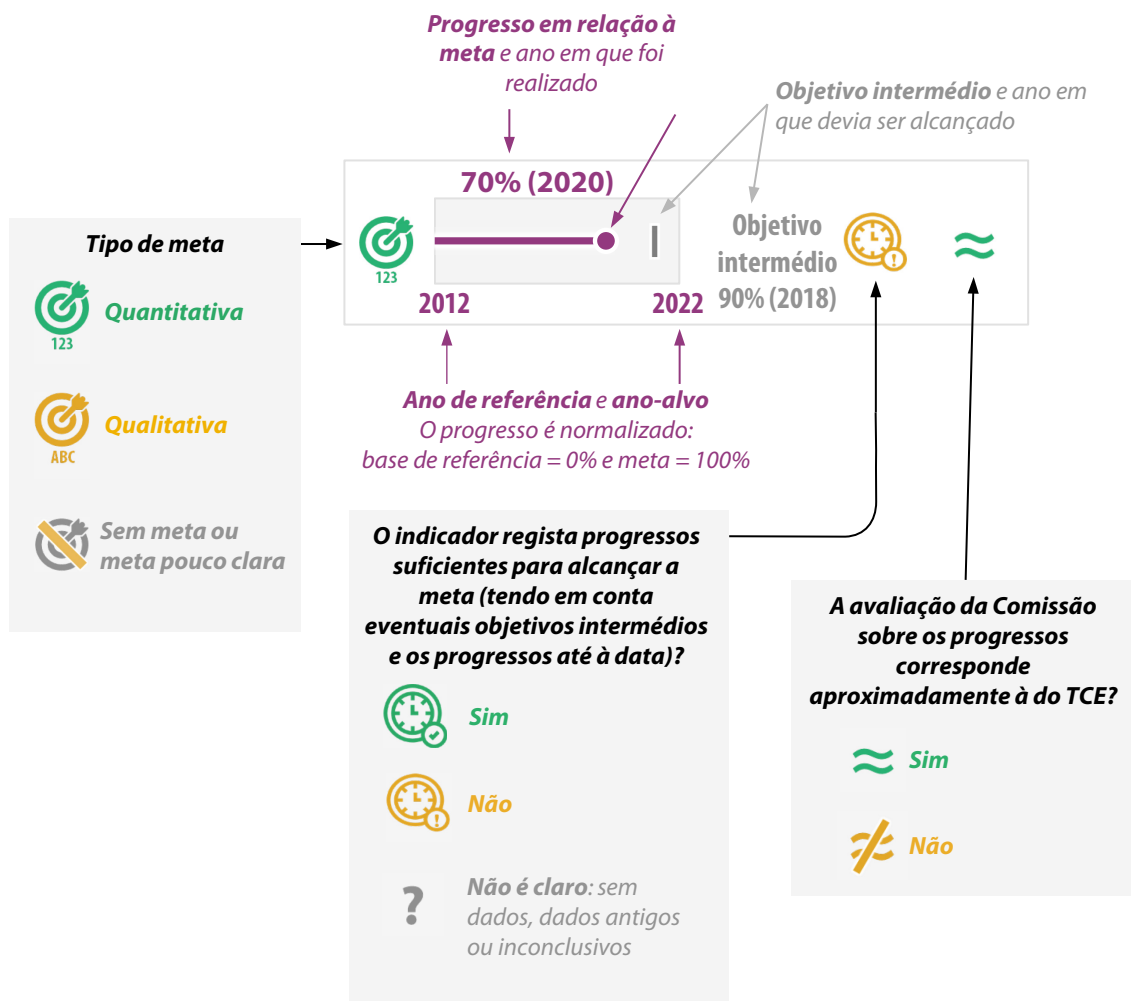
Fonte: TCE.

18) Além disso, o Tribunal avaliou, para cada indicador:

- se tinha uma meta clara (e se esta era quantitativa ou qualitativa) – ver ponto (20));
- se registava progressos suficientes para alcançar a meta (tendo em conta eventuais objetivos intermédios e os progressos até à data) – ver ponto (21));
- se a avaliação da Comissão sobre os seus progressos (se regista "progressos suficientes") correspondia aproximadamente à do TCE – ver ponto (22)).

19) Para uma seleção de indicadores, escolhidos principalmente devido à sua ligação com os principais objetivos e atividades do programa, o Tribunal apresenta graficamente os resultados da sua análise em maior pormenor, como mostra a *figura 1*.




Figura 1 – Representação gráfica da análise dos indicadores selecionados, com legenda alargada



Fonte: TCE.

- 20) O **quadro 4** apresenta exemplos de metas quantitativas, qualitativas e pouco claras. Nos casos em que as metas não são quantitativas, os progressos em relação à meta não podem ser calculados em termos de percentagem. Nos indicadores sem meta ou com uma meta pouco clara, é também impossível determinar se registam progressos suficientes.


Figura 4 – Tipos de metas e exemplos



Tipo de meta	Exemplo
 Quantitativa	Formação de 20 000 participantes
 Qualitativa	Reforço do Estado de direito
 Pouco clara	Meta expressa em unidades ou termos diferentes da base de referência e dos resultados reais, pelo que é difícil conciliá-los



Fonte: TCE.


- 21) O **quadro 5** 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 5 – 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.

Informações nas declarações sobre os programas	Avaliação do Tribunal	Critérios e fundamentação
<p>Base de referência (2013): 50 Meta (2023): 150 Objetivo intermédio (2019): 100 Valor mais recente (2018): 90 Valores anteriores (2017): 80; (2016): 70</p>	 Progressos suficientes	<p>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.</p> <p>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.</p>
<p>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</p>	 Progressos insuficientes	<p>Critério: Se não houver objetivos intermédios, 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>

Informações nas declarações sobre os programas	Avaliação do Tribunal	Critérios e fundamentação
<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</p>	 Progressos suficientes	<p>Critério: Se não houver objetivos intermédios, 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>
<p>Base de referência (2013): 50 Meta (2023): aumentar Objetivo intermédio: nenhum Valor mais recente (2018): 60 Valores anteriores (2017): 56; (2016): 55, (2015): 52; (2014): 51</p>	 Progressos suficientes	<p>Critério: Se a meta não for quantificada, o indicador regista "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>

Informações nas declarações sobre os programas	Avaliação do Tribunal	Critérios e fundamentação
<p>Base de referência (2013): 50</p> <p>Meta (2023): manter</p> <p>Objetivo intermédio: nenhum</p> <p>Valor mais recente (2018): 40</p> <p>Valores anteriores (2017): 46; (2016): 49, (2015): 52; (2014): 51</p>	 <p>Progressos insuficientes</p>	<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, pelo menos, "manter" a base de referência, mas o valor real mais recente é 20% inferior à base de referência.</p>



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): 90	<p>?</p> <p>Não é claro</p>	<p>Critério: Se não houver objetivos intermédios, 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 concretização da meta foram lineares ou mais exponenciais.</p>
Base de referência (2013): 50 Meta: não definida Objetivo intermédio: nenhum Valor mais recente (2018): 90	<p>?</p> <p>Não é claro</p>	<p>Fundamentação: Se não existir uma meta, é impossível avaliar se o indicador regista "progressos suficientes".</p>
Base de referência (2013): 50 Meta (2023): 150 Objetivo intermédio (2019): 100 Valor mais recente: não existem dados	<p>?</p> <p>Não é claro</p>	<p>Fundamentação: Se não existirem dados sobre o grau de concretização da meta, é impossível avaliar se o indicador regista "progressos suficientes".</p>

Fonte: TCE.

- 22) Nas declarações sobre os programas para o projeto de orçamento para 2022, a Comissão avaliou pela primeira vez os progressos de cada indicador em relação à meta, classificando-o como registando "progressos suficientes" ou "progressos moderados" ou indicando que "merece atenção". Além disso, foi reservada uma classificação de "sem dados" para os indicadores relativamente aos quais não

tenham sido comunicados resultados. Esta classificação difere da seguida pelo Tribunal, que classifica todos os indicadores como registrando "progressos suficientes" ou "progressos insuficientes" e utiliza a classificação "não é claro" para os indicadores cujos dados estão em falta, são antigos ou inconclusivos, ou para os quais não foram definidas metas claras. O [quadro 6](#) mostra os casos em que o Tribunal considera que a avaliação dos progressos dos indicadores realizada pela Comissão corresponde aproximadamente à classificação de "progressos suficientes" pelo TCE.

Quadro 6 — Correspondência entre a avaliação dos progressos pela Comissão e a classificação de "progressos suficientes" pelo TCE

Avaliação do TCE	Avaliação da Comissão	A avaliação da Comissão corresponde aproximadamente à do TCE?
 Progressos suficientes	Progressos suficientes	≈ Sim
	Progressos moderados	≠ Não
	Merece atenção	
	Sem dados	
 Progressos insuficientes	Progressos suficientes	≠ Não
	Progressos moderados	≈ Sim
	Merece atenção	
	Sem dados	≠ Não
 Não é claro	Progressos suficientes	≠ Não
	Progressos moderados	Pode ser estabelecida uma correspondência aproximada em alguns casos, mas não como regra geral
	Merece atenção	
	Sem dados	≈ Sim

Fonte: TCE.

- 23) A análise dos indicadores baseia-se em dados da Comissão que não foram auditados pelo Tribunal. No entanto, o TCE examinou as declarações sobre os programas elaboradas pela Comissão e fez as modificações que considerou necessárias. Duas das modificações mais comuns realizadas foram: 1) recolocar a base de referência em zero nos indicadores de realizações (por exemplo, o número de projetos financiados) em que as declarações sobre os programas apresentavam, como base de referência, um valor comparativo do período

anterior; e 2) converter os valores anuais em valores cumulativos nos indicadores de natureza cumulativa. A avaliação de que os indicadores registam "progressos suficientes" diz respeito à análise do Tribunal sobre a probabilidade de um determinado indicador alcançar a sua meta dentro do prazo. Contudo, a análise não incide sobre a pertinência do indicador para os objetivos e as ações do programa, nem sobre 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 ser insuficientemente ou demasiado ambiciosa. Por estes motivos, 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.

PARTE 3 – Capítulo 7 – Seguimento das recomendações

- 24) 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 2017. 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 2020**

Índice

	Página
Capítulo 1	Quadro de desempenho
	Respostas da Comissão Europeia
	265
Capítulo 2	Competitividade para o Crescimento e o Emprego
	Respostas da Comissão Europeia
	272
Capítulo 3	Coesão económica, social e territorial
	Respostas da Comissão Europeia
	275
Capítulo 4	Recursos Naturais
	Respostas da Comissão Europeia
	281
Capítulo 5	Segurança e cidadania
	Respostas da Comissão Europeia
	288
Capítulo 6	Europa Global
	Respostas da Comissão Europeia
	293
Capítulo 7	Seguimento das recomendações
	Respostas da Comissão Europeia
	297

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU SOBRE O DESEMPENHO DO ORÇAMENTO DA UE – SITUAÇÃO NO FINAL DE 2020

CAPÍTULO 1 – QUADRO DE DESEMPENHO

INTRODUÇÃO

1.2 A Comissão congratula-se com o trabalho do TCE sobre o desempenho do orçamento da UE e o seu reconhecimento do papel fundamental de legislar melhor para garantir que os ensinamentos retirados da execução dos programas financeiros são utilizados para melhorar a sua conceção e desempenho. Ao longo dos anos, a Comissão desenvolveu um sistema de avaliação e avaliação de impacto, aclamado internacionalmente, que desempenhou um papel central na preparação das propostas para o quadro de desempenho plurianual 2021-2027.

As propostas da Comissão constituem o primeiro passo do processo legislativo. A conceção final do programa é o resultado de negociações legislativas envolvendo o Parlamento Europeu e o Conselho. Há, portanto, uma responsabilidade partilhada para garantir que os ensinamentos retirados sobre o desempenho do programa sejam refletidos de forma adequada. Consequentemente, e conforme estabelecido no Acordo Interinstitucional sobre Legislar Melhor, a Comissão considera que as alterações importantes às suas propostas devem ser sujeitas a uma avaliação de impacto.

A Comissão está totalmente empenhada em continuar a reforçar este sistema, incluindo nos domínios a melhorar identificados pelo TCE. Por exemplo, a Comissão propôs disposições horizontais para o calendário das avaliações para ajudar a garantir que as informações pertinentes estejam disponíveis em tempo útil para a preparação de programas futuros. As avaliações e avaliações de impacto dependem também da receção de dados de alta qualidade dos Estados-Membros e dos beneficiários. A Comissão envidará esforços no sentido de garantir que as avaliações sejam seguidas de forma adequada, que os aspetos quantitativos das avaliações de impacto sejam gradualmente reforçados, sempre que possível e proporcionado, e que os elementos de prova subjacentes às iniciativas legislativas se tornem progressivamente mais fáceis de aceder, chegando ao Parlamento Europeu e ao Conselho para avançar o trabalho.

Os capítulos 2 a 6 do presente relatório apresentam a avaliação do TCE sobre o desempenho dos cinco programas de despesas selecionados no final de 2020. A Comissão considera que os programas contribuem positivamente para alcançar as prioridades e os objetivos da UE. As informações qualitativas e quantitativas sobre o desempenho disponíveis no final de 2020 demonstram que os programas estão a evoluir bem em relação às metas definidas no início do período de programação, apesar dos desafios causados pela pandemia de COVID-19. Embora 2020 tenha sido o último ano do quadro financeiro plurianual 2014-2020, os programas como o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão continuarão a ser executados e a produzir resultados nos próximos anos. Só será possível retirar conclusões definitivas em relação ao desempenho dos programas 2014-2020 após o encerramento dos programas, com base nas avaliações finais.

1.3 As propostas da Comissão para o orçamento de longo prazo de 2021-2027 foram feitas entre o segundo e o terceiro trimestres de 2018, ou seja, no caso da coesão, quase meio ano antes do que em 2011. A Comissão esteve totalmente empenhada em trabalhar em estreita colaboração com o Parlamento Europeu e o Conselho no seu papel de mediador honesto para facilitar a rápida conclusão das negociações interinstitucionais e minimizar os atrasos na execução dos novos programas. No entanto, o contexto era desafiador devido às negociações paralelas de retirada do Reino Unido e às eleições para o Parlamento Europeu que se seguiram à proposta de maio de 2018. Além disso, em resposta à pandemia de COVID-19, em maio de 2020, a Comissão apresentou um pacote de recuperação sem precedentes que inclui propostas reformuladas para o QFP e o instrumento

temporário de recuperação, NextGenerationEU. Este pacote foi posteriormente adotado por todas as instituições antes do final do ano. Todos os programas foram agora aprovados pelos legisladores.

No que diz respeito à legislação da PAC, no final de junho de 2021, os legisladores chegaram a um acordo político sobre a nova PAC. A adoção formal será normalmente concluída antes do final do ano.

1.10 No âmbito do quadro financeiro plurianual 2021-2027, foi aplicada uma abordagem horizontal para o calendário das avaliações. Boas avaliações necessitam de conjuntos de dados completos de três a quatro anos. Para preparar propostas de qualidade através de avaliações e avaliações de impacto, a Comissão também necessita de contar com dados de boa qualidade dos Estados-Membros e de outros beneficiários dos programas, cuja produção leva tempo. As informações da avaliação intercalar e da avaliação final disponíveis dos programas anteriores informam o processo de tomada de decisão para os quadros financeiros subsequentes, através da recolha atempada de dados suficientes e de boa qualidade.

No que diz respeito à «regra n+3», consultar os comentários da Comissão à caixa 1.5.

1.11 Para a PAC, várias avaliações precederam a iniciativa, mas apenas algumas avaliações finais relacionadas com o QFP anterior estavam disponíveis para a avaliação de impacto das propostas da PAC. Tal deve-se ao tempo necessário para obter dados sobre a execução da PAC antes que possa ser realizada uma avaliação sólida. O parecer do Comité de Controlo da Regulamentação reflete esta disponibilidade limitada de avaliações concluídas e abrangentes. Algumas destas avaliações tinham sido concluídas no momento em que a avaliação de impacto foi preparada e os resultados utilizados na avaliação de impacto.

Relativamente à secção sobre «ensinamentos retirados» no relatório da avaliação de impacto para a PAC pós-2020, foram utilizados resultados intercalares, conforme documentado nos anexos 1 e 3.

Realizar avaliações muito cedo, por exemplo, após apenas um ano de execução, como no caso da avaliação de «ecologização», corre o risco de a avaliação ter deficiências. Neste exemplo, a Comissão não poderia ter agido de forma diferente.

1.12 As propostas legislativas setoriais abrangidas pelo Regulamento Disposições Comuns foram todas precedidas de avaliações de impacto, que analisaram os principais aspetos da execução dos fundos, refletidos no Regulamento Disposições Comuns. O Regulamento Disposições Comuns baseou-se nestas avaliações de impacto.

1.13 (Resposta combinada da Comissão aos pontos 1.13 a 1.15).

É possível aceder às avaliações e às avaliações de impacto da Comissão através do EUR-Lex, do registo de documentos da Comissão e do portal «Dê a sua opinião». Os membros das instituições da UE também podem aceder-lhes através da base de dados interinstitucional de estudos da UE.

O Acordo Interinstitucional sobre Legislar Melhor, de 13 de abril de 2016, estabeleceu um objetivo de transparência para o Parlamento, o Conselho e a Comissão, criando um portal legislativo conjunto. Este sítio Web público permitirá ao público acompanhar em pormenor a adoção de atos legislativos interinstitucionais. O trabalho das três instituições no portal está em curso.

Conforme anunciado na Comunicação «Legislar melhor: unir as nossas forças para melhorar a legislação», a Comissão está a trabalhar para interligar diferentes registos de dados e portais, como a EU Bookshop, a base de dados interinstitucional de estudos da UE, o portal «Dê a sua opinião» e o EUR-Lex.

1.18 No caso de programas de despesas, o seguimento das avaliações será analisado nas avaliações de impacto e retomado conforme pertinente nas propostas dos programas sucessores. Todas essas propostas legislativas são refletidas nos planos de gestão anuais. Em 2022, as instruções relativas aos planos de gestão impõem a inclusão de medidas de seguimento pertinentes decorrentes das avaliações. Também se solicita aos serviços que façam referência nos seus planos de gestão a atividades-chave para legislar melhor, como balanços de qualidade e avaliações importantes. Medidas de seguimento

operacional muito específicas, por exemplo, referentes à execução do programa, não podem ser incluídas nos planos de gestão, que se concentram nos principais resultados do ano.

Os ensinamentos retirados das avaliações e medidas de seguimento também são mencionados noutros documentos, por exemplo, nos relatórios anuais de atividades.

Os planos de medidas de seguimento não são exigidos sistematicamente e não são obrigatórios ao abrigo do programa «Legislar melhor» por razões de proporcionalidade e para evitar que informações sobrepostas sejam transmitidas às outras instituições e ao público.

1.19 De acordo com as orientações sobre legislar melhor, as avaliações de impacto devem ser proporcionais. Nem todas as opções possíveis podem ser avaliadas, especialmente quando não são viáveis. Em vez disso, as opções disponíveis são identificadas e filtradas com o objetivo de selecionar as mais relevantes. Tal é feito pelos serviços da Comissão, tendo em conta os elementos de prova, os contributos das partes interessadas e em consulta com os grupos interserviços, que incluem competências especializadas de todas as direções-gerais da Comissão pertinentes. As avaliações de impacto são examinadas pelo Comité de Controlo da Regulamentação.

Quadro 1.2 – As avaliações de impacto apresentam várias opções que são comparáveis do ponto de vista qualitativo, mas contêm pouca análise quantitativa - Ver a resposta da Comissão ao ponto 1.19.

A COMISSÃO PREPAROU AS SUAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS TENDO EM MENTE OS ENSINAMENTOS RETIRADOS

Caixa 1.1 - Ensino retirado: vários instrumentos de ação externa devem ser consolidados

A fusão da maioria dos instrumentos anteriores num único instrumento e a inclusão do FED no orçamento da UE representam passos importantes para a simplificação e a coerência. Um único conjunto de regras aplicar-se-á à aplicação de fundos de ação externa e as regras de execução do IVCDI também fornecem a espinha dorsal para a aplicação dos poucos instrumentos de financiamento externo (IPA III, Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear, Decisão dos Países e Territórios Ultramarinos).

1.26 Na sua proposta de uma lista mais longa de indicadores comuns, a Comissão respondeu ao ensinamento retirado citado pelo Tribunal. Ao dispor de uma lista mais longa e mais abrangente de indicadores para apresentarem relatórios para as intervenções da política de coesão, caracterizada por ações bastante heterogêneas, os programas seriam capazes de escolher e utilizar indicadores mais relevantes para o seu investimento, reduzindo assim significativamente a necessidade de utilizar indicadores específicos do programa. Além disso, a Comissão gostaria de salientar que os indicadores propostos para o período de programação 2021-2027 foram analisados pormenorizadamente com os representantes dos Estados-Membros e testados em função dos critérios RACER (relevantes, aceites, plausíveis, simples e sólidos).

Caixa 1.3 - Ensino retirado: a abordagem para avaliar a contribuição da PAC para a ação climática deve refletir melhor a realidade

A abordagem da UE à integração das questões climáticas e a metodologia de acompanhamento baseiam-se nas práticas internacionais. A metodologia utilizada pela Comissão para calcular a contribuição da PAC para a ação climática é sólida, foi preparada de forma transparente e coordenada; e foi comunicada e acordada com o Parlamento Europeu e o Conselho. Com o recente acordo político sobre a reforma da PAC, o Parlamento Europeu e o Conselho aprovaram totalmente a metodologia de integração das questões climáticas para a PAC e quaisquer outras alterações ao acompanhamento da ação climática na Política Agrícola Comum foram adiadas pelos legisladores, pelo menos, até depois de 31 de dezembro de 2025.

A Comissão crê que os instrumentos da PAC tiveram um impacto significativo, e não um impacto limitado.

Desde 1990, a agricultura da UE reduziu as suas emissões de GEE em 21,4 %, enquanto a produção agrícola aumentou.

A Comissão observa que a PAC nunca teve o objetivo específico de reduzir as emissões decorrentes da produção animal. Estas emissões mantiveram-se estáveis, embora a produção tenha aumentado. Terá de se fazer mais para reduzir ainda mais as emissões da agricultura e para atingir os ambiciosos objetivos climáticos da UE para 2030 (atingir uma redução líquida de emissões de 55 % até 2030).

A Comissão sublinha que está firmemente empenhada em alcançar os objetivos definidos no Pacto Ecológico Europeu e os seus elementos essenciais em termos de alterações climáticas, biodiversidade e proteção do ambiente. Uma transição para uma agricultura mais sustentável terá um papel significativo na concretização destes objetivos. A nova PAC será fundamental para apoiar esta transição com condicionalidade reforçada (incluindo uma nova BCAA 2 dedicada à proteção das turfeiras), sendo que os regimes ecológicos visam, pelo menos, 25 % dos pagamentos diretos para o ambiente/clima e 35 % do orçamento de desenvolvimento rural para o mesmo propósito.

Esta nova PAC é, portanto, mais ambiciosa no que diz respeito à ação climática (tanto em termos de mitigação como de adaptação). Estabelece obrigações acrescidas para os agricultores e recompensa-os por se envolverem na transição para a ação ambiental e climática, incluindo a agricultura de carbono, criando assim novas oportunidades de negócios para as zonas rurais.

Caixa 1.4 - Ensino retirado: o QFP deve ser mais flexível para responder melhor à evolução das circunstâncias

Tal como resumido na Comunicação relativa ao QFP de 2018 [COM(2018) 321], a proposta inicial da Comissão de 2018 previa mecanismos para garantir:

- a flexibilidade dentro de cada um e entre os diferentes programas, por exemplo, a reserva do IVCDI, transferências e contribuições de fundos de gestão partilhada para fundos geridos (in)diretamente ou o InvestEU, a flexibilidade da dotação financeira de acordo com o ponto 18 do acordo interinstitucional, etc.,
- a flexibilidade entre rubricas e exercícios (por exemplo, a Reserva da União mencionada pelo TCE),
- bem como instrumentos especiais, cujo reforço foi proposto no pacote de recuperação da Comissão de maio de 2020 (temático e não temático).

A Comissão também propôs um modelo para atos de base, que teria garantido disposições semelhantes em todos os atos de base no que diz respeito à execução tanto pelos serviços da Comissão como pelos beneficiários de diferentes programas setoriais, reforçando assim a flexibilidade na execução do programa, por exemplo, facilitando alterações no cofinanciamento e nas transferências, com o objetivo final de melhor alcançar os resultados. Este modelo foi contestado pelos legisladores durante as negociações do quadro financeiro plurianual 2021-2027.

A Comissão observa que nem todas as propostas foram, em última análise, retidas no acordo geral do QFP. Embora o acordo geral do QFP, incluindo a legislação setorial, garanta, em grande medida, o mesmo nível de flexibilidade no QFP 2021-2027 que no QFP 2014-2020, a adequação desses níveis em conjunto com as flexibilidades incorporadas de alguns dos novos programas só pode ser avaliada no decurso e após a execução do período de programação 2021-2027, à luz dos desafios em evolução e dos acontecimentos imprevistos que o orçamento da UE terá de enfrentar.

Caixa 1.5 - Ensino retirado: a «regra n+3» deve ser substituída pela «regra n+2»

A proposta da Comissão para o RDC 2021-2027 previu uma transição da regra n+3 para n+2. No entanto, o mecanismo proposto recebeu forte oposição do Conselho durante as negociações e foi suprimido do texto adotado.

Além disso, em conformidade com as recomendações reiteradas do TCE para reduzir a sobreposição entre períodos de programação consecutivos, a data final da elegibilidade no âmbito do RDC 2021-

2027 foi mantida em 31 de dezembro de 2029, resultando, na verdade, numa regra $n+2$ para os compromissos do ano passado.

Além disso, no âmbito do novo QFP 2021-2027 e a partir de 2023 (com a aplicação do Regulamento Planos Estratégicos da PAC), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) aplicará a regra $n+2$.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1.34 As propostas legislativas setoriais abrangidas pelo Regulamento Disposições Comuns foram todas precedidas de avaliações de impacto, que analisaram os principais aspetos da execução dos fundos, refletidos no Regulamento Disposições Comuns. A proposta de Regulamento Disposições Comuns baseou-se nestas avaliações de impacto.

No que diz respeito à avaliação de impacto que apoia as propostas legislativas para a PAC pós-2020, o seu anexo 1 inclui uma seleção de referências pertinentes, o seu anexo 3 apresenta um resumo das inúmeras avaliações e estudos que foram utilizados e o seu anexo 9 uma bibliografia completa.

Para ultrapassar a falta de avaliações concluídas, a Comissão organizou uma vasta consulta pública (antes de outras consultas relacionadas com o QFP), vários seminários sobre os 3 pilares da sustentabilidade, bem como sobre questões relacionadas com os alimentos, e realizou uma análise quantitativa sólida complementada por uma análise abrangente com múltiplos critérios.

Recomendação 1.1

a) A Comissão aceita a recomendação.

As avaliações de impacto analisam os impactos económicos, sociais e ambientais significativos das opções políticas. Tal reveste-se de uma importância fundamental para uma elaboração de políticas fundamentada e para a conceção de boas propostas legislativas. Embora a Comissão não possa, nesta fase, antecipar a conceção das suas futuras propostas para o quadro financeiro plurianual pós-2027, a Comissão analisará a melhor forma de examinar em avaliações de impacto os aspetos substantivos da legislação que abrange vários programas. A análise dependerá da arquitetura do próximo QFP e da forma mais eficiente e proporcionada e da experiência dos trabalhos preparatórios anteriores do QFP, de acordo com suas orientações sobre legislar melhor.

b) A Comissão aceita a recomendação.

No âmbito do quadro financeiro plurianual 2021-2027, foi aplicada uma abordagem horizontal para o calendário das avaliações. A avaliação intercalar e final será realizada geralmente quatro anos após o início e o final da execução dos programas para garantir que as avaliações possam basear-se em três anos completos de dados.

Os trabalhos preparatórios do quadro financeiro plurianual pós-2027 serão baseados em avaliações de impacto (ou avaliações *ex ante*) de acordo com os princípios do programa «Legislar melhor». Os trabalhos preparatórios terão por base as avaliações intercalares disponíveis dos programas 2021-2027 e as avaliações finais dos programas 2014-2020, tendo em conta o ciclo do QFP e os desafios inerentes.

Pode haver exceções inevitáveis a este princípio. Por exemplo, devido ao período de transição, os primeiros dados sobre a execução da nova PAC serão notificados pelos Estados-Membros à Comissão em fevereiro de 2025.

1.35 Ver a resposta da Comissão ao ponto 1.13.

Já é possível aceder às avaliações e às avaliações de impacto da Comissão através do EUR-Lex, do registo de documentos da Comissão e do portal «Dê a sua opinião». Os membros das instituições da UE também podem aceder-lhes através da base de dados interinstitucional de estudos da UE (e avaliações). A Comissão está a trabalhar para ligar esses registos de dados e portais.

Recomendação 1.2. A Comissão aceita esta recomendação. O portal legislativo conjunto é um esforço interinstitucional e a Comissão está empenhada em contactar o Parlamento Europeu e o Conselho para fazer avançar os trabalhos sobre o portal legislativo conjunto, conforme anunciado na Comunicação «Legislar melhor: unir as nossas forças para melhorar a legislação».

Prazo: final de 2023 O calendário de execução depende das outras instituições parceiras.

1.36 O seguimento da avaliação pode assumir várias formas, como uma proposta legislativa e a avaliação de impacto que a acompanha (ou avaliação *ex ante*), melhor orientação ou monitorização e relatórios da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

As conclusões das avaliações dos programas financeiros contribuirão para a análise da avaliação de impacto e, posteriormente, para a conceção da proposta legislativa para futuros programas. Essas propostas e as avaliações de impacto que as acompanham estão enumeradas nos planos de gestão anuais. Também se solicita aos serviços que façam referência nos seus planos de gestão a atividades-chave para legislar melhor, como balanços de qualidade e avaliações importantes. Outros tipos de seguimento operacional mais específico (por exemplo, orientação de execução para serviços, atualizações de TI) não aparecerão nos planos de gestão, que se concentram nos principais resultados do ano.

A informação sobre o principal seguimento das avaliações também consta de outros relatórios, como os relatórios anuais de atividades.

Recomendação 1.3

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão concorda que a divulgação dos resultados da avaliação e a identificação de medidas de seguimento, sempre que pertinente para complementar as conclusões da avaliação, são importantes para pôr em prática os ensinamentos retirados e tirar partido dos resultados da avaliação. O seguimento das avaliações dos programas financeiros, apresentado nos documentos de trabalho do pessoal de avaliação, é analisado nas avaliações de impacto. A Comissão teve em conta os principais ensinamentos retirados das avaliações nas suas avaliações de impacto para a preparação do QFP 2021-2027. As propostas futuras para os programas sucessores e as avaliações de impacto que as acompanham são refletidas nos planos de gestão pública.

Prazo: final de 2022. O calendário depende da data de produção das avaliações intercalares e finais para o QFP 2021-2027.

1.37 Os métodos e informações quantitativas, como estatísticas e análises do custo-eficácia, complementam as informações qualitativas, tais como pareceres, contribuições das partes interessadas, bem como pareceres científicos e de especialistas, todos igualmente valiosos para formar a base factual para a avaliação de impacto. As avaliações de impacto da Comissão forneceram análises quantitativas, sempre que viável e proporcionado, com exceções limitadas.

Embora em alguns casos, como no caso da avaliação de impacto para a PAC, tenha sido efetuada uma análise quantitativa, a quantificação dos impactos não será possível em todos os casos e os elementos de prova podem ter de ser construídos com base em informações qualitativas, que são igualmente valiosas.

Recomendação 1.4 A Comissão aceita a recomendação.

As informações quantitativas, incluindo análises do custo-benefício e do custo-eficácia, são uma fonte importante de elementos de prova no processo de avaliação de impacto, juntamente com elementos de prova qualitativos. No entanto, os impactos só podem ser quantificados e as análises do custo-benefício e do custo-eficácia realizadas com base em dados quantitativos quando tal for viável e proporcional, ou seja, quando estejam disponíveis dados de alta qualidade e atempados a um custo razoável. A Comissão depende de dados de boa qualidade e atempados dos Estados-Membros e de outros beneficiários da legislação da UE.

Anexo 1.1 Seguimento das recomendações do capítulo 3 do Relatório Anual relativo a 2017

Recomendação 3, alínea c):

As informações agregadas contidas nos principais relatórios sobre o desempenho são fornecidas pelos serviços responsáveis pela gestão corrente dos programas e políticas. Através das instruções permanentes para os relatórios anuais de atividades e das declarações sobre os programas (incluídas nas instruções permanentes da circular orçamental), e através de interações regulares nas redes pertinentes a nível da Comissão, os serviços centrais sublinharam a importância da coerência nas informações apresentadas, assim como de declarar claramente a fonte das informações apresentadas. Quaisquer discrepâncias identificadas pelos serviços centrais são levantadas e discutidas com os serviços durante a conclusão dos relatórios.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU SOBRE O DESEMPENHO DO ORÇAMENTO DA UE – SITUAÇÃO NO FINAL DE 2020

CAPÍTULO 2 – COMPETITIVIDADE PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO

INTRODUÇÃO

2.1. O programa Erasmus+ é amplamente reconhecido como um programa eficaz, que proporciona valor acrescentado europeu aos cidadãos europeus. A Comissão trabalha constantemente para melhorar o seu programa e a resposta política aos desafios enfrentados pelas partes interessadas e atuará com base nas observações pormenorizadas do TCE, que constitui um contributo valioso para este processo em curso.

Importa notar que, de um modo geral, alguns dos estudos referidos no Capítulo foram concluídos há uns anos e abrangem períodos que são ainda anteriores. Em 2022, a Comissão lançará a avaliação final do programa de 2014-2020, que refletirá melhor as adaptações introduzidas no programa ao longo do tempo e em resposta a estes estudos.

Por último, o TCE salienta que mais mulheres do que homens participam no programa Erasmus+. A Comissão dispõe de dados que demonstram que esta realidade se deve principalmente ao equilíbrio existente entre homens e mulheres nas áreas de estudo que tendem a atrair a participação no programa Erasmus+, e não a qualquer discriminação dos homens prevista no programa que deva ser corrigida. Muitos projetos financiados pelo programa colocam a tónica na oportunidade e acesso de todos os participantes, independentemente das origens, o que se reflete, de um modo geral, nas estatísticas do programa.

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO PROGRAMA ERASMUS+

2.9. Os indicadores de desempenho são uma ferramenta útil para acompanhar o desempenho do programa. Podem, por exemplo, fornecer indicações precoces sobre questões de desempenho/execução que poderão requerer atenção. Porém, a avaliação do desempenho dos programas requer frequentemente que se vá além de uma análise dos indicadores de desempenho, por forma a englobar outras informações quantitativas e qualitativas relevantes. Nenhum conjunto de indicadores de desempenho pode refletir todos os aspetos relevantes do desempenho dos programas. Assim, o facto de um indicador de desempenho registar (ou não) «progressos suficientes» no sentido de cumprir a respetiva meta não significa necessariamente que o próprio programa registe (ou não) «progressos suficientes» no sentido de cumprir os seus objetivos.

A Comissão apresenta a sua avaliação dos progressos dos indicadores face às metas nas declarações sobre os programas. Nalguns casos, a referida avaliação difere da avaliação efetuada pelo TCE no relatório em causa, devido à utilização de metodologias diferentes.

Tal como descrito no Relatório Especial n.º 22/2018 do TCE, os indicadores do programa Erasmus+ 2014-2020 estão estreitamente alinhados com os objetivos políticos do EF 2020.

Em resposta às principais observações sobre os indicadores, a Comissão pode confirmar que está em curso o processo de revisão dos mesmos para o novo período de programação, abordando as questões identificadas pelo TCE. No entanto, algumas diferenças teóricas, como a distinção entre «realizações» e «resultados», fazem parte de um debate institucional mais alargado e de longa data sobre a classificação dos benefícios substanciais dos programas da UE.

2.11. A Comissão considera que os indicadores relativos ao número de membros do pessoal que beneficia de apoio podem ser considerados indicadores de resultados, devido à sua natureza de objetivo operacional principal do programa, referido no anexo I do Regulamento Erasmus+ como «quantitativo (geral)».

2.12. A Comissão observa que, segundo a avaliação intercalar, continua a ser possível introduzir melhorias em termos de alinhamento entre o que os projetos efetivamente financiam e as principais prioridades a nível da UE. Os programas de trabalho das agências nacionais e os critérios do guia do programa reforçaram progressivamente a ligação entre os projetos e as prioridades a nível da UE.

2.15. No que se refere ao programa Erasmus+ 2021-2027, a Comissão trabalhou intensamente com as partes interessadas e substituiu as ferramentas informáticas por um sistema modular único. O guia do programa foi igualmente atualizado e a simplificação das regras de financiamento, em especial através da utilização de montantes fixos baseados em resultados, está a ser progressivamente implementada a partir dos convites à apresentação de propostas de 2021.

2.16. A Comissão sublinha que a conclusão da avaliação intercalar de 2017 respeitante às sinergias teve por base os primeiros anos do programa Erasmus+. Desde esse período, a Comissão reforçou substancialmente os mecanismos de sinergia entre os programas da UE, com vista à consecução de objetivos comuns. Um exemplo a considerar é a criação do Corpo Europeu de Solidariedade, que mobilizou uma série de diferentes programas da UE — sendo que este processo se mantém em todo o quadro financeiro plurianual no período de programação de 2021-2027 — em que as potenciais sinergias foram plenamente integradas nas bases jurídicas dos programas.

2.17. A Comissão considera que a percentagem de mulheres que participam no programa Erasmus pode ser explicada, em grande medida, pelos efeitos interativos da proporção de determinadas áreas de estudo no programa e da participação de homens e mulheres nessas áreas. Em particular, no programa de mobilidade no ensino superior Erasmus+, os homens predominam em áreas como a «Engenharia, indústria e construção» e as «Tecnologias da informação e comunicação». No entanto, a dimensão destas áreas é inferior à de áreas como «Artes e humanidades» e «Ciências sociais, jornalismo e informação».

Com base no princípio do «orçamento centrado nos resultados», o orçamento da UE procura atingir múltiplos objetivos com o seu financiamento. Na base de dados em linha relativa aos projetos Erasmus+, podem ser encontrados 9 243 projetos que abordam a igualdade de género entre outros objetivos. No entanto, fazer uma estimativa financeira separada destas contribuições é potencialmente arbitrário e não é conforme ao princípio supramencionado de fazer com que cada euro despendido cumpra múltiplos objetivos e maximize o valor para os contribuintes europeus.

No quadro das novas orientações horizontais para os novos programas da UE 2021-2027, está a ser introduzida uma nova abordagem de acompanhamento financeiro que abrange, entre outros, a igualdade de género.

2.20. No âmbito do quadro de desempenho da Comissão, os objetivos estabelecidos e alcançados são considerados resultados sempre que se trate de um objetivo principal do programa de base.

2.26. Estes indicadores serão revistos no âmbito do desenvolvimento em curso dos indicadores principais, em colaboração com os serviços centrais.

2.29. A Comissão gostaria de salientar que, no que se refere a parcerias estratégicas entre escolas, uma parte essencial do valor acrescentado prende-se com a partilha internacional de boas práticas e o efeito catalisador que as parcerias podem ter junto das suas comunidades locais e partes interessadas. No entanto, a inovação está plenamente integrada nos resultados que podem então ser utilizados por outros intervenientes no setor.

Além disso, as respostas pormenorizadas constantes da avaliação intercalar apresentam uma visão mais variada e diferenciada dos vários benefícios das parcerias estratégicas, concluindo, em especial, que «[a]s atividades de partilha e aprendizagem têm um mérito claro e permitem aos membros do pessoal e às organizações melhorar as suas práticas e métodos».

2.33. No âmbito do quadro de desempenho da Comissão, os objetivos estabelecidos e alcançados são considerados resultados sempre que se trate de um objetivo principal do programa de base.

2.36. A Comissão salienta que esta percentagem aparentemente baixa se deve principalmente à transferência, desde 2018, do apoio ao voluntariado dos jovens para o novo Corpo Europeu de Solidariedade.

2.37. Ver a resposta da Comissão ao ponto 2.33.

CONCLUSÕES

2.41. A Comissão chama a atenção para a influência das áreas de estudo no equilíbrio entre homens e mulheres, conforme descrito na sua resposta ao ponto 2.17.

2.42. No que diz respeito às numerosas referências à avaliação intercalar de 2017 contidas neste capítulo, importa igualmente notar que a mesma afirma:

«A avaliação final do programa irá também analisar os resultados das grandes alianças do conhecimento e das alianças de competências setoriais introduzidas no Erasmus+ para incentivar a inovação no ensino superior e na EFP. Estas medidas não estavam suficientemente avançadas para serem objeto da avaliação intermédia».

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU SOBRE O DESEMPENHO DO ORÇAMENTO DA UE — SITUAÇÃO NO FINAL DE 2020

CAPÍTULO 3 – COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL

INTRODUÇÃO

3.1 A ênfase colocada pelos programas de 2014-2020 no desempenho e na lógica de intervenção evidenciada pela comunicação mais exaustiva de informações sobre os indicadores comuns do fundo, em comparação com o período de programação de 2007-2013, conduziu a dados de desempenho mais sólidos e coerentes, comparáveis entre programas e países, relativos às realizações e aos resultados diretos das ações de investimento. Os relatórios anuais de execução dos programas tornaram-se uma fonte consideravelmente aprimorada de informações sobre o desempenho. Os dados finais obtidos em termos de realizações, resultados, custos unitários e taxas de sucesso foram disponibilizados a todos os cidadãos na plataforma de dados abertos¹ da política de coesão.

No final de 2019, o Fundo Social Europeu (FSE) e a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) haviam alcançado alguns resultados importantes. Ajudaram, nomeadamente, 36,4 milhões de pessoas através de vários projetos entre 2014 e 2019. Destas, 4,5 milhões de pessoas encontraram emprego e 5,5 milhões obtiveram uma qualificação em resultado da intervenção da UE. Esta ação incluiu 2,5 milhões de pessoas com deficiência, bem como 5,6 milhões de migrantes e participantes de origem estrangeira e 6,5 milhões de pessoas desfavorecidas. A execução do FSE e da IEJ está ainda em curso e termina em 31 de dezembro de 2013.

Os programas operacionais financiados ao abrigo do FSE e da IEJ estão a investir numa grande variedade de ações adaptadas às necessidades específicas de desenvolvimento dos Estados-Membros e das regiões. Os indicadores utilizados para definir as metas e para efeito dos relatórios de desempenho são adaptados às ações específicas. Nos seus relatórios de alto nível sobre o desempenho, a Comissão centra-se nos indicadores comuns utilizados por todos os programas, comunicados para todas as operações e agregados a nível da UE. Os indicadores específicos a cada 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 acompanhar o desempenho de cada programa específico. Na opinião da Comissão, o sistema de acompanhamento instituído permite acompanhar tanto a execução efetiva como o desempenho dos programas.

3.7 Os objetivos específicos, tal como definidos na declaração sobre o programa respeitante ao QFP para 2014-2020, correspondem aos objetivos temáticos (OT) enunciados no Regulamento Disposições Comuns (RDC) e no Regulamento FSE. No âmbito do FSE 2014-2020, as subcategorias dos diferentes OT são designadas por «prioridades de investimento». Nos termos do artigo 2.º, ponto 34, do RDC, entende-se por «objetivo específico» o resultado para o qual uma prioridade de investimento ou uma prioridade da União contribuem num contexto específico nacional ou regional, através de ações ou medidas executadas no âmbito de uma prioridade. Os referidos objetivos específicos são definidos pelos Estados-Membros no âmbito de cada prioridade de um programa.

AValiação DO DESEMPENHO DO FSE

3.12 Ver a resposta da Comissão ao ponto 3.70.

¹ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>.

3.19 Conforme sublinhado nas respostas da Comissão Europeia ao relatório especial do Tribunal de Contas Europeu (TCE) sobre o financiamento baseado no desempenho, a análise do desempenho foi realizada de acordo com o exigido pela base regulamentar, mediante a avaliação dos indicadores incluídos no quadro de desempenho.

O RDC para 2014-2020 exige, de facto, a realização da análise do desempenho, mediante a avaliação das etapas de execução e dos indicadores incluídos no quadro de desempenho. A lógica subjacente às intervenções da política de coesão assegura uma relação sequencial entre os indicadores financeiros e de realizações e os resultados ao longo do tempo. No momento da análise do desempenho, teria sido demasiado cedo para obter resultados dos investimentos plurianuais financiados ao abrigo da política de coesão e avaliar os respetivos progressos.

3.21 Muitas destas limitações de dados foram resolvidas no atual período de programação, sobretudo através da introdução de indicadores de resultados comuns e de definições comuns para todos os indicadores.

A Comissão prosseguiu os seus esforços no sentido de promover avaliações de impacto contrafactuais (AIC) nos Estados-Membros (por exemplo, atualização das orientações sobre AIC, intercâmbio de experiências). Foram concluídas perto de 100 AIC do FSE e da Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ), abrangendo a maioria dos Estados-Membros e centrando-se em operações no domínio do emprego, da inclusão social e da educação. Está em curso a realização de uma síntese sistemática destes dados (estudo de meta-análise), que contribuirá para a avaliação *ex post*.

3.23 O relatório do Parlamento Europeu mencionado pelo TCE sublinha igualmente melhorias na avaliação da política de coesão. Segundo o referido relatório, em geral, as partes interessadas informadas concordam que a capacidade do quadro para divulgar dados relativos aos resultados da política de coesão e cumprir uma função de responsabilização melhorou a nível da UE.

Além disso, a percentagem de avaliações contrafactuais no âmbito do FSE foi significativamente mais elevada do que no FEDER.

No que diz respeito aos métodos, o Serviço de Assistência na Avaliação concluiu que muitas das avaliações de impacto utilizam técnicas relativamente avançadas, concebidas para fazer a distinção entre os efeitos das medidas examinadas e outros fatores, especificamente a análise contrafactual para estimar a escala dos efeitos e a abordagem teórica para rastrear as ligações entre as medidas e os resultados observados.

A DG Emprego, com o apoio do Centro de Investigação sobre a Avaliação de Impacto (JRC) e do Serviço de Assistência na Avaliação, continua a reforçar as capacidades de avaliação nos Estados-Membros.

3.24 Embora o Regulamento Financeiro seja o principal ponto de referência no que respeita aos princípios e procedimentos que regem a elaboração, a execução e o controlo do orçamento da UE, são as orientações para legislar melhor que definem os princípios a seguir pela Comissão Europeia para preparar novas iniciativas e propostas e gerir e avaliar a legislação em vigor. A Comissão Europeia avalia sempre, conforme exigido pelo programa «Legislar melhor», os critérios de avaliação da eficácia, eficiência, coerência, pertinência e valor acrescentado europeu das intervenções.

3.25 Os indicadores de desempenho são uma ferramenta útil para acompanhar o desempenho do programa. Podem, por exemplo, fornecer indicações precoces sobre questões de desempenho/execução que poderão requerer atenção. Porém, a avaliação do desempenho dos programas requer frequentemente que se vá além de uma análise dos indicadores de desempenho, por

forma a englobar outras informações quantitativas e qualitativas relevantes. Nenhum conjunto de indicadores de desempenho pode refletir todos os aspetos relevantes do desempenho dos programas. Assim, o facto de um indicador de desempenho registar (ou não) «progressos suficientes» no sentido de cumprir a respetiva meta não significa necessariamente que o próprio programa registe (ou não) «progressos suficientes» no sentido de cumprir os seus objetivos.

A Comissão apresenta a sua avaliação dos progressos dos indicadores face às metas nas declarações sobre os programas. Nalguns casos, a referida avaliação difere da avaliação efetuada pelo TCE no relatório em causa, devido à utilização de metodologias diferentes.

3.26 Ver a resposta da Comissão ao ponto 3.71.

3.29 Conforme estabelecido no relatório anual de atividades da DG Emprego, a avaliação do desempenho assenta em seis indicadores e inclui uma avaliação global. Os indicadores físicos (realizações e resultados) são apenas um destes seis indicadores. A Comissão considera que os indicadores físicos não são suficientes para avaliar o desempenho de um programa e que outros aspetos, nomeadamente a execução financeira e a capacidade administrativa, devem igualmente ser tidos em conta.

3.33 O referido estudo forneceu uma análise da programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para 2014-2020 e salientou que as recomendações específicas por país (REP) foram tidas em conta nas opções estratégicas estabelecidas nos programas operacionais. Uma análise das prioridades de investimento e dos objetivos específicos selecionados nos programas operacionais mostra não só que as REP foram tidas em conta nas opções estratégicas, como também que os FEEI estão efetivamente a contribuir para a sua execução. As ligações entre os FEEI e as REP estão particularmente bem desenvolvidas no que respeita à política ativa do mercado de trabalho e às indústrias de rede, não tanto noutros domínios de intervenção.

3.40 A título de conclusão geral, o estudo conclui que as operações do FSE e da IEJ contribuíram para melhorar a empregabilidade dos jovens em toda a Europa. Para o efeito, alguns elementos foram particularmente relevantes, como as inovações para chegar até à população-alvo, a coordenação entre parceiros e as abordagens holísticas ao emprego. O estudo concluiu que, embora, do ponto de vista operacional, a execução tenha levado algum tempo a ganhar balanço, registaram-se bons progressos ao nível da execução, bem como efeitos positivos a longo prazo sobre a empregabilidade.

3.42 A fim de atenuar o impacto socioeconómico da crise da COVID-19, a UE lançou instrumentos destinados a auxiliar os Estados-Membros, nomeadamente a mobilização de recursos ao abrigo dos FEEI (CRII/CRII + e REACT-EU) e do SURE. Graças, em grande parte, ao êxito destas medidas, que apoiaram as políticas nacionais em matéria de emprego, a queda na taxa de emprego foi atenuada e significativamente menor do que o impacto sobre as horas de trabalho.

3.45 Quase 75 % do número total de participantes que beneficiaram de apoio do FSE eram desempregados, desempregados de longa duração ou pessoas inativas, o que mostra que o FSE é um instrumento eficaz para apoiar as pessoas que estão mais afastadas do mercado de trabalho. Além disso, uma vez que os grupos-alvo das operações relativas às políticas ativas do mercado de trabalho (OT 8) são normalmente os desempregados, a percentagem de pessoas inativas é naturalmente inferior. Noutros domínios temáticos, a sua proporção é substancialmente mais elevada (68 %), por exemplo, no domínio da educação e formação (OT 10), incluindo, por exemplo, alunos e estudantes.

Ver igualmente as observações do TCE no ponto 3.72.

3.49. Conforme sublinhado no *Study on the Evaluation of ESF Support to Youth Employment* [Estudo sobre a avaliação do apoio do FSE ao emprego dos jovens]²: «[a] IEJ e o FSE demonstraram produzir um considerável valor acrescentado europeu. Tal inclui efeitos de volume ao apoiar intervenções não financiadas por outros programas nacionais ou regionais e ao permitir a realização de ações adicionais. Registou também efeitos assinaláveis sobre o âmbito de aplicação ao alargar o leque de ações existentes e expandir os grupos-alvo ou procurar chegar a grupos não abrangidos por outros programas. Embora os efeitos práticos tenham sido menos evidentes, as operações financiadas pela IEJ e pelo FSE destinadas aos jovens foram importantes no sentido de sensibilizar para a situação dos jovens que não trabalham, não estudam, nem seguem uma formação (NEET) nos Estados-Membros. Num número mais limitado de casos, a IEJ e o FSE produziram efeitos práticos em termos de ações inovadoras introduzidas ao abrigo dos fundos integrados nas políticas de emprego dos jovens».

3.50 A mobilidade laboral na União Europeia está a aumentar. Entre 2014 e 2018, a percentagem de não nacionais no emprego total aumentou de 7,1 % para 8,3 %, um aumento no qual o apoio do FSE desempenhou seguramente um papel importante.

Durante o período de programação de 2014-2020, as medidas de mobilidade laboral, nomeadamente as atividades EURES, são programadas ao abrigo do Objetivo Temático 8 do FSE, «Promoção do emprego sustentável e de qualidade e apoio à mobilidade laboral». Existem limitações específicas à medição da mobilidade laboral, nomeadamente a ausência de uma definição universal.

O Regulamento EURES [Regulamento (UE) n.º 589/2016] continua a ser a principal base jurídica para a recolha de informações pertinentes (em especial o seu artigo 30.º), que exige aos Estados-Membros a recolha de informações sobre défices e excedentes de mão de obra. A criação da Autoridade Europeia do Trabalho [Regulamento (UE) 2019/1149] permitirá à Comissão e aos Estados-Membros acompanhar e divulgar os fluxos e os padrões da mobilidade dos trabalhadores na União com base em relatórios da Autoridade Europeia do Trabalho, utilizando as estatísticas do Eurostat e os dados nacionais disponíveis.

A Comissão prossegue o seu trabalho de análise sobre as tendências e os desafios para as diferentes categorias dos trabalhadores em mobilidade.

3.54 A Comissão leva muito a sério a luta contra a pobreza. No seu instrumento «Iniciativa REACT-EU», lançado no âmbito do Plano de Recuperação da Europa, a Comissão propôs que os recursos adicionais afetados ao Fundo Social Europeu abordassem prioritariamente, entre outros aspetos, as medidas destinadas a combater a pobreza infantil.

A Comissão propôs igualmente uma recomendação relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância, adotada pelo Conselho em 14 de junho de 2021. Esta garantia contribuirá para prevenir e combater a exclusão social das crianças.

3.55 O sistema de acompanhamento do FSE através de indicadores comuns fornece informações universais: a) sobre a assistência do fundo aos seus grupos-alvo mais importantes através dos indicadores comuns de realizações; e b) sobre os tipos de resultados mais significativos através dos indicadores de resultados diretos.

O sistema de acompanhamento do FSE proporciona um equilíbrio adequado entre as necessidades de informação a nível da UE e os dados recolhidos pelos Estados-Membros em milhares de operações e

² Comissão Europeia, *Study on the Evaluation of ESF Support to Youth Employment*, relatório final, abril de 2020.

beneficiários. A fim de limitar os encargos administrativos associados à recolha de dados, os dados sobre os resultados específicos relativos ao grupo-alvo são obtidos com base em avaliações.

As dificuldades na recolha de dados relativos a grupos de pessoas desfavorecidas foram tidas em consideração nas novas disposições em 2021-2027. A apresentação de relatórios sobre estes grupos-alvo será facilitada (utilização de registos de dados, possibilidade de se basear em estimativas informadas). Acresce que dois objetivos específicos distintos do FSE+ englobarão os nacionais de países terceiros e a população cigana, abrindo caminho à aferição do respetivo desempenho.

3.58 No período de 2021-2027, os requisitos de concentração temática permitirão visar com maior eficácia os grupos mais vulneráveis. Todos os Estados-Membros terão de afetar, pelo menos, 25 % do FSE+ à inclusão social. Serão afetados 5 % do FSE+ à luta contra a pobreza infantil nos Estados-Membros com uma taxa de risco de pobreza ou de exclusão social (ARPE) superior à média da UE e 12,5 % do FSE+ a medidas destinadas a promover o emprego dos jovens nos Estados-Membros com uma taxa de jovens NEET superior à média da UE. Além do mais, todos os Estados-Membros terão de afetar, pelo menos, 3 % dos seus recursos da vertente do FSE+ em regime de gestão partilhada à luta contra as formas mais extremas de pobreza. Foram igualmente incluídos no Regulamento FSE+ indicadores que refletem as características vulneráveis dos participantes.

Por último, em junho de 2021, a Comissão enviou uma carta a todos os Estados-Membros convidando-os a reforçar os investimentos que respondem às necessidades dos grupos de pessoas desfavorecidas.

3.59 O apoio a programas e projetos através do financiamento no âmbito da política de coesão prosseguirá durante o período de programação de 2021-2027. No que se refere, em especial, à integração dos ciganos, a Comissão assegurará a disponibilidade de financiamento para apoiar programas e projetos neste domínio, em conformidade com as prioridades estabelecidas na estratégia para a integração dos ciganos.

3.67 O RDC para o período de 2021-2027 contribuirá para reforçar as complementaridades, em especial no que se refere à programação, execução, acompanhamento e controlo, a fim de melhor ter em conta os grupos-alvo, as linhas divisórias temáticas e a disponibilidade orçamental. Além disso, atualmente, o RDC inclui, por exemplo, a possibilidade de apoiar projetos que receberam um selo de excelência ao abrigo de outro instrumento da UE com financiamento do FEDER ou do FSE+.

3.68 Desde o início do atual mandato da Comissão, foram lançadas várias ações destinadas a reforçar as competências, nomeadamente as competências digitais através, por exemplo, da Agenda de Competências 2020, do Plano de Ação para a Educação Digital e da Década Digital, utilizando, para além do FSE+, outros fundos, como o Erasmus+ e o REACT UE. Mais recentemente, na sequência das orientações da Comissão³, os Estados-Membros têm vindo igualmente a utilizar o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e os respetivos Planos de Recuperação e Resiliência (PRR) para investir em competências digitais.

³ Comissão Europeia, documento de trabalho dos serviços da Comissão — *Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans* [Orientações para os planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros] — Parte 1, janeiro de 2021.

CONCLUSÕES

3.70 A Comissão considera que as realizações fornecem uma boa indicação sobre se um investimento do FSE está no bom caminho para atingir as suas metas e produzir os resultados esperados. Os resultados levam mais tempo a concretizar-se, pelo que a maioria dos Estados-Membros não os incluiu no quadro de desempenho para 2014-2020. A revisão intercalar dos programas de 2021-2027 será diferente da análise de desempenho do período anterior e implicará uma avaliação qualitativa e pluridimensional baseada numa vasta gama de fatores, que determinará o desempenho do programa no final de 2024.

Ver igualmente as observações do TCE no ponto 3.12.

3.71 Tendo em conta que as metas definidas pelos Estados-Membros no âmbito dos programas do FSE assentaram sobretudo em indicadores específicos, a Comissão não pôde basear-se neles para estimar as metas agregadas da UE. Ao invés, selecionou uma série de indicadores comuns para os quais existiam dados históricos do período de programação anterior. No entanto, declarou também desde o início que estas metas teriam de ser ajustadas no decorrer da execução, em razão, nomeadamente, de alterações metodológicas face ao período anterior (por exemplo, a exclusão dos participantes indiretos). A Comissão não ajusta as suas metas para as tornar mais fáceis de alcançar e não o fez neste caso.

Ver igualmente as observações do TCE no ponto 3.26.

3.72 Quase 75 % do número total de participantes que beneficiaram de apoio do FSE eram desempregados, desempregados de longa duração ou pessoas inativas, o que mostra que o FSE é um instrumento eficaz para apoiar as pessoas que estão mais afastadas do mercado de trabalho.

Ver igualmente as observações do TCE no ponto 3.45.

3.73 A Comissão leva muito a sério a luta contra a pobreza. Desde o início do mandato, a Comissão adotou várias medidas políticas e criou oportunidades de financiamento para combater a pobreza (infantil).

Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 3.54.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU SOBRE O DESEMPENHO DO ORÇAMENTO DA UE – SITUAÇÃO NO FINAL DE 2020

CAPÍTULO 4 – RECURSOS NATURAIS

INTRODUÇÃO

4.1. O Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) visa ajudar os pescadores a adotar práticas de pesca sustentáveis e as comunidades costeiras a diversificar as suas economias, melhorando a qualidade de vida ao longo das costas europeias. A Comissão analisa e avalia o desempenho do fundo ao nível das medidas. A análise da contribuição do fundo e os seus resultados em pequena escala são essenciais, dada a reduzida dimensão do mesmo, a natureza extremamente diversificada das atividades apoiadas e a possibilidade de uma multiplicidade de fatores afetarem significativamente a economia e o ambiente operacional do setor.

Os quatro objetivos do FEAMP, enunciados no artigo 5.º do Regulamento FEAMP, não se limitam a contribuir para a execução da política comum das pescas (PCP). O TCE utilizou os indicadores de desempenho e as informações apresentadas na declaração sobre o programa relativa ao FEAMP e no relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE), que vão além da avaliação dos resultados e realizações do FEAMP, referindo-se também aos impactos mais vastos a nível da PCP. O FEAMP contribui para os objetivos da PCP (estabelecidos no artigo 2.º do Regulamento da PCP e no artigo 28.º do mesmo regulamento no que se refere à dimensão externa da PCP), mas – como sublinhado nas respostas da Comissão ao longo do presente relatório – **é apenas um dos muitos instrumentos, que incluem, nomeadamente, medidas de conservação, conhecimentos científicos sobre as unidades populacionais, medidas de controlo e execução, além de muitos outros, que contribuem para os objetivos da PCP.** Além disso, existem muitos **fatores externos** adicionais, como os preços dos combustíveis, a procura do mercado, as condições meteorológicas, a poluição e as alterações climáticas. Todos estes fatores em conjunto, que apresentam muitas interdependências, determinam a forma como a pesca é praticada, influenciando também, por conseguinte, a concretização dos objetivos da PCP de formas diferentes, embora interdependentes. Consequentemente, é impossível estabelecer e demonstrar qualquer nexo de causalidade direto e exclusivo entre o desempenho do FEAMP e a consecução dos objetivos gerais da PCP.

O FEAMP contribui para os objetivos da PCP, prestando apoio financeiro, o que pode contribuir para introduzir pequenas alterações na direção certa, por exemplo, para complementar a política de conservação. Por conseguinte, não é realista esperar que o FEAMP possa, por si só, influir de forma significativa na concretização dos objetivos da PCP.

As informações e os dados de execução mais úteis são os que mostram como os pequenos investimentos realizados no âmbito do FEAMP contribuem em pequena escala, referindo-se, portanto, ao número de operações que visam uma determinada medida e ao nível de investimento associado. Esta é a abordagem aplicada nos relatórios anuais de execução do FEAMP, que resumem os dados ao nível das operações comunicados pelos Estados-Membros e são publicados no sítio Web da Comissão dedicado às pescas e aos assuntos marítimos. **A Comissão considera igualmente que estas fontes são adequadas e precisas para avaliar de forma significativa o desempenho do FEAMP.**

4.6. O TCE utilizou os indicadores de desempenho e as informações apresentadas na declaração sobre o programa relativa ao FEAMP e no RAGE, que vão além da avaliação dos resultados e realizações do FEAMP, referindo-se também aos impactos mais vastos a nível da PCP. A Comissão salientou essas ocorrências ao longo do relatório nas suas respostas.

A Comissão considera que informações mais granulares sobre as operações do FEAMP, como os tipos de operações, as contribuições financeiras pormenorizadas e a distribuição geográfica, teriam enriquecido a análise do desempenho do fundo. No entanto, é muito difícil associar a contribuição

exclusiva do FEAMP à concretização dos objetivos gerais da PCP. A Comissão considera que a contribuição do FEAMP para os objetivos da política vai além dos resultados e realizações do fundo. Além disso, outros fatores, como a legislação em vigor da PCP e a sua execução, a utilização de outros instrumentos políticos e fatores externos, como o impacto das alterações climáticas ou a poluição, desempenham um papel mais importante.

O FEAMP contribui para a concretização dos objetivos da PCP com uma dotação financeira relativamente modesta. Contribuiu com cerca de 3,5 mil milhões de EUR para os objetivos da PCP durante o período de sete anos de 2014-2020¹, o que equivale a 500 milhões de EUR por ano nos 27 Estados-Membros da UE. Tendo em conta a dimensão global do FEAMP, os investimentos específicos que apoia apenas podem dar uma pequena contribuição. Embora os indicadores de resultados a nível macro não possam demonstrar de forma sistemática o papel do FEAMP na concretização dos objetivos da PCP, o fundo é uma parte coerente de um conjunto de instrumentos consistente que apoia a consecução dos objetivos da política.

Para avaliar o desempenho do fundo, a Comissão utiliza as informações pertinentes ao nível das prioridades, dos objetivos específicos e das operações individuais da União. Além das declarações sobre o programa e do relatório anual sobre a gestão e a execução, a Comissão utiliza sistematicamente os dados anuais a nível das operações comunicados pelos Estados-Membros nos termos do artigo 97.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento FEAMP (dados Infosys) e os comunicados pelos Estados-Membros nos seus relatórios anuais de execução (RAE) nos termos do artigo 114.º do Regulamento FEAMP.

O FEAMP é o único fundo abrangido pelo Regulamento Disposições Comuns (RDC) a dispor de tal sistema comum de acompanhamento e avaliação pormenorizado e granular, que facilita o acompanhamento do desempenho do FEAMP a nível das operações, graças a um sistema denominado «Infosys». Concretamente, trata-se de um instrumento que permite avaliar o impacto do apoio do FEAMP nos beneficiários, fornecendo provas para melhorar a eficácia, a pertinência e a eficiência do investimento público, que também contribui para melhorar a transparência, a aprendizagem e a responsabilização, constituindo assim uma fonte de dados fundamental que a Comissão tem em conta ao avaliar o desempenho do FEAMP.

4.7. O FEAMP presta apoio financeiro para ajudar a concretizar os objetivos da PCP; no entanto, também apoia outros objetivos igualmente importantes. Além disso, tal como referido no ponto 4.6, os investimentos específicos que apoia só podem ter um impacto limitado na obtenção de resultados a nível dos objetivos da PCP. Estes não podem ser alcançados por um único instrumento de apoio, sendo também o resultado de sinergias entre diversas políticas e instrumentos nacionais e da UE, bem como dos contextos nacionais ou regionais específicos.

A Comissão sublinha a influência de outros fatores, muitos deles de carácter externo, nos objetivos da PCP, tal como referido no ponto 4.3.

4.8. A Comissão assinala que estes objetivos específicos correspondem aos objetivos enunciados nas alíneas a) e b) de acordo com o artigo 5.º do Regulamento FEAMP; o artigo 6.º do Regulamento FEAMP define os objetivos específicos como os elementos indicados no âmbito de cada prioridade da União.

4.10. A Comissão considera que esta ligação aos totais admissíveis de capturas (TAC) está relacionada com o desempenho da PCP. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 4.6.

A Comissão sublinha que o *objetivo b)* do artigo 5.º do Regulamento FEAMP se divide ainda na prioridade 3 da União e nos seus objetivos específicos (artigo 6.º do Regulamento FEAMP). O

¹ Relatório de execução do FEAMP de 2020 (https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/system/files/2021-09/emff-implementation-report-2020_en.pdf).

objetivo b) e a correspondente prioridade 3 da União centram-se exclusivamente em dois objetivos específicos: a recolha de dados e o controlo.

O objetivo b) não se centra na gestão da política de conservação das pescas, a fim de alcançar níveis de pesca sustentáveis.

A fixação dos TAC é uma medida de conservação das pescas relacionada com o desempenho da PCP.

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO FEAMP

4.14. Os indicadores de desempenho são uma ferramenta útil para acompanhar o desempenho do programa. Podem, por exemplo, fornecer indicações precoces sobre problemas de desempenho/execução que possam requerer atenção. No entanto, a avaliação do desempenho dos programas exige frequentemente que se vá além de uma análise dos indicadores de desempenho, por forma a englobar outras informações quantitativas e qualitativas pertinentes. Nenhum conjunto de indicadores de desempenho pode refletir todos os aspetos pertinentes do desempenho dos programas. Por conseguinte, o facto de um indicador de desempenho registar ou não «progressos suficientes» no sentido de alcançar a respetiva meta não significa necessariamente que o próprio programa registe, ou não, «progressos suficientes» no sentido de cumprir os seus objetivos.

A Comissão apresenta a sua avaliação dos progressos dos indicadores face às metas nas declarações sobre os programas. Em alguns casos, esta avaliação difere da avaliação efetuada pelo TCE no presente relatório, devido à utilização de metodologias diferentes.

4.15. A Comissão considera que as informações sobre o desempenho de que dispõe oferecem uma imagem completa e precisa. Tal como referido nos pontos 4.1 e 4.6, a Comissão observa que a figura 4.4 apenas contém indicadores apresentados na declaração sobre o programa.

A Comissão considera que a avaliação de impacto de 2011 sobre a reforma da PCP a que o TCE faz referência neste ponto vai além do desempenho do FEAMP e que a análise subjacente está agora desatualizada.

4.16. A Comissão acredita que uma análise do desempenho do FEAMP deve abranger os resultados ao nível dos objetivos políticos e basear-se nas realizações, nos impactos e nas contribuições financeiras.

A Comissão reconhece que a declaração sobre o programa e o RAGE se centram no número de beneficiários e operações e que não fornecem uma lógica de intervenção que associe a contribuição do FEAMP à realização dos objetivos políticos.

4.17. Conforme indicado na resposta da Comissão ao ponto 4.6, o impacto que o apoio do FEAMP poderia ter ao elevado nível dos objetivos da PCP deve ser considerado mínimo.

4.22. A Comissão envidou esforços no sentido de melhorar o crescimento do setor com a adoção das «Orientações estratégicas para uma aquicultura na UE mais sustentável e competitiva para o período de 2021 a 2030» [COM(2021) 236 final], com o objetivo de enfrentar os desafios com que o setor se confronta, de modo que se continue a progredir no sentido do desenvolvimento sustentável do setor.

4.25. A Comissão assinala que o FEAMP é o instrumento utilizado para apoiar a política comum das pescas e a concretização de todos os seus objetivos, ou seja, para contribuir para a sustentabilidade económica, social e ambiental das pescas. Neste âmbito, apoia ativamente a biodiversidade e o ambiente marinho, bem como a mitigação dos danos causados pelo setor das pescas.

A Comissão pode apresentar um relatório sobre as despesas do FEAMP em apoio aos objetivos ambientais, mas sublinha que não é razoável esperar que os indicadores ambientais sofram alterações apenas com base no investimento do FEAMP (aproximadamente menos de 500 milhões de EUR por ano relacionados com os objetivos da PCP para toda a UE).

Por exemplo, o FEAMP pode apoiar estudos e análises de apoio a temas ambientais fundamentais, como a criação de uma rede de áreas marinhas protegidas (AMP) ou o alcance de um bom estado ambiental (BEA), mas a escala da rede de AMP ou o nível de progresso rumo a um BEA nas águas da

União não pode ser impulsionado unicamente pelo investimento do FEAMP, mas depende de uma série de outros fatores externos e de outros instrumentos políticos a nível nacional, da UE e mundial. O quadro de acompanhamento e avaliação do FEAMP pode descrever eficazmente o montante do apoio atribuído a temas ambientais e o número de projetos que receberam apoio.

4.27. A Comissão sublinha que este ponto se refere a questões da PCP, que são mais vastas. O FEAMP é um instrumento entre os muitos que existem para contribuir para a aplicação da obrigação de desembarcar, por exemplo, ajudando os pescadores a adquirir artes de pesca mais seletivas, valorizando as capturas anteriormente indesejadas e adaptando os portos, as lotas e os abrigos para facilitar os desembarques. Até ao final de 2020, foram dedicados 147 milhões de EUR de apoio a título do FEAMP² para estas medidas nos 27 Estados-Membros da UE.

4.28. Embora o FEAMP contribua para a execução da PCP, há muitos outros fatores que influenciam a execução e a consecução dos objetivos desta política. A eliminação das devoluções e o pleno cumprimento da obrigação de desembarcar não podem ser alcançados unicamente através da prestação de apoio do FEAMP.

Além disso, o indicador que figura na declaração sobre o programa refere-se ao volume das devoluções, enquanto o que figura no relatório anual de execução (RAE) do FEAMP se refere à evolução no respeitante às capturas indesejadas. O volume das devoluções refere-se ao contexto das devoluções em todo o setor. A redução das capturas indesejadas diz respeito a todo o tipo de capturas que não são desejadas por muitas razões, por exemplo, por razões económicas, e não apenas devido à eliminação das devoluções.

Os Estados-Membros estão na vanguarda da eliminação das devoluções e do cumprimento da obrigação de desembarcar. Para tal, deve ser dada maior prioridade à melhoria das técnicas seletivas de pesca, a fim de evitar e reduzir, tanto quanto possível, as capturas indesejadas.

Embora esta questão vá além do FEAMP, a Comissão salienta que realizou uma série de auditorias para avaliar a aplicação da obrigação de desembarcar, que, em alguns casos, deram origem à instauração de processos por infração.

4.29. A Comissão sublinha que as questões tratadas pelo TCE neste ponto vão além dos resultados e realizações diretos do FEAMP.

4.31. A Comissão sublinha que a contribuição do FEAMP para este objetivo fundamental da PCP não é mais do que um pequeno apoio financeiro e um dos muitos fatores que o influenciam. O objetivo de conservação e a realização da pesca baseada no rendimento máximo sustentável (RMS) vão além dos resultados e realizações do FEAMP.

A consecução do objetivo de conservação e a pesca no cumprimento do RMS no âmbito da PCP são muito mais suscetíveis de ser influenciadas por outros fatores que não o apoio do FEAMP, tal como indicado no ponto 4.6. Estes outros fatores tornam extremamente difícil estabelecer uma relação entre estes aspetos e o desempenho do FEAMP.

4.32. A Comissão sublinha que a contribuição do FEAMP para este objetivo fundamental da PCP não é mais do que um pequeno apoio financeiro e um dos muitos fatores que o influenciam. O objetivo de conservação e a consecução do RMS vão além dos resultados e realizações do FEAMP e devem ser avaliados em relação aos objetivos da PCP.

A Comissão reconhece o seu erro ao aplicar o valor de referência de 59 % às outras bacias marítimas, já que este deveria aplicar-se unicamente ao Atlântico Nordeste.

4.33. A Comissão considera que este ponto vai além dos resultados e realizações do FEAMP.

² Relatório de execução do FEAMP de 2020, setembro de 2021 (https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/document/download/68276db8-058c-4766-8368-34681e09993b_en).

No que diz respeito à contribuição do FEAMP para a realização dos objetivos da PCP, a Comissão considera que o reduzido orçamento do FEAMP, por si só, não poderia ter um impacto decisivo na consecução dos ambiciosos objetivos de sustentabilidade da PCP, que recebem apoio de muitos outros instrumentos políticos e são afetados por inúmeros fatores externos. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 4.6.

A Comissão assinala que utilizou o valor que indica que 99 % do volume de peixe desembarcado na UE é sustentável quando provém de unidades populacionais avaliadas relativamente ao RMS e de TAC geridos unicamente pela UE. Este valor é sistematicamente utilizado em todas as suas comunicações anteriores com o público, as ONG e o setor, bem como na comunicação anual do ano passado sobre as possibilidades de pesca.

No que respeita à consecução dos objetivos da taxa de mortalidade por pesca compatível com o rendimento máximo sustentável (FRMS), é de assinalar que os legisladores concordaram em adiar o objetivo para 2025, o mais tardar, para o plano plurianual para o Mediterrâneo Ocidental.

4.34. A Comissão considera que as questões tratadas neste ponto vão além dos resultados e realizações do FEAMP.

As últimas informações disponíveis indicam que a mortalidade global por pesca diminuiu e estabilizou abaixo de 1,2, atingindo cerca de 1 em 2019.

Quanto ao mar Mediterrâneo e ao mar Negro, o rácio do indicador da mortalidade por pesca diminuiu de 2,2 em 2020 para 2,1 em 2021. Embora este valor ainda corresponda a mais do dobro dos níveis sustentáveis, registou-se uma certa melhoria. Vale também a pena recordar que o impacto das medidas de gestão tomadas em 2019 e 2020 se refletirá nos dados do próximo ano, já que os indicadores de acompanhamento abrangem o período até 2018.

4.35. A Comissão considera que as questões tratadas neste ponto vão além dos resultados e realizações do FEAMP.

No que respeita aos objetivos de conservação, é pertinente assinalar que os legisladores concordaram em adiar o objetivo para 2025, o mais tardar, para o plano plurianual para o Mediterrâneo Ocidental.

Tal como referido no ponto 4.34, os dados de acompanhamento subjacentes para o mar Mediterrâneo e o mar Negro são de 2018. Vale a pena recordar que o impacto das medidas de gestão tomadas em 2019 e 2020 se refletirá nos dados do próximo ano.

4.36. A Comissão sublinha que as questões tratadas neste ponto vão além dos resultados e realizações do FEAMP. Além disso, na sequência da recente adoção de medidas de gestão a nível da UE e internacional, a Comissão tem o prazer de comunicar os primeiros sinais de progresso no mar Mediterrâneo, com o indicador de mortalidade por pesca a diminuir em 2021.

4.40. A Comissão observa que a questão dos subsídios nocivos vai além do desempenho do FEAMP.

4.41. A Comissão concorda que a disponibilidade de pareceres científicos é essencial.

O FEAMP pode apoiar as atividades de recolha de dados, mas este não é o único fator que garante o êxito do sistema de recolha de dados, os pareceres científicos e as decisões relativas às quotas. O apoio do FEAMP, por si só, não é um motor suficiente para responder aos problemas relacionados com os pareceres científicos.

4.42. A Comissão considera que este ponto vai além dos resultados e realizações do FEAMP.

4.43. A Comissão concorda que o êxito da PCP está fortemente ligado à eficácia do sistema de controlo das pescas, mas considera que este ponto vai além dos resultados e realizações do FEAMP.

Na sequência da avaliação do sistema de controlo efetuada pela Comissão em 2015, procedeu-se a uma revisão do regulamento relativo ao controlo das pescas. A proposta legislativa está em fase de negociação entre o Parlamento Europeu e o Conselho. Entretanto, a Comissão tem continuado a

assegurar a plena aplicação das atuais regras de controlo nos Estados-Membros, realizando estudos específicos, planos de ação, inquéritos administrativos, projetos-piloto da UE e procedimentos de infração e colaborando muito estreitamente com a Agência Europeia de Controlo das Pescas. O apoio do FEAMP representa apenas uma parte muito reduzida do funcionamento contínuo do sistema de controlo das pescas da UE.

4.44. A Comissão salienta que o estabelecimento de indicadores quantitativos para medir a eficácia dos sistemas de controlo das pescas dos Estados-Membros é um exercício extremamente complexo. O objetivo pertinente do FEAMP é promover a execução da PCP no que respeita à recolha de dados e ao controlo das pescas e não obter um sistema de controlo eficaz unicamente graças ao apoio do FEAMP.

A avaliação *ex post* do FEAMP analisará a eficácia e os efeitos do fundo, nomeadamente no que se refere ao controlo.

CONCLUSÕES

4.45. A Comissão sublinha que a pequena contribuição financeira do FEAMP deve ser enquadrada no contexto dos outros instrumentos políticos e da multiplicidade de fatores externos que afetam a PCP, tal como exposto na sua resposta ao ponto 4.6. As realizações da PCP dependem em grande medida destes outros instrumentos e fatores.

Pode demonstrar-se que o FEAMP apoia os objetivos da PCP de forma específica e gradual. O impacto do FEAMP, por si só, não é suficiente para afetar de forma realista os indicadores de resultados a nível da PCP. A Comissão utilizou as informações de que dispõe para quantificar a contribuição do FEAMP para os objetivos da PCP, fornecendo dados sobre o número de operações e as dotações financeiras em apoio às medidas do FEAMP. Através da análise efetuada nos relatórios anuais de execução do FEAMP, a Comissão avalia a respetiva contribuição para os objetivos da PCP.

A Comissão acompanha o desempenho do FEAMP com um nível de pormenor muito maior do que o impacto geral nos objetivos da PCP. A Comissão acompanha de forma permanente os progressos realizados para garantir uma boa gestão financeira e reúne-se anualmente com cada um dos Estados-Membros numa reunião de revisão anual específica, aproveitando esta ocasião para destacar qualquer evolução insatisfatória e desencadear medidas corretivas.

4.46. A Comissão utilizou as últimas informações de que dispõe para quantificar a contribuição do FEAMP para os objetivos da PCP, nomeadamente associando o número anual de operações e as dotações financeiras apoiadas pelo fundo a esses objetivos.

A Comissão considera que as informações sobre o desempenho devem abranger as realizações, os resultados, os impactos e as contribuições financeiras, a fim de fornecer uma imagem completa e precisa da boa gestão financeira do FEAMP.

No entanto, é extremamente difícil associar unicamente a contribuição do FEAMP à realização dos objetivos gerais da PCP.

4.47. A Comissão considera que, para fornecer uma imagem completa e uma avaliação significativa do desempenho dos programas, as declarações sobre os programas e os RAGE devem ser complementados com dados a nível das operações específicos do quadro de acompanhamento e avaliação do FEAMP.

No entanto, a Comissão aceita que a contribuição do FEAMP para os objetivos da PCP poderia ser documentada de forma mais clara. A falta desta documentação dificultou a eficácia da auditoria do desempenho do FEAMP, uma vez que as expectativas quanto ao que pode ser realizado com o apoio do FEAMP a nível da PCP podem ser consideravelmente sobrestimadas sem uma apreciação do conjunto de fatores que influenciam a realização dos objetivos da PCP. A Comissão teve em conta este facto nos ensinamentos retirados relativamente ao acompanhamento do FEAMP.

No que diz respeito a outras fontes de informação, consultar a nossa resposta ao ponto 4.6.

4.48. A Comissão considera que a avaliação do TCE se estende além dos resultados e realizações do FEAMP, entrando na esfera da avaliação do desempenho da própria PCP.

Embora contribuam para a consecução do estado de conservação desejado, os investimentos do FEAMP não podem, realisticamente, alcançá-lo por si sós.

Do mesmo modo, o FEAMP não é o único motor de eliminação dos efeitos negativos das atividades de pesca no ecossistema.

A Comissão remete para as suas respostas aos pontos 4.31 a 4.36.

4.50. A Comissão sublinha que o âmbito dos pareceres científicos vai além dos resultados e realizações do FEAMP. A disponibilidade do apoio do FEAMP, por si só, não é suficiente para resolver as limitações em termos de dados, que não estão relacionadas apenas com uma falta de dados, mas também com a instabilidade ou desatualização dos modelos devido à rápida mudança das circunstâncias.

4.51. A Comissão salienta que o FEAMP contribui para a melhoria do sistema de controlo das pescas, mas o seu desempenho vai além dos resultados e realizações do FEAMP.

A eficácia, os resultados e o impacto do fundo, nomeadamente no que diz respeito ao controlo, serão avaliados de forma mais aprofundada no âmbito da avaliação *ex post* do FEAMP (artigo 57.º do Regulamento Disposições Comuns) com base nas informações fornecidas pelos Estados-Membros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU SOBRE O DESEMPENHO DO ORÇAMENTO DA UE – SITUAÇÃO NO FINAL DE 2020

CAPÍTULO 5 – SEGURANÇA E CIDADANIA

INTRODUÇÃO

O principal objetivo do FSI - Fronteiras e Vistos é contribuir para garantir um elevado nível de segurança na União, salvaguardando simultaneamente a livre circulação no seu interior e facilitando as viagens efetuadas de forma legítima. Tal inclui um processamento eficiente dos vistos de Schengen, mediante o apoio a uma política comum de vistos e a garantia de um nível de controlo uniforme e elevado das fronteiras externas.

A gestão dos fluxos migratórios e das ameaças à segurança coloca desafios que não podem ser enfrentados pelos Estados-Membros individualmente. Na verdade, alguns Estados-Membros enfrentam uma pressão particularmente forte devido à sua situação geográfica específica ou à extensão da fronteira externa da União cuja gestão têm de assegurar. A supressão dos controlos nas fronteiras internas torna ainda mais necessário assegurar uma proteção eficaz das fronteiras externas. Nesse sentido, são necessárias medidas comuns com vista a um controlo eficaz das fronteiras externas da União, nomeadamente o apoio aos sistemas de informação pertinentes: SIS II (Sistema de Informação Schengen), VIS (Sistema de Informação sobre Vistos), Eurodac (identificação dos requerentes) e Eurosur (Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras). Os princípios da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades, não só entre os Estados-Membros, como também entre os Estados-Membros e a UE, são, por conseguinte, fulcrais nas políticas comuns em matéria de asilo, imigração e fronteiras externas.

A gestão das fronteiras externas da UE e a segurança da UE exigem dos Estados-Membros a disponibilização de recursos e capacidades substanciais. Uma melhor cooperação e coordenação operacional que envolva a partilha de recursos em domínios como a formação e os equipamentos gera economias de escala e sinergias, assegurando deste modo uma utilização mais eficaz dos fundos públicos e reforçando a solidariedade, a confiança mútua e a partilha de responsabilidades relativamente às políticas comuns da UE entre os Estados-Membros.

São regularmente apresentados relatórios sobre o desempenho do Fundo executado. Os regulamentos em vigor exigem que os Estados-Membros e a Comissão realizem avaliações intercalares e avaliações *ex post*. Os dados de acompanhamento que os Estados-Membros recolhem e apresentam à Comissão nos seus relatórios anuais de execução fornecem uma panorâmica dos progressos realizados na execução do Fundo, enquanto as avaliações apreciam o impacto do apoio. A avaliação intercalar do FSI - Fronteiras e Vistos foi concluída em junho de 2018. Devido à adoção tardia dos regulamentos, que atrasou o início da execução do programa, a avaliação intercalar apresentou apenas uma primeira análise da execução inicial do FSI - Fronteiras e Vistos. A avaliação *ex post* da Comissão, prevista para o final de junho de 2024, fornecerá uma análise muito mais abrangente do desempenho do FSI - Fronteiras e Vistos.

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO FSI - FRONTEIRAS E VISTOS

5.10. Os indicadores de desempenho são uma ferramenta útil para acompanhar o desempenho do programa. Podem, por exemplo, fornecer indicações precoces sobre questões de desempenho/execução que poderão requerer atenção. Porém, a avaliação do desempenho dos programas requer frequentemente que se vá além de uma análise dos indicadores de desempenho, por forma a englobar outras informações quantitativas e qualitativas relevantes. Nenhum conjunto de indicadores de desempenho pode refletir todos os aspetos relevantes do desempenho dos programas.

Assim, o facto de um indicador de desempenho registar (ou não) «progressos suficientes» no sentido de cumprir a respetiva meta não significa necessariamente que o próprio programa registe (ou não) «progressos suficientes» no sentido de cumprir os seus objetivos. A Comissão apresenta a sua avaliação dos progressos dos indicadores face às metas nas declarações sobre os programas. Nalguns casos, a referida avaliação difere da avaliação efetuada pelo TCE no relatório em causa, devido à utilização de metodologias diferentes.

Uma vez que os Estados-Membros prosseguirão a execução do FSI - Fronteiras e Vistos até ao final de 2022 e que a comunicação tardia dos dados sobre o desempenho é uma prática habitual, qualquer avaliação do êxito nesta fase deve ser indicativa e a probabilidade de atingir a meta deve ser avaliada nesta perspetiva de dois anos.

5.11. O relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE) e a declaração sobre o programa contêm dados agregados a nível da UE. Por conseguinte, para avaliar as dotações dos Estados-Membros, é necessário consultar os dados fornecidos pelos Estados-Membros, quer nas contas quer nos relatórios anuais de execução.

5.13. As informações sobre a economia e a eficiência dos programas não estão habitualmente disponíveis numa base anual. Esses aspetos resultam, em grande parte, do quadro regulamentar e são avaliados a longo prazo.

O facto de muitos indicadores estarem relacionados com as realizações resulta do que é estipulado pela regulamentação pertinente. A execução do FSI - Fronteiras e Vistos continuará até ao final de 2022. Os Estados-Membros apresentarão à Comissão uma avaliação *ex post* até 31 de dezembro de 2023.

5.14. A Comissão gostaria de salientar que nem o Regulamento (CE) n.º 516/2014 nem o anexo IV do Regulamento (CE) n.º 516/2014, que estabelecem os indicadores comuns, classificam os indicadores como indicadores de realizações ou de resultados. Por conseguinte, a afirmação de que «Mais de metade (7 em 12) dos indicadores do FSI-Fronteiras e Vistos publicados no RAGE e nas declarações sobre os programas são indicadores de realizações» baseia-se na classificação do TCE e não no regulamento.

O Regulamento FSI - Fronteiras e Vistos não exige a apresentação de relatórios sobre a consecução dos objetivos operacionais. No entanto, os Estados-Membros apresentarão uma avaliação *ex post* à Comissão até 31 de dezembro de 2023. A Comissão apresentará ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões uma avaliação *ex post* até 30 de junho de 2024.

Em conformidade com o quadro legislativo, os Estados-Membros continuam a executar os fundos em 2021 e 2022. Os resultados relacionados com estas ações só se materializarão, naturalmente, após 2020.

A Comissão gostaria ainda de salientar que vários Estados-Membros comunicam dados sobre os indicadores após a conclusão dos projetos. Esta situação pode criar uma falsa impressão de que não se registaram progressos relativamente às metas fixadas, muito embora os projetos estejam a avançar no terreno, sendo os relatórios apresentados após a sua conclusão.

5.15. A Comissão considera que o RAGE apresenta uma imagem equilibrada da evolução da situação. Conforme explicado na nota metodológica, os indicadores são escolhidos com base em critérios, como a disponibilidade de dados e a pertinência. Os progressos face às metas fixadas não são um critério de inclusão.

Vários Estados-Membros comunicam dados sobre os indicadores após a conclusão dos projetos. Esta situação pode criar uma falsa impressão de que não se registaram progressos relativamente às metas

fixadas, muito embora os projetos estejam a avançar no terreno, sendo os relatórios apresentados após a sua conclusão.

5.16. Os Estados-Membros podem decidir quando executar os projetos no âmbito dos seus programas plurianuais, o que conduz a um desempenho necessariamente diferenciado entre os Estados-Membros.

No que se refere aos três países (Eslovénia, França e Noruega) que comunicaram um desenvolvimento excecional das atividades de cooperação consular, importa notar que a maioria dos Estados-Membros e dos países associados a Schengen não fixaram uma meta.

5.17. A Comissão considera que, regra geral, todos os indicadores de desempenho incluídos são relevantes para os objetivos do programa. O FSI pretende «contribuir para» a concretização deste objetivo («contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União») e não para o alcançar por si só. Os indicadores são um instrumento para avaliar esta contribuição da UE, mas não são suficientes, por si só, para o fazer. Conforme referido pelo Tribunal, os esforços com vista à concretização do objetivo podem ser influenciados por fatores externos, sendo que estes fatores não podem ser medidos pelo indicador, mas apenas *ex post* no momento da avaliação.

Os dados dos indicadores devem ser sempre analisados em conjunto com outras informações quantitativas e qualitativas, por forma a avaliar o desempenho do programa.

A este respeito, tendo em conta a natureza dos objetivos do FSI, é difícil fazer previsões devido à elevada volatilidade dos fatores externos pertinentes, nomeadamente a situação política nos principais países terceiros de trânsito e origem da migração irregular, a crise migratória resultante da guerra na Síria e a evolução da pandemia de COVID-19.

5.20. A avaliação intercalar fornece uma apreciação positiva do desempenho do FSI - Fronteiras e Vistos: «[o] Fundo contribuiu para a eficaz execução da política comum da UE em matéria de vistos. Facilitou as viagens legítimas. As atividades de intercâmbio de informações e de formação contribuíram para a aplicação uniforme do acervo da UE em matéria de política de vistos. O Fundo teve um papel fundamental no desenvolvimento de sistemas informáticos de apoio a uma política comum de vistos».

Ver também a resposta ao ponto 5.15.

5.21. Ver a resposta ao ponto 5.10.

De notar que alguns Estados-Membros ainda não comunicaram o número de funcionários que receberam formação, bem como as horas de formação, uma vez que apenas o farão após a conclusão do(s) projeto(s).

5.23. Em matéria de formação dos guardas de fronteira, a eu-LISA e a CEPOL, apoiadas pela Comissão, já desenvolveram cursos de formação, módulos e seminários em linha sobre o SIS (aspectos técnicos, operacionais e jurídicos). Atualmente, a referida formação centra-se em particular nos preparativos para o início do funcionamento do SIS reforçado no início de 2022. Da parte dos Estados-Membros, todos desenvolveram programas nacionais destinados a preparar os utilizadores para o início do funcionamento do SIS reforçado.

5.24. Estão a ser tomadas medidas para resolver este problema.

5.25. A Comissão considera que a consecução da meta não é necessariamente improvável.

5.27. O EUROSUR é um quadro para o intercâmbio de informações e a cooperação entre os Estados-Membros e a Frontex, a fim de melhorar o conhecimento da situação e aumentar a capacidade de reação nas fronteiras externas.

5.30. A criação e a manutenção dos sistemas de informação da UE exigiram um investimento substancial por parte da UE e dos Estados Schengen participantes.

Não existe qualquer obrigação legal de a Comissão apresentar um relatório exaustivo sobre os custos globais.

No entanto, os custos do desenvolvimento da reformulação do SIS, do SES e do ETIAS são indicados nas fichas financeiras legislativas [COM(2016)194 para o SES, COM(2016)731 para o ETIAS e COM(2016) 881, 882, 883 para a reformulação do SIS].

CONCLUSÕES

5.32. O desempenho do FSI - Fronteiras e Vistos ao nível de cada Estado-Membro e na sua totalidade é naturalmente influenciado por fatores externos, como a evolução política.

A Comissão considera que, regra geral, todos os indicadores de desempenho incluídos são relevantes para os objetivos do programa. Os dados dos indicadores devem ser sempre analisados em conjunto com outras informações quantitativas e qualitativas, por forma a avaliar o desempenho do programa.

A avaliação *ex post* apreciará em que medida o programa alcançou o objetivo geral de contribuir para um elevado nível de segurança na UE.

5.33. A Comissão observa que a percentagem de 55 % das dotações dos programas nacionais que haviam sido pagas se refere ao final de 2020, ou seja, dois anos antes do final do período de execução. Por conseguinte, é provável que muitos resultados se concretizem nos últimos dois anos do período de execução.

5.34. A Comissão considera que o RAGE faz uma apresentação equilibrada dos desenvolvimentos registados, através da utilização de indicadores para os quais já existe um conjunto de dados fiável (ver observações no ponto 5.15).

Em conformidade com o quadro legislativo, os Estados-Membros continuam a executar os fundos em 2021 e 2022. Os resultados relacionados com estas ações só se materializarão, naturalmente, após 2020.

A Comissão gostaria ainda de salientar que vários Estados-Membros não comunicam dados sobre indicadores relacionados com projetos ainda em curso. Atualizarão esses indicadores uma vez concluídos os projetos. Esta situação pode criar uma falsa impressão de que não se registaram progressos relativamente às metas fixadas, muito embora os projetos estejam a avançar no terreno, sendo os relatórios apresentados após a sua conclusão.

5.35. Os Estados-Membros ainda não comunicaram exaustivamente o número de horas de formação, uma vez que apenas o farão quando o(s) projeto(s) em causa estiver(em) concluído(s), sendo que o período de execução está ainda em curso.

O número médio de horas de formação deve ser considerado juntamente com outros elementos por forma a permitir chegar a uma conclusão. A avaliação *ex post* apreciará a contribuição efetiva do fundo para a aplicação coerente do acervo.

5.36. Esta conclusão está relacionada com as recomendações formuladas pelo TCE no seu Relatório Especial n.º 20/2019 de 2019, que estão em fase de aplicação.

A Comissão tomou todas as medidas necessárias para melhorar os instrumentos de controlo da qualidade dos dados.

A formação a nível dos Estados-Membros é ministrada através de múltiplas ações no âmbito do FSI - Fronteiras e Vistos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU RELATIVO AO DESEMPENHO DO ORÇAMENTO DA UE – SITUAÇÃO NO FINAL DE 2020

CAPÍTULO 6 – EUROPA GLOBAL

INTRODUÇÃO

6.1 O Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) é o meio através do qual a UE tem vindo a apoiar, desde 2007, as reformas levadas a cabo na região do alargamento mediante a prestação de assistência financeira e técnica. Os fundos do IPA reforçam as capacidades dos beneficiários ao longo do processo de adesão, contribuindo progressivamente para o desenvolvimento da região.

A Comissão tem vindo a melhorar constantemente a sua abordagem em matéria de avaliação do desempenho dos instrumentos externos, tanto a nível dos programas e das intervenções como dos relatórios sobre os progressos realizados. O desempenho dos instrumentos é medido com a ajuda de diversas ferramentas, incluindo os indicadores e as avaliações de desempenho que figuram nas declarações sobre os programas que acompanham o projeto de orçamento, de ações de acompanhamento orientadas para os resultados e de indicadores incluídos no relatório anual sobre a execução dos instrumentos de financiamento das ações externas da União Europeia, bem como de avaliações a nível de projeto/programa e a nível estratégico. No que diz respeito às declarações sobre os programas relativas ao projeto de orçamento, o IPA está a realizar progressos no sentido da consecução dos seus objetivos. Pode citar-se, por exemplo, o indicador da «facilidade de fazer negócios», cujas metas intermédias foram alcançadas e cujo desempenho está no rumo certo. Foram também obtidos progressos satisfatórios em certos setores fundamentais, nomeadamente no setor agrícola, em que algumas entidades económicas se estão progressivamente a aproximar das normas da UE ou alcançaram já as metas previstas. Com base na experiência adquirida, a Comissão adotou medidas adicionais para melhorar o seu sistema de medição do desempenho em todos os domínios que beneficiam de apoio do IPA. No que respeita ao IPA III, o programa que sucederá ao IPA II, a Comissão propôs uma nova combinação de indicadores de impacto e de resultados/realizações, a fim de refletir com mais precisão a avaliação de desempenho nos principais setores de intervenção, tendo em vista a consecução dos seus objetivos. A Comissão publica informações exaustivas em matéria de desempenho no seu relatório anual sobre a execução dos instrumentos de financiamento das ações externas da União Europeia.

AValiação DO DESEMPENHO DO IPA II

6.11 Os indicadores de desempenho são uma ferramenta útil para avaliar o desempenho do programa. Podem, por exemplo, fornecer indicações precoces sobre problemas de desempenho/execução que poderão requerer atenção. No entanto, a avaliação do desempenho dos programas exige, frequentemente, mais do que uma análise dos indicadores de desempenho, devendo abranger outras informações quantitativas e qualitativas relevantes. Nenhum conjunto de indicadores de desempenho é capaz de refletir todos os aspetos relevantes do desempenho dos programas. Por conseguinte, o facto de um indicador de desempenho estar (ou não) «no rumo certo» não significa necessariamente que o próprio programa esteja (ou não) «no rumo certo» para realizar os seus objetivos.

A Comissão apresenta a sua avaliação dos progressos dos indicadores de desempenho nas declarações sobre os programas. Em certos casos, esta avaliação difere da do TCE que figura no presente relatório, devido ao facto de terem sido utilizadas metodologias diferentes.

6.12. A Comissão recorda a definição de «indicadores de resultados» utilizada no glossário da ajuda pública ao desenvolvimento, que a Comissão considera aplicável neste caso: *Os efeitos, pretendidos ou alcançados, a curto e médio prazo, da realização de uma intervenção que, normalmente, exigem um esforço coletivo dos parceiros. Os resultados refletem as alterações das condições de*

desenvolvimento que ocorrem entre a realização e o impacto. Os progressos realizados não dependem exclusivamente da Comissão que, por conseguinte, considera que a maior parte dos indicadores não são indicadores de realização mas sim indicadores de resultados.

6.13 Os progressos realizados relativamente a cada um dos indicadores figuram na declaração sobre o programa IPA II, que está disponível ao público. A Comissão partilhou igualmente a sua avaliação dos progressos realizados no que respeita a cada um dos indicadores previstos nas declarações sobre os programas. Esta avaliação indica se um determinado indicador está ou não no rumo certo para alcançar a meta estabelecida e se foram realizados progressos relativamente à base de referência.

A realização de objetivos ambiciosos não depende exclusivamente da Comissão. Existem inúmeros fatores externos que podem fazer com que uma meta fixada sete anos atrás não seja plenamente atingida.

6.14 No caso do indicador do valor médio das exportações/importações, o cálculo foi fornecido diretamente pelo Eurostat, mediante pedido, para este exercício específico. Os dados utilizados foram publicados no sítio Web do Eurostat.

6.20 A avaliação intercalar foi levada a cabo pouco depois do início do período de execução, quando não havia ainda decorrido tempo suficiente para que a abordagem setorial, uma inovação do IPA II, pudesse demonstrar todo o seu potencial.

6.22 A GIPB encoraja os beneficiários do IPA II a assumirem a propriedade e a responsabilidade pela execução do apoio financeiro da UE, reforçando simultaneamente as capacidades das administrações locais para gerir os fundos da UE. A execução dos programas através da GIPB exige uma preparação mais longa, devido também aos controlos de qualidade efetuados pelas delegações da UE durante os procedimentos de contratação. No âmbito do IPA II, e com base nos resultados da avaliação intercalar do IPA II (realizada pouco tempo depois do início do período de programação), a GIPB foi aplicada de forma mais seletiva, a fim de assegurar um maior equilíbrio entre o requisito de utilizar esta modalidade de execução como instrumento de reforço das capacidades, por um lado, e a necessidade de prestar assistência financeira de uma forma mais rápida, por outro.

Na Turquia, o atraso acumulado tem vindo a diminuir progressivamente desde 2018, na sequência das medidas adotadas pela Comissão e pela Turquia. A Albânia suspendeu brevemente os procedimentos de contratação, por um período inferior a dois meses.

6.27 A Comissão reconhece ter detetado insuficiências em matéria de acompanhamento no que respeita a quatro de onze avaliações. No âmbito do IPA II, foram envidados esforços significativos para definir indicadores pertinentes mensuráveis.

A metodologia de acompanhamento orientada para os resultados avalia os resultados obtidos (a partir das realizações).

Por último, a DG NEAR está a reforçar o acompanhamento efetuado pelos parceiros de execução e pelos gestores operacionais.

Para além do acompanhamento orientado para os resultados e das avaliações, as delegações acompanham os progressos realizados a nível da execução dos projetos através de visitas no local, sendo os progressos avaliados através de indicadores que fazem parte dos indicadores-chave de desempenho.

6.28 A Comissão avalia cuidadosamente todas as conclusões das avaliações externas. A iniciativa Legislar Melhor exige documentos de trabalho dos serviços da Comissão (SWD), que formalizem, num documento autónomo, a perspetiva da Comissão relativamente às constatações e às conclusões obtidas no âmbito das avaliações externas. No entanto, nem todas as avaliações externas dão origem a documentos de trabalho dos serviços da Comissão, o que não significa que as conclusões das avaliações externas não sejam avaliadas.

Após a publicação de uma avaliação externa é elaborado um plano de ação de acompanhamento que indica se os serviços aceitaram ou rejeitaram as recomendações resultantes da avaliação. Para a DG NEAR, os ensinamentos retirados da função de avaliação assentam, principalmente, nas numerosas avaliações operacionais e estratégicas realizadas e publicadas, se bem que nem todas resultem na publicação de um documento oficial de trabalho dos serviços da Comissão.

A Comissão tinha conhecimento de certas insuficiências a nível da avaliação da governação económica e da competitividade das PME e determinou em que medida as conclusões da avaliação haviam sido afetadas pelas insuficiências do próprio processo de avaliação. Apesar das insuficiências identificadas, as conclusões da avaliação externa foram consideradas válidas.

6.29 Ver resposta ao ponto 6.12.

6.34 O processo de reforma política também foi afetado pela pandemia de COVID-19.

6.36 O indicador deixou de ser utilizado passado um ano, uma vez que não era mensurável no contexto do IPA devido à forma como havia sido formulado («Percentagem dos processos de elaboração de políticas e de reformas relacionados com a adesão em que a sociedade civil é efetivamente consultada»). No entanto, a Comissão procede a uma consulta regular das organizações da sociedade civil no âmbito do processo de alargamento e encoraja a sua participação nos processos de elaboração de políticas.

6.39 A vontade política é uma condição prévia indispensável para qualquer reforma jurídica e constitucional. A Comissão colabora com os Balcãs Ocidentais a nível político e técnico e dialoga com as autoridades competentes para mobilizar essa vontade política. A Comissão presta igualmente assistência técnica à conceção das reformas.

6.41 A Comissão considera que quatro destes indicadores estão no rumo certo para atingir a meta para 2023 e que foram registados progressos moderados no que respeita aos outros sete indicadores, tal como indicado na declaração sobre o programa relativa ao IPA II^[1].

Não é obrigatório incluir um indicador para cada aspeto de um determinado objetivo. O esforço da Comissão consistiu, sobretudo, em limitar o número de indicadores, em conformidade com as orientações internas.

6.43 Até à data, a Turquia atingiu uma das suas próprias metas e, uma vez que o IPARD II é executado ao abrigo de um regime N+3, a Comissão considera que é provável que a maior parte das metas sejam atingidas até ao final de 2023.

6.46 Experiências recentes demonstram que o ritmo das reformas e do alinhamento pelo acervo depende de muitos fatores e que o retrocesso registado em alguns anos não é um indicador fiável dos progressos que serão ou não realizados no futuro.

A Bósnia-Herzegovina e o Kosovo têm mais capítulos em «fase inicial» do que os outros países, uma vez que os respetivos acordos de estabilização e de associação entraram em vigor mais recentemente (2015 e 2016).

No âmbito do IPA III, o indicador composto relativo ao alinhamento pelo acervo da União terá uma base de referência, metas e etapas intermédias claramente definidas.

(Nota de rodapé COMM referente ao ponto 6.41)

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/programme_statement_-_ipa.pdf

6.48 A base de referência para a avaliação dos progressos é fixado em zero no início do período de programação, sendo indicada a meta a alcançar até 2023. A Comissão considera que é provável que a meta seja alcançada dentro do prazo.

CONCLUSÕES

6.52 A reação do IPA a crises imprevistas, como é o caso da recente resposta financeira à crise da COVID-19, inscreve-se no quadro da gestão direta ou indireta com as organizações internacionais.

Em comparação com a gestão direta, a gestão indireta com os países beneficiários persegue o objetivo adicional de preparar esses países para a futura adesão à UE. A Comissão considera, por conseguinte, que uma avaliação do desempenho da gestão indireta com os países beneficiários deve ter devidamente em conta a aprendizagem na prática e outras vantagens para os beneficiários decorrentes da gestão dos fundos IPA.

6.53 O apoio da UE contribui para o processo de reforma, que é da competência das autoridades. A execução das reformas incumbe às autoridades nacionais e depende de múltiplos fatores (por exemplo, vontade política, capacidades nacionais, etc.) e não apenas do IPA. A aplicação das reformas é também um processo a longo prazo. Esse processo também sofreu atrasos devido à pandemia de COVID-19.

6.54. A Comissão considera que é provável que os indicadores atinjam a meta para 2023.

6.55 No âmbito do IPA III, o indicador composto relativo ao alinhamento pelo acervo da União terá uma base de referência, metas e etapas intermédias claramente definidas.

**RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO DO TRIBUNAL DE CONTAS
EUROPEU RELATIVO AO DESEMPENHO DO ORÇAMENTO DA UE - SITUAÇÃO NO
FINAL DE 2020**

CAPÍTULO 7 - SEGUIMENTO DADO ÀS RECOMENDAÇÕES

OBSERVAÇÕES

7.11 Resposta da Comissão comum aos pontos 7.11 a 7.13.

A Comissão dá extrema importância ao seguimento e implementação de todas as recomendações aceites. Dá conta da implementação das ações a que se comprometeu e que são abrangidas pelo seu mandato. No entanto, não é de excluir que o TCE considere que as recomendações foram parcialmente implementadas, apesar de a Comissão as considerar plenamente implementadas. Além disso, a Comissão observa que, em alguns casos, a plena implementação das recomendações pode também depender de ações ou medidas que são da competência de outras entidades.

7.18 Resposta da Comissão comum aos pontos 7.18 a 7.20.

A oportunidade das ações de acompanhamento deve ser considerada em conjunto com a aceitação das recomendações do TCE. A Comissão está plenamente empenhada em implementar todas as recomendações aceites dentro dos prazos estabelecidos nos relatórios especiais do TCE. No entanto, tal não se aplica às recomendações que a Comissão não aceitou em primeiro lugar, pelas razões expostas nas respostas publicadas relativamente ao relatório especial em causa.

Além disso, em certos casos as ações de acompanhamento podem exigir mais tempo do que o inicialmente previsto, em virtude da complexidade das medidas, da evolução legislativa ou política, das restrições de recursos, de fatores externos ou da necessidade de envolver outras instituições ou entidades. O facto de uma recomendação não estar plenamente implementada antes da data de conclusão inicialmente prevista não implica que esta recomendação não venha a ser implementada posteriormente.

7.21 Nas suas respostas oficiais publicadas em conjunto com os relatórios correspondentes do TCE, a Comissão apresentou justificações para todos os casos em que considerou não poder comprometer-se a implementar recomendações específicas. Por conseguinte, é compreensível que a grande maioria das recomendações, que inicialmente não podia aceitar, possam não ter sido implementadas (10 em 11).

**RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO ANEXO 7.1 «SITUAÇÃO
PORMENORIZADA DAS RECOMENDAÇÕES DE 2017 POR RELATÓRIO – COMISSÃO
EUROPEIA»**

Relatório Especial 1/2017: São necessários mais esforços para implementar a rede Natura 2000 de forma a explorar plenamente o seu potencial

Resposta à recomendação 3, alínea b), ponto 84: Recorde-se que existe um indicador transversal Natura 2000 ligado à superfície dos sítios Natura 2000 abrangidos por intervenções cofinanciadas pela UE. A Comissão avaliará os indicadores para o período de programação de 2021-2027, logo que haja uma aplicação suficiente dos fundos em causa. Sempre que necessário, a Comissão tomará as medidas

adequadas para o período de programação pós-2027, o que poderá, por exemplo, ser feito no contexto da avaliação de impacto da próxima geração de instrumentos regulamentares.

Relatório Especial 2/2017: Negociação, pela Comissão, dos acordos de parceria e programas do domínio da coesão para 2014-2020: despesas mais orientadas para as prioridades da Estratégia Europa 2020, mas crescente complexidade das disposições de avaliação do desempenho

Resposta à recomendação 6, primeiro travessão, ponto 154: A Comissão considera que os dados recolhidos foram utilizados para avaliar o desempenho, em conformidade com e dentro dos limites das disposições legais, em conformidade com o artigo 21.º do Regulamento Disposições Comuns.

A análise comparativa do desempenho e a introdução da avaliação comparativa mencionada no texto do TCE não estão previstas na base jurídica, que a Comissão respeita.

A aprendizagem estratégica é geralmente realizada através de avaliações de impacto, como a futura avaliação *ex post* da política de coesão 2014-2020. Além disso, a aprendizagem estratégica é também facilitada pela disponibilização de dados sobre os indicadores, as metas e o seu cumprimento na Plataforma de Dados Abertos dos FEEL.

Relatório Especial 3/2017: Assistência da UE à Tunísia

Resposta à recomendação 3, ponto 71: Embora os procedimentos de aprovação da assistência macrofinanceira (AMF) não tenham sido alterados e não tenha sido apresentada qualquer proposta para os alterar, como recomendado, a Comissão observa que o Regulamento Interno do Conselho e do Parlamento Europeu já prevê um procedimento acelerado para a sua rápida adoção, como utilizado nas AMF COVID-19 em 2020. A Comissão informa igualmente que os procedimentos de aprovação da AMF estão a ser avaliados em pormenor, no âmbito de uma meta-avaliação da AMF em curso, que deverá estar concluída até ao final de 2021.

Relatório Especial 4/2017: Proteção do orçamento da UE contra despesas irregulares: A Comissão fez uma utilização crescente de medidas preventivas e correções financeiras no domínio da coesão ao longo do período de 2007-2013

Resposta à recomendação 3, ponto 148: As correções financeiras nos termos do artigo 145.º do Regulamento Disposições Comuns e as interrupções/suspensões são procedimentos totalmente independentes e distintos. A sua fusão num único instrumento criaria uma complexidade administrativa desnecessária e, por outro lado, não traria qualquer valor acrescentado ao processo de acompanhamento pela Comissão.

A Comissão reitera que o atual sistema de acompanhamento está em conformidade com os requisitos regulamentares e permite obter uma panorâmica geral a nível de cada processo, para cada procedimento.

Relatório Especial 11/2017: Fundo fiduciário Bêkou da UE para a República Centro-Africana: um início auspicioso, apesar de algumas falhas

Resposta à recomendação 1, segundo travessão, ponto 72: A Comissão reviu as orientações a fim de incluir uma descrição mais pormenorizada dos critérios estabelecidos no Regulamento Financeiro, para avaliar as condições de criação de fundos fiduciários da UE. A Comissão reconhece que não foi desenvolvida uma metodologia prescritiva para a realização da análise das necessidades.

A criação de um fundo fiduciário de emergência decorre de uma situação de crise específica de cada país. Este aspeto deve ser tido em conta na avaliação das necessidades. Seria difícil aplicar uma abordagem única, com uma metodologia predefinida. As crises exigem uma resposta internacional e coordenada. Por conseguinte, é importante que a avaliação das necessidades da UE tenha em conta a presença de outros doadores e a sua resposta, a fim de identificar claramente o valor acrescentado da UE. Este aspeto é também específico de cada país/crise e depende da situação no terreno.

Além disso, uma vez que não está atualmente prevista a criação de novos fundos fiduciários, a Comissão considera que, neste momento, não é necessário desenvolver uma metodologia para a realização dessa análise das necessidades.

Tendo em conta o que antecede, a Comissão considera que a recomendação foi implementada na maior parte dos seus aspetos.

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

Resposta à recomendação 6, alínea b), subalínea ii), ponto 91: Não terminou ainda o prazo de implementação desta recomendação, sendo a sua data-limite o final de 2023. Registaram-se progressos satisfatórios no sentido da sua implementação.

Relatório Especial 15/2017: Condicionalidades *ex ante* e reserva de desempenho no domínio da coesão: Instrumentos inovadores, mas ainda não eficazes

Resposta à recomendação 1, alínea b), ponto 111: A Comissão aceitou parcialmente esta recomendação e considera que a parte aceite foi implementada.

As condições habilitadoras, como introduzidas na legislação relativa à política de coesão para 2021-2027, continuarão a constituir um instrumento para avaliar a disponibilidade dos Estados-Membros para executar os fundos da UE e foram racionalizadas, simplificadas e tornadas mais sólidas, nomeadamente com o requisito de deverem continuar a ser cumpridas ao longo de todo o período de programação. As REP relacionadas com o investimento proporcionarão ligações adequadas às condições habilitadoras e contribuirão para assegurar a necessária coerência.

Resposta à recomendação 2, alínea a), ponto 111: Em conformidade com o artigo 18.º do novo Regulamento Disposições Comuns acordado, a revisão intercalar terá em conta os seguintes elementos:

- a) Os novos desafios identificados nas recomendações específicas por país pertinentes adotadas em 2024;
- b) Os progressos realizados na execução do Plano Nacional Integrado em matéria de Energia e Clima, se pertinente;
- c) Os progressos realizados na implementação dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais;
- d) A situação socioeconómica do Estado-Membro ou região em causa, com especial ênfase nas necessidades territoriais e tendo em conta eventuais desenvolvimentos negativos consideráveis em termos financeiros, económicos ou sociais;
- e) Os principais resultados das avaliações pertinentes;

f) Os progressos alcançados na realização dos objetivos intermédios, tendo em conta as principais dificuldades encontradas na implementação do programa;

g) Para os programas apoiados pelo FTJ, a avaliação efetuada pela Comissão nos termos do artigo 29.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (UE) 2018/1999.

A mesma disposição prevê as etapas e implicações da revisão intercalar.

Resposta à recomendação 2, alínea b), ponto 111: O conceito de indicadores de resultados alterou-se, uma vez que no período de programação de 2021-2027 estes terão em conta os resultados diretos ao nível dos beneficiários, por oposição aos resultados mais alargados a nível da região ou país, como acontecia no período de programação anterior.

Os indicadores de resultados farão parte do quadro de desempenho, que, em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/1060, incluirá todos os indicadores de realizações e de resultados do programa. No entanto, dado que a revisão intercalar terá lugar no início de 2025, o que é demasiado cedo para que a maioria dos resultados se tenha concretizado, os indicadores de resultados não terão objetivos intermédios associados e não farão parte da revisão intercalar.

O Regulamento (UE) 2021/1060 prevê que só sejam estabelecidos objetivos intermédios para os indicadores de realizações (artigo 16.º, n.º 1). Esta abordagem foi escolhida porque normalmente é necessário mais tempo para que os resultados obtidos pelos indicadores de resultados se concretizem e não é de esperar que tais resultados se tenham concretizado no momento da revisão (os objetivos intermédios para os indicadores de resultados teriam de ser iguais a zero para a maioria deles).

Esta é a única abordagem viável, uma vez que, como acima explicado, é necessário muito mais tempo para que os resultados se concretizem. No entanto, a experiência anterior mostra que os resultados das operações cofinanciadas apoiadas pela política de coesão seguem a execução financeira e as realizações alcançadas pelos programas.

Resposta à recomendação 2, alínea c), ponto 111: A Comissão está disposta a aplicar rigorosamente as regras relativas às suspensões e correções.

Note-se que a utilização de suspensões de pagamentos e de correções financeiras é claramente regulada pelo Regulamento (UE) 2021/1060 no artigo 97.º, n.º 1, e no artigo 104.º, o que não inclui o incumprimento dos objetivos intermédios e das metas. As suspensões e correções devem ser utilizadas em caso de deficiências graves, ao passo que o incumprimento dos objetivos intermédios e das metas resulta de dificuldades na implementação do programa e não deve desencadear tais medidas.

Para estes últimos, o Regulamento (UE) 2021/1060 prevê a possibilidade de reafetação dos montantes de flexibilidade (50 % das autorizações correspondentes aos anos de 2026 e 2027), em conformidade com o artigo 18.º (revisão intercalar).

Por outro lado, a Comissão sublinha que o principal objetivo consiste em ajudar os Estados-Membros a executar corretamente os Fundos e, por conseguinte, evitar um desempenho insuficiente. A Comissão continuará a envidar esforços para alcançar este objetivo, ou seja, fornecendo orientações, conhecimentos técnicos especializados, possibilidades de debater e trocar experiências, etc.

Relatório Especial 16/2017: Programação do Desenvolvimento Rural: é necessário menos complexidade e mais ênfase nos resultados

Resposta à recomendação 1, alínea a), ponto 100: A Comissão aceitou parcialmente a recomendação.

Relatório Especial 19/2017: Procedimentos de importação: a existência de lacunas no quadro jurídico e uma aplicação ineficaz afetam os interesses financeiros da UE

Resposta à recomendação 1, ponto 143: A Comissão não aceitou a recomendação.

Tal como indicado nas suas observações anteriores, a Comissão considera que o estabelecimento e a cobrança de direitos adicionais aos Estados-Membros com base na atividade de inspeção dos RPT pela Comissão e nos inquéritos do OLAF constituem o método mais fiável para quantificar a perda de direitos aduaneiros. Esta abordagem abrange casos específicos de erros de classificação e de descrição incorreta na medida em que tenham sido identificados até à data (por exemplo, quantificação das perdas identificadas para a remessa indireta de painéis solares em 2020, incluindo as medidas de recuperação tomadas).

Além disso, na sequência de inspeções e inquéritos seletivos, bem como de uma análise pormenorizada dos volumes de têxteis e calçado potencialmente subavaliados provenientes da China, a Comissão desenvolveu um método estatístico para estimar as perdas de RPT relacionadas com este fenómeno específico de subavaliação, complementando a estimativa da Comissão da perda de direitos aduaneiros.

Por conseguinte, a Comissão está já a quantificar potenciais perdas de RPT e a assegurar que os interesses financeiros da UE são devidamente protegidos nesses casos.

Para além destes esforços para quantificar e recuperar os RPT potencialmente pendentes, a Comissão está atualmente a elaborar uma descrição pormenorizada das tarefas, do papel, do modelo de negócio e do posicionamento das Capacidade Analítica Conjunta da UE, a fim de reforçar a eficiência e criar valor acrescentado para a estratégia de gestão dos riscos e os controlos aduaneiros. As ações pró-ativas, como o controlo dos fluxos comerciais e do desempenho aduaneiro, bem como a avaliação dos riscos centrada nos recursos próprios tradicionais, apoiadas por inspeções específicas dos Estados-Membros envolvidos, contribuirão para melhor definir a amplitude da perda de direitos aduaneiros e para a reduzir.

Resposta à recomendação 6, alínea a), ponto 147: No âmbito dos seus controlos dos recursos próprios tradicionais, a Comissão verificou a estratégia de controlo das Informações Pautais Vinculativas (IPV) aplicada em cinco Estados-Membros. A Comissão não detetou deficiências importantes. Além disso, devido à pandemia de COVID-19, a Comissão teve de adiar as visitas de apoio IPV previstas para 2020, mas está em vias de reprogramar essas visitas.

Resposta à recomendação 6, alínea b), ponto 147: A Comissão não aceitou a recomendação e salientou, na sua resposta publicada com o relatório especial, que estava a realizar um estudo com a participação de peritos dos Estados-Membros e representantes das empresas, nomeadamente através de uma consulta pública, a fim de avaliar o interesse e a viabilidade, na União, de um sistema de decisões relativas às informações vinculativas em matéria de determinação do valor aduaneiro. O estudo de viabilidade, bem como as reações das partes interessadas públicas e privadas, é positivo em relação a essas decisões.

Antes de tomar uma decisão final sobre a participação num processo de elaboração de disposições jurídicas e de sistemas informáticos para apoiar a introdução desse tipo de decisões na legislação aduaneira da União, a Comissão verificará se e de que forma essa introdução é coerente com as suas prioridades políticas e quais os custos que implicaria.

Resposta à recomendação 8, alínea a), ponto 149: Os critérios de risco financeiro aplicam-se a todas as declarações, normalizadas ou simplificadas. No contexto da aplicação da decisão relativa aos

critérios de risco financeiro, os Estados-Membros aprovaram um novo capítulo das orientações em 19 de maio de 2021. O novo capítulo fornece orientações sobre a forma de aplicar os critérios de risco financeiro aos procedimentos simplificados e de utilizar o novo artigo 234.º, n.º 3, do Ato de Execução do Código Aduaneiro da União, que permite aos funcionários aduaneiros exigir que as mercadorias sejam apresentadas à alfândega em circunstâncias específicas, a fim de cobrir novos riscos financeiros graves que foram identificados.

Relatório Especial 20/2017: Instrumentos de garantia de empréstimos financiados pela UE: resultados positivos, mas é necessário melhorar a seleção dos beneficiários e a coordenação com os programas nacionais

Resposta à recomendação 1, alínea b), ponto 109: A Comissão já desenvolve esforços razoáveis para obter informações sobre os custos de gestão, com base nos dados que podem ser legalmente obtidos, e tenciona intensificar os seus esforços neste sentido. Contudo, poderá ser difícil obter tais dados a partir dos regimes nacionais e os dados poderão não ser diretamente comparáveis ou relevantes. Por outro lado, para além do elemento de custo, o nível de taxas adequado será determinado tendo em conta o elemento de incentivo em termos de remuneração, que é necessário de acordo com o Regulamento Financeiro.

A Comissão está a envidar esforços para recolher os dados disponíveis — ainda que imperfeitos e de difícil comparabilidade — a fim de obter uma ordem de grandeza para o nível adequado das taxas. Concretamente, a Comissão utilizou um inquérito sobre as comissões de mercado das instituições de garantia, bem como sobre as comissões cobradas pelo FEI relativamente aos produtos de (contra)garantia ao abrigo do Fundo de Garantia Pan-Europeu.

O prazo-limite previsto para esta ação continua a ser dezembro de 2021.

Resposta à recomendação 2, alínea b), ponto 112: Resposta comum da Comissão às recomendações 2, alínea b), 3, alínea a), e 3, alínea b).

A Comissão aceitou parcialmente as recomendações 2, alínea b), e 3, alínea b). No que diz respeito ao produto de garantia da vertente PME do InvestEU, a implementar pelo FEI, que pode ser considerado o sucessor do instrumento financeiro da InnovFin GPME, a Comissão está atualmente a negociar com o FEI a aplicação de critérios adicionais de elegibilidade em matéria de inovação, que visam os beneficiários finais que investem em domínios em que existe um risco de fracasso tecnológico, industrial ou empresarial, e principalmente em ativos incorpóreos (incluindo a propriedade intelectual), em especial quando as políticas internas do intermediário financeiro não atribuem um valor de garantia a esses ativos.

Relatório Especial 21/2017: Ecologização: um regime de apoio ao rendimento mais complexo, mas ainda não eficaz do ponto de vista ambiental

Resposta à recomendação 1, alínea a), ponto 83: Resposta comum da Comissão às recomendações 1, alínea a) e 2, alínea a), segundo travessão.

A Comissão aceitou a recomendação na sua essência e considerou-a plenamente implementada com as suas propostas legislativas sobre a política agrícola comum (PAC) para o período 2021-2027. As propostas legislativas da PAC estabelecem a participação ativa da Comissão na avaliação dos planos estratégicos dos Estados-Membros, que visa garantir a sua eficácia. Devido às negociações em curso entre o Parlamento Europeu e o Conselho da UE, a data provisória para o início da reforma proposta da PAC foi adiada para 1 de janeiro de 2023.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2021.

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 propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#). 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 clarificar os 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 deve anular a autorização geral acima referida e 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.

Ponto 4.32. (à direita), © Getty Images / Monty Rakusen.

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 consentimento prévio do Tribunal de Contas Europeu.

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. Analisou também se e de que forma a Comissão e os legisladores utilizaram os ensinamentos retirados dos anteriores períodos do quadro financeiro plurianual (QFP), por exemplo avaliações *ex post*/intercalares, avaliações de impacto e auditorias, para melhorar a conceção e o desempenho dos programas de despesas relativos ao período de 2021-2027.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia