2020

Relatórios Anuais

- **sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2020**
- **sobre as atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício 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 978-92-847-6262-0 ISSN 2600-1691 doi:10.2865/424080 QJ-AL-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 8 e 15 de julho de 2021, adotou os seus

RELATÓRIOS ANUAIS
relativos ao exercício de 2020

Os relatórios, acompanhados das respostas das instituições às observações do Tribunal, foram enviados 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 ŞTEFAN, Ivana MALETIĆ, François-Roger CAZALA, Joëlle ELVINGER, Helga BERGER e Marek OPIOLA

Índice

Página

Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2020 5

Respostas das instituições ao Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2020 255

Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2020 317

Respostas da Comissão Europeia ao Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2020 358

Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2020

Índice

		Página
Introdução geral		7
Capítulo 1	Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio	10
Capítulo 2	Gestão orçamental e financeira	58
Capítulo 3	Receitas	91
Capítulo 4	Competitividade para o crescimento e o emprego	117
Capítulo 5	Coesão económica, social e territorial	140
Capítulo 6	Recursos Naturais	177
Capítulo 7	Segurança e cidadania	199
Capítulo 8	Europa Global	218
Capítulo 9	Administração	241
Respostas das instituições		255

Introdução geral

0.1. O Tribunal de Contas Europeu (TCE) é uma instituição[1] da União Europeia (UE), sendo o auditor externo das finanças da UE[2]. Nesta qualidade, atua como guardião independente dos interesses financeiros de todos os cidadãos da UE, nomeadamente ajudando a melhorar a gestão financeira da União. Podem obter-se mais informações sobre o trabalho do Tribunal nos seus relatórios anuais de atividades, nos relatórios especiais, nos documentos de análise e nos pareceres sobre legislação nova ou alterada, ou sobre outras decisões com implicações na gestão financeira[3].

0.2. O orçamento geral da UE é adotado anualmente pelo Conselho da União Europeia e pelo Parlamento Europeu. O Relatório Anual do Tribunal, em articulação quando adequado com os seus outros produtos, constitui uma base para o *procedimento de quitação*, através do qual o Parlamento decide, agindo sob recomendação do Conselho, se a Comissão Europeia assumiu satisfatoriamente as suas responsabilidades em matéria orçamental. Quando publicado, o Tribunal envia o Relatório Anual aos Parlamentos nacionais dos Estados-Membros, ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

0.3. O Relatório Anual do Tribunal relativo a 2020 está, uma vez mais, dividido em duas partes diferentes. Esta parte diz respeito à fiabilidade das contas consolidadas da UE e à *legalidade e regularidade* das *operações*, enquanto a segunda abrange a prestação de informações pelo Tribunal sobre o desempenho orçamental da UE no final de 2020[4].

---

[1] O TCE foi consagrado como instituição pelo artigo 13º do Tratado da União Europeia, também conhecido como Tratado de Maastricht (JO C 191 de 29.7.1992, p. 1). Foi, porém, instituído pela primeira vez como o novo organismo comunitário responsável pela função de auditoria externa pelo Tratado de Bruxelas de 1977 (JO L 359 de 31.12.1977, p. 1).

[2] Artigos 285º a 287º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (JO C 326 de 26.10.2012, p. 169).

[3] Disponíveis no sítio Web do Tribunal: www.eca.europa.eu.

[4] "Relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2020"

0.4. O elemento central do Relatório é constituído pela *declaração sobre a fiabilidade* das contas consolidadas da UE e a legalidade e regularidade das operações. Essa declaração é completada por apreciações específicas sobre cada domínio importante da atividade da UE.

0.5. Esta parte do relatório está estruturada da seguinte forma:

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

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

— o capítulo 3 comunica as constatações do Tribunal no domínio das receitas da UE;

— os capítulos 4 a 9 apresentam, relativamente às principais rubricas do *Quadro Financeiro Plurianual (QFP)* para 2014-2020[5], os resultados dos testes do Tribunal à legalidade e regularidade das operações e o seu exame dos *Relatórios Anuais de Atividades* da Comissão, de elementos dos seus sistemas de controlo interno e de outras disposições em matéria de governação.

0.6. Uma vez que não existem demonstrações financeiras separadas para cada rubrica do QFP, as conclusões relativas a cada capítulo não constituem uma opinião de auditoria. Em vez disso, os capítulos descrevem questões significativas específicas de cada rubrica do QFP.

0.7. 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 glossário com explicações da maioria destes termos específicos[6]. Os termos definidos no glossário surgem em *itálico* quando ocorrem pela primeira vez em cada capítulo.

---

[5] O Tribunal não presta informações separadamente sobre a rubrica 6 ("Compensações") nem sobre as despesas situadas fora do âmbito do QFP. No que respeita às rubricas 3 ("Segurança e cidadania") e 4 ("Europa Global"), nos capítulos 7 e 8, respetivamente, não fornece uma apreciação específica.

[6] https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=58667

0.8. Enquanto auditor externo, compete ao Tribunal comunicar as suas constatações de auditoria e retirar as conclusões necessárias, de modo a fornecer uma avaliação independente e imparcial da fiabilidade das contas da UE e da legalidade e regularidade das operações. As restrições de viagem relacionadas com a COVID-19 impediram o Tribunal de efetuar controlos no local em quase todos os casos, pelo que a maior parte do seu trabalho foi realizada através de análises documentais e entrevistas à distância às entidades auditadas. Embora o facto de não se realizarem controlos no local possa aumentar o risco de deteção, as provas obtidas permitiram que o Tribunal terminasse o seu trabalho e retirasse as respetivas conclusões.

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

Capítulo 1

Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio

Índice

	Pontos
Declaração de Fiabilidade do Tribunal enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório do auditor independente	I.-XXXIV.
Introdução	1.1.-1.6.
Papel do Tribunal de Contas Europeu	1.1.-1.4.
As despesas da UE são um instrumento importante para a concretização dos objetivos das políticas	1.5.-1.6.
Constatações de auditoria relativas ao exercício de 2020	1.7.-1.43.
Fiabilidade das contas	1.7.-1.10.
As contas não estavam afetadas por distorções materiais	1.7.-1.9.
Principais questões de auditoria relativas às demonstrações financeiras de 2020	1.10.
Regularidade das operações	1.11.-1.31.
A auditoria do Tribunal abrange as operações de receitas e despesas subjacentes às contas	1.12.-1.16.
Os erros continuam presentes em tipos específicos de despesas	1.17.
A complexidade das regras e a forma de desembolso dos fundos da UE têm um impacto sobre o risco de erro	1.18.-1.31.
Informações da Comissão sobre regularidade	1.32.-1.43.
A estimativa de erro da Comissão situa-se no extremo inferior do intervalo do Tribunal	1.33.-1.34.
Subsistem questões relacionadas com o processo de elaboração do RAGE e as informações sobre a regularidade nele contidas	1.35.-1.39.
As informações comunicadas pela Comissão sobre correções financeiras e recuperações são complexas e nem sempre claras	1.40.-1.43.
O Tribunal comunica os casos de suspeita de fraude ao OLAF	1.44.-1.50.

Conclusões **1.51.-1.53.**

Resultados da auditoria **1.52.-1.53.**

Anexos

Anexo 1.1 – Abordagem e metodologia da auditoria

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

Opinião

I. A auditoria do Tribunal incidiu sobre:

a) as contas consolidadas da União Europeia, que são constituídas pelas demonstrações financeiras consolidadas[1] e pelos relatórios de execução orçamental[2], relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2020, aprovadas pela Comissão em 30 de junho de 2021;

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

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

II. Na opinião do Tribunal, as contas consolidadas da União Europeia (UE) relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2020 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira nessa data, os resultados das suas operações, os fluxos de caixa, bem como a variação da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro e as regras contabilísticas baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

Receitas

[1] As demonstrações financeiras consolidadas são constituídas pelo balanço, a demonstração de resultados financeiros, a demonstração dos fluxos de caixa, a demonstração da variação da situação líquida e por uma síntese de políticas contabilísticas significativas e outras notas explicativas (incluindo informações por setores).

[2] Os relatórios de execução orçamental incluem igualmente as notas explicativas.

Opinião sobre a legalidade e regularidade das receitas

III. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2020 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Despesas

Opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas

IV. Na opinião do Tribunal, devido à importância da questão descrita no ponto referente aos elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas, as despesas aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2020 estão materialmente afetadas por erros.

Elementos em que se baseia a opinião

V. O Tribunal efetuou a sua auditoria em conformidade com as Normas Internacionais de Auditoria e os códigos deontológicos da IFAC e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI. As responsabilidades do Tribunal no âmbito dessas normas e códigos estão descritas com maior pormenor na secção "Responsabilidades do auditor" do presente relatório. O Tribunal também cumpriu os requisitos de independência e as suas demais responsabilidades deontológicas em conformidade com o código deontológico do IESBA (*International Ethics Standards Board for Accountants* – Conselho internacional para as normas éticas de revisores/auditores). O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião.

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

VI. O nível global de erro estimado pelo Tribunal para as despesas aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2020 é de 2,7%. Uma proporção substancial destas despesas (mais de metade) está materialmente afetada por erros. Trata-se sobretudo de despesas baseadas em reembolsos, que apresentam um nível de erro estimado de 4,0%. Devido, em grande medida, a um novo incremento nas despesas da "Coesão", este tipo de despesas aumentou para 87,2 mil milhões de euros em 2020, o que representa 59,0% da população de auditoria do Tribunal[3]. Por conseguinte, os efeitos dos erros detetados pelo Tribunal são materiais e generalizados nas despesas aceites neste exercício.

[3] São dadas mais informações nos pontos ***1.21 a 1.26*** do Relatório Anual relativo a 2020.

Principais questões de auditoria

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

VII. O balanço da UE inclui um passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal no montante de 116,0 mil milhões de euros no final de 2020, o que representa mais de um terço do passivo total desse exercício, que ascende a 313,5 mil milhões de euros.

VIII. A maior parte do passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal está relacionada com o Regime de Pensões dos Funcionários e outros Agentes da União Europeia (RPFE), no montante de 100,7 mil milhões de euros. O passivo registado nas contas é uma estimativa do valor atual dos pagamentos futuros esperados que a UE terá de efetuar para liquidar as suas obrigações em matéria de pensões.

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

X. O aumento do passivo relativo às pensões em 2020 deve-se principalmente à diminuição da taxa de desconto nominal, que é afetada por uma redução das taxas de juro mundiais[4]. Este é o fator que mais contribuiu para um aumento de 98% do passivo relativo às pensões entre 2014 e 2020, de 50,9 mil milhões de euros para 100,7 mil milhões de euros[5].

XI. O segundo elemento mais significativo do passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal é o passivo estimado que a UE assume perante o Regime Comum de Seguro de Doença (RCSD), que se elevava a 12,9 mil milhões de euros no final de 2020. Este passivo diz respeito aos custos dos cuidados de saúde do pessoal da UE, a pagar durante os períodos pós-atividade dos funcionários (após dedução das suas contribuições).

---

[4] Contas Anuais da UE de 2020, nota 2.9.

[5] Informações divulgadas na nota 2.9 às Contas Anuais da UE do período de 2014-2020.

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

XIII. O Tribunal conclui que a estimativa do montante global do passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal constante do balanço consolidado é apropriada e fiável. Por fim, o Tribunal continuará a avaliar o cálculo deste passivo importante, incluindo a fiabilidade dos dados subjacentes, contribuindo assim para o acompanhamento contínuo efetuado pela Comissão nesta matéria.

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

XIV. No final de 2020, o valor estimado das despesas elegíveis incorridas pelos beneficiários, mas ainda não comunicadas, ascendia a 107,8 mil milhões de euros (final de 2019: 105,7 mil milhões de euros). Estes montantes foram registados como despesas acrescidas[6].

XV. No final de 2020, o montante estimado por utilizar pelos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada e pelos regimes de ajuda reconhecido nas contas ascendia a 7,2 mil milhões de euros (final de 2019: 6,9 mil milhões de euros), apresentado no balanço como "Outros adiantamentos aos Estados-Membros".

XVI. Para avaliar estas estimativas do final do exercício, o Tribunal examinou o sistema instituído pela Comissão para os cálculos relativos ao corte de operações para verificar se estavam corretos e completos nas Direções-Gerais que efetuaram a maioria dos pagamentos. Durante os trabalhos de auditoria relativos à amostra de faturas e pré-financiamentos, o Tribunal examinou os cálculos pertinentes relativos ao corte de operações para fazer face ao risco de a contabilização dos acréscimos conter distorções. Procurou uma clarificação adicional, junto dos serviços de contabilidade da Comissão, sobre a metodologia geral de elaboração dessas estimativas.

[6] Incluem encargos acrescidos do lado do passivo do balanço no valor de 64,4 mil milhões de euros e, do lado do ativo, 43,4 mil milhões de euros que reduzem o valor dos pré-financiamentos.

XVII. O Tribunal conclui que a estimativa do montante global dos encargos acrescidos e outros adiantamentos pagos aos Estados-Membros é corretamente apresentada no balanço consolidado.

O Tribunal analisou os ativos e as receitas correspondentes (provenientes de operações sem contrapartida direta) gerados pelo processo de saída do Reino Unido

XVIII. Em 1 de fevereiro de 2020, o Reino Unido deixou de ser um Estado-Membro da UE. Na sequência da celebração do Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica ("Acordo de Saída") entre as duas partes, o Reino Unido comprometeu-se a honrar todas as obrigações financeiras no âmbito de quadros financeiros plurianuais anteriores decorrentes da sua adesão à UE. Durante o período de transição, que terminou em 31 de dezembro de 2020, o Reino Unido continuou a contribuir para o orçamento da UE e a beneficiar dele, como se fosse um Estado-Membro.

XIX. Após o termo do período de transição, novas obrigações mútuas por parte da UE e do Reino Unido dão origem a determinados passivos e créditos para a UE. Estas obrigações devem ser refletidas nas contas anuais da União. A Comissão estimou que, à data do balanço, o Reino Unido devia à UE 49,6 mil milhões de euros, enquanto a UE devia ao Reino Unido 2,1 mil milhões de euros. Por conseguinte, na referida data, as contas da UE apresentavam um crédito líquido devido pelo Reino Unido de 47,5 mil milhões de euros.

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

XXI. O Tribunal conclui que as estimativas dos ativos e receitas totais reconhecidos em relação ao processo de saída do Reino Unido são corretamente apresentadas nas contas anuais consolidadas. O Tribunal continuará a analisar estes montantes no futuro.

O Tribunal avaliou o impacto das medidas relacionadas com a COVID-19 nas contas

XXII. Em resposta à pandemia de COVID-19, a Comissão mobilizou recursos substanciais para reforçar os setores da saúde pública dos Estados-Membros e atenuar o impacto socioeconómico da crise na União Europeia. Esta resposta incluiu o financiamento de material médico urgente, a introdução de uma maior

flexibilidade na utilização do apoio financeiro dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e a concessão de empréstimos em condições favoráveis aos Estados-Membros. Os efeitos financeiros destas iniciativas tiveram um impacto significativo nas demonstrações financeiras.

XXIII. No âmbito dos seus procedimentos normais de auditoria, o Tribunal auditou os ativos, os passivos, as receitas e as despesas da UE, incluindo aqueles relacionados com as medidas tomadas pela Comissão. O Tribunal conclui que são corretamente apresentados nas contas anuais consolidadas.

Outras questões

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

Responsabilidades da gestão

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

XXVI. Na elaboração das contas consolidadas, a gestão é responsável por avaliar a capacidade da UE de prosseguir as suas atividades, divulgando quaisquer questões pertinentes e utilizando o princípio contabilístico da continuidade, a

menos que pretenda liquidar a entidade ou cessar as suas atividades, ou não tenha outra alternativa realista senão fazê-lo.

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

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

Responsabilidades do auditor na auditoria das contas consolidadas e operações subjacentes

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

XXX. No que se refere às receitas, a auditoria do Tribunal relativa aos recursos próprios baseados no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e no rendimento nacional bruto (RNB) parte dos agregados macroeconómicos em que assenta o seu cálculo e avalia os sistemas que a Comissão utiliza para os processar até ao recebimento das contribuições dos Estados-Membros e ao seu registo nas contas consolidadas. Em relação aos recursos próprios tradicionais, o Tribunal examina a contabilidade das autoridades aduaneiras e analisa os fluxos de direitos até ao recebimento dos montantes pela Comissão e ao seu registo nas contas.

XXXI. No que se refere às despesas, o Tribunal examina as operações de pagamento quando as despesas foram efetuadas, registadas e aceites. Este exame abrange todas as categorias de pagamentos no momento em que são efetuados,

salvo os adiantamentos. O Tribunal examina os adiantamentos quando o destinatário dos fundos apresenta provas da sua devida utilização e a instituição ou organismo aceita essas provas, procedendo ao apuramento do adiantamento, o que poderá acontecer apenas num exercício posterior.

XXXII. O Tribunal exerce juízo profissional e mantém ceticismo profissional durante a auditoria. O Tribunal também:

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

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

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

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

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

f) obtém provas de auditoria suficientes e apropriadas sobre as informações financeiras das entidades abrangidas pelo âmbito de consolidação da UE para

expressar uma opinião sobre as contas consolidadas e as operações que lhes estão subjacentes. O Tribunal é responsável pela condução, supervisão e execução da auditoria, sendo o responsável exclusivo pela sua opinião de auditoria.

XXXIII. O Tribunal estabelece comunicação com a gestão sobre, entre outros aspetos, o âmbito e o calendário previstos da auditoria, bem como sobre constatações de auditoria importantes, incluindo constatações de quaisquer deficiências significativas no controlo interno.

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

15 de julho de 2021

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Tribunal de Contas Europeu

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

Introdução

Papel do Tribunal de Contas Europeu

1.1. O Tribunal é o auditor independente da UE. Em conformidade com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)[7], o Tribunal:

a) emite uma opinião sobre as contas da UE;

b) avalia se o orçamento da UE é utilizado em conformidade com a legislação e regulamentação aplicáveis;

c) comunica informações sobre o exame da economia, eficiência e eficácia das despesas da UE[8];

d) formula pareceres sobre propostas de legislação com impacto financeiro.

1.2. O trabalho que o Tribunal realiza em apoio da *Declaração de Fiabilidade* (explicado no ***anexo 1.1***) cumpre o primeiro e o segundo destes objetivos. O Tribunal apresenta os aspetos de desempenho da execução do orçamento (economia, eficiência e eficácia das despesas) num relatório anual separado do seu Relatório Anual[9]. No seu conjunto, o trabalho de auditoria do Tribunal constitui também um elemento essencial para os seus pareceres relativos a propostas de legislação.

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

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

---

[7] Artigos 285º a 287º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (JO C 326 de 26.10.2012, p. 47).

[8] Ver Glossário: *boa gestão financeira*.

[9] O Tribunal comunica as suas observações sobre estes aspetos no "Relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2020" e nos seus relatórios especiais relativos ao desempenho.

b) fornece informações sobre os casos de suspeita de fraude que comunica ao OLAF e sobre as suas auditorias relativas à ação da UE para combater a fraude;

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

1.4. As restrições de viagem decorrentes da COVID-19 impediram o Tribunal, em quase todos os casos, de efetuar controlos no local, obter documentos originais, entrevistar presencialmente o pessoal das entidades auditadas e verificar a existência física das realizações financiadas pela UE. Por conseguinte, o Tribunal executou a maior parte do seu trabalho por meio de análises documentais e de entrevistas à distância às entidades auditadas. Embora o facto de não se realizarem controlos no local possa aumentar o risco de deteção[10], as provas obtidas junto das entidades auditadas permitiram que o Tribunal terminasse o seu trabalho e retirasse as respetivas conclusões.

As despesas da UE são um instrumento importante para a concretização dos objetivos das políticas

1.5. As despesas da UE são um instrumento importante, embora não o único, para a concretização dos objetivos das políticas. Outras medidas igualmente importantes consistem na aplicação da legislação e na liberdade de circulação de bens, serviços, capitais e pessoas na UE. Em 2020, as despesas da UE ascenderam a 173,3 mil milhões de euros[11], representando 1,1% do rendimento nacional bruto combinado dos Estados-Membros da UE e do Reino Unido[12] (ver ***caixa 1.1***).

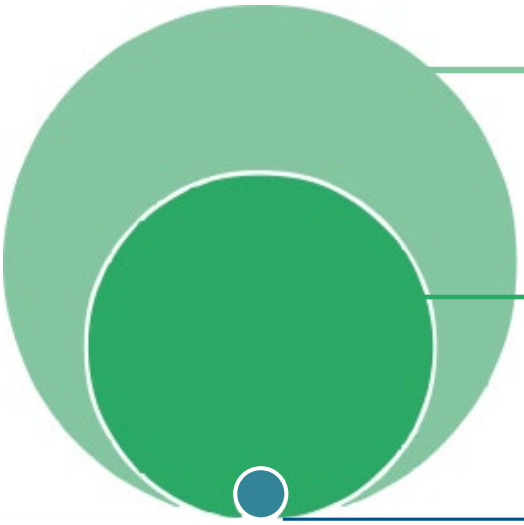
[10] O risco de deteção é o risco de o auditor não detetar um desvio que não tenha sido corrigido pelos controlos internos da entidade.

[11] Ver Contas Anuais Consolidadas da UE de 2020, Relatórios de execução orçamental e notas explicativas, Secção 4.3 do Quadro Financeiro Plurianual (QFP): Execução das *dotações* de pagamento.

[12] RNB combinado dos Estados-Membros da UE e do Reino Unido, Contas Anuais de 2020 da Comissão Europeia – Anexo A – Receitas, Despesas das administrações públicas da UE-27, ver https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_main/.

Caixa 1.1

Despesas da UE relativas a 2020 em percentagem do RNB e das despesas das administrações públicas



100%

Rendimento nacional bruto da UE-27 + Reino Unido*
15 480 mil milhões de euros

46%**

Despesas das administrações públicas da UE-27
7 119 mil milhões de euros

1,1%

Despesas do orçamento da UE
173 mil milhões de euros

* RNB combinado dos Estados-Membros da UE e do Reino Unido, dado que este país contribuiu para o orçamento da UE em 2020, tal como os outros Estados-Membros da UE.

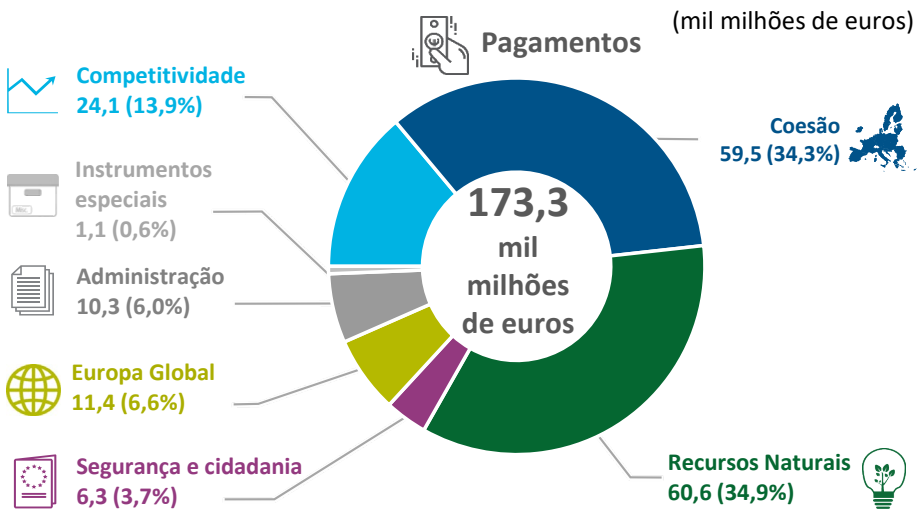
** Em percentagem do rendimento nacional bruto da UE-27 excluindo o Reino Unido, as despesas das administrações públicas da UE-27 representariam 54%.

Fonte: RNB dos Estados-Membros: Contas Anuais da Comissão Europeia relativas ao exercício de 2020 – Anexo A – Receitas; Despesas das administrações públicas dos Estados-Membros: Eurostat – contas nacionais anuais; Despesas da UE: Comissão Europeia – Contas Anuais Consolidadas da União Europeia de 2020.

1.6. Os fundos da UE são pagos aos beneficiários através quer de pagamentos únicos/frações anuais, quer de uma série de pagamentos no âmbito de regimes de despesas plurianuais. Em 2020, os pagamentos efetuados a partir do orçamento da UE totalizaram 134,6 mil milhões de euros de pagamentos únicos, intermédios ou finais, acrescidos de 38,7 mil milhões de euros de pré-financiamentos. Como indica a ***caixa 1.2***, as maiores percentagens do orçamento da UE destinaram-se aos domínios dos "Recursos Naturais" e da "Coesão", seguidos pela "Competitividade".

Caixa 1.2

Pagamentos de 2020 por rubrica do Quadro Financeiro Plurianual (QFP)



Rubrica 1a do QFP	Competitividade para o crescimento e o emprego ("Competitividade")
Rubrica 1b do QFP	Coesão económica, social e territorial ("Coesão")
Rubrica 2 do QFP	Recursos Naturais
Rubrica 3 do QFP	Segurança e cidadania
Rubrica 4 do QFP	Europa Global
Rubrica 5 do QFP	Administração
Rubrica 9 do QFP	Instrumentos especiais

Fonte: TCE.

Constatações de auditoria relativas ao exercício de 2020

Fiabilidade das contas

As contas não estavam afetadas por distorções materiais

1.7. As constatações do Tribunal incidem sobre as contas consolidadas da UE[13] (as "contas") relativas ao exercício de 2020. O Tribunal recebeu-as, juntamente com a declaração do contabilista, em 1 de julho de 2021, antes do prazo final de apresentação permitido nos termos do Regulamento Financeiro[14]. As contas são acompanhadas de uma secção designada por "Destaques financeiros do exercício", que contém a análise das demonstrações financeiras[15]. Esta secção não é incluída na opinião de auditoria do Tribunal. No entanto, em conformidade com as normas de auditoria, o Tribunal avaliou a sua coerência com as informações constantes das contas.

---

[13] As contas consolidadas incluem:

a) as demonstrações financeiras consolidadas, que abrangem o balanço (onde são expostos o ativo e o passivo no final do exercício), a demonstração de resultados financeiros (que reconhece as receitas e as despesas do exercício), a demonstração dos fluxos de caixa (que indica como as alterações das contas afetam a caixa e os equivalentes de caixa) e a demonstração da variação da situação líquida, bem como as notas anexas;

b) os relatórios de execução orçamental das receitas e despesas do exercício, bem como as notas anexas.

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

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

1.8. As contas publicadas pela Comissão indicam que, em 31 de dezembro de 2020, o passivo total ascendia a 313,4 mil milhões de euros e o ativo total a 280,0 mil milhões de euros. A diferença de 33,4 mil milhões de euros representava o ativo líquido (negativo), que incluía as reservas e a parte das despesas já incorridas pela UE até 31 de dezembro e que terá de ser financiada pelos orçamentos futuros. O resultado económico de 2020 elevou-se a 57,4 mil milhões de euros.

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

Principais questões de auditoria relativas às demonstrações financeiras de 2020

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

Regularidade das operações

1.11. O Tribunal examinou as receitas e despesas da UE para avaliar a sua conformidade com a legislação e regulamentação aplicáveis. Os resultados da auditoria relativos às receitas são apresentados no ***capítulo 3*** e os relativos às despesas nos ***capítulos 4 a 9***.

A auditoria do Tribunal abrange as operações de receitas e despesas subjacentes às contas

1.12. No que se refere às receitas, o Tribunal obteve garantias para a opinião de auditoria mediante uma avaliação dos principais sistemas selecionados, complementada por testes das operações. A amostra de operações examinadas foi concebida para ser representativa de todas as fontes de receitas, que incluem três categorias de recursos próprios e receitas provenientes de outras fontes (ver pontos ***3.2 e 3.3***).

1.13. Relativamente às despesas, o Tribunal definiu uma amostra representativa de 728 operações, que incluem transferências de fundos do orçamento da UE para os *destinatários finais* das despesas (ver pontos ***(11)*** e ***(12)*** do ***anexo 1.1***). Os testes realizados pelo Tribunal a estas operações contribuem para a sua Declaração de Fiabilidade e a sua estimativa da proporção de operações irregulares no conjunto da população de auditoria, nas despesas de risco elevado e de risco reduzido (ver ponto ***1.18***) e em cada rubrica do QFP para a qual apresenta uma apreciação específica (rubricas 1a, 1b, 2 e 5).

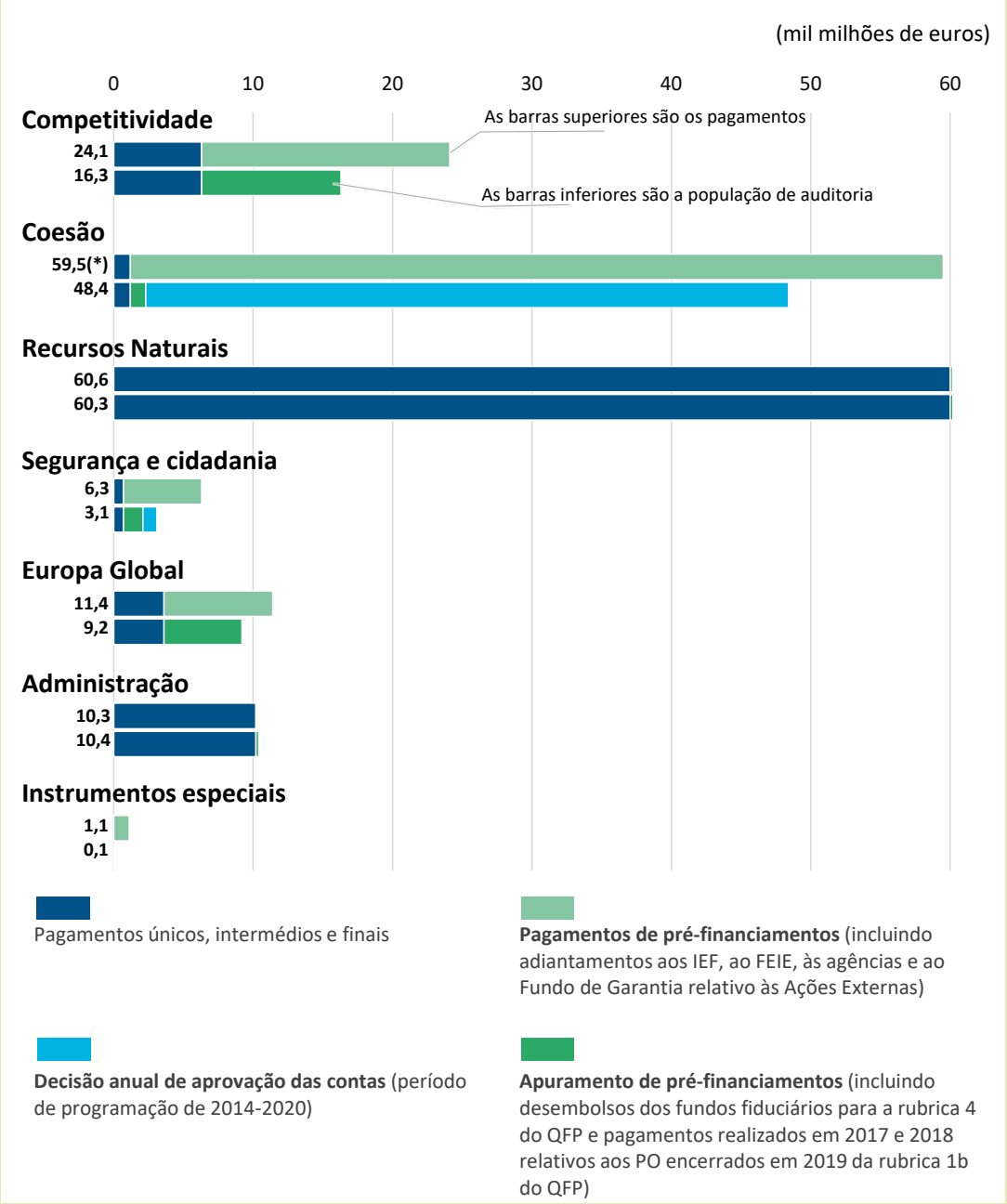
1.14. A população de auditoria de 2020 do Tribunal para os testes das receitas e das despesas ascendeu a 174,3 mil milhões de euros (ver ***caixa 3.1*** e ponto ***3.4***) e 147,8 mil milhões de euros, respetivamente. Estes montantes incluem tanto as contribuições do Reino Unido como os pagamentos que lhe foram efetuados, em conformidade com as condições estabelecidas no Acordo de Saída[16].

1.15. A ***caixa 1.3*** apresenta a população de auditoria repartida por pagamentos únicos, intermédios (quando aceites pela Comissão) e finais, apuramentos de pré-financiamentos e decisões anuais de aprovação das contas, em comparação com as despesas da UE por rubrica do QFP (ver ponto ***(11)*** do ***anexo 1.1***).

[16] O artigo 135º, nº 1, do Acordo de Saída estabelece que "No que respeita aos anos de 2019 e 2020, em conformidade com a parte IV, o Reino Unido contribui para os orçamentos da União e participa na sua execução".

Caixa 1.3

Comparação da população de auditoria do Tribunal (147,8 mil milhões de euros) com as despesas da UE (173,3 mil milhões de euros) por rubrica do QFP em 2020



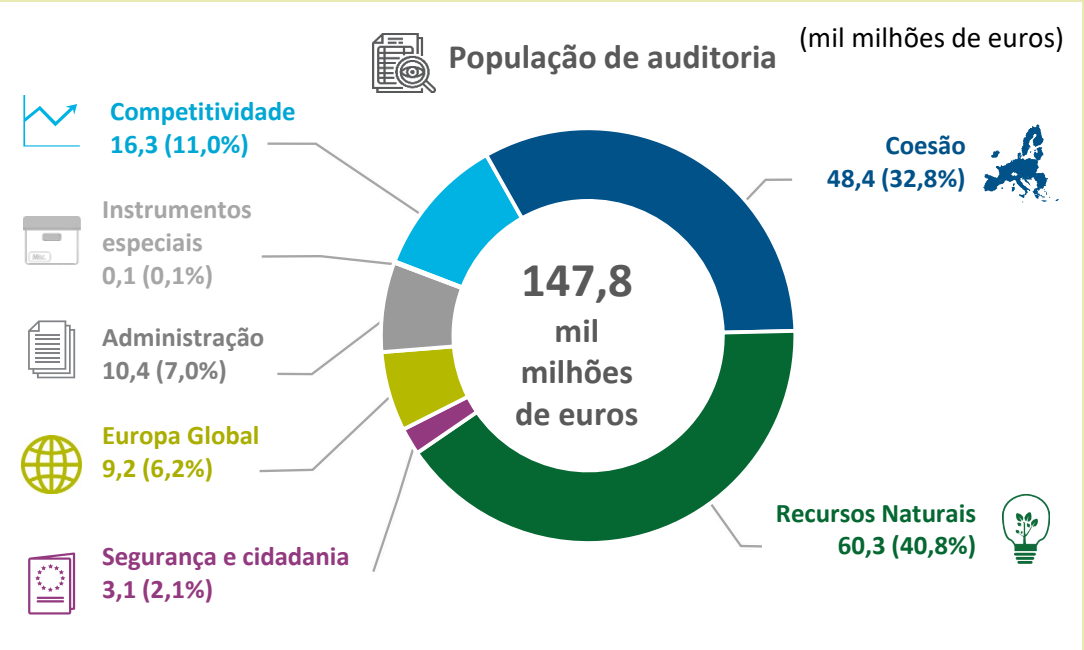
(*) Em relação ao domínio da "Coesão", os 58,3 mil milhões de euros de pré-financiamentos incluem pagamentos intermédios do período de programação de 2014-2020 relativos a despesas ainda não aceites pela Comissão no montante total de 47,2 mil milhões de euros (ver ***caixa 5.1***).

Fonte: TCE.

1.16. A ***caixa 1.4*** mostra que o domínio dos "Recursos Naturais" representa a maior parte da população global do Tribunal (40,8%), seguido do domínio da "Coesão" (32,8%) e da "Competitividade" (11,0%).

Caixa 1.4

Panorama da população de auditoria de 2020 do Tribunal (147,8 mil milhões de euros) por rubrica do QFP



Fonte: TCE.

Os erros continuam presentes em tipos específicos de despesas

1.17. No que respeita à regularidade das receitas e despesas da UE, as principais constatações do Tribunal foram as seguintes:

a) nas receitas, globalmente, as provas de auditoria indicam que o nível de erros não é significativo. Os sistemas examinados relativos às receitas eram geralmente eficazes. Contudo, os principais controlos internos dos *recursos próprios tradicionais* (RPT) que o Tribunal avaliou em determinados Estados-Membros e o encerramento do ciclo de verificação do RNB, que avaliou na Comissão, foram parcialmente eficazes devido a insuficiências persistentes (ver pontos ***3.9*** a ***3.17***). O Tribunal detetou igualmente insuficiências significativas, que exigem medidas da UE, nos controlos dos Estados-Membros para reduzir a *lacuna em termos de direitos aduaneiros*. Estas insuficiências não afetam a opinião de auditoria do Tribunal sobre as receitas, uma vez que não dizem respeito às operações subjacentes às contas, mas ao risco de os RPT conterem lacunas. No seu recente Relatório Especial sobre os controlos aduaneiros, o TCE recomendou melhorias neste domínio (ver pontos ***3.18*** e ***3.19***[17]);

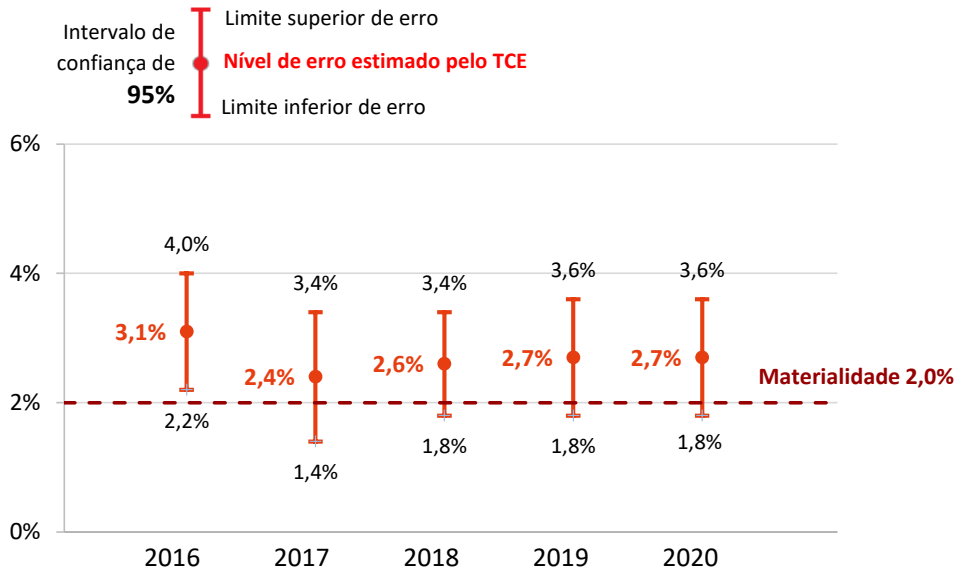
b) nas despesas, as provas de auditoria indicam que o nível global de erro foi significativo, situando-se em 2,7%[18] (ver ***caixa 1.5***). O domínio da "Coesão" foi o que mais contribuiu para este nível (com 41,8%), seguido dos "Recursos Naturais" (29,3%), da "Competitividade" (15,5%) e da "Europa Global" (8,1%). Continuam a existir erros materiais nas despesas de risco elevado, que se baseiam, principalmente, em reembolsos (ver pontos ***1.18***, ***1.21*** e ***1.22***). Essas despesas representavam 59,0% da população de auditoria do Tribunal.

[17] Ver Relatório Especial 04/2021, "Controlos aduaneiros: harmonização insuficiente prejudica os interesses financeiros da UE".

[18] O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95%, que o nível de erro na população se situe entre 1,8% e 3,6% (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

Caixa 1.5

Nível de erro estimado (2016-2020)



Entende-se por **erro** um montante que não deveria ter sido pago a partir do orçamento da União. Os erros ocorrem quando os fundos não são utilizados de acordo com a legislação da UE aplicável e, portanto, não correspondem ao que o Conselho e o Parlamento Europeu pretendiam ao adotar a legislação em causa, ou quando não são utilizados de acordo com as regras nacionais específicas.

Fonte: TCE.

A complexidade das regras e a forma de desembolso dos fundos da UE têm um impacto sobre o risco de erro

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

— O risco de erro é menos elevado no caso das despesas sujeitas a regras simplificadas. Este tipo de despesas engloba principalmente os **pagamentos baseados em direitos**[19], em que os beneficiários devem satisfazer determinadas condições, que frequentemente são simples.

[19] As despesas baseadas em direitos incluem as despesas administrativas.

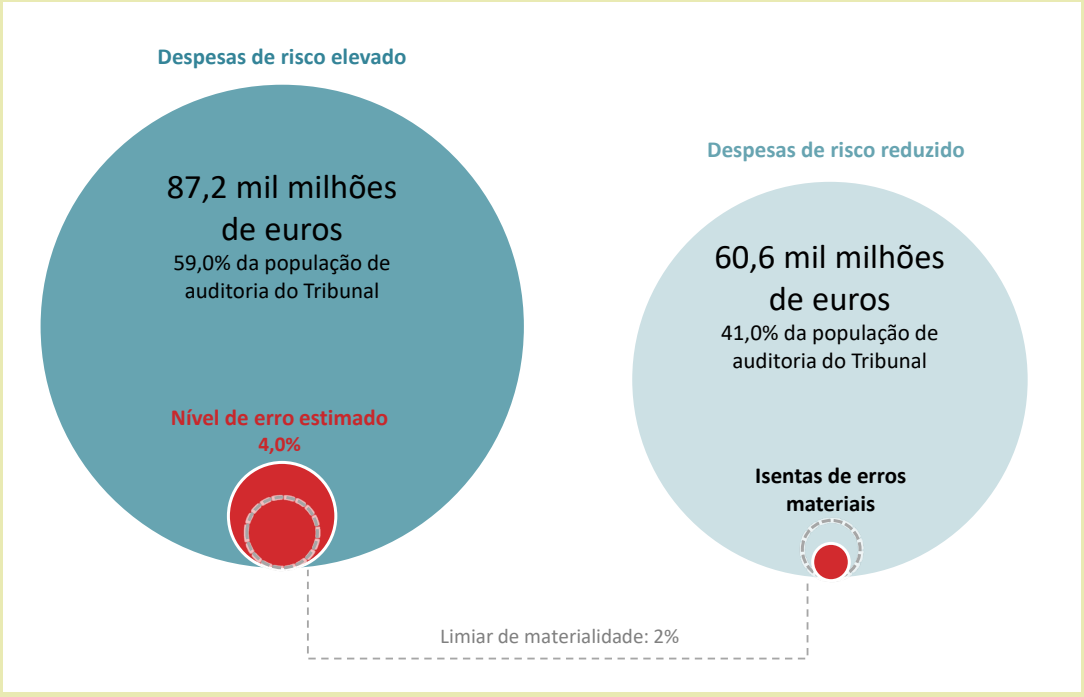
— O risco de erro é elevado nas despesas sujeitas a regras complexas, como é o caso, principalmente, dos **pagamentos baseados em reembolsos**, em que os beneficiários devem apresentar pedidos para os custos elegíveis em que incorreram. Para este fim e para comprovarem que exercem uma atividade elegível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

1.19. Em 2020, o Tribunal continuou a constatar que as despesas de risco reduzido estavam isentas de erros materiais, mas as despesas de risco elevado continuavam afetadas por erros materiais. Relativamente a 2020, os resultados reiteram a avaliação e classificação dos riscos do Tribunal, refletindo que a forma como os fundos são desembolsados tem um impacto no risco de erro.

1.20. A ***caixa 1.6*** e os pontos ***1.21*** a ***1.30*** fornecem mais informações sobre a população de risco elevado e os erros nela detetados.

Caixa 1.6

Repartição da população de auditoria de 2020 entre despesas de risco elevado e reduzido



Fonte: TCE.

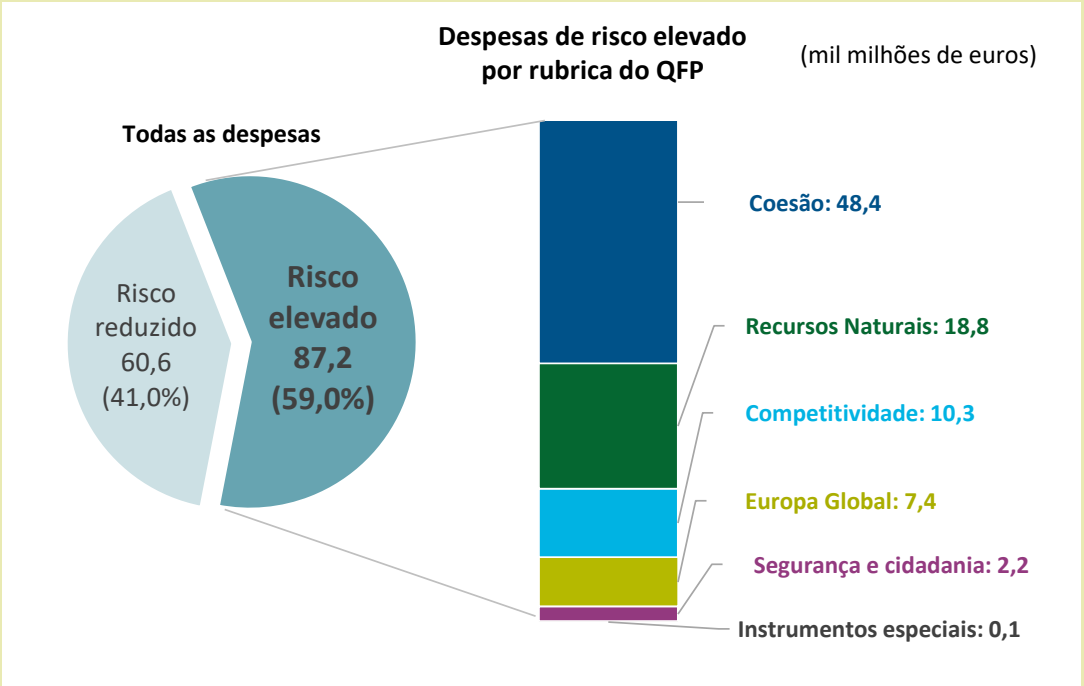
Uma proporção substancial da população de auditoria do Tribunal está afetada por erros materiais

1.21. As despesas de risco elevado representam 59,0% da população de auditoria do Tribunal e aumentaram em comparação com o ano passado, quando representavam cerca de 53,1%. A percentagem mais elevada deste tipo de despesas este ano deve-se, em grande medida, a um novo aumento, no montante de 20,0 mil milhões de euros, da população auditada nas despesas da "Coesão". A ***caixa 1.7*** mostra que o domínio da "Coesão" representa a maior parte da população de risco elevado do Tribunal (48,4 mil milhões de euros), seguido do domínio dos "Recursos Naturais" (18,8 mil milhões de euros) e da "Competitividade" (10,3 mil milhões de euros).

1.22. Tendo em conta os resultados dos testes das despesas de risco elevado em todas as rubricas do QFP, o Tribunal estima que o nível de erro neste tipo de despesas se situe em 4,0% (2019: 4,9%), o que é superior ao limiar de materialidade de 2,0% (ver ***caixa 1.6***).

Caixa 1.7

Repartição das despesas de risco elevado por rubrica do QFP



Fonte: TCE.

1.23. "Coesão" (***capítulo 5***): as despesas neste domínio são executadas principalmente através do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo de Coesão e do Fundo Social Europeu. Trata-se sobretudo de pagamentos baseados em reembolsos, que o Tribunal considera serem de risco elevado. Os principais tipos de erros detetados e quantificados foram despesas e projetos inelegíveis, infrações às regras do mercado interno (em especial o incumprimento das regras relativas aos auxílios estatais) e ausência de documentos comprovativos essenciais.

1.24. "Recursos Naturais" (***capítulo 6***): relativamente aos domínios de despesas que considerou de risco elevado (desenvolvimento rural, medidas de mercado, pescas, ambiente e ação climática), e que representam cerca de 31% dos pagamentos desta rubrica, o Tribunal detetou mais uma vez um nível significativo de erros. As despesas nestes domínios assumem, na sua maior parte, a forma de reembolsos. Os custos inelegíveis, os erros administrativos e a ausência de documentos comprovativos essenciais são os erros mais comuns neste domínio.

1.25. "Competitividade" (***capítulo 4***): tal como em anos anteriores neste domínio, as despesas de investigação (Horizonte 2020 e 7º Programa-Quadro de Investigação, 7º PQ) continuam a ser de risco elevado e constituem a principal fonte de erros. Os erros nas despesas de investigação incluem diferentes categorias de custos inelegíveis (em especial os custos diretos de pessoal e outros *custos diretos*), a ausência de documentos comprovativos essenciais e a falta de pista de auditoria.

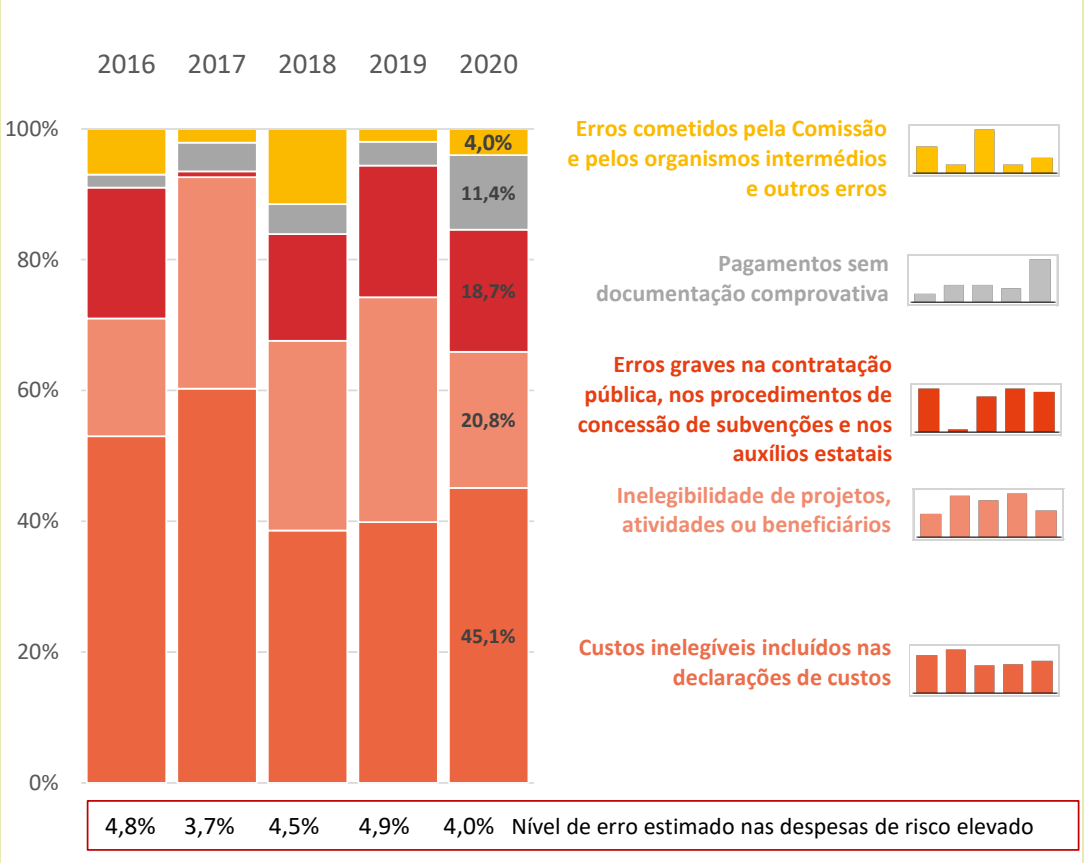
1.26. "Europa Global" (***capítulo 8***): as despesas neste domínio baseiam-se principalmente em reembolsos e abrangem ações externas financiadas pelo orçamento da UE. Todos os tipos de despesas desta rubrica são considerados de risco elevado, exceto os pagamentos de apoio orçamental, que representam cerca de 19% destas despesas. A maioria dos erros detetados neste domínio diz respeito à ausência de documentos comprovativos essenciais, ao incumprimento das regras relativas à contratação pública, aos custos não incorridos e aos custos inelegíveis.

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

1.27. Tal como nos últimos anos, em seguida o Tribunal descreve em mais pormenor os tipos de erros detetados nas despesas de risco elevado, dado que é nestas que persistem os erros materiais. A ***caixa 1.8*** mostra a contribuição de cada tipo de erro para o nível de erro estimado nas despesas de risco elevado em 2020, a par das estimativas de 2016 a 2019.

Caixa 1.8

Contribuição, por tipo de erro, para o nível de erro estimado para 2020 nas despesas de risco elevado



Fonte: TCE.

1.28. Em 2020, o Tribunal continuou a detetar erros de elegibilidade, que deram um contributo significativo de 65,9% (2019: 74%) para o nível de erro que estimou para as despesas de risco elevado, principalmente nos domínios da "Competitividade", da "Coesão" e dos "Recursos Naturais". Destes erros, os custos inelegíveis incluídos nas declarações de custos contribuíram com 45,1% e os projetos, atividades ou beneficiários inelegíveis com 20,8%.

1.29. Além disso, o Tribunal detetou erros relacionados com infrações às regras em matéria de auxílios estatais no domínio da "Coesão" e de contratação pública nos domínios da "Competitividade" e "Europa Global". Estes erros contribuíram com 18,7% para o nível de erro estimado pelo Tribunal para as despesas de risco elevado (2019: 20%).

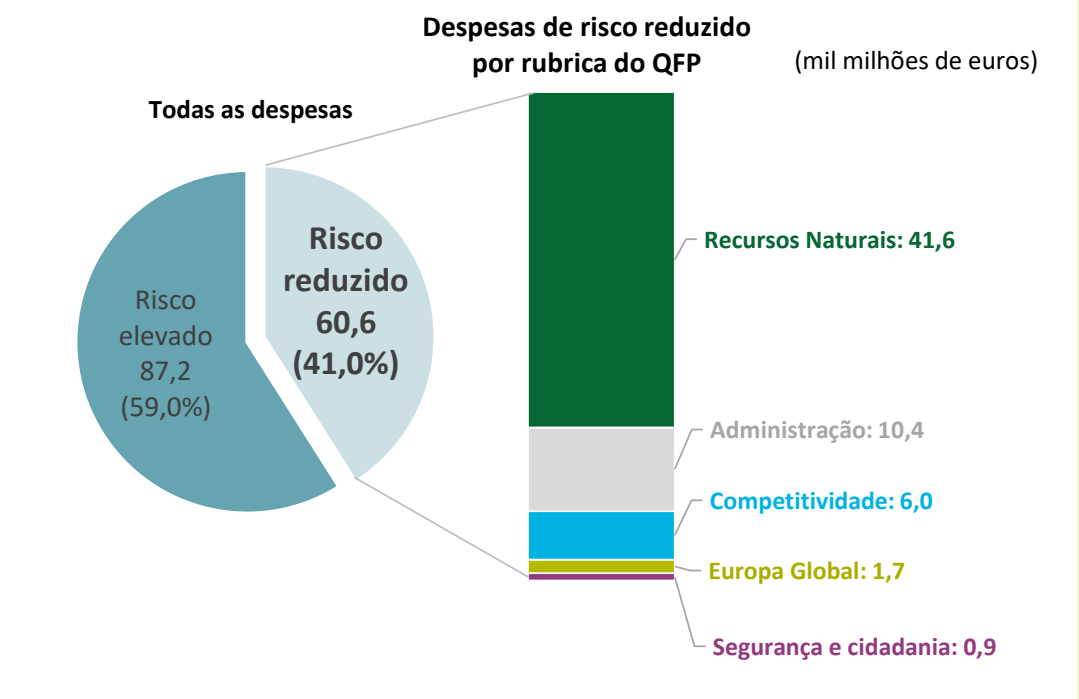
1.30. Acresce que, em 2020, a proporção do nível de erro estimado constituída por pagamentos para os quais não foi fornecida documentação de apoio essencial aumentou significativamente em 2019, sobretudo nos domínios da "Europa Global" e "Competitividade". Estes erros contribuíram com 11,4% (2019: 4%) para o nível de erro estimado nas despesas de risco elevado.

O Tribunal não detetou um nível significativo de erros nas despesas de risco reduzido

1.31. Relativamente às despesas de risco reduzido, que representaram 41,0% da população de auditoria, o Tribunal conclui que o nível de erro estimado se situa abaixo do limiar de materialidade de 2,0%, tal como em 2018 e 2019. As despesas de risco reduzido incluem principalmente pagamentos baseados em direitos e despesas administrativas (ver ***caixa 1.9***). Os pagamentos baseados em direitos incluem *ajudas diretas* aos agricultores ("Recursos Naturais" – ***capítulo 6***), bolsas de estudo e de investigação ("Competitividade" – ***capítulo 4***) e apoio orçamental a países terceiros ("Europa Global" – ***capítulo 8***). As despesas administrativas são constituídas sobretudo pelas remunerações e pensões dos funcionários da UE ("Administração" – ***capítulo 9***).

Caixa 1.9

Repartição das despesas de risco reduzido por rubrica do QFP



Fonte: TCE.

Informações da Comissão sobre regularidade

1.32. A Comissão é responsável em última instância pela execução do orçamento da UE, independentemente da modalidade de gestão (direta, indireta ou partilhada). Presta contas da sua ação em três relatórios, incluídos no "pacote integrado de relatórios financeiros"[20]:

a) Contas Consolidadas da União Europeia;

b) Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento da UE (RAGE);

c) Relatório sobre o seguimento da quitação do exercício anterior.

[20] https://ec.europa.eu/info/publications/integrated-financial-and-accountability-reporting-2019_en

A estimativa de erro da Comissão situa-se no extremo inferior do intervalo do Tribunal

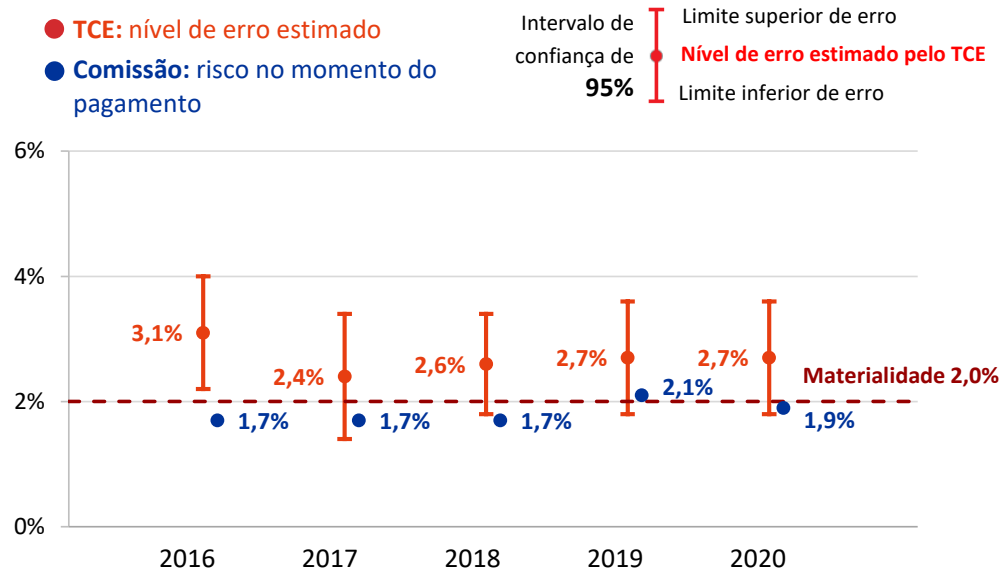
1.33. No RAGE, a Comissão apresenta, para as operações subjacentes às contas de 2020, a sua avaliação do risco no momento do pagamento[21]. Este conceito representa a estimativa da Comissão do montante que, no momento do pagamento, foi desembolsado sem respeitar a regulamentação aplicável e é o que mais se aproxima da estimativa do nível de erro efetuada pelo Tribunal.

1.34. A ***caixa 1.10*** mostra os valores apresentados pela Comissão para o risco no momento do pagamento, bem como o intervalo do nível de erro estimado pelo Tribunal. A Comissão estima o risco no momento do pagamento em 2020 em 1,9%, percentagem inferior ao nível de erro estimado pelo Tribunal de 2,7% (2019: 2,7%) e situada no extremo inferior do intervalo do Tribunal, que vai de 1,8% a 3,6%. Nos pontos ***1.35*** a ***1.39*** são apresentadas informações que descrevem os fatores que contribuíram para a diferença nos valores.

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

Caixa 1.10

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



Fonte: TCE.

Subsistem questões relacionadas com o processo de elaboração do RAGE e as informações sobre a regularidade nele contidas

1.35. O RAGE resume as principais informações sobre o controlo interno e a gestão financeira referidas nos Relatórios Anuais de Atividades (RAA) das várias Direções-Gerais (DG) da Comissão[22]. A responsabilidade por estes relatórios segue a repartição de competências estabelecida nos mecanismos de governação da Comissão. Os Diretores-Gerais são responsáveis pela fiabilidade das informações fornecidas nos respetivos RAA, ao passo que o colégio de Comissários adota o RAGE, cabendo-lhe, por conseguinte, em última análise, a responsabilidade e a propriedade da elaboração do relatório e das informações nele apresentadas.

[22] Como exigido pelo artigo 247º, nº 1, alínea b) do Regulamento Financeiro.

1.36. Para apoiar o colégio neste processo, a Direção-Geral do Orçamento (DG BUDG) e o Secretariado-Geral analisam as informações constantes dos RAA das outras DG e baseiam-se nessas informações para elaborar o RAGE. Informam igualmente o Conselho de Administração Institucional, numa nota conjunta, sobre os resultados da sua análise[23]. Embora a DG BUDG e o Secretariado-Geral desempenhem um papel de liderança na elaboração do RAGE, não lhes são fornecidas instruções pormenorizadas sobre o conteúdo e o âmbito deste relatório nem sobre a análise dos RAA de outras DG que lhe está associada. A formulação de tais instruções ajudaria o colégio a assegurar que o RAGE apresenta informações pertinentes e fiáveis.

1.37. No ano passado, o Tribunal formulou observações sobre questões que afetam o risco no momento do pagamento, que são divulgadas individualmente para os diferentes domínios de intervenção nos respetivos RAA e como valor agregado no RAGE[24]. O Tribunal constatou que estas estimativas foram afetadas pelo papel específico da Comissão, refletido na sua metodologia, e por insuficiências nos controlos *ex post*. As questões referidas pelo Tribunal diziam respeito a auditorias *ex post* realizadas pelo Serviço de Auditoria Comum da Comissão ("Competitividade"), aos controlos dos Estados-Membros, refletidos nas suas estatísticas de controlo ("Recursos Naturais"), aos controlos efetuados pelas autoridades de auditoria dos Estados-Membros ("Coesão") e ao estudo sobre a taxa de erro residual (TER) encomendado anualmente ("Europa Global"). O Tribunal considera que estas questões ainda persistem e afetam a estimativa do risco no momento do pagamento. Formula observações mais pormenorizadas sobre a matéria no ***capítulo 4***, em que refere que a taxa do domínio da "Competitividade" ainda está potencialmente subestimada, no ***capítulo 5***, em que considera que o valor da "Coesão" é uma taxa mínima, e no ***capítulo 8***, em que declara que as questões que assinala podem contribuir para a subestimação da taxa da "Europa Global".

---

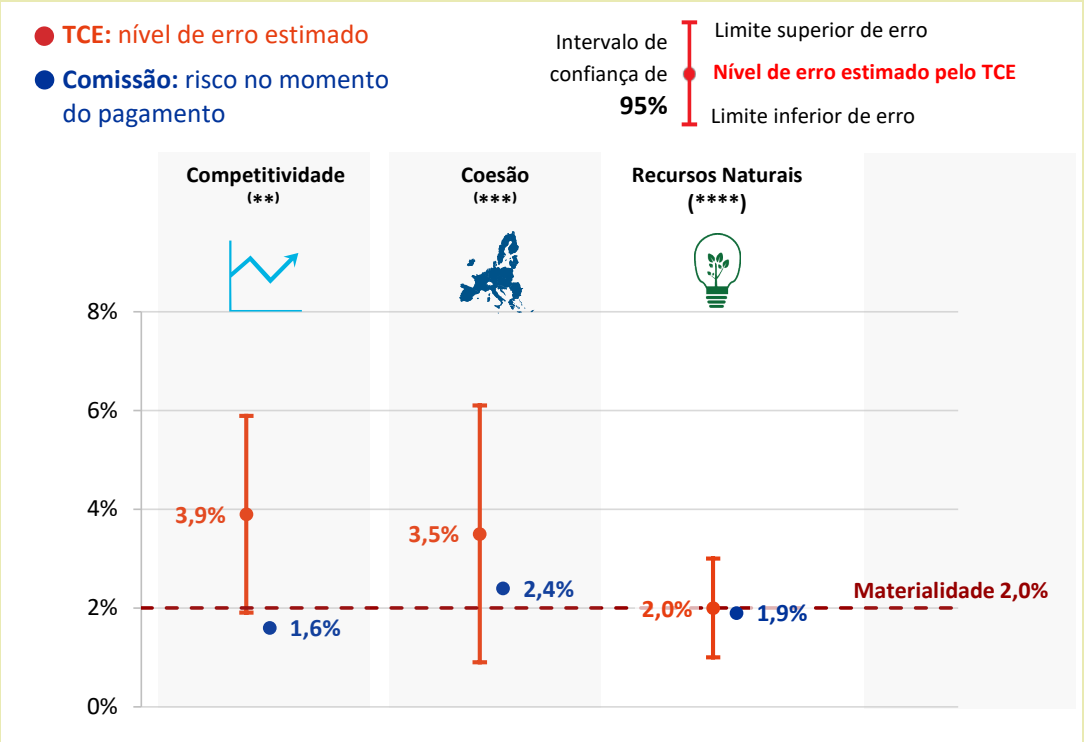
[23] O Conselho de Administração Institucional assegura a coordenação, a supervisão, o aconselhamento e a orientação estratégica em questões de gestão institucional. É composto pelos Diretores-Gerais responsáveis pelo orçamento, recursos humanos e segurança, bem como pelo Diretor-Geral do Serviço Jurídico. Responde perante o Presidente e o Comissário ou Comissários responsáveis pelo orçamento, pelos recursos humanos e pela administração e elabora um relatório anual destinado ao colégio.

[24] Ver caixa 1.11 do Relatório Anual relativo a 2019.

1.38. Na ***caixa 1.11***, o Tribunal compara o nível de erro que estimou com as estimativas da Comissão para as rubricas do QFP relativamente às quais o Tribunal apresenta uma apreciação específica[25].

Caixa 1.11

Estimativa do nível de erro de 2020 pelo Tribunal em comparação com a estimativa feita pela Comissão do risco no momento do pagamento para as rubricas do QFP(*)



(*) No caso da "Administração", nem a Comissão nem o Tribunal detetaram um nível significativo de erros.
(**) DG e serviços da Comissão: ECFIN, GROW, MOVE, ENER, RTD, CNECT, JRC, FISMA, TAXUD, EAC, EASME, EACEA, INEA, ERCEA, REA e DEFIS. Algumas entidades estavam afetadas a mais do que uma rubrica do QFP (EACEA e INEA).
(***) DG EMPL, REGIO e REFORM da Comissão e INEA.
(****) DG AGRI, CLIMA, ENV e MARE da Comissão.

Fonte: TCE.

[25] Uma vez que a Comissão não apresenta um valor global para o risco no momento do pagamento relativamente à rubrica 1a do QFP ("Competitividade") no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (dividindo esta rubrica em dois domínios de intervenção), o Tribunal teve de agrupar os valores apresentados pela Comissão nos RAA.

1.39. A comparação mostra que os valores da Comissão são inferiores às estimativas do Tribunal nestes três domínios de intervenção. O Tribunal constatou que:

— na "**Competitividade**", a estimativa do risco no momento do pagamento desta rubrica do QFP, de 1,6%, que o Tribunal calculou com base nas informações constantes do RAGE, situa-se abaixo do intervalo do nível de erro estimado pelo Tribunal (ver ponto ***4.37***);

— na "**Coesão**", a estimativa da Comissão para esta rubrica do QFP é de 2,4%, o que confirma que o nível de erro neste domínio de intervenção é significativo. A estimativa da Comissão encontra-se na metade inferior do intervalo do Tribunal, abaixo do nível de erro estimado (ver ponto ***5.58***);

— nos "**Recursos Naturais**", a estimativa do risco no momento do pagamento calculada pela Comissão (1,9%) é ligeiramente inferior ao nível de erro estimado do Tribunal e situa-se dentro do intervalo do Tribunal (ver ponto ***6.38***).

As informações comunicadas pela Comissão sobre correções financeiras e recuperações são complexas e nem sempre claras

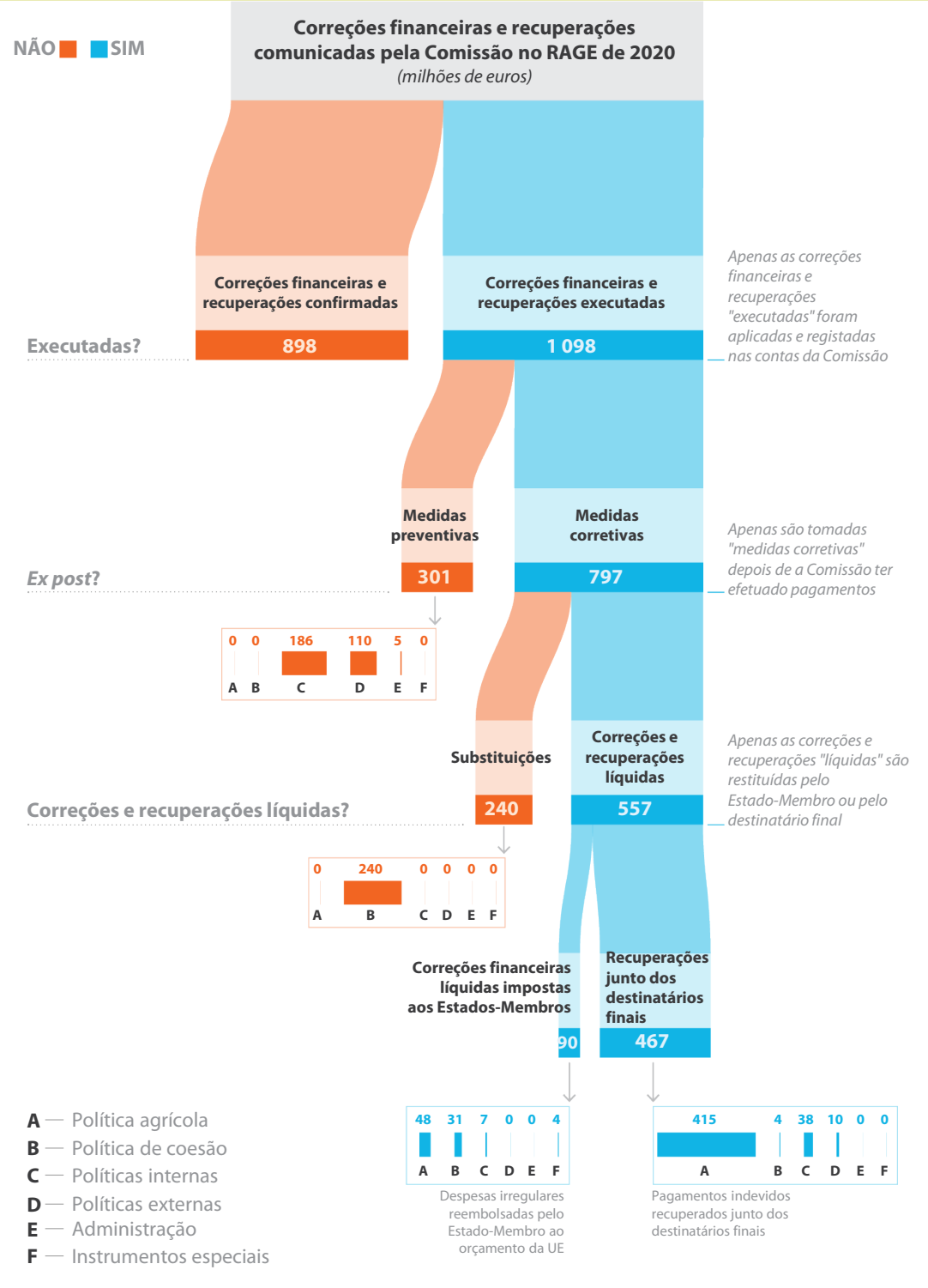
1.40. Em conformidade com o Regulamento Financeiro, a Comissão fornece informações no RAGE sobre medidas preventivas e corretivas tomadas para proteger o orçamento de despesas ilegais ou irregulares. Embora o RAGE sublinhe a importância destas medidas, o Tribunal considerou que a forma como apresenta as correções financeiras e as recuperações efetivas é complexa e nem sempre clara.

1.41. O RAGE apresenta vários montantes de correções financeiras e recuperações efetivas. Consoante a fase em que se encontram as correções ou recuperações, estas podem ser "confirmadas" (o que significa apenas que foi tomada uma decisão de correção ou recuperação) ou "executadas" (o que significa que o montante apurado foi efetivamente aplicado e registado nas contas da Comissão). Dependendo da fase do processo de controlo em que se realizam, podem ser *ex ante* (ou seja, deduções antes do pagamento) ou *ex post* (ou seja, correções após o pagamento). O RAGE também estabelece uma distinção entre correções financeiras com "substituições", quando no domínio da "Coesão" o Estado-Membro pode retirar as despesas irregulares e declarar novas despesas, e "correções financeiras líquidas", quando não pode e os montantes são devolvidos ao orçamento da UE. Todas estas distinções tornam extremamente difícil ter uma ideia clara do montante das despesas irregulares que foi corrigido e, em última análise, devolvido ao orçamento da UE.

1.42. A ***caixa 1.12***, que mostra a composição das correções financeiras e recuperações efetivas comunicadas no RAGE de 2020, ilustra esta complexidade.

Caixa 1.12

Correções financeiras e recuperações comunicadas pela Comissão no RAGE de 2020



Fonte: TCE, com base no RAGE de 2020.

1.43. Em 2020, o montante das correções executadas comunicadas (1 098 mil milhões de euros) é significativamente inferior ao de 2019 (2 885 mil milhões de euros). De acordo com a Comissão, esta diminuição deve-se aos reembolsos de correções de anos anteriores no domínio da agricultura na sequência de acórdãos do Tribunal de Justiça e à elevada taxa de encerramento dos programas da política de coesão no período de 2007-2013. As correções e recuperações líquidas executadas pela Comissão em 2020 (ou seja, o montante cobrado e corrigido em definitivo) totalizaram 557 milhões de euros. Este montante refere-se principalmente aos anos e períodos de programação anteriores (as recuperações remontam a 2005 e as correções líquidas a 1994-1999). No domínio da coesão, no final de 2020 ainda não tinham sido efetuadas correções financeiras líquidas para o período de programação de 2014-2020. As recuperações efetuadas em 2020 relativamente a despesas do mesmo ano (2020) diziam respeito a políticas internas e externas e ascenderam a 1,4 milhões de euros.

O Tribunal comunica os casos de suspeita de fraude ao OLAF

1.44. Entende-se por fraude qualquer ato ou omissão intencionais relativos à utilização ou apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, à não comunicação de uma informação exigida e à utilização indevida dos fundos da UE[26]. A fraude tem o efeito de lesar ou poder lesar os interesses financeiros da UE.

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

1.46. Enquanto auditor externo da UE, o TCE não tem um mandato para investigar casos de suspeita de fraude lesiva dos interesses financeiros da União. Tem em conta o risco de fraude antes de iniciar os procedimentos de auditoria (ver pontos ***(27)*** a ***(29)*** do ***anexo 1.1***) e revê regularmente os seus procedimentos. Comunica ao OLAF quaisquer suspeitas de fraude, corrupção ou outras atividades ilegais que afetem os interesses financeiros da UE, detetadas durante os trabalhos de auditoria (incluindo os trabalhos sobre o desempenho) ou com base em informações que lhe foram fornecidas diretamente por terceiros. O OLAF dá então seguimento a estes casos, decide se deve dar início a um inquérito e coopera com as autoridades dos Estados-Membros, conforme necessário.

[26] Artigo 3º da Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal.

1.47. A Procuradoria Europeia, criada em 2017, é um organismo independente que dispõe de poderes para investigar, instaurar ação penal e levar a julgamento crimes lesivos do orçamento da UE, tais como fraude, corrupção ou fraude transfronteiriça grave em matéria de IVA. Em junho de 2021, o TCE deu início à sua cooperação com a Procuradoria Europeia com base num acordo administrativo entre as duas organizações[27].

1.48. No decurso de 2020, o Tribunal comunicou ao OLAF seis casos de suspeita de fraude detetados durante as suas auditorias (em 2019: nove), a partir dos quais o OLAF deu início a seis inquéritos.

1.49. Em 2020, os casos de suspeita de fraude decorrentes do seu trabalho que o Tribunal comunicou ao OLAF referiam-se, na sua maioria, à suspeita de criação artificial das condições exigidas para o financiamento da UE, à declaração de despesas que não cumprem os critérios de elegibilidade, à utilização da subvenção para outros fins que não sejam permitidos ou a irregularidades na contratação pública. Com base nas informações decorrentes dos trabalhos do Tribunal entre 2011 e 2020, o OLAF recomendou a recuperação de um total de 536 milhões de euros relativos a 37 casos[28].

1.50. Para além das informações que comunica ao OLAF, o Tribunal também cobre temas relacionados com a fraude nos capítulos do presente relatório anual (ver pontos ***5.47 a 5.47*** e ***8.28*** e recomendação ***8.3***), em que refere insuficiências nesta matéria no trabalho das autoridades de auditoria e nos estudos sobre a TER. Além disso, o Tribunal trata da fraude em auditorias separadas. Em 2019, publicou um relatório especial sobre as medidas antifraude nas despesas da UE[29] e sobre a luta contra a fraude nas despesas da UE no domínio da coesão[30]. Atualmente, tem em curso auditorias para examinar se a Comissão tomou medidas adequadas em matéria de fraude no que respeita às despesas da política agrícola comum (PAC) e de conflitos de interesses na gestão partilhada (PAC e política de coesão).

---

[27] Ver artigos 99º, 103º, 110º do Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia.

[28] As informações são fornecidas pelo OLAF e não são examinadas pelo Tribunal.

[29] Relatório Especial°01/2019, "São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE".

[30] Relatório Especial°06/2019, "Combater a fraude nas despesas da coesão da UE: as autoridades de gestão têm de reforçar a deteção, a resposta e a coordenação".

Conclusões

1.51. O presente capítulo tem como principal função apoiar a opinião de auditoria apresentada na Declaração de Fiabilidade. Os resultados de auditoria correspondentes são apresentados nos pontos ***1.52*** e ***1.53***.

Resultados da auditoria

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

1.53. No que se refere à regularidade das operações, o Tribunal conclui que as receitas estavam isentas de erros materiais. No que se refere às despesas, os resultados da auditoria revelam que o nível de erro estimado permaneceu igual ao do ano passado (2,7%). As despesas de risco elevado (principalmente baseadas em reembolsos) estavam afetadas por um nível significativo de erros. Este ano, a proporção deste tipo de despesas na população de auditoria do Tribunal aumentou para 59,0%, continuando a representar uma parte substancial da mesma.

Anexos

Anexo 1.1 – Abordagem e metodologia da auditoria

1) Este anexo descreve a abordagem e a metodologia de auditoria do Tribunal, que estão em conformidade com as normas internacionais de auditoria e asseguram que as opiniões de auditoria assentam em provas de auditoria suficientes e adequadas. Refere igualmente as principais diferenças entre a abordagem de auditoria do Tribunal e a forma como a Comissão estima e comunica o nível de irregularidades[31], no exercício das suas funções enquanto gestora do orçamento da UE. Para o efeito, o Tribunal explica de que modo:

— extrapola os erros detetados (ponto ***(6)***);

— estrutura os capítulos em torno das rubricas do QFP (ponto ***(8)***);

— aplica as regras nacionais e da UE (ponto ***(9)***);

— quantifica os erros em matéria de contratação (ponto ***(18)***).

2) A abordagem da auditoria do Tribunal está disponível no seu sítio Web[32]. O Tribunal utilizou um modelo de garantia para planear os seus trabalhos. Nesse planeamento, considerou o risco de ocorrência de erros (risco inerente) e o risco de os erros não serem evitados ou detetados e corrigidos (risco de controlo).

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

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

a) pelas demonstrações financeiras consolidadas;

b) pelos relatórios de execução orçamental.

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

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

---

[31] Ver nota de rodapé 83 da p. 72 do RAGE de 2020 da Comissão.

[32] https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/AuditMethodology.aspx

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

c) a variação da situação líquida no exercício encerrado.

5) Na sua auditoria, o Tribunal:

a) avalia o ambiente de controlo contabilístico;

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

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

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

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

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

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

6) A atual abordagem do Tribunal para avaliar se as operações subjacentes às contas estão em conformidade com as regras e a regulamentação da UE consiste em basear-se principalmente em testes diretos de conformidade para uma grande amostra aleatória e representativa de operações. Segundo as práticas estatísticas aceites, a extrapolação dos resultados de uma amostra estatística produz a melhor estimativa da taxa de erro. O Tribunal divide a sua amostra em despesas de risco elevado e reduzido, e em diferentes estratos para as rubricas do QFP sobre as quais comunica informações. Este procedimento permite-lhe extrapolar os erros que deteta para os domínios em causa.

7) No entanto, o Tribunal analisa se pode utilizar de forma eficiente os controlos de regularidade já realizados por terceiros. Caso queira utilizar os resultados desses controlos nos seus trabalhos, em conformidade com as normas de auditoria, avalia a independência e a competência da outra parte, bem como o âmbito e a adequação do seu trabalho.

A forma como o Tribunal testa as operações

8) O Tribunal organiza os seus trabalhos de auditoria e informa sobre os respetivos resultados em torno das várias rubricas do QFP, em conformidade com a estrutura do orçamento decidida pelo legislador. No âmbito de cada rubrica do QFP objeto de uma apreciação específica (***capítulos 4***, ***5***, ***6*** e ***9***), o Tribunal testa uma amostra representativa de operações, a fim de calcular a parte de operações irregulares na população em geral.

9) Para cada operação selecionada, determina se a declaração ou o pagamento foram efetuados para os efeitos previstos no orçamento e especificados na legislação. A apreciação do Tribunal tem devidamente em conta a interpretação da legislação nacional e da UE produzida pelos tribunais judiciais nacionais ou por organismos nacionais independentes com autoridade na matéria e pelo Tribunal de Justiça Europeu. O Tribunal examina o cálculo do montante da declaração ou do pagamento (para declarações mais elevadas, fá-lo com base numa seleção representativa de todos os elementos da operação). Este procedimento implica seguir o percurso da operação desde as contas orçamentais até ao destinatário final (por exemplo, um agricultor, o organizador de uma ação de formação ou o promotor de um projeto de ajuda ao desenvolvimento) e testar, em cada nível, a conformidade com as condições aplicáveis.

10) Para o teste das operações de receitas, o exame realizado pelo Tribunal relativo aos recursos próprios baseados no IVA e no RNB parte dos agregados macroeconómicos em que assenta o respetivo cálculo. O Tribunal examina os controlos efetuados pela Comissão às contribuições dos Estados-Membros até ao momento do seu recebimento e registo nas contas consolidadas. Em relação aos recursos próprios tradicionais, o Tribunal examina a contabilidade das autoridades aduaneiras e os fluxos de direitos, novamente até ao seu recebimento e registo pela Comissão.

11) Do lado das despesas, o Tribunal examina as despesas no momento em que os destinatários finais dos fundos da UE realizaram atividades ou incorreram em custos e a Comissão aceitou as despesas ("*despesas aceites*"). Este exame aplica-se a todas as categorias de pagamentos (incluindo os referentes à aquisição de ativos). Na prática, portanto, a população de operações cobre os pagamentos intermédios e finais. O Tribunal não examinou os pré-financiamentos no momento em que foram efetuados, mas sim quando:

a) o destinatário final dos fundos da UE (por exemplo, um agricultor, um instituto de investigação, uma empresa que executa obras ou fornece serviços ao abrigo de um concurso público) apresenta um justificativo da sua devida utilização;

b) a Comissão (ou outra instituição ou organismo gestor de fundos da UE) aceita a utilização final dos fundos, procedendo ao apuramento do adiantamento.

12) As alterações introduzidas na legislação de 2014-2020 no domínio da "Coesão" tiveram um impacto sobre o que a Comissão considera como "despesas aceites" neste domínio. Desde 2017, a população de auditoria do Tribunal nesta rubrica do QFP é constituída por despesas incluídas nas contas aceites anualmente pela Comissão para o período de 2014-2020 e por pagamentos finais (incluindo pré-financiamentos já apurados) relativos ao período de 2007-2013. Assim sendo, o Tribunal testou operações relativamente às quais os Estados-Membros deviam ter aplicado todas as medidas corretivas pertinentes para corrigir os erros que eles próprios detetaram. O seu objetivo é, além de contribuir para a Declaração de Fiabilidade de 2020, examinar o trabalho das autoridades de auditoria e chegar a uma conclusão sobre a fiabilidade do indicador-chave da Comissão relativo à regularidade neste domínio – a taxa de erro residual.

13) A amostra de auditoria do Tribunal destina-se a proporcionar uma estimativa do nível de erro das despesas no seu conjunto, e não de operações individuais (por exemplo, um projeto específico). O método de amostragem por unidade monetária é utilizado para selecionar as declarações ou pagamentos e, a um nível inferior, os elementos individuais dentro de uma operação (por exemplo, faturas dos projetos, parcelas na declaração de um agricultor). As taxas de erro registadas para esses elementos não devem ser entendidas como uma conclusão sobre as respetivas operações, mas contribuem diretamente para o nível global de erro das despesas da UE no seu conjunto.

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

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

A forma como o Tribunal avalia e apresenta os resultados dos testes das operações

16) Um erro pode dizer respeito à totalidade ou a parte do montante envolvido numa operação individual. O Tribunal analisa se os erros são quantificáveis ou não quantificáveis, ou seja, se é possível aferir qual a parte afetada por erros do montante examinado. Os erros detetados e corrigidos antes e independentemente dos controlos efetuados pelo Tribunal são excluídos do cálculo e da frequência dos erros, já que a sua deteção e correção demonstram que os sistemas de controlo funcionaram com eficácia.

17) Os critérios utilizados pelo Tribunal para a quantificação dos erros na contratação pública são descritos no documento sobre incumprimento das regras relativas à contratação pública – tipos de irregularidades e bases de quantificação[33].

18) A quantificação atribuída pelo Tribunal pode diferir da utilizada pela Comissão ou pelos Estados-Membros na sua resposta à má aplicação das regras em matéria de contratação pública. O Tribunal quantifica apenas as infrações graves das regras aplicáveis à contratação e quantifica como erro de contratação de 100% apenas as infrações que impediram a melhor proposta de vencer o concurso, tornando inelegíveis as despesas ao abrigo deste contrato. O Tribunal não aplica taxas fixas para os vários tipos de infrações das regras aplicáveis à contratação, como faz a Comissão[34]. Baseia a sua quantificação dos erros na contratação pública nos montantes de despesas inelegíveis nas operações examinadas.

Nível de erro estimado

19) Para a maioria das rubricas do QFP e para o orçamento da UE no seu conjunto, o Tribunal apresenta um "nível de erro estimado" que tem em conta apenas os erros quantificáveis e é expresso em percentagem. Os exemplos de erros incluem infrações quantificáveis dos regulamentos e das normas aplicáveis, bem como das condições estabelecidas nos contratos e nas subvenções. O Tribunal estima igualmente o limite inferior de erro e o limite superior de erro.

---

[33] *Quantification of public procurement errors* (pdf) https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/AuditMethodology.aspx.

[34] Orientações da Comissão, de 2019, para determinar as correções financeiras em caso de irregularidades na contratação pública constantes do anexo da Decisão da Comissão de 14.5.2019 que estabelece as orientações para determinar as correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União devido ao incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratos públicos, C(2019) 3452.

20) Aplica um nível de 2,0% como limiar de materialidade para a sua opinião. Tem também em consideração a natureza, o montante e o contexto dos erros, bem como outras informações disponíveis.

21) O Tribunal já não baseia a sua Declaração de Fiabilidade apenas na estimativa de erro global. Desde 2016, tem continuado a identificar domínios de risco reduzido do orçamento da UE, em que espera detetar um nível de erro não significativo nas despesas aceites, e domínios de risco elevado, em que parte do princípio de que existirá um nível significativo de erros. Para este efeito, tem em consideração, além dos riscos inerentes e de controlo, a sua apreciação dos sistemas de gestão e de controlo em conjunção com os resultados de auditorias anteriores. Por exemplo, o Tribunal considera algumas despesas do desenvolvimento rural baseadas em direitos como sendo de risco elevado, com base na anterior experiência de auditoria. Esta divisão permite determinar, de forma tão eficiente quanto possível, se os erros materiais detetados são generalizados.

A forma como o Tribunal examina os sistemas e apresenta os resultados

22) A Comissão, os outros organismos e instituições da UE, as autoridades dos Estados-Membros, os países e regiões beneficiários estabelecem sistemas para gerir os riscos a que está exposto o orçamento, incluindo a supervisão/garantia da regularidade das operações. A análise destes sistemas é útil para identificar os domínios a melhorar.

23) Cada rubrica do QFP, incluindo as receitas, implica muitos sistemas diferentes. O Tribunal apresenta os resultados do trabalho realizado sobre os sistemas, acompanhados de recomendações de melhorias.

A forma como o Tribunal chega às suas opiniões na Declaração de Fiabilidade

24) O Tribunal planeia o seu trabalho para obter provas de auditoria suficientes, pertinentes e fiáveis que lhe permitam emitir a sua opinião sobre a regularidade das operações subjacentes às contas consolidadas da UE. Este trabalho é apresentado nos ***capítulos 3 a 9*** e a opinião é expressa na Declaração de Fiabilidade. Os trabalhos realizados permitem que o Tribunal formule uma opinião fundamentada quanto à questão de os erros existentes na população excederem ou se encontrarem dentro dos limites de materialidade.

25) Quando encontra um nível significativo de erros e determina o seu impacto na opinião de auditoria, deve decidir se os erros, ou a ausência de provas de auditoria, são "generalizados" ou não. Para o efeito, o Tribunal aplica as orientações da ISSAI 1705[35] (tornando esta orientação extensiva às questões da legalidade e regularidade, em conformidade com o seu mandato). Quando os erros são materiais e generalizados, formula uma opinião adversa.

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

PARTE 3 – Procedimentos de auditoria relativos à fraude

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

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

29) Se o Tribunal tiver motivos para suspeitar da existência de uma atividade fraudulenta, informa o OLAF, o Organismo Europeu de Luta Antifraude, que é responsável pela realização dos devidos inquéritos. O Tribunal comunica vários casos por ano ao OLAF.

[35] ISSAI 1705 – Modificações à Opinião no Relatório do Auditor Independente.

PARTE 4 – Ligação entre as opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações

30) O Tribunal formulou:

a) uma opinião de auditoria sobre as contas consolidadas da UE relativas ao exercício encerrado;

b) opiniões de auditoria sobre a regularidade das receitas e das despesas subjacentes a essas contas.

31) O Tribunal efetua a sua auditoria e formula as suas opiniões em conformidade com as normas internacionais de auditoria e os códigos deontológicos da IFAC e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI.

32) Quando os auditores formulam opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações subjacentes a essas contas, estas normas estabelecem que uma opinião modificada sobre a regularidade das operações não conduz, por si mesma, a uma opinião modificada sobre a fiabilidade das contas.

Capítulo 2

Gestão orçamental e financeira

Índice

	Pontos
Introdução	**2.1.**
Gestão orçamental e financeira em 2020	**2.2.-2.20.**
O orçamento para 2020 foi quase integralmente executado e foram amplamente utilizados os instrumentos disponíveis para reagir à pandemia de COVID-19	**2.2.-2.8.**
A execução orçamental foi elevada em 2020	**2.3.-2.4.**
Foram introduzidas muitas alterações no orçamento da UE para 2020 devido à pandemia de COVID-19	**2.5.-2.6.**
A Comissão ainda não publicou relatórios sobre os fundos da UE utilizados para fins relacionados com a COVID-19	**2.7.-2.8.**
As autorizações por liquidar excederam 300 mil milhões de euros	**2.9.-2.11.**
No QFP para 2014-2020, os pagamentos foram inferiores ao previsto	**2.12.-2.16.**
A taxa de absorção dos FEEI é inferior à registada no QFP anterior	**2.17.-2.20.**
Riscos e desafios	**2.21.-2.38.**
Existem riscos e desafios para a execução do QFP para 2021-2027 e do instrumento *Next Generation EU*	**2.21.-2.33.**
Risco de atraso no início da execução dos fundos em gestão partilhada no QFP para 2021-2027	**2.23.-2.31.**
As alterações relacionadas com a COVID-19 permitem reagir rapidamente, mas também colocam desafios à boa gestão financeira na utilização dos fundos	**2.32.-2.33.**
Exposição do orçamento da UE a riscos financeiros	**2.34.-2.38.**
O instrumento SURE aumentou a exposição do orçamento da UE a riscos financeiros	**2.34.-2.36.**
O instrumento *Next Generation EU* terá um impacto importante na exposição global a partir de 2021	**2.37.-2.38.**
Conclusões e recomendações	**2.39.-2.46.**

Introdução

2.1. Este capítulo apresenta as principais questões orçamentais e financeiras que o Tribunal detetou no seu trabalho relativo a 2020, um exercício em que o orçamento da União foi fortemente afetado pela pandemia de COVID-19. O Tribunal comunica aqui igualmente informações sobre os riscos e desafios orçamentais e financeiros que a UE poderá vir a enfrentar nos próximos anos. O capítulo baseia-se na análise dos montantes orçamentais do quadro financeiro plurianual (QFP) para 2014-2020, no trabalho realizado pelo Tribunal para o relatório anual, os relatórios especiais, as análises e os pareceres, bem como em documentos publicados pela Comissão e por outras partes interessadas.

Gestão orçamental e financeira em 2020

O orçamento para 2020 foi quase integralmente executado e foram amplamente utilizados os instrumentos disponíveis para reagir à pandemia de COVID-19

2.2. Nas secções que se seguem, o Tribunal analisa a forma como o orçamento da União foi executado em 2020, o último ano do QFP para 2014-2020[1], e o modo como a UE utilizou a capacidade e a flexibilidade do orçamento para dar resposta à pandemia de COVID-19.

A execução orçamental foi elevada em 2020

2.3. O limite máximo das dotações de autorização fixado pelo QFP para 2020 foi de 168,8 mil milhões de euros[2]. No orçamento inicial, a *autoridade orçamental* aprovou 168,7 mil milhões de euros para dotações de autorização (ver ***caixa 2.1***).
Durante 2020, a mesma autoridade aprovou nove orçamentos retificativos, sete dos quais alteraram o lado das despesas do orçamento da UE para esse exercício. Estes orçamentos aumentaram em 5,2 mil milhões de euros as dotações de autorização, que ascenderam a 173,9 mil milhões de euros, um montante acima do limite máximo do QFP. A superação deste limite máximo foi possibilitada pela utilização de instrumentos especiais, como o Fundo de Solidariedade da União Europeia[3]. Quase todas as dotações de autorização disponíveis foram utilizadas, tendo sido autorizado um

---

[1] Regulamento (UE, Euratom) nº 1311/2013 do Conselho, de 2 de dezembro de 2013, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 (JO L 347 de 20.12.2013, p. 884.).

[2] COM(2019) 310 final, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, Ajustamento técnico do quadro financeiro para 2020 em conformidade com a evolução do RNB (SEC 2010) (Artigo 6º do Regulamento nº 1311/2013 do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020).

[3] Ver a lista completa no artigo 3º, nº 2, e nos artigos 9º a 15º do Regulamento nº 1311/2013 do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020.

montante de 172,9 mil milhões de euros, correspondente a 99,5% do montante total disponível.

2.4. O limite máximo das dotações de pagamento fixado pelo QFP para 2020 foi de 172,4 mil milhões de euros[4]. No orçamento inicial, a autoridade orçamental aprovou 153,6 mil milhões de euros para dotações de pagamento. Durante 2020, os orçamentos retificativos aumentaram em 10,5 mil milhões de euros as dotações de pagamento, que ascenderam a 164,1 mil milhões de euros, bem dentro do limite máximo do QFP. A utilização das dotações de pagamento disponíveis foi ligeiramente inferior: foram pagos 161,8 mil milhões de euros, correspondentes a 98,6% do total disponível[5] (ver ***caixa 2.1***). O total dos pagamentos em 2020, incluindo dotações transitadas e receitas afetadas, foi de 173,3 mil milhões de euros, constituído por pagamentos do orçamento definitivo de 2020 no montante de 161,8 mil milhões de euros, transições de 1,6 mil milhões de euros e receitas afetadas no valor de 9,9 mil milhões de euros[6].

---

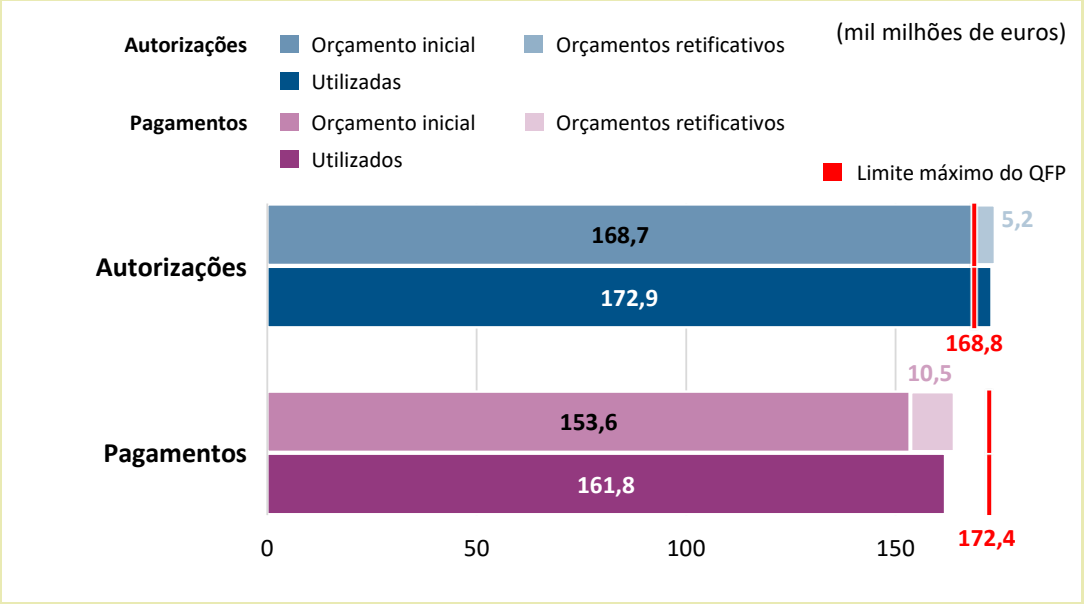
[4] COM(2019) 310 final, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, Ajustamento técnico do quadro financeiro para 2020 em conformidade com a evolução do RNB (SEC 2010) (Artigo 6º do Regulamento nº 1311/2013 do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020).

[5] O Tribunal exclui da sua análise as dotações transitadas e as receitas afetadas porque não fazem parte do orçamento adotado e estão sujeitas a regras diferentes.

[6] Ver as contas anuais consolidadas da União Europeia de 2020, Relatórios de execução orçamental e notas explicativas, nota 4.3.

Caixa 2.1

Execução orçamental em 2020



Fonte: Contas anuais consolidadas da União Europeia de 2020, Relatórios de execução orçamental e notas explicativas, notas 4.1 a 4.3, e COM(2019) 310, Ajustamento técnico do quadro financeiro para 2020.

Foram introduzidas muitas alterações no orçamento da UE para 2020 devido à pandemia de COVID-19

2.5. A fim de reagir rapidamente à pandemia de COVID-19 e prestar apoio, foram utilizados dois instrumentos orçamentais principais: as transferências e os orçamentos retificativos. As transferências são movimentos de fundos entre diferentes secções do orçamento existente; os orçamentos retificativos adicionam ou retiram fundos ao orçamento inicial. Dos nove orçamentos retificativos, cinco estavam pelo menos parcialmente relacionados com a COVID-19. O Tribunal considera que uma parte de um orçamento retificativo está relacionada com a COVID-19 quando esta é mencionada na parte pertinente da decisão. Alguns dos orçamentos retificativos diziam respeito à flexibilização das regras aplicáveis, introduzida pelos colegisladores da UE para facilitar a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), proporcionando assim liquidez adicional e flexibilidade excecional para as despesas relacionadas com a COVID-19[7]. Por exemplo, as transferências de fundos

[7] Regulamento (UE) 2020/460 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de março de 2020, que altera os Regulamentos (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013 e (UE)

entre regiões, a supressão da obrigação de concentrar o financiamento em temas específicos e o cofinanciamento a uma taxa máxima de 100% tornaram-se possíveis durante um ano. Os Estados-Membros também não foram obrigados a reembolsar ao orçamento da UE 7,6 mil milhões de euros de pré-financiamentos anuais dos FEEI[8] não utilizados no ano anterior. Esta situação facilitou a gestão de tesouraria dos Estados-Membros.

2.6. A ***caixa 2.2*** apresenta as alterações das dotações de autorização e de pagamento de 2020, efetuadas através de transferências e orçamentos retificativos aprovados pela autoridade orçamental, repartidas por rubrica do QFP. O montante total das dotações de autorização adicionais inseridas por orçamentos retificativos foi de 5,2 mil milhões de euros, dos quais 3,3 mil milhões de euros se destinaram a despesas relacionadas com a COVID-19. Em termos de dotações de pagamento, os orçamentos retificativos ao longo do ano representaram um montante total de 10,5 mil milhões de euros, dos quais 9,4 mil milhões de euros se destinaram a despesas relacionadas com a COVID-19.

nº 508/2014 no respeitante a medidas específicas para mobilizar investimentos nos sistemas de saúde dos Estados-Membros e noutros setores das suas economias em resposta ao surto de COVID-19 (Iniciativa de Investimento Resposta ao Coronavírus) (CRII); Regulamento (UE) 2020/558 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2020, que altera os Regulamentos (UE) nº 1301/2013 e (UE) nº 1303/2013 no que respeita a medidas específicas destinadas a proporcionar uma flexibilidade excecional para a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em resposta ao surto de COVID-19 (CRII+); Regulamento (UE) 2020/872 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2020, que altera o Regulamento (UE) nº 1305/2013 no respeitante a uma medida específica de prestação de apoio temporário excecional no âmbito do Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER) em resposta ao surto de COVID-19.

[8] Não existe um pré-financiamento anual para o FEADER.

Caixa 2.2

Transferências e orçamentos retificativos em resposta à pandemia de COVID-19 (em milhões de euros)

Rubricas	Dotações de autorização		Dotações de pagamento	
	Transferências*	Orçamentos retificativos*	Transferências*	Orçamentos retificativos*
1. Crescimento inteligente e inclusivo	**-8**	**-12**	**-215**	**5 184**
1a. Competitividade para o crescimento e o emprego	-8	-12	-263	-9
1b. Coesão económica, social e territorial			48	5 193
incluindo: Liquidez financeira ao abrigo do CRII e do CRII+ e financiamento da UE a 100%			*48*	*5 100*
2. Crescimento sustentável: recursos naturais	**-1**	**49**	**22**	**799**
incluindo: Prestar apoio aos agricultores através do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural				*750*
3. Segurança e cidadania	**-69**	**3 119**	**50**	**2 664**
incluindo: Financiar o apoio de emergência na União, através da reativação do Instrumento de Apoio de Emergência		*2 700*		*2 500*
4. Europa global	**202**		**474**	**586**
5. Administração	**-41**		**-42**	
9. Instrumentos especiais		**133**		**133**
Total	**84**	**3 288**	**289**	**9 366**

(*) Em montantes líquidos. Devido aos arredondamentos, o somatório das várias rubricas nem sempre coincide com o total.

Fonte: TCE, com base nas decisões da autoridade orçamental relativas aos orçamentos retificativos e às transferências, e dados recebidos da Comissão.

A Comissão ainda não publicou relatórios sobre os fundos da UE utilizados para fins relacionados com a COVID-19

2.7. Para aumentar a transparência, tendo em conta os pedidos de informação do Parlamento Europeu[9], a Comissão começou a acompanhar internamente os fundos da UE utilizados para fins relacionados com a COVID-19 no primeiro semestre de 2020. Porém, ainda não publicou um relatório sobre as despesas relacionadas com a COVID-19.

2.8. Como mostra a ***caixa 2.3***, de acordo com as informações não publicadas que a Comissão forneceu ao Tribunal, até ao final de 2020 tinham sido disponibilizados 12,9 mil milhões de euros de autorizações em gestão direta e indireta para fins relacionados com a COVID-19. O Tribunal constatou que estes 12,9 mil milhões de euros de autorizações que a Comissão lhe comunicou não incluíam cerca de 0,2 mil milhões de euros relacionados com a COVID-19, apesar de estarem assim assinalados no sistema contabilístico central da Comissão. De acordo com as mesmas informações não publicadas fornecidas pela Comissão, os Estados-Membros prometeram ou celebraram contratos no valor de mais 34,2 mil milhões de euros no âmbito da gestão partilhada, elevando o total dos fundos da UE disponibilizados para fins relacionados com a COVID-19 para 47,1 mil milhões de euros. No que diz respeito à política de coesão, a Comissão começou a disponibilizar ao público informações relacionadas com a COVID-19 no seu painel do coronavírus[10]. O painel não apresenta uma panorâmica dos montantes anuais relacionados com a COVID-19 que foram autorizados ou utilizados.

---

[9] Ver, por exemplo, o Parecer sobre as orientações para o processo orçamental de 2022 – Secção III 2020/2265(BUI).

[10] Sítio Web do painel do coronavírus.

Caixa 2.3

Panorâmica dos montantes relacionados com a resposta à pandemia de COVID-19 até ao final de 2020 (em milhões de euros)

Rubricas		Montantes autorizados em gestão direta e indireta	Montantes prometidos ou contratados em gestão partilhada
	1. Crescimento inteligente e inclusivo	**2 558**	**33 496**
	1a. Competitividade para o crescimento e o emprego	2 554	
incluindo: Financiar despesas relacionadas com o Erasmus+		*1 402*	
Cobrir despesas relacionadas com o Horizonte 2020		*1 150*	
	1b. Coesão económica, social e territorial	4	33 496
incluindo: Proporcionar liquidez adicional aos Estados-Membros através da não recuperação dos pré-financiamentos não utilizados de 2019 (ao abrigo do CRII e do CRII+) – sem impacto orçamental direto			*7 600*
Apoiar financiamento da UE a 100% (CRII/CRII+)			*6 209*
Proporcionar total flexibilidade/reprogramação (CRII e CRII+)			*19 687*
	2. Crescimento sustentável: recursos naturais	**1**	**705**
	3. Segurança e cidadania	**3 035**	
incluindo: Aumentar o Instrumento de Apoio de Emergência para financiar as vacinas		*2 151*	
	4. Europa global	**7 184**	
incluindo: Financiar a reprogramação para ajudar os países através do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento		*3 181*	
Financiar a reprogramação para ajudar os países através do Instrumento Europeu de Vizinhança		*2 124*	
	5. Administração	**6**	
	9. Instrumentos especiais	**133**	
Total		**12 917**	**34 201**

Fonte: TCE, com base em informações da Comissão.

As autorizações por liquidar excederam 300 mil milhões de euros

2.9. As autorizações por liquidar continuaram a aumentar, tendo atingido 303,2 mil milhões de euros no final de 2020. O aumento foi menor do que em anos anteriores, em parte devido à disponibilização de dotações de pagamento adicionais para combater a pandemia de COVID-19 (ver ponto ***2.5*** e ***caixa 2.4***).

2.10. Como o Tribunal referiu anteriormente[11], uma das principais razões para o elevado nível de autorizações por liquidar é a diferença anual resultante do facto de o nível das autorizações ser superior ao montante dos pagamentos efetuados. No orçamento adotado para 2021, as dotações de autorização são inferiores às dotações de pagamento. Em anos anteriores, o Tribunal observou que esta é uma das principais formas de reduzir as autorizações por liquidar[12].

2.11. De acordo com as previsões a longo prazo da Comissão[13], que não incluem o instrumento *Next Generation EU*, o montante das autorizações por liquidar deverá permanecer relativamente estável a este nível elevado até 2027 (ver ***caixa 2.4***), sobretudo devido à pequena diferença anual entre as dotações de autorização e as dotações de pagamento no QFP para 2021-2027, o que não foi o caso nos dois QFP anteriores. No entanto, as autorizações por liquidar aumentarão se, como aconteceu entre 2016 e 2020, as autorizações continuarem a ser elevadas e os pedidos de pagamento forem inferiores ao previsto devido a atrasos na execução.

---

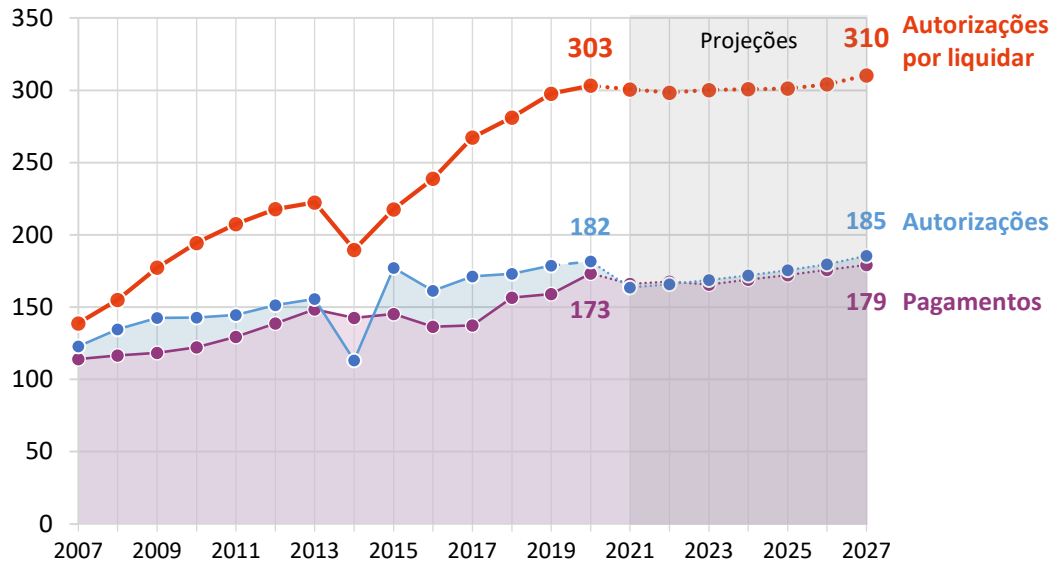
[11] Exame Rápido de Casos 05/2019 do Tribunal, "Autorizações por liquidar no orçamento da UE: Um olhar mais atento", publicado em abril de 2019.

[12] Ver o Relatório Anual relativo a 2018, pontos 2.18 a 2.21, o Relatório Anual relativo a 2017, pontos 2.46 a 2.49, e o Relatório Anual relativo a 2016, pontos 2.32 a 2.39.

[13] COM(2020) 298 final de 30.6.2020, "Previsão a longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída do orçamento da UE (2021-2025)" e a atualização disponibilizada pela Comissão sobre as implicações das Conclusões do Conselho Europeu de 17-21 de julho de 2020 sobre o QFP para 2021-2027.

Caixa 2.4

Autorizações por liquidar, autorizações e pagamentos



Fonte: Contas anuais consolidadas da UE relativas aos exercícios de 2014 a 2020. Para as projeções até 2027: "Previsão a longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída do orçamento da UE (2021-2025)", COM(2020) 298 final de 30.6.2020, e a atualização disponibilizada pela Comissão sobre as implicações das Conclusões do Conselho Europeu de 17-21 de julho de 2020 sobre o QFP para 2021-2027.

No QFP para 2014-2020, os pagamentos foram inferiores ao previsto

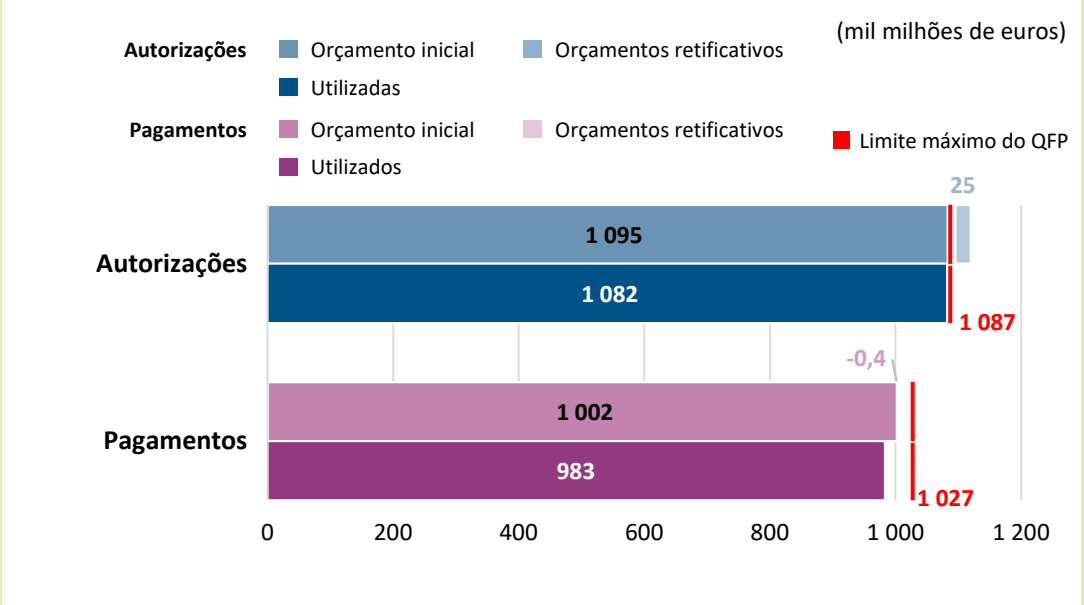
2.12. Durante o QFP para 2014-2020, os orçamentos adotados disponibilizaram 1 120 mil milhões de euros para autorizações, enquanto o limite máximo do QFP era de 1 087 mil milhões de euros. Das dotações de autorização disponíveis, 1 082 mil milhões de euros (97%) foram efetivamente autorizados[14].

[14] O Tribunal exclui da sua análise as dotações transitadas, as receitas afetadas e a reprogramação porque não fazem parte do orçamento adotado e estão sujeitas a regras diferentes.

2.13. O montante total dos pagamentos efetuados a partir dos orçamentos da UE durante o período de 2014-2020 ascendeu a 983 mil milhões de euros. Este montante foi 19 mil milhões de euros inferior aos orçamentos adotados e cerca de 44 mil milhões de euros inferior ao limite máximo do QFP para 2014-2020 (ver ***caixa 2.5***). A diferença entre as autorizações e os pagamentos efetuados (99 mil milhões de euros) é a principal causa do aumento das autorizações por liquidar entre 2013 e 2020.

Caixa 2.5

Execução do QFP para 2014-2020 – totais e limites máximos



Fonte: Contas anuais consolidadas da UE relativas aos exercícios de 2014 a 2020.

2.14. As autorizações situaram-se perto do limite máximo em cada ano do período de 2014-2020, com exceção de 2014 (ver ***caixa 2.6***). Esta situação deve-se ao facto de a autoridade orçamental ter decidido, a título excecional, transferir dotações de autorização de 2014 para 2015 e anos seguintes, devido à adoção tardia do QFP e ao atraso na aprovação dos programas operacionais.

2.15. As dotações de pagamento foram utilizadas quase integralmente em 2014 e 2015 para encerrar o anterior QFP para 2007-2013 (ver ***caixa 2.6***). No entanto, entre 2016 e 2020, os pagamentos foram inferiores ao previsto, uma vez que os Estados-Membros apresentaram um valor mais reduzido de pedidos aos FEEI (exceto no caso do FEADER). Por conseguinte, a margem global relativa aos pagamentos – que ajusta automaticamente em alta o limite máximo dos pagamentos, transferindo

dotações de pagamento não utilizadas de anos anteriores para os anos seguintes[15] – não foi, em grande medida, necessária entre 2018 e 2020. O Tribunal analisou o impacto da margem global relativa aos pagamentos no seu Relatório Anual relativo a 2018[16].

Caixa 2.6

Despesas orçamentadas e efetivas, 2014-2020

Fonte: Contas anuais consolidadas da UE relativas aos exercícios de 2014 a 2020.

[15] Artigo 5º do Regulamento nº 1311/2013 do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020.

[16] Relatório Anual relativo a 2018, pontos 2.12 a 2.16.

2.16. No QFP, os limites máximos das dotações de autorização são especificados para cada rubrica[17]. Nas rubricas "Segurança e cidadania" e "Europa global", o nível das autorizações concedidas foi superior aos limites máximos do QFP. Esta situação foi provocada por necessidades imprevistas, como a crise dos refugiados[18] e a COVID-19[19]. O financiamento suplementar destas rubricas foi possível devido à flexibilidade proporcionada pelos instrumentos especiais no âmbito do orçamento (ver ***caixa 2.7***).

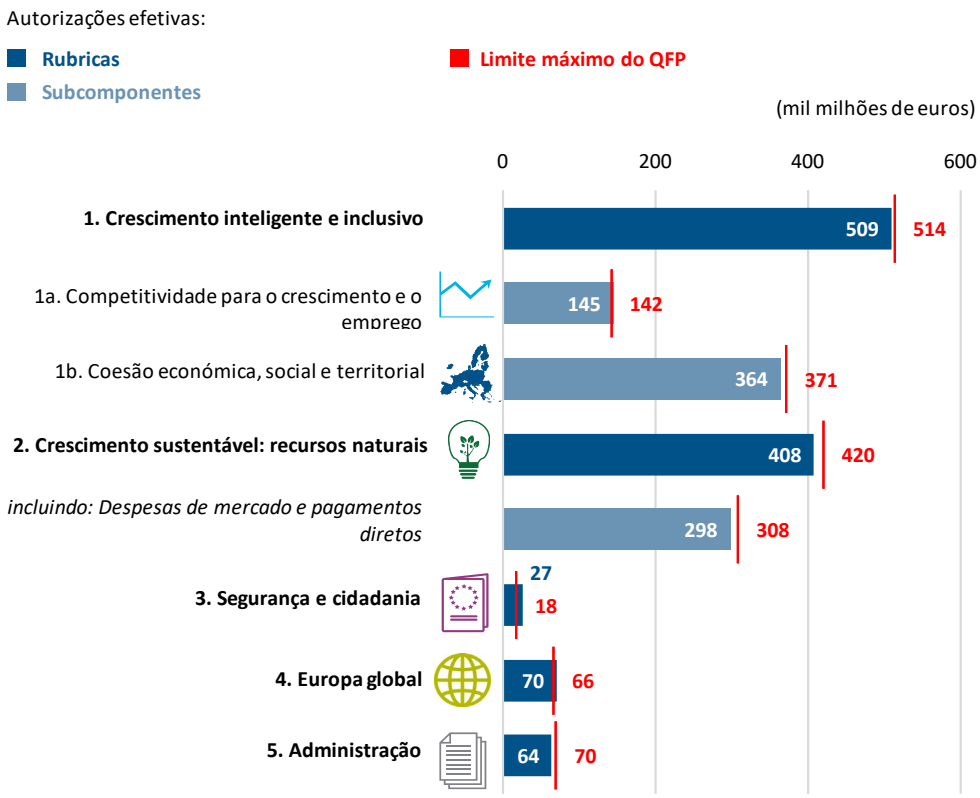
[17] Ver o artigo 3º e o anexo do Regulamento nº 1311/2013 do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020.

[18] Regulamento (UE, Euratom) 2017/1123 do Conselho, de 20 de junho de 2017, que altera o Regulamento (UE, Euratom) nº 1311/2013 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020.

[19] Regulamento (UE, Euratom) 2020/538 do Conselho, de 17 de abril de 2020, que altera o Regulamento (UE, Euratom) nº 1311/2013 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 no que respeita à Margem Global relativa às Autorizações.

Caixa 2.7

Execução orçamental das principais rubricas do QFP, 2014-2020



Fonte: Contas anuais consolidadas da UE de 2014 a 2020.

A taxa de absorção dos FEEI é inferior à registada no QFP anterior

2.17. Em 2020, as regras de elegibilidade dos FEEI para as despesas relacionadas com a COVID-19 foram flexibilizadas, tendo sido introduzida a possibilidade de um financiamento da UE a 100% (CRII e CRII+)[20]. Estas medidas não deram origem a um aumento significativo da taxa de absorção em 2020. A taxa de absorção anual dos montantes dos FEEI afetados aos Estados-Membros durante o QFP para 2014-2020 aumentou de 12% em 2019 para 15% em 2020. O montante pago em 2020 foi de 72 mil milhões de euros, em comparação com 57 mil milhões de euros em 2019. Esta

[20] Estas alterações aplicam-se em parte ao FEADER, embora a principal adaptação deste Fundo à crise provocada pela COVID-19 tenha ocorrido por meio do Regulamento (UE) 2020/872, de junho de 2020.

situação fez com que a absorção cumulativa do período de 2014-2020 do QFP fosse de 55% no final de 2020. Nesta data, no total, tinham sido pagos 256 mil milhões de euros da dotação total dos FEEI de 465 mil milhões de euros. Até ao final de 2020, tinha sido autorizada a totalidade dos 465 mil milhões de euros afetados aos Estados-Membros[21].

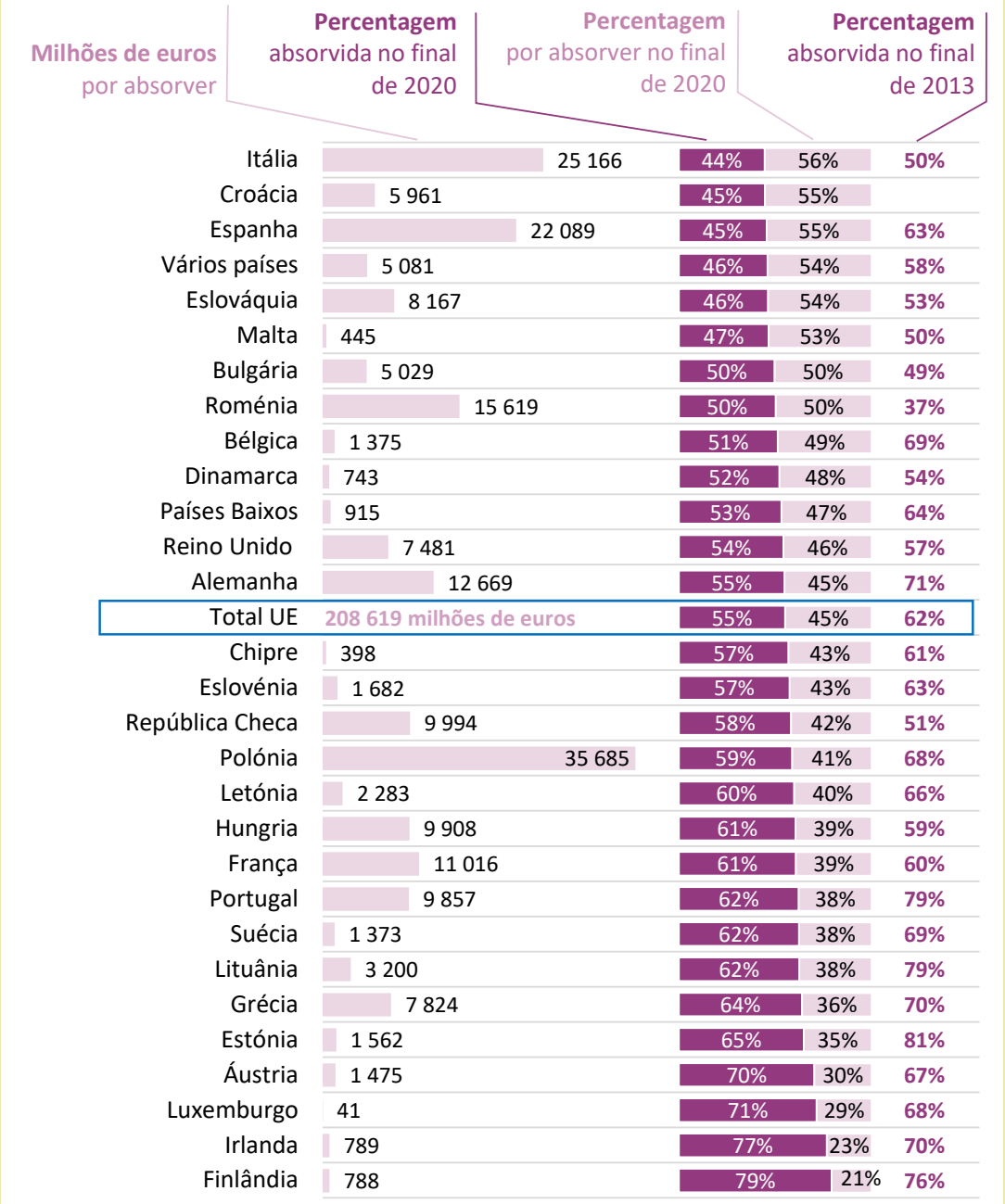
2.18. A taxa de absorção anual global em 2020, o último ano do atual QFP, foi a mesma que em 2013 (15%), o último ano do anterior QFP, referente a 2007-2013. Contudo, a absorção cumulativa foi cerca de 7% inferior à do QFP anterior, o que deixou por absorver 45% (209 mil milhões de euros) do montante total autorizado dos FEEI. Este montante constitui a parte principal dos 303 mil milhões de euros de autorizações por liquidar no final de 2020 (ver ponto ***2.9***). O Tribunal salienta, porém, que o QFP para 2007-2013 estava em geral sujeito à regra n+2, enquanto o QFP para 2014-2020 está sujeito à regra n+3.

2.19. Como mostra a ***caixa 2.8***, existem diferenças consideráveis entre os Estados-Membros na absorção dos montantes dos FEEI que lhes foram afetados durante o QFP para 2014-2020. A Finlândia, por exemplo, absorveu 79% da sua dotação total, enquanto os três Estados-Membros em que a taxa de absorção foi mais baixa (Itália, Croácia e Espanha) absorveram apenas cerca de 45% dos seus montantes autorizados. A Itália, a Espanha e a Polónia representam quase 40% dos pagamentos por absorver: aproximadamente 83 mil milhões de euros do total remanescente (209 mil milhões de euros).

[21] A única exceção foi um programa operacional no valor de 8 milhões de euros, relativamente ao qual uma alteração não foi finalizada em 2020, mas sim em 2021.

Caixa 2.8

FEEI do período de 2014-2020: montantes por absorver



Fonte: TCE, com base em informações da Comissão.

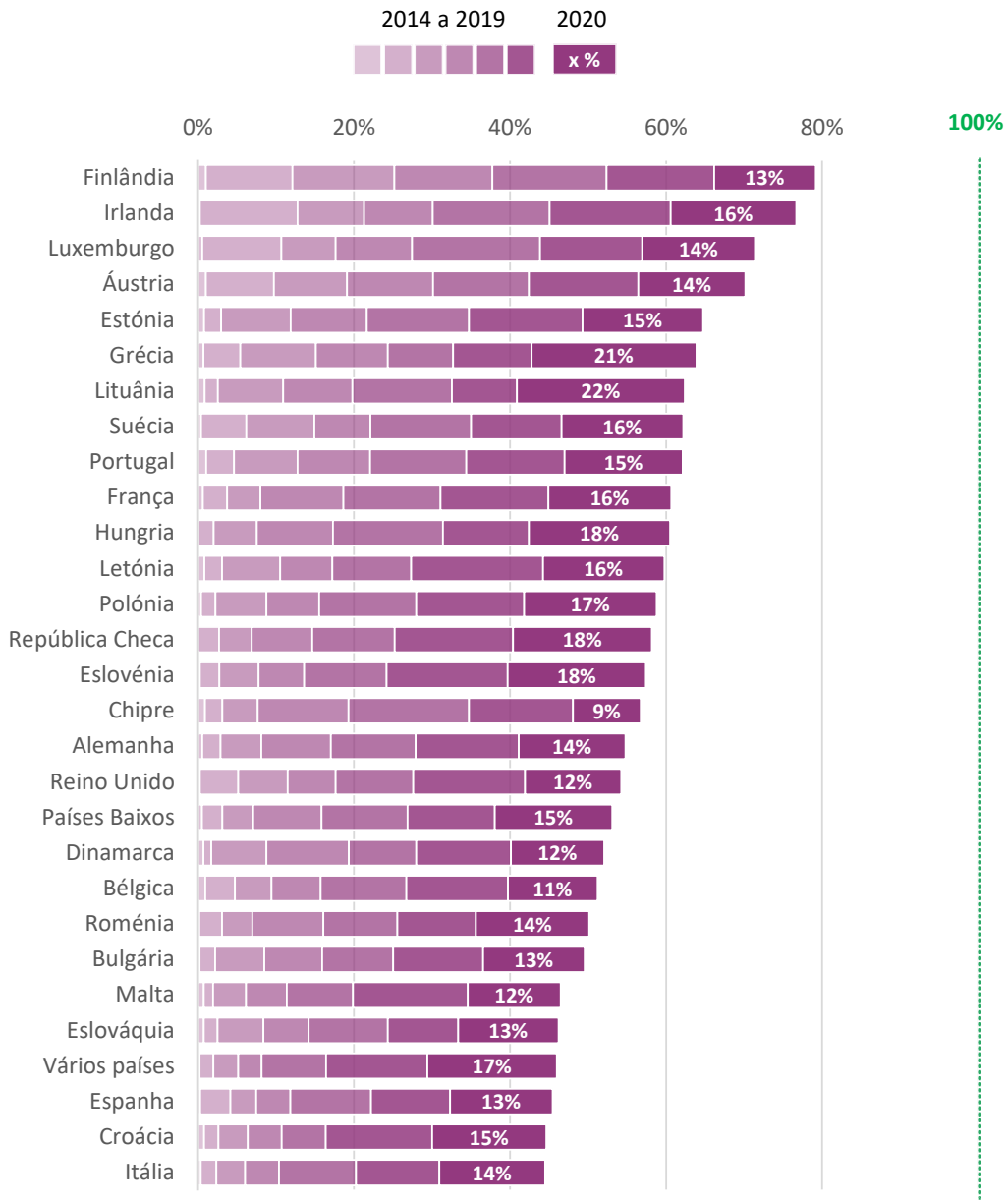
2.20. A ***caixa 2.9*** mostra a absorção total dos FEEI por ano, até ao final de 2020. A experiência anterior sugere que é provável que a taxa de absorção aumente[22], mas que pode ainda não ser suficiente para permitir a absorção de todos os fundos.
Em 2014, a Comissão criou o grupo de trabalho para uma melhor execução dos programas da política de coesão. Este grupo, que funcionou até ao final de 2015, foi concebido para apoiar os Estados-Membros que enfrentavam dificuldades de execução dos seus programas operacionais quanto à utilização do financiamento remanescente do período de 2007-2013. As medidas tomadas conduziram a um aumento acentuado da absorção por parte dos Estados-Membros apoiados, mas o Tribunal constatou que a ênfase nos resultados foi insuficiente[23].

[22] Relatório Especial 17/2018, "As medidas da Comissão e dos Estados-Membros durante os últimos anos do período de programação de 2007-2013 deram resposta ao baixo nível de absorção mas não deram ênfase suficiente aos resultados", figura 4.

[23] Relatório Especial 17/2018, p. 34.

Caixa 2.9

Níveis anuais de absorção dos FEEI para cada Estado-Membro, 2014-2020



Fonte: TCE, com base em informações da Comissão.

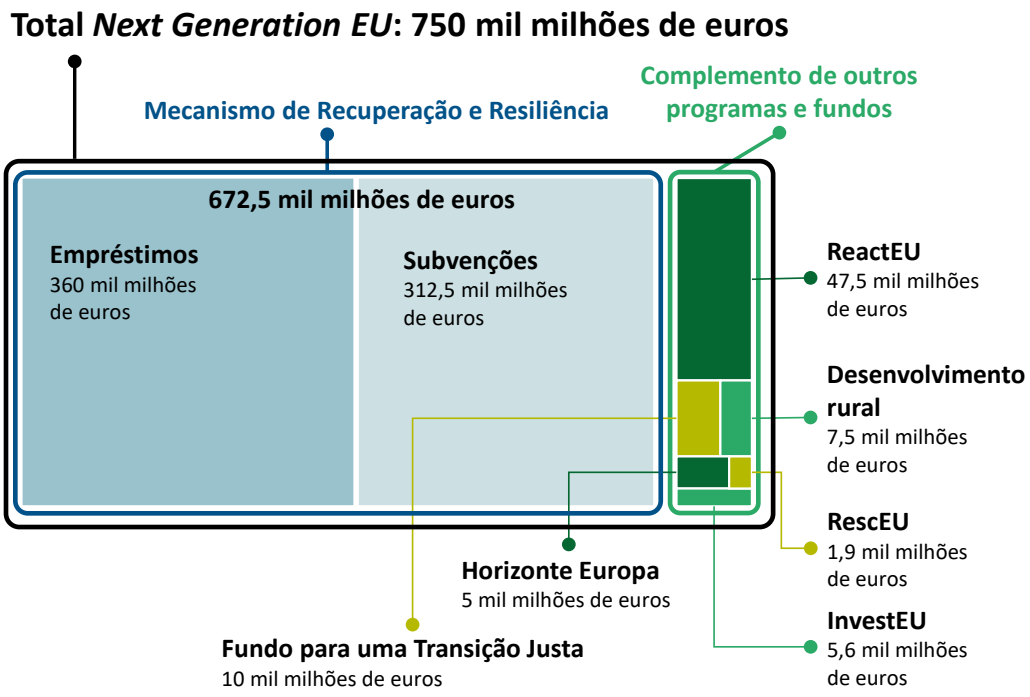
Riscos e desafios

Existem riscos e desafios para a execução do QFP para 2021-2027 e do instrumento *Next Generation EU*

2.21. A pandemia de COVID-19 terá um impacto substancial no montante dos fundos que a UE irá despender nos próximos anos. Conduziu à rápida criação do instrumento *Next Generation EU*, que visa combater os efeitos da pandemia, manter os objetivos fixados pelas políticas da UE e permitir que os Estados-Membros se tornem mais resilientes, sustentáveis e mais bem preparados para o futuro. No período de 2021-2027 do QFP, estarão disponíveis até 750 mil milhões de euros ao abrigo do instrumento *Next Generation EU* (ver ***caixa 2.10***).

Caixa 2.10

O *Next Generation EU* financiará o novo Mecanismo de Recuperação e Resiliência e reforçará vários programas de despesas do QFP



Nota: todos os montantes são indicados a preços de 2018.

Fonte: TCE, com base em informações da Comissão.

2.22. Para o período de 2021-2027, a dotação de financiamento combinada do instrumento *Next Generation EU* e do QFP ascenderá a 1 824 mil milhões de euros (a preços de 2018, dos quais 1 074 mil milhões de euros do QFP para 2021-2027 e 750 mil milhões de euros do *Next Generation EU*). Este financiamento combinado representa quase o dobro do montante da dotação do QFP anterior. O Tribunal identificou os principais riscos e desafios apresentados em seguida:

- risco de atraso no início da execução dos fundos em gestão partilhada no QFP para 2021-2027;
- desafios relativos à boa gestão financeira na utilização dos fundos devido a alterações relacionadas com a COVID-19.

Risco de atraso no início da execução dos fundos em gestão partilhada no QFP para 2021-2027

2.23. O Tribunal considera que os seguintes fatores principais contribuem para o risco de atraso no início da execução dos fundos em gestão partilhada no âmbito do QFP para 2021-2027. Estes fatores são semelhantes aos que provocaram atrasos na execução do QFP para 2014-2020. Nos últimos anos, o Tribunal já salientou vários problemas, que descreve em seguida.

Adoção tardia da legislação

2.24. Embora a Comissão tenha proposto o regulamento relativo ao novo QFP para 2021-2027 em maio de 2018, só foi adotado em 17 de dezembro de 2020[24]. O novo período de programação teve início em 2021, sem o necessário quadro legislativo setorial para os fundos em gestão partilhada (exceto no caso do FEAGA e do FEADER[25]). O Regulamento Disposições Comuns, que rege os fundos em gestão partilhada (exceto o FEAGA e o FEADER), apenas foi adotado em 24 de junho de 2021.

---

[24] Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 do Conselho, de 17 de dezembro de 2020, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027.

[25] Adoção do Regulamento (UE) 2020/2220 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de dezembro de 2020, que estabelece determinadas disposições transitórias para o apoio do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) em 2021 e 2022 e que altera os Regulamentos (UE) nº 1305/2013, (UE) nº 1306/2013 e (UE) nº 1307/2013 no respeitante aos recursos e à aplicação em 2021

2.25. Este atraso é superior ao registado nos dois QFP anteriores. No seu Relatório Anual relativo a 2018[26], o Tribunal recomendou que os quadros jurídicos fossem adotados em tempo útil, para que os Estados-Membros disponham de tempo suficiente para planear os seus programas. Os Regulamentos Disposições Comuns para ambos os períodos do QFP foram adotados tardiamente: seis meses antes do início do período de 2007-2013 do QFP e duas semanas antes do início do período de 2014-2020 do QFP[27]. Em relatórios anteriores, o Tribunal constatou que estes atrasos levaram à adoção tardia dos programas operacionais e à transferência de dotações de autorização não utilizadas do primeiro ano para os anos seguintes[28]. Em relação ao período de 2021-2027 do QFP, o atraso na adoção do Regulamento Disposições Comuns, muito para além do que aconteceu nos QFP anteriores, resultará provavelmente na adoção ainda mais tardia dos programas operacionais e em mais atrasos no início da execução. Porém, o Tribunal observa que algumas simplificações introduzidas, como a continuação das funções das autoridades nacionais, podem contribuir para acelerar a adoção dos programas e, assim, reduzir parcialmente os atrasos.

Acelerar a absorção e a disponibilidade adicional de financiamento exercerá pressão sobre os recursos administrativos

2.26. Tal como referido no ponto ***2.17***, a taxa de absorção cumulativa dos FEEI no final de 2020 era de apenas 55%: muito mais baixa do que em períodos comparativos dos QFP anteriores (2000-2006: 68%; 2007-2013: 62%). O Tribunal observou[29] anteriormente que a execução do período de 2007-2013 do QFP sofreu atrasos, uma vez que os Estados-Membros estavam ainda a utilizar as autorizações disponíveis do período anterior. Mais uma vez, o Tribunal observa uma situação semelhante, em que os Estados-Membros ainda dispõem de montantes substanciais a absorver do QFP

---

e 2022, bem como o Regulamento (UE) nº 1308/2013 no respeitante aos recursos e à distribuição desse apoio em 2021 e 2022.

[26] Ver Relatório Anual relativo a 2018, recomendação 2.1.c.

[27] Regulamento Geral/RDC adotado em 11.7.2006 para o QFP para 2007-2013 e Regulamento Geral/RDC adotado em 17.12.2013 para o QFP para 2014-2020.

[28] Ver, por exemplo, o Relatório Anual relativo a 2015, ponto 2.6.

[29] Relatório Especial 17/2018, "As medidas da Comissão e dos Estados-Membros durante os últimos anos do período de programação de 2007-2013 deram resposta ao baixo nível de absorção mas não deram ênfase suficiente aos resultados", p. 22.

para 2014-2020, o que pode atrasar a utilização das autorizações no âmbito do QFP para 2021-2027.

2.27. Existe também o risco de não estar disponível o nível de recursos administrativos necessários para gerir estes fundos em simultâneo, especialmente nos primeiros anos do novo QFP[30]. A título de exemplo, os recursos administrativos da Comissão e dos Estados-Membros terão de cobrir:

- os FEEI no âmbito do QFP para 2014-2020 até ao encerramento;
- os fundos em gestão partilhada no âmbito do QFP para 2021-2027;
- o aumento das dotações para os fundos em gestão partilhada provenientes do instrumento *Next Generation EU* em 2021 e nos anos seguintes.

2.28. É também provável que algumas partes do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) sejam geridas pelos mesmos recursos administrativos a partir de 2021.

2.29. O Tribunal chamou anteriormente a atenção para os problemas que surgem quando os períodos elegíveis de dois períodos de programação diferentes da política de coesão se sobrepõem[31]. Em especial, os encargos administrativos aumentam significativamente durante algum tempo, o que afeta o início do período de programação seguinte. O Tribunal regista que o período de elegibilidade dos fundos abrangidos pelo Regulamento Disposições Comuns termina em 2029, o que permite encurtar em dois anos a sobreposição entre o encerramento do QFP para 2021-2027 e a introdução progressiva do novo QFP.

2.30. O MRR oferece a possibilidade de financiamento total dos custos estimados dos planos nacionais de recuperação e resiliência, o que normalmente não acontece nos fundos em gestão partilhada[32]. Nos casos em que o financiamento é

---

[30] Parecer nº 6/2020 (apresentado nos termos dos artigos 287º, nº 4, e 322º, nº 1, alínea a), do TFUE) sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência (COM(2020) 408), pontos 32-33 e 41, p. 13 e p. 18.

[31] Relatório Especial 36/2016, "Avaliação das modalidades de encerramento dos programas de coesão e de desenvolvimento rural no período de 2007-2013", pontos 129 a 130 e recomendação 4.

[32] Parecer nº 6/2020, ponto 32, p. 13.

disponibilizado através dos fundos em gestão partilhada ou do MRR, esta possibilidade de apoio total pode tornar o MRR mais atrativo para os Estados-Membros. O Tribunal reconhece, porém, que as taxas de apoio não são o único fator que influencia a escolha do instrumento de financiamento pelos Estados-Membros.

2.31. O Regulamento que estabelece o QFP para 2021-2027 não inclui uma reapreciação intercalar do QFP, que estava prevista na proposta legislativa inicial. O Tribunal observa, no entanto, que a Comissão se comprometeu a apresentar uma revisão do funcionamento do QFP para 2021-2027, o que pode constituir uma oportunidade para introduzir eventuais alterações necessárias. O artigo 7º do Regulamento do QFP também constitui uma base para o ajustamento dos limites máximos do QFP se os fundos em gestão partilhada forem adotados tardiamente.

As alterações relacionadas com a COVID-19 permitem reagir rapidamente, mas também colocam desafios à boa gestão financeira na utilização dos fundos

2.32. A fim de ajudar os Estados-Membros nos seus esforços para fazer face aos efeitos negativos da pandemia de COVID-19, a flexibilidade foi aumentada e os requisitos administrativos para a utilização dos atuais FEEI foram simplificados (ver ponto ***2.5***). Embora estas medidas tenham ajudado os Estados-Membros a reagir rapidamente, podem também dar origem a um enfraquecimento dos sistemas de controlo estabelecidos, aumentando potencialmente o risco de ocorrência de erros e irregularidades[33]. O Tribunal chamou anteriormente a atenção para a necessidade de minimizar os riscos para a conformidade e a boa gestão financeira[34].

2.33. O período durante o qual o financiamento do MRR está disponível é muito mais curto do que o do financiamento ao abrigo dos fundos em gestão partilhada. O período de elegibilidade do MRR teve início retroativamente em 1 de fevereiro

---

[33] Relatório do FMI, Assuntos Orçamentais, 26 de agosto de 2020, *COVID-19 Funds in Response to the Pandemic*.

[34] Parecer nº 3/2020 do TCE, 2020/C 159/01 (apresentado nos termos dos artigos 287º, nº 4, e 322º, nº 1, alínea a), do TFUE), sobre a proposta 2020/0054 (COD) de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) nº 1303/2013 e o Regulamento (UE) nº 1301/2013 no que respeita a medidas específicas destinadas a proporcionar uma flexibilidade excecional para a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em resposta ao surto de COVID-19, ponto 5, p. 2.

de 2020 e o prazo para a conclusão dos marcos e das metas é 31 de agosto de 2026[35]. Durante este período do QFP, a sobreposição do âmbito de aplicação e dos objetivos do MRR com outros programas da UE cria o risco de duplo financiamento, especialmente porque o regime do MRR abrangerá projetos potencialmente elegíveis noutros domínios de intervenção, como a coesão, os transportes, a energia e a investigação[36]. O Tribunal observa que a Comissão está atualmente a trabalhar no sentido de definir a sua estratégia de controlo para o MRR, que inclui os principais controlos da Comissão sobre a execução deste Mecanismo pelos Estados-Membros.

Exposição do orçamento da UE a riscos financeiros

O instrumento SURE aumentou a exposição do orçamento da UE a riscos financeiros

2.34. A exposição total do orçamento da UE a passivos contingentes (passivos que dependem da ocorrência de um acontecimento futuro específico) aumentou de 90,5 mil milhões de euros no final de 2019 para 131,9 mil milhões de euros[37] no final de 2020, o que representa um aumento de 46%. Este aumento deveu-se quase totalmente à introdução do instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (o instrumento SURE)[38], que acrescentou 39,5 mil milhões de euros de empréstimos aos Estados-Membros ao valor da exposição até ao final de 2020 (ver ***caixa 2.11***). Os Estados-Membros poderão contrair empréstimos até um montante máximo de 100 mil milhões de euros ao abrigo do instrumento SURE até 2022 para fins urgentes relacionados com a COVID-19. No final de 2020, já tinham sido contraídos empréstimos no valor de 39,5 mil milhões de euros, que são garantidos pelo orçamento da UE. Embora os empréstimos do SURE aumentem a exposição global, os riscos associados são reduzidos pelas salvaguardas integradas no instrumento, em especial um sistema de garantia mediante o qual todos os Estados-Membros contragarantem o risco suportado pelo orçamento da UE até 25 mil milhões de euros.

---

[35] Artigo 18º, nº 4, alínea i), e artigo 20º, nº 5, alínea d), do Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

[36] Parecer nº 6/2020, ponto 6, p. 5.

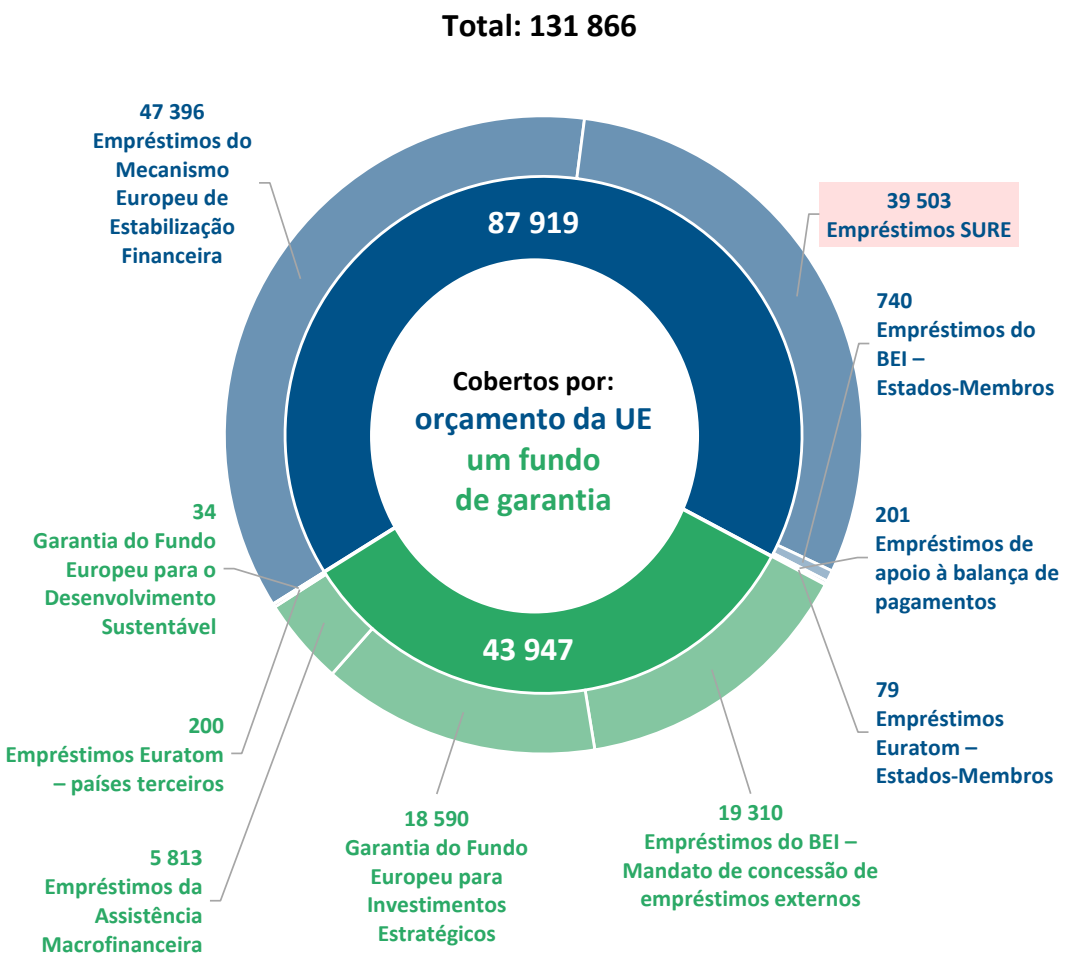
[37] Contas consolidadas da UE de 2020, notas 4.1.1 e 4.1.2.

[38] Regulamento (UE) 2020/672 do Conselho, de 19 de maio de 2020, relativo à criação de um instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) na sequência do surto de COVID-19.

Caixa 2.11

Exposição do orçamento da UE aos riscos em 31 de dezembro de 2020, por categoria

(milhões de euros)



Fonte: TCE, com base nas Contas consolidadas da União Europeia de 2020, notas 4.1.1 e 4.1.2.

2.35. O Tribunal examinou os relatórios da Comissão sobre a exposição do orçamento da UE a passivos contingentes[39]. A Comissão considerou que o nível de exposição do orçamento da UE era sustentável no final de 2020. No seu Relatório Anual relativo a 2019[40], o Tribunal analisou a natureza da exposição do orçamento da UE, tendo concluído que podia ser considerada sustentável no final de 2019. A introdução do instrumento SURE representa a principal alteração significativa do risco suportado pelo orçamento da UE em 2020.

2.36. Em 2020, a Comissão calculou que a exposição anual do orçamento da UE ao risco em 2021 seria de 14,1 mil milhões de euros. Mais tarde, contudo, a Irlanda e Portugal solicitaram que os reembolsos de empréstimos num montante total de 9,7 mil milhões de euros devidos em 2021 fossem reescalonados para anos futuros[41]. Esta situação transferiu o risco para os anos seguintes e reduziu o risco anual para o orçamento da UE em 2021 para 4,4 mil milhões de euros. Em 2020, o risco anual ascendeu a 4,5 mil milhões de euros.

---

[39] COM(2020) 677, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as garantias cobertas pelo orçamental geral – Situação em 31 de dezembro de 2019, acompanhado pelo documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2020) 241; relatório anual relativo a 2019 sobre a arquitetura financeira da UE (ponto 16 do Acordo Interinstitucional); COM(2020) 327, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal de Contas sobre o fundo de garantia relativo às ações externas e a respetiva gestão em 2019, acompanhado pelo documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2020) 136; COM(2020) 385, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal de Contas sobre a gestão do fundo de garantia do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos em 2019, acompanhado pelo documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2020) 162.

[40] Ver o Relatório Anual relativo a 2019, pontos 2.22 a 2.34.

[41] COM(2020) 677, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as garantias cobertas pelo orçamento geral – Situação em 31 de dezembro de 2019, acompanhado pelo documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2020) 241.

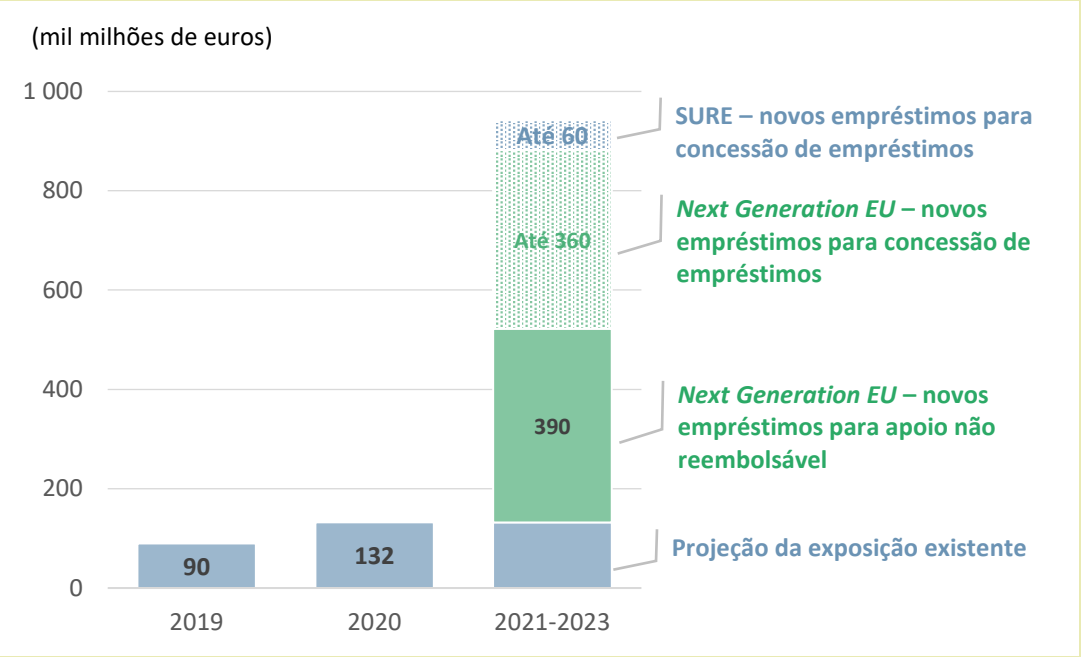
O instrumento *Next Generation EU* terá um impacto importante na exposição global a partir de 2021

2.37. O instrumento *Next Generation EU* permitirá que a UE tome medidas rápidas e vigorosas, mas aumentará substancialmente a exposição global do orçamento da UE até 750 mil milhões de euros (a preços de 2018) nos próximos anos (ver ***caixa 2.12***). Especificamente, serão disponibilizados 390 mil milhões de euros sob a forma de subvenções e garantias orçamentais e um máximo de 360 mil milhões de euros sob a forma de empréstimos aos Estados-Membros. A Comissão contrairá empréstimos dos fundos necessários nos mercados financeiros em nome da UE; este empréstimo será garantido pelo orçamento da União. Esta situação poderá aumentar a sua exposição global para cerca de 940 mil milhões de euros. Em resultado, a Comissão enfrentará o desafio de expandir as suas capacidades administrativas para garantir a boa gestão de operações maiores do que nunca nos mercados de capitais, nomeadamente a emissão de obrigações e a gestão de riscos financeiros[42].

[42] Documento de análise 06/2020 do Tribunal, "Riscos, desafios e oportunidades na resposta de política económica da UE à crise provocada pela COVID-19", ponto 87.

Caixa 2.12

Comparação das exposições globais passadas e eventualmente futuras do orçamento da UE



Fonte: TCE, com base no documento COM(2020) 677, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as garantias cobertas pelo orçamento geral – Situação em 31 de dezembro de 2019; no documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2020) 241; e na legislação relacionada com os instrumentos *Next Generation EU* e SURE.

2.38. A exposição global não significa que todos estes fundos podem ser mobilizados num ano. O Tribunal constata igualmente que o aumento da exposição associado ao instrumento *Next Generation EU* deverá ser contrabalançado por um aumento específico temporário do limite máximo dos recursos próprios de 0,6% do RNB durante a vigência dos passivos incorridos ao abrigo deste instrumento.

Conclusões e recomendações

Conclusões

2.39. Em 2020, as dotações de autorização e de pagamento foram quase totalmente utilizadas. A autoridade orçamental da UE decidiu mobilizar instrumentos especiais para fazer autorizações acima do limite máximo do QFP, enquanto os pagamentos ficaram bem dentro do limite máximo do QFP (ver pontos ***2.3*** a ***2.4***).

2.40. Para dar resposta à pandemia de COVID-19, a UE utilizou rapidamente o orçamento para prestar apoio através de transferências e orçamentos retificativos. Foram inseridos, através de orçamentos retificativos, montantes globais suplementares de 3,3 mil milhões de euros de dotações de autorização e 9,4 mil milhões de euros de dotações de pagamento para as despesas relacionadas com a COVID-19. Além disso, a UE flexibilizou as regras em vigor que regem os FEEI, a fim de permitir uma maior liquidez e flexibilidade aos Estados-Membros (ver pontos ***2.5*** a ***2.6***).

2.41. A Comissão informou o Tribunal de que, até ao final de 2020, tinham sido disponibilizados 12,9 mil milhões de euros de autorizações em gestão direta e indireta para fins relacionados com a COVID-19. O Tribunal constatou que estes 12,9 mil milhões de euros de autorizações não incluíam cerca de 0,2 mil milhões de euros relacionados com a COVID-19, apesar de estarem assim assinalados no sistema contabilístico central da Comissão. De acordo com a Comissão, os Estados-Membros prometeram ou celebraram contratos no valor de mais 34,2 mil milhões de euros no âmbito da gestão partilhada, elevando o total dos fundos da UE disponibilizados para fins relacionados com a COVID-19 para 47,1 mil milhões de euros. Porém, a Comissão ainda não publicou um relatório sobre as despesas relacionadas com a COVID-19 (ver pontos ***2.7*** a ***2.8***).

2.42. As autorizações por liquidar excederam 300 mil milhões de euros e a Comissão estimou que permanecerão relativamente estáveis a este nível elevado até 2027 (sem o instrumento *Next Generation EU*). No entanto, as autorizações por liquidar aumentarão se, como aconteceu entre 2016 e 2020, as autorizações continuarem a ser elevadas e os pedidos de pagamento forem inferiores ao previsto devido a atrasos na execução (ver pontos ***2.9*** a ***2.11***).

2.43. No período de 2014-2020 do QFP, as dotações de autorização foram quase totalmente utilizadas, mas as dotações de pagamento durante estes sete anos foram menos utilizadas do que o previsto a partir de 2016, devido a atrasos na execução dos FEEI. No total, os pagamentos mantiveram-se quase 45 mil milhões de euros abaixo do limite máximo do QFP para 2014-2020 (ver pontos ***2.12*** a ***2.16***).

2.44. A velocidade de absorção está atrasada em relação à do QFP anterior, tendo a absorção cumulativa média atingido apenas 55%. Verificam-se diferenças consideráveis nas taxas de absorção entre os Estados-Membros. Existe o risco de não serem absorvidos todos os 209 mil milhões de euros de financiamento dos FEEI ainda disponíveis para os Estados-Membros (ver pontos ***2.17*** a ***2.20***).

2.45. Os atrasos na adoção da legislação necessária e a lenta absorção global do financiamento dos FEEI para 2014-2020 podem conduzir a atrasos na execução dos fundos em gestão partilhada no QFP para 2021-2027. Embora as medidas relacionadas com a COVID-19 tenham ajudado os Estados-Membros a reagir rapidamente à pandemia, existe o risco de o nível dos recursos administrativos necessários para gerir o aumento substancial devido ao MRR, juntamente com o novo QFP e o antigo QFP em simultâneo, não ser suficiente. O risco é especialmente elevado nos primeiros anos do novo QFP, podendo dar origem a mais atrasos, ao enfraquecimento dos sistemas de controlo e a irregularidades e má gestão financeira (ver pontos ***2.21*** a ***2.33***).

2.46. Devido à introdução dos instrumentos *Next Generation EU* e SURE, a exposição do orçamento da UE terá um aumento substancial, de cerca de 940 mil milhões de euros, nos próximos anos. Está previsto contrabalançar esta situação através do reforço da capacidade de financiamento da UE resultante de um aumento temporário do limite máximo dos recursos próprios (ver pontos ***2.34*** a ***2.38***).

Recomendações

Recomendação 2.1 – Comunicação de informações sobre os fundos da UE para fins relacionados com a COVID-19

A fim de permitir a comunicação exaustiva dos montantes autorizados e despendidos relacionados com a pandemia de COVID-19, incluindo os montantes prometidos ou contratados em 2020, a Comissão deve normalizar o registo das despesas orçamentais da UE para fins relacionados com a COVID-19 e comunicá-lo à autoridade orçamental, pelo menos anualmente e durante o tempo considerado necessário.

Prazo: até ao final de 2021

Recomendação 2.2 – Redução gradual das autorizações por liquidar

A fim de reduzir gradualmente o nível global das autorizações por liquidar nos próximos anos, a Comissão deve analisar os fatores que contribuem para a evolução das mesmas e, com base nos resultados, tomar as medidas adequadas.

Prazo: até ao final de 2023

Recomendação 2.3 – Promoção da boa utilização do financiamento da UE

Tendo em conta os aumentos substanciais do nível e dos tipos de financiamento da UE disponíveis nos próximos anos, incluindo os montantes remanescentes do período do QFP anterior, a Comissão deve tomar medidas para assegurar que está disponível aconselhamento adicional para as autoridades nacionais, facilitando assim a boa utilização destes fundos pelos Estados-Membros.

Prazo: até ao final de 2022

Capítulo 3

Receitas

Índice

	Pontos
Introdução	3.1.-3.6.
Breve descrição	3.2.-3.3.
Âmbito e método da auditoria	3.4.-3.6.
Regularidade das operações	3.7.
Exame de elementos dos sistemas de controlo interno	3.8.-3.19.
Manter aberta a possibilidade de alterar os dados relativos ao RNB durante 10 anos causa incerteza orçamental	3.9.-3.10.
O impacto da globalização no RNB não é devidamente tido em conta	3.11.
Apesar das melhorias, continua elevado o número de reservas relativas ao IVA e de pontos em aberto relativos aos RPT	3.12.
Subsistem insuficiências na contabilidade e gestão dos RPT pelos Estados-Membros	3.13.-3.17.
Falta de acompanhamento sistemático dos dados relativos às importações e harmonização insuficiente dos controlos aduaneiros a nível da UE	3.18.-3.19.
Relatórios Anuais de Atividades	3.20.-3.22.
Conclusão e recomendações	3.23.-3.26.
Conclusão	3.23.-3.24.
Recomendações	3.25.-3.26.

Anexos

Anexo 3.1 – Resultados dos testes das operações no domínio das receitas

Anexo 3.2 – Número de reservas pendentes relativas ao RNB e ao IVA e pontos em aberto relativos aos RPT, por Estado-Membro, em 31 de dezembro de 2020

Anexo 3.3 – Processo de elaboração das declarações de RPT relativas aos direitos (cobrados e ainda não cobrados) e sua inscrição nas contas e no orçamento da UE

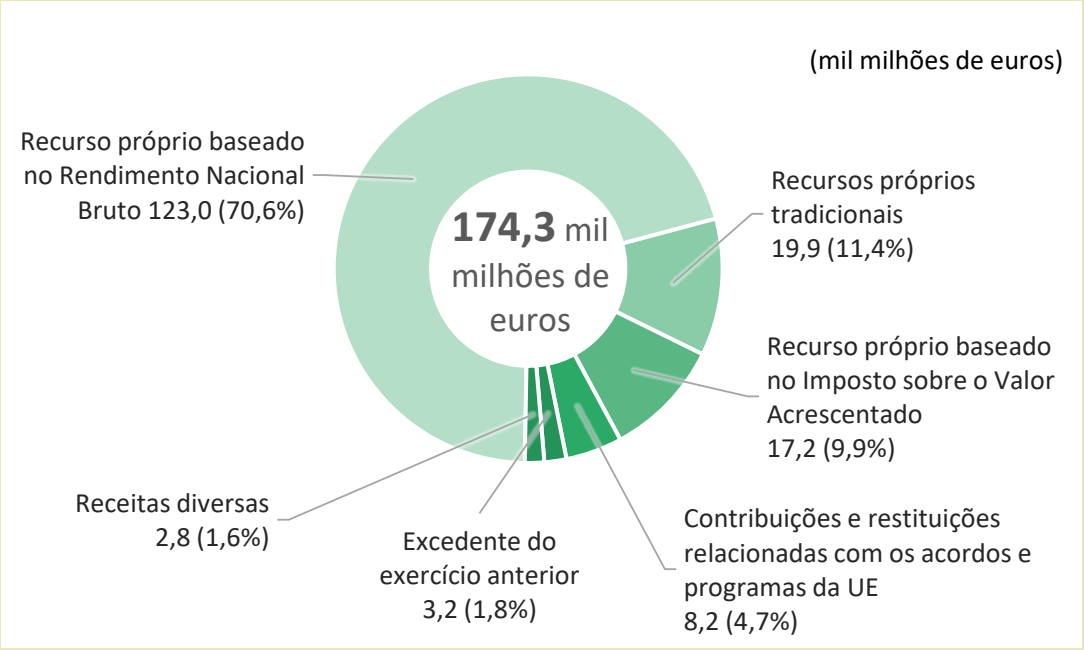
Anexo 3.4 – Seguimento das recomendações anteriores

Introdução

3.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativamente às receitas, que incluem os recursos próprios e as receitas diversas. A ***caixa 3.1*** mostra a repartição das receitas em 2020.

Caixa 3.1

Receitas – repartição de 2020(*)



Total das receitas de 2020(**): 174,3 mil milhões de euros

(*) Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto ***10*** do ***anexo 1.1***).

(**) Este montante representa as receitas reais do orçamento da UE. Na demonstração dos resultados financeiros, o montante de 224,0 mil milhões de euros é calculado através do sistema de contabilidade de exercício.

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2020.

Breve descrição

3.2. A maioria das receitas (92%) provém das três categorias de recursos próprios[1]:

a) o **recurso próprio baseado no rendimento nacional bruto (RNB)** representa 70,6% das receitas da UE e equilibra o orçamento da União depois de terem sido calculadas as receitas provenientes de todas as outras fontes. A contribuição de cada Estado-Membro é proporcional ao seu RNB;

b) os **recursos próprios tradicionais (RPT)** representam 11,4% das receitas da UE. Incluem os direitos aduaneiros de importação cobrados pelos Estados-Membros. O orçamento da UE recebe 80% do montante total e os Estados-Membros conservam os restantes 20% para cobrir as despesas de cobrança;

c) o **recurso próprio baseado no imposto sobre o valor acrescentado (IVA)** fornece 9,9% das receitas da UE. As contribuições provenientes deste recurso próprio são calculadas aplicando uma taxa uniforme à matéria coletável harmonizada do IVA dos Estados-Membros.

3.3. As receitas incluem igualmente montantes recebidos de outras fontes. As mais significativas são as contribuições e restituições relacionadas com os acordos e programas da União (4,7% das receitas da UE), tais como as receitas relacionadas com o apuramento da conformidade do FEAGA e do FEADER, e as contribuições de países terceiros para programas e atividades da União[2].

---

[1] Decisão 2014/335/UE, Euratom do Conselho, de 26 de maio de 2014, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia, artigo 2º (JO L 168 de 7.6.2014, p. 105).

[2] Ver documento de análise nº 03/2021, "*Contribuições financeiras dos países terceiros para a UE e os Estados-Membros*".

Âmbito e método da auditoria

3.4. Aplicando a abordagem e os métodos de auditoria previstos no ***anexo 1.1***, o Tribunal obteve garantias para a sua opinião de auditoria relativa às receitas através da avaliação dos principais sistemas selecionados, complementada por testes das operações. O objetivo do Tribunal era contribuir para a Declaração de Fiabilidade global, conforme descrito no ***anexo 1.1***. O Tribunal examinou os seguintes aspetos relativos às receitas de 2020:

a) uma amostra de 55 ordens de cobrança da Comissão, concebida para ser representativa de todas as fontes de receitas;

b) os sistemas da Comissão para:

   i) garantir que os dados do RNB e do IVA dos Estados-Membros constituem uma base adequada para o cálculo e a cobrança das contribuições para os recursos próprios[3];

   ii) gerir os RPT e garantir que os Estados-Membros dispõem de sistemas eficazes para cobrar, comunicar e disponibilizar os montantes corretos de RPT;

   iii) gerir as multas e sanções;

   iv) calcular os montantes decorrentes dos mecanismos de correção;

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

d) a fiabilidade das informações sobre a regularidade apresentadas nos Relatórios Anuais de Atividades da DG BUDG e do Eurostat.

[3] A auditoria partiu dos dados do RNB acordados e da matéria coletável harmonizada do IVA elaborada pelos Estados-Membros. Não examinou diretamente as estatísticas e os dados elaborados pela Comissão e pelos Estados-Membros.

3.5. Existe o risco de os direitos aduaneiros não serem declarados ou serem declarados incorretamente às autoridades aduaneiras nacionais pelos importadores. A opinião de auditoria do Tribunal relativa às receitas não tem em conta a "lacuna em termos de direitos aduaneiros"[4], ou seja, os montantes objeto de evasão que não são inscritos nos sistemas contabilísticos dos RPT dos Estados-Membros. No entanto, uma vez que essa lacuna pode afetar os montantes dos direitos apurados pelos Estados-Membros, o Tribunal avaliou, pelo segundo ano consecutivo, as medidas tomadas pela UE para reduzir e atenuar o risco de os RPT não estarem completos.

3.6. Nessa avaliação, o Tribunal examinou os resultados das inspeções de seguimento dos RPT realizadas pela Comissão às estratégias de todos os Estados-Membros em matéria de controlo aduaneiro para combater o risco de subavaliação das importações[5]. Recorreu igualmente aos resultados do seu recente relatório especial sobre os controlos aduaneiros[6], em que avaliou se o novo quadro de gestão dos riscos introduzido pela Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, garante a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros para salvaguardar os interesses financeiros da UE.

---

[4] A diferença entre o nível teórico do direito de importação que deve ser cobrado para o conjunto da economia e o direito de importação efetivamente cobrado.

[5] Ver igualmente ponto 3.14 do Relatório Anual relativo a 2019.

[6] Ver Relatório Especial 04/2021, "Controlos aduaneiros: harmonização insuficiente prejudica os interesses financeiros da UE".

Regularidade das operações

3.7. Esta secção apresenta as observações do Tribunal sobre a regularidade das operações de receitas. O TCE baseou a sua conclusão sobre a regularidade das operações subjacentes às contas da UE na avaliação que fez dos sistemas da Comissão para calcular e cobrar as receitas[7]. O exame do Tribunal a uma amostra de 55 ordens de cobrança revelou que nenhuma estava afetada por erros quantificáveis. Os resultados dos testes das operações são resumidos no ***anexo 3.1***.

[7] Ver ponto ***10*** do ***anexo 1.1***.

Exame de elementos dos sistemas de controlo interno

3.8. Como explicado no ponto ***3.4***, o Tribunal selecionou e examinou vários sistemas. As observações relativas a estes sistemas não afetam a opinião global sem reservas formulada pelo Tribunal sobre a regularidade das receitas da UE (ver ***capítulo 1***). Contudo, destacam insuficiências persistentes na eficácia dos sistemas de controlo, tanto a nível da Comissão como dos Estados-Membros, das quais as mais significativas afetam o encerramento, pela Comissão, do ciclo de verificação do RNB, bem como a fiabilidade das declarações de RPT nos Países Baixos.

Manter aberta a possibilidade de alterar os dados relativos ao RNB durante 10 anos causa incerteza orçamental

3.9. No âmbito do seu ciclo plurianual de verificação do RNB, a Comissão examina se os procedimentos utilizados pelos Estados-Membros para a compilação das contas nacionais estão em conformidade com o SEC 2010[8] e se os dados relativos ao RNB são comparáveis, fiáveis e exaustivos[9]. Em 2020, a Comissão encerrou o ciclo de verificação dos dados do RNB relativos aos recursos próprios a partir de 2010[10] para todos os Estados-Membros excluindo França, em relação a qual a verificação sofreu atrasos devidos à qualidade insatisfatória da descrição dos procedimentos de compilação no seu inventário RNB, como comunicado pelo Tribunal em anos

---

[8] O SEC 2010 (sistema europeu de contas nacionais e regionais) é o quadro contabilístico da UE compatível a nível internacional. É utilizado para dar uma descrição sistemática e pormenorizada de uma economia. Ver Regulamento (UE) nº 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia (JO L 174 de 26.6.2013, p. 1).

[9] Ver artigo 5º do Regulamento (CE, Euratom) nº 1287/2003 do Conselho, de 15 de julho de 2003, relativo à harmonização do Rendimento Nacional Bruto a preços de mercado ("Regulamento RNB") (JO L 181 de 19.7.2003, p. 1). Este regulamento foi substituído pelo Regulamento (UE) 2019/516 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de março de 2019, relativo à harmonização do Rendimento Nacional Bruto a preços de mercado, que revoga a Diretiva 89/130/CEE, Euratom do Conselho e o Regulamento (CE, Euratom) nº 1287/2003 do Conselho ("Regulamento RNB"), em especial o artigo 5º, nº 2 (JO L 91 de 29.3.2019, p. 19).

[10] Exceto para a Croácia, onde o período durante o qual os dados permanecem abertos começa em 2013.

anteriores[11]. Esta situação cria incerteza quanto ao cálculo das futuras contribuições de França e dos restantes Estados-Membros.

3.10. Em resultado do encerramento do ciclo de verificação, a Comissão emitiu um grande número de reservas relativas ao RNB a respeito de procedimentos específicos de compilação nos Estados-Membros que necessitavam de melhorias[12] (ver ***anexo 3.2***). Com exceção da relativa ao impacto da globalização no RNB (ver ponto ***3.11***), estas reservas mantêm aberta a possibilidade de proceder a alterações nos dados estatísticos dos Estados-Membros durante 10 anos[13], o que aumenta significativamente a incerteza orçamental nos orçamentos nacionais quanto à contribuição baseada no RNB, como referido pelo Tribunal no passado[14].

O impacto da globalização no RNB não é devidamente tido em conta

3.11. No que diz respeito à reserva relativa ao impacto da globalização no RNB, ao permitir a incorporação de uma estimativa mais exata dos ativos de investigação e desenvolvimento (I&D) das empresas multinacionais[15], a Comissão reduziu o período de revisão dos dados, tornando 2018 a data de início das alterações. Embora respondendo às dificuldades dos Estados-Membros em obter dados das empresas multinacionais referentes a anos anteriores, esta exceção prejudica a comparabilidade, fiabilidade e exaustividade do RNB dos Estados-Membros entre 2010 e 2017. Esta

---

[11] Ver ponto 4.18 do Relatório Anual relativo a 2018 e ponto 3.21 do Relatório Anual relativo a 2019.

[12] Reservas específicas das operações e reservas transversais que substituem as reservas específicas dos processos.

[13] A legislação da UE relativa ao cálculo dos recursos próprios prevê a alteração dos dados do RNB respeitantes a um determinado exercício até ao ano n+4. Esta regra de quatro anos pode ser alargada mediante uma reserva relativa ao RNB, nos casos em que é necessário melhorar a qualidade dos dados.

[14] Ver pontos 68 a 70 e recomendação 2 do Relatório Especial 11/2013, "Apuramento de dados fiáveis sobre o Rendimento Nacional Bruto (RNB): um método mais estruturado e orientado melhoraria a eficácia da verificação efetuada pela Comissão", e pontos 4.9 e 4.10 e recomendação 1 do Relatório Anual relativo a 2014.

[15] Ver ponto 3.20 do Relatório Anual relativo a 2019.

limitação não está em conformidade com as regras da UE relativas ao cálculo do recurso próprio baseado no RNB[16].

Apesar das melhorias, continua elevado o número de reservas relativas ao IVA e de pontos em aberto relativos aos RPT

3.12. O Tribunal examinou o processo de verificação dos RPT e do cálculo da matéria coletável do IVA pela Comissão, apresentando uma panorâmica das reservas pendentes e dos pontos em aberto emitidos pela mesma para as insuficiências detetadas (ver ***anexo 3.2***). Em comparação com o exercício anterior, o número de reservas relativas ao IVA aumentou de 95 para 104 (9%) e os pontos em aberto relativos aos RPT diminuíram de 356 para 326 (8%). Ao mesmo tempo, o Tribunal constatou progressos satisfatórios na resolução, pelos Estados-Membros, das insuficiências assinaladas em anos anteriores, que resultaram no levantamento de reservas relativas ao IVA e no encerramento de pontos em aberto relativos aos RPT. Não obstante, subsistem numerosas insuficiências por resolver.

Subsistem insuficiências na contabilidade e gestão dos RPT pelos Estados-Membros

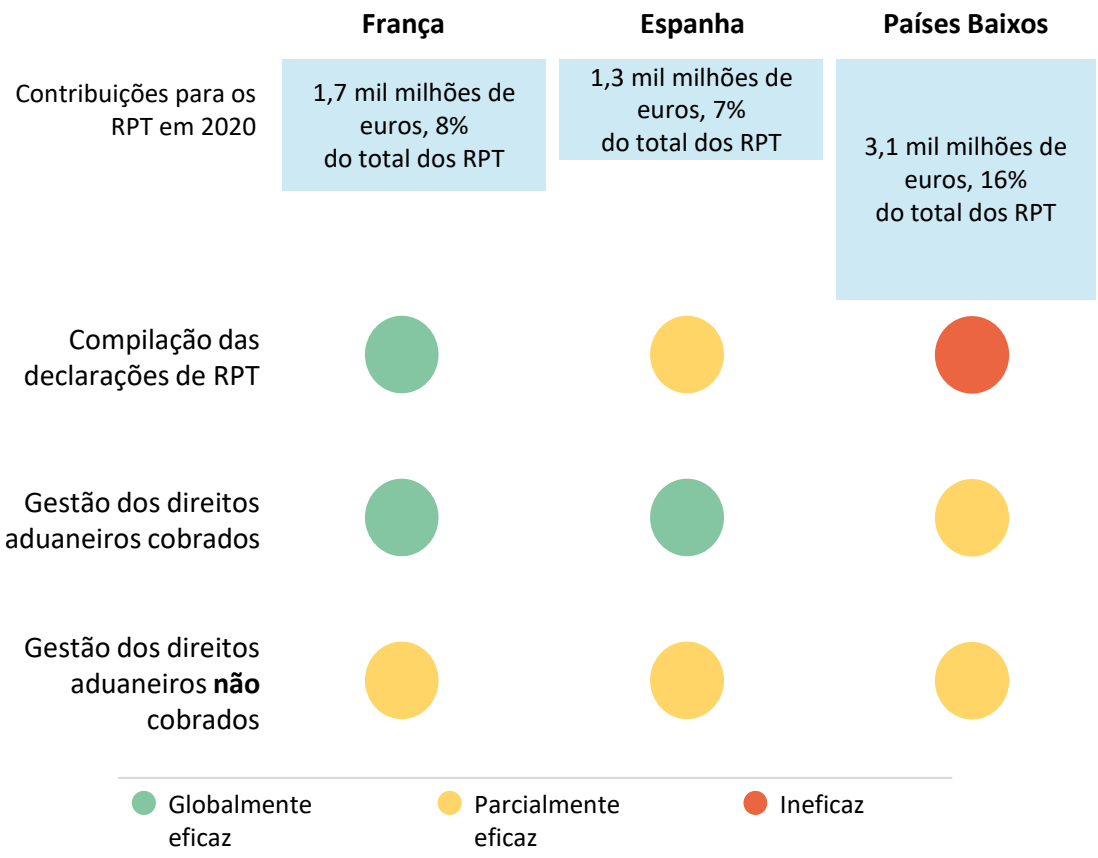
3.13. O Tribunal examinou a forma como três Estados-Membros (Espanha, França e Países Baixos) elaboram as declarações de direitos cobrados e ainda não cobrados[17], bem como os seus procedimentos de gestão dos RPT devidos ao orçamento da UE (ver ***anexo 3.3***). Na ***figura 3.1***, apresenta-se a avaliação do Tribunal sobre os principais sistemas de controlo interno dos RPT por estes Estados-Membros.

---

[16] Regulamento (UE, Euratom) nº 609/2014 do Conselho, de 26 de maio de 2014, relativo aos métodos e ao procedimento para a colocação à disposição dos recursos próprios tradicionais e dos recursos próprios baseados no IVA e no RNB e às medidas destinadas a satisfazer as necessidades da tesouraria (JO L 168 de 7.6.2014, p. 39), artigo 10º-B, nº 4.

[17] Decisão de Execução (UE, Euratom) 2018/194 da Comissão, de 8 de fevereiro de 2018, que estabelece modelos para os extratos de conta de direitos sobre recursos próprios e para os relatórios sobre montantes incobráveis correspondentes aos direitos sobre recursos próprios, em conformidade com o Regulamento (UE, Euratom) nº 609/2014 (JO L 36 de 9.2.2018, p. 20).

Figura 3.1 – Avaliação dos principais sistemas de controlo interno dos RPT nos Estados-Membros selecionados



Fonte: TCE.

3.14. O Tribunal não detetou problemas significativos na elaboração das declarações de RPT (tanto as respeitantes aos direitos aduaneiros cobrados como aos ainda não cobrados) em França. Porém, nos dois outros Estados-Membros examinados, constatou que se mantêm as insuficiências assinaladas anteriormente (ver ***caixa 3.2***).

Caixa 3.2

Insuficiências que se mantêm nos sistemas de controlo nacionais aplicáveis à compilação das declarações de RPT

Espanha

No seu Relatório Anual relativo a 2018[18], o Tribunal salientou que as declarações de direitos aduaneiros cobradas em Espanha incluíam entradas manuais realizadas para compensar as inscrições automáticas geradas pelo sistema informático. O Tribunal constatou que os montantes colocados à disposição do orçamento da UE tinham sido incorretamente reduzidos em meio milhão de euros devido a uma intervenção manual não autorizada.

Embora registe melhorias na deteção e correção de inscrições automáticas erradas, o Tribunal observou que, uma vez que o sistema informático se mantém inalterado, continua a existir o risco de compilação incorreta das declarações de RPT em Espanha.

Países Baixos

Desde 2013[19], o Tribunal assinalou várias vezes que não lhe é possível avaliar adequadamente a fiabilidade das declarações neerlandesas (nomeadamente as relativas aos direitos cobrados e aos ainda não cobrados), dado que o sistema informático aduaneiro não permite estabelecer a pista de auditoria. Devido a estas limitações do sistema informático, as autoridades aduaneiras nacionais também não conseguiram dar garantias de que atenuavam adequadamente o risco de dupla contabilização dos direitos não cobrados e de que os pagamentos parciais realizados pelos devedores eram corretamente repartidos entre os RPT e as receitas nacionais.

Apesar de, em 2017, as autoridades neerlandesas terem informado o Tribunal de que estas questões seriam resolvidas até março de 2018, ainda se mantêm três anos volvidos.

---

[18] Ver ponto 4.9 e caixa 4.2 do Relatório Anual relativo a 2018.

[19] Ver ponto 2.17 do Relatório Anual relativo a 2013 e ponto 4.14 do Relatório Anual relativo a 2017.

3.15. Em 2020, a Comissão examinou mais aprofundadamente os sistemas utilizados pelas autoridades aduaneiras nacionais para compilar as declarações de RPT. Dos 10 Estados-Membros inspecionados, considerou que a fiabilidade destas declarações era parcialmente satisfatória em seis[20] e globalmente satisfatória em quatro[21].

3.16. Tal como em anos anteriores[22], o Tribunal constatou insuficiências na gestão dos direitos apurados ainda não cobrados pelas autoridades aduaneiras nacionais.

3.17. Nos Estados-Membros auditados, o Tribunal constatou atrasos na notificação e/ou na contabilização das dívidas aduaneiras (França e Países Baixos) e na sua cobrança (Espanha, França e Países Baixos), bem como na anulação tardia de direitos incobráveis nas contas (Países Baixos). A Comissão continua igualmente a detetar e a comunicar lacunas neste domínio, apesar de ter disponibilizado aos Estados-Membros orientações adicionais sobre a gestão destes direitos.

Falta de acompanhamento sistemático dos dados relativos às importações e harmonização insuficiente dos controlos aduaneiros a nível da UE

3.18. No Relatório Especial de 2021 sobre os controlos aduaneiros, o Tribunal constatou que a Comissão não realizou sistematicamente uma análise à escala da UE dos dados de todas as importações da União, com vista a detetar riscos financeiros neste domínio[23]. Esta situação foi confirmada também pelo trabalho de seguimento do Tribunal sobre a recomendação formulada no Relatório Anual relativo a 2017 (ver ***anexo 3.4***). O acompanhamento inadequado dos dados relativos às importações a nível da UE põe em causa a eficácia da gestão dos riscos subjacente à seleção, pelos Estados-Membros, das declarações de importação a submeter a controlos aduaneiros.

---

[20] Bulgária, França, Malta, Portugal, Eslováquia e Suécia.

[21] República Checa, Alemanha, Hungria e Polónia.

[22] Ver, por exemplo, ponto 3.9 do Relatório Anual relativo a 2019, ponto 4.10 do Relatório Anual relativo a 2018 e ponto 4.15 do Relatório Anual relativo a 2017.

[23] Ver Relatório Especial 04/2021, "Controlos aduaneiros: harmonização insuficiente prejudica os interesses financeiros da UE", ponto 33.

3.19. Embora o Tribunal tenha reconhecido, no Relatório Especial referido, que o quadro de gestão dos riscos elaborado pela Comissão é um passo importante para a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros, concluiu que não assegura uma harmonização suficiente da seleção dos controlos a nível dos Estados-Membros para salvaguardar os interesses financeiros da UE[24]. Os motivos residem principalmente em insuficiências na conceção do quadro no plano da UE, que permitem divergências significativas na forma como os Estados-Membros o aplicam. O Tribunal constatou que, durante as inspeções de seguimento dos RPT nos Estados-Membros realizadas pela Comissão, esta continuou a detetar insuficiências e diferenças nas várias estratégias nacionais de controlo para combater o risco de subavaliação das importações (ver ***caixa 3.3***).

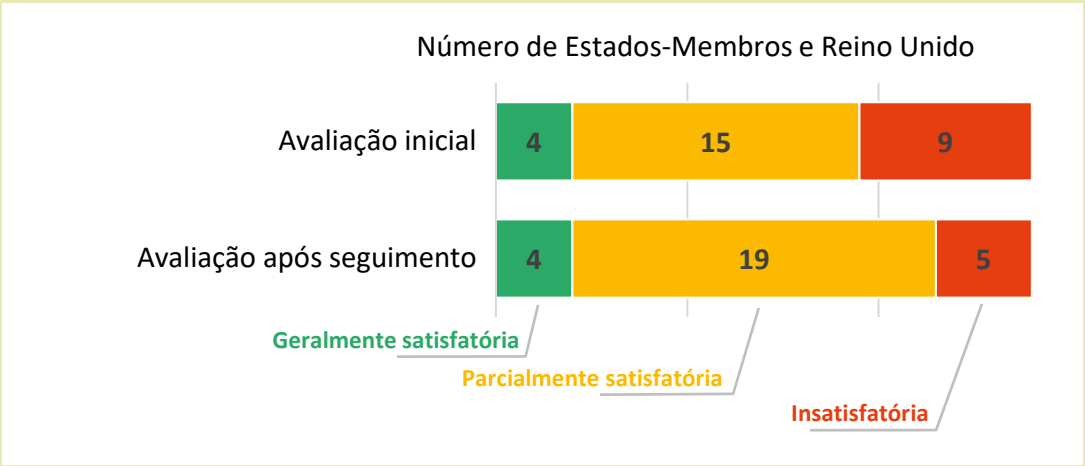
Caixa 3.3

Na sua avaliação, a Comissão indica que as estratégias de controlo seguidas pelos Estados-Membros para combater o risco de subavaliação ainda são globalmente inadequadas

Em 2018 e 2019, a Comissão realizou inspeções no âmbito dos RPT à estratégia de controlo aduaneiro para combater o risco de subavaliação das importações em todos os Estados-Membros. Segundo a sua avaliação, a estratégia nacional de controlo era parcialmente satisfatória ou insatisfatória em 24 dos 28 Estados-Membros[25]. As inspeções de seguimento realizadas pela Comissão em 2019 e 2020 e examinadas pelo Tribunal revelaram que três Estados-Membros e o Reino Unido tinham melhorado a estratégia de controlo (de insatisfatória para parcialmente satisfatória). Contudo, globalmente, a situação continua a não ser adequada.

[24] *Idem*, ponto 62.

[25] Ver pontos 3.13 e 3.14 do Relatório Anual relativo a 2019.



Fonte: TCE, com base nos relatórios das inspeções dos RPT elaborados pela Comissão.

Relatórios Anuais de Atividades

3.20. Globalmente, as informações fornecidas nos Relatórios Anuais de Atividades de 2020 publicados pela DG BUDG e pelo Eurostat confirmaram as constatações e as conclusões do Tribunal. Todavia, o da DG BUDG não incluiu as insuficiências detetadas pelo Tribunal no que respeita à compilação das declarações de RPT relativas aos direitos aduaneiros cobrados e ainda não cobrados nos Países Baixos (ver ***caixa 3.2***).

3.21. Pelo quinto ano consecutivo, a DG BUDG manteve a reserva de que os montantes de RPT transferidos para o orçamento da UE são inexatos devido à subavaliação de têxteis e calçado importados da China entre 2011 e 2017. A reserva foi inicialmente emitida em 2016, quando as perdas de RPT imputáveis ao Reino Unido foram quantificadas, tendo sido em seguida alargada a outros Estados-Membros em 2018, sem quantificação.

3.22. O processo por infração interposto pela Comissão contra o Reino Unido referente às perdas de RPT devidas à referida subavaliação de importações provenientes da China aguarda um acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia. O último passo até à data foi a audiência no Tribunal de Justiça em 8 de dezembro de 2020. As perdas potenciais totais resultantes da reserva acima referida, contabilizadas como contas a receber nas contas consolidadas da União Europeia de 2020, ascenderam a 2,1 mil milhões de euros de capital. Foram igualmente registados juros de 1,6 mil milhões de euros devido à parte significativa de direitos aduaneiros estimados que remontam a 2011 e que não foram disponibilizados.

Conclusão e recomendações

Conclusão

3.23. Globalmente, as provas de auditoria indicam que o nível de erros nas receitas não é significativo. Os sistemas examinados relativos às receitas eram geralmente eficazes. Contudo, os principais controlos internos dos RPT que o Tribunal avaliou em determinados Estados-Membros e o encerramento do ciclo de verificação do RNB, que avaliou na Comissão, foram parcialmente eficazes devido a insuficiências persistentes (ver pontos ***3.9*** a ***3.17***).

3.24. O Tribunal detetou igualmente insuficiências significativas, que exigem medidas da UE, nos controlos dos Estados-Membros para reduzir a lacuna em termos de direitos aduaneiros. Estas insuficiências não afetam a opinião de auditoria do Tribunal sobre as receitas, uma vez que não dizem respeito às operações subjacentes às contas, mas sim ao risco de os RPT conterem lacunas. No seu recente Relatório Especial sobre os controlos aduaneiros, o TCE recomendou melhorias neste domínio[26] (ver pontos ***3.18*** e ***3.19***).

Recomendações

3.25. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às duas recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2017 e às duas formuladas no Relatório Anual relativo a 2018, para as quais o prazo de execução era o final de 2020, são apresentadas no ***anexo 3.4***. A Comissão executou uma recomendação na maior parte dos aspetos e três em alguns aspetos.

3.26. Com base nesta análise e nas constatações e conclusões do Tribunal relativas a 2020, o Tribunal formula as recomendações seguintes:

---

[26] Ver Relatório Especial 04/2021, "Controlos aduaneiros: harmonização insuficiente prejudica os interesses financeiros da UE", recomendação 1 – Reforçar a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros e recomendação 2 – Desenvolver e colocar em prática uma capacidade de análise e coordenação plenamente desenvolvida a nível da UE.

Recomendação 3.1 – Analisar a atualizar o método de verificação de modo a reduzir o período durante o qual os dados do RNB podem ser alterados

O Tribunal recomenda que a Comissão deve rever e atualizar o método de verificação dos dados relativos ao RNB dos Estados-Membros nos futuros ciclos plurianuais, visando continuar a simplificar o processo e reduzir o período durante o qual estes dados podem ser alterados após o final do ciclo.

Prazo: até ao final de 2024 (fim do ciclo de verificação em curso)

Recomendação 3.2 – Medidas adicionais necessárias para tratar adequadamente o impacto da globalização no RNB

a) O Tribunal recomenda que a Comissão deve, em cooperação com as autoridades responsáveis pelas estatísticas dos Estados-Membros, continuar a melhorar a forma de captar o impacto da globalização nas contas nacionais, de modo a dar resposta à reserva relativa ao RNB neste domínio formulada desde 2018.

b) Caso o impacto nas contas nacionais de levantar a referida reserva apresente diferenças substanciais entre Estados-Membros, a Comissão deve reavaliar a qualidade dos dados relativos ao RNB dos anos anteriores, a fim de informar a autoridade orçamental das possíveis implicações das estatísticas revistas daí resultantes na parte das receitas do orçamento desde 2010.

Prazo: até meados de 2023

Recomendação 3.3 – Fiabilidade das declarações de RPT dos Países Baixos

O Tribunal recomenda que os Países Baixos devem assegurar que as suas declarações mensais e trimestrais de RPT são fiáveis, corrigindo as atuais insuficiências no sistema informático aduaneiro no respeitante à falta de pista de auditoria, ao risco de dupla contabilização e à repartição incorreta de pagamentos parciais.

Prazo: até ao final de 2022

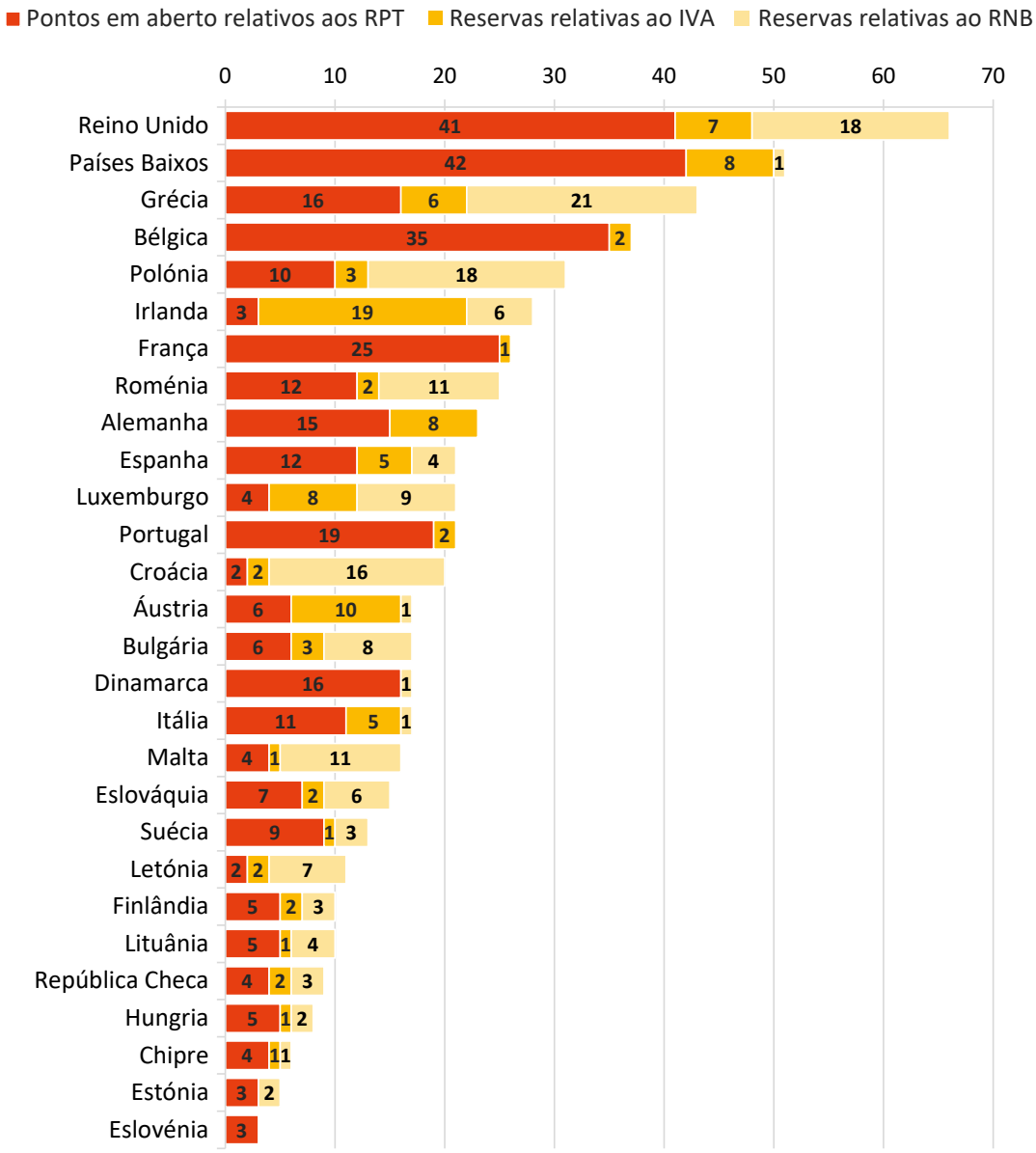
Anexos

Anexo 3.1 – Resultados dos testes das operações no domínio das receitas

	2020	2019
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações	**55**	55
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	**Isentas de erros materiais**	Isentas de erros materiais

Fonte: TCE.

Anexo 3.2 – Número de reservas pendentes relativas ao RNB e ao IVA e pontos em aberto relativos aos RPT, por Estado-Membro, em 31 de dezembro de 2020

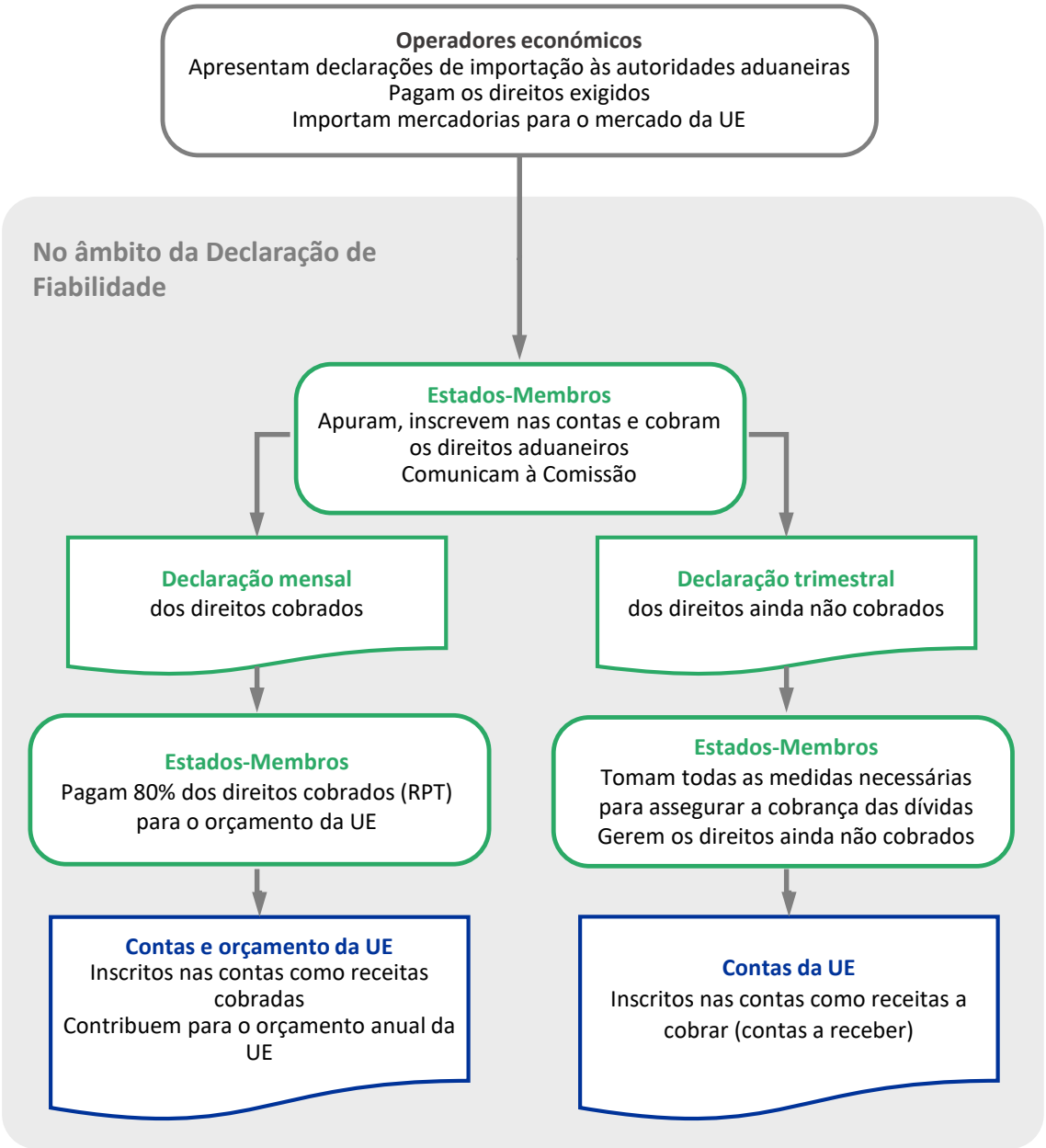


	Pontos em aberto relativos aos RPT	Reservas relativas ao IVA	Reservas relativas ao RNB
TOTAL em 31.12.2020	**326**	**104**	**157**
TOTAL em 31.12.2019	356	95	29

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão[27].

[27] Os números das reservas relativas ao RNB apenas representam as reservas específicas das operações respeitantes aos dados compilados em 2010 em componentes específicas das contas nacionais no Estado-Membro em causa. Existem também cinco reservas transversais para cada Estado-Membro e para o Reino Unido, uma reserva específica dos processos relativa ao RNB que abrange os dados do RNB do Reino Unido em 2016-2020 e uma reserva geral para França.

Anexo 3.3 – Processo de elaboração das declarações de RPT relativas aos direitos (cobrados e ainda não cobrados) e sua inscrição nas contas e no orçamento da UE



Fonte: TCE, com base na legislação e nas regras da UE em vigor.

Anexo 3.4 – Seguimento das recomendações anteriores

Seguimento das recomendações anteriores no domínio das receitas

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	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **RPT** **Recomendação 1** Até ao final de 2020, melhorar o acompanhamento dos fluxos de importação, incluindo uma maior utilização de técnicas de pesquisa de dados, para analisar padrões pouco habituais e as causas subjacentes, e agir rapidamente para garantir que os montantes de RPT devidos são disponibilizados.			X			
	Recurso próprio baseado no IVA **Recomendação 2** Até ao final de 2019, rever o quadro de controlo vigente e documentar melhor a sua aplicação na verificação dos cálculos realizados pelos Estados-Membros quanto às taxas médias ponderadas utilizadas para obter as bases harmonizadas do IVA.		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			
2018	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 1** Até ao final de 2020, aplicar uma avaliação dos riscos mais estruturada e documentada para o planeamento das inspeções dos RPT, incluindo uma análise ao nível de risco de cada Estado-Membro e aos riscos relativos à elaboração das contabilidades A e B.			X			
	Recomendação 2 Até ao final de 2020, reforçar o âmbito dos controlos mensais e trimestrais das declarações de RPT das contabilidades A e B pela realização de uma análise mais aprofundada das alterações inabituais para garantir uma reação rápida em caso de possíveis anomalias.			X			

Fonte: TCE.

Notas sobre a análise do Tribunal aos progressos realizados:

Relatório Anual relativo a 2017

Recomendação 1

A Comissão (DG BUDG) utiliza atualmente as bases de dados THESEUS e Surveillance II para acompanhar as tendências de subavaliação nos Estados-Membros. Em dezembro de 2020, a DG BUDG criou uma nova equipa de análise de dados para prestar apoio às decisões em matéria de política aduaneira e à estratégia de execução. Porém, ainda não foram definidas as responsabilidades da equipa, a frequência da análise dos dados e a utilização dessa análise.

A Comissão (DG TAXUD) começou a pôr em prática várias ferramentas que melhorarão a análise dos dados sobre fluxos de importação. No entanto, considera que o acompanhamento destes fluxos não melhorará significativamente até à entrada em funcionamento da base de dados Surveillance III[28], o que não deverá suceder antes de janeiro de 2023.

Em 2019, os serviços da Comissão (DG BUDG, DG TAXUD e OLAF) agregaram recursos em conjunto para realizar um projeto-piloto designado "Capacidade Analítica Conjunta", com a finalidade de estudar a utilização de técnicas de exploração/análise de dados. O seguimento desta ação está em curso.

Em setembro de 2020, a Comissão publicou o plano de ação no domínio aduaneiro (relativo ao período entre 2020 e 2024), que prevê o desenvolvimento da análise de dados a nível da UE. O Tribunal foi informado de que a Comissão prevê executar totalmente a recomendação em causa até ao final de 2022.

Recomendação 2

A Comissão (DG BUDG) reviu os procedimentos de controlo com que verifica os cálculos dos Estados-Membros relativos à taxa média ponderada (TMP) do IVA, o que melhorou a transparência, a rastreabilidade e a continuidade dos controlos. Não obstante, o Tribunal constatou que não está devidamente demonstrada a avaliação do impacto das potenciais insuficiências das contas nacionais (cobertas por reservas gerais relativas ao RNB) no cálculo da TMP.

[28] Ver caixa 3.2 do Relatório Anual relativo a 2019.

Relatório Anual relativo a 2018

Recomendação 1

O Tribunal congratula-se com a maior formalização da avaliação dos riscos introduzida pela Comissão (DG BUDG) para o planeamento das inspeções dos RPT. No entanto, constatou que o quadro de avaliação dos riscos ainda não apresenta a avaliação do nível de risco de cada Estado-Membro. As áreas temáticas selecionadas para as inspeções dos RPT ainda não se baseiam numa avaliação mais ampla dos riscos aduaneiros, designadamente o seu impacto e a sua probabilidade.

Recomendação 2

O âmbito dos controlos mensais e trimestrais das declarações de direitos cobrados e ainda não cobrados (contabilidade A e B) realizados pela Comissão (DG BUDG) para detetar tendências invulgares não foi reforçado em conformidade com a recomendação do Tribunal. Estes controlos continuam a limitar-se em geral à verificação da coerência das declarações de RPT mensais e trimestrais. A análise destas declarações é igualmente utilizada para preparar as inspeções anuais dos RPT. Em 2020, a Comissão (DG BUDG) começou a realizar auditorias documentais e inspeções casuísticas, visando reagir às tendências emergentes que afetam a gestão dos RPT, tais como os riscos relacionados com a subavaliação de importações em alguns Estados-Membros.

Capítulo 4

Competitividade para o crescimento e o emprego

Índice

	Pontos
Introdução	4.1.-4.5.
Breve descrição	4.2.-4.4.
Âmbito e método da auditoria	4.5.
Regularidade das operações	4.6.-4.22.
Os custos de pessoal continuam a constituir a principal fonte de erro, nomeadamente nas despesas de investigação	4.13.-4.17.
Questões relacionadas com a subcontratação	4.18.-4.21.
Tipos de erros noutros custos diretos	4.22.
Análise das informações sobre a regularidade facultadas pela entidade auditada	4.23.-4.29.
A amostragem ao nível das declarações de custos auditadas nem sempre estava em conformidade com os procedimentos estabelecidos	4.27.
Apesar das melhorias introduzidas pela Comissão, a taxa de erro representativa poderá estar subestimada	4.28.-4.29.
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	4.30.-4.37.
Conclusão e recomendações	4.38.-4.42.
Conclusão	4.38.-4.40.
Recomendações	4.41.-4.42.
Anexos	
Anexo 4.1 – Resultados dos testes das operações no domínio da "Competitividade para o crescimento e o emprego"	
Anexo 4.2 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio da "Competitividade para o crescimento e o emprego"	

Introdução

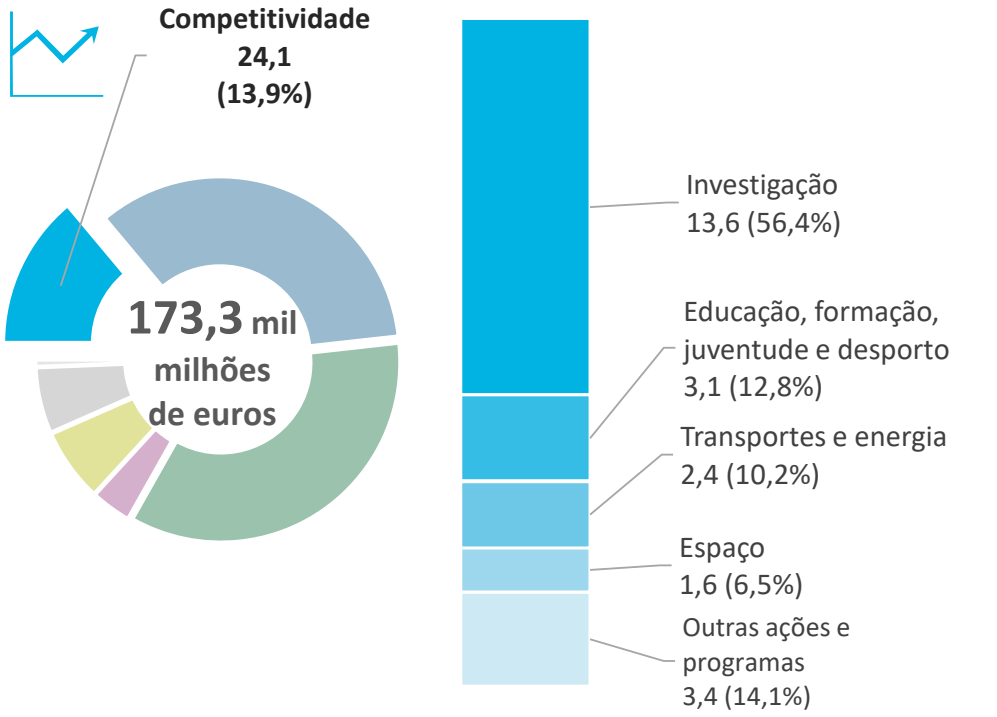
4.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à sub-rubrica 1a "Competitividade para o crescimento e o emprego" do Quadro Financeiro Plurianual (QFP1a). A ***caixa 4.1*** mostra uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta sub-rubrica em 2020.

Caixa 4.1

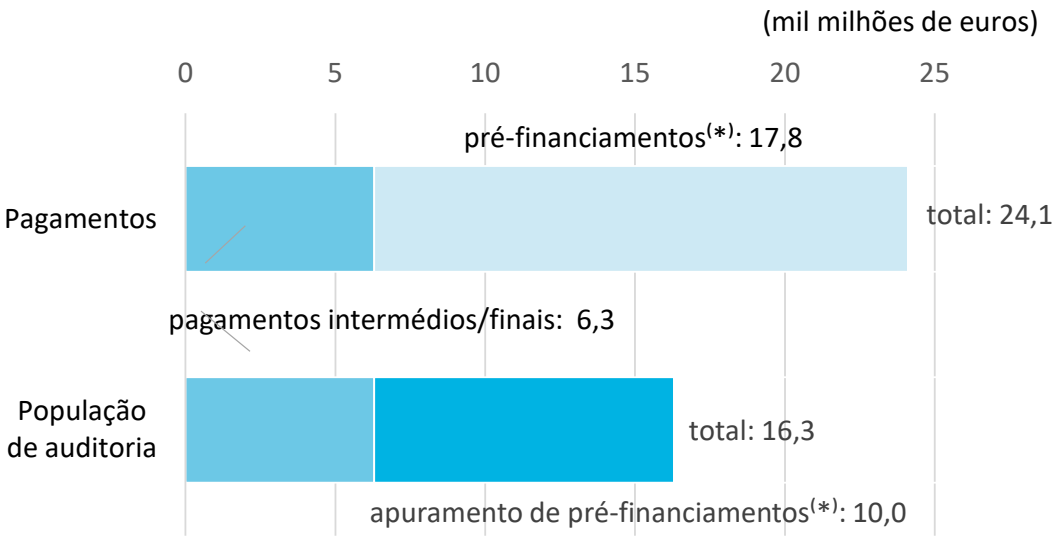
QFP1a "Competitividade para o crescimento e o emprego" – Repartição de 2020

Pagamentos de 2020 em percentagem do orçamento da UE e repartição

(mil milhões de euros)



População de auditoria em 2020 em comparação com os pagamentos



(*) Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto ***11*** do ***anexo 1.1***).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2020.

Breve descrição

4.2. Os programas financiados no âmbito da "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.

4.3. Os principais programas são o Horizonte 2020[1] no domínio da investigação e da inovação (e o seu antecessor, o Sétimo Programa-Quadro[2] – 7º PQ) e o Erasmus+ para a educação, a formação, a juventude e o desporto. A sub-rubrica QFP1a abrange igualmente grandes projetos de infraestruturas como, por exemplo, os programas espaciais Galileo (o sistema global de navegação por satélite da UE) e EGNOS (o Sistema Europeu Complementar Geoestacionário de Navegação), bem como a contribuição da UE para o Reator Termonuclear Experimental Internacional (ITER) e o Mecanismo Interligar a Europa (MIE). Inclui também instrumentos financeiros como o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE).

[1] Programa-Quadro de Investigação e Inovação, 2014-2020 (Horizonte 2020).

[2] Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, 2007-2013.

4.4. A maioria das despesas destes programas é gerida diretamente pela Comissão, incluindo através das agências de execução, e consiste em subvenções concedidas a beneficiários públicos ou privados que participam em projetos. A Comissão concede adiantamentos aos beneficiários após a assinatura da convenção de subvenção e reembolsa os custos financiados pela UE que estes declaram, deduzindo os adiantamentos. No caso do programa Erasmus+, as despesas são maioritariamente geridas por agências nacionais em nome da Comissão (cerca de 80% das subvenções).

Âmbito e método da auditoria

4.5. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no ***anexo 1.1***, o Tribunal examinou os seguintes aspetos desta sub-rubrica do QFP em 2020:

a) uma amostra de 133 operações, tal como definido no ponto ***9*** do ***anexo 1.1***. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações de despesas desta sub-rubrica. Era composta por 84 operações no domínio da investigação e inovação (80 no âmbito do Horizonte 2020 e 4 do 7º PQ) e 49 operações relativas a outros programas e atividades, designadamente o MIE, o Erasmus+, instrumentos financeiros e os programas espaciais. Os beneficiários auditados estavam localizados em 22 Estados-Membros e no Reino Unido, bem como em cinco países terceiros. O objetivo da auditoria era apresentar uma apreciação específica desta sub-rubrica do QFP e contribuir para a Declaração de Fiabilidade global, conforme descrito no ***anexo 1.1***;

b) as informações sobre a regularidade constantes dos Relatórios Anuais de Atividades da Direção-Geral da Investigação e da Inovação (DG RTD), da Direção-Geral das Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias (DG CNECT) e da Agência de Execução para a Inovação e as Redes (INEA), que a Comissão incluiu posteriormente no seu Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE);

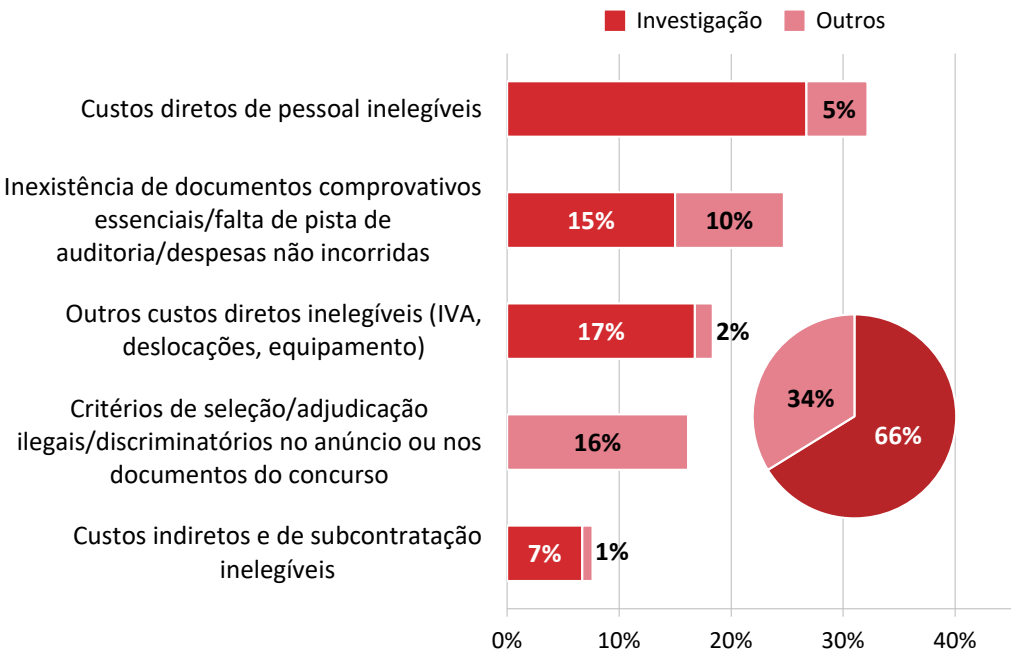
c) a execução, pela Comissão, de ações destinadas a dar resposta às questões assinaladas pelo Tribunal em anos anteriores relativamente à fiabilidade do seu trabalho de auditoria *ex post* sobre a regularidade das despesas no âmbito do Horizonte 2020. O Tribunal foca estas questões todos os anos, com vista a eventualmente poder utilizar melhor, no futuro, as informações disponíveis sobre a regularidade.

Regularidade das operações

4.6. Os resultados dos testes às operações são resumidos no ***anexo 4.1***. Das 133 operações examinadas, 64 (48%) apresentavam erros. Com base nos 37 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 3,9%[3]. A ***caixa 4.2*** mostra a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2020, distinguindo entre as operações no âmbito da investigação e as restantes.

Caixa 4.2

Repartição do nível de erro estimado por tipo de erro



Fonte: TCE.

[3] O cálculo do erro efetuado pelo Tribunal assenta numa amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95%, que o nível de erro na população se situe entre 1,9% e 5,8% (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

4.7. As despesas do 7º PQ e do Horizonte 2020 continuam a ser de risco mais elevado e a principal fonte de erros detetados. O Tribunal detetou erros quantificáveis relativos a custos inelegíveis em 28 das 84 operações de investigação e inovação incluídas na amostra. Estes erros representam 66% do nível de erro estimado pelo Tribunal para esta sub-rubrica em 2020.

4.8. O Tribunal comunicou anteriormente informações sobre as melhorias introduzidas na conceção do programa e na estratégia de controlo da Comissão relativamente ao Horizonte 2020[4]. Algumas simplificações facilitaram a vida dos beneficiários e contribuíram para reduzir o risco de erro. No entanto, os resultados do trabalho de auditoria do Tribunal e a própria estimativa da Comissão (ver ponto ***4.32***) mostram que não reduziram a taxa de erro para um nível inferior ao limiar de materialidade de 2%.

4.9. No caso dos outros programas e atividades, o Tribunal detetou erros quantificáveis em nove das 49 operações da amostra, nomeadamente:

a) um caso de irregularidade num procedimento de contratação pública (MIE);

b) a falta de preenchimento de uma condição essencial para o pagamento[5] (Programa Serviços Europeus de Emprego);

c) custos incorridos fora do período de elegibilidade do projeto (Programa Estatístico Europeu);

d) custos de pessoal inelegíveis (Programa de Investigação do Fundo de Investigação do Carvão e do Aço e MIE).

---

[4] Por exemplo, ponto 5.13 do Relatório Anual relativo a 2018 e Relatório Especial 28/2018, "A maioria das medidas de simplificação introduzidas no Horizonte 2020 facilitou a vida dos beneficiários, mas ainda é possível melhorar".

[5] O beneficiário auditado não solicitou aos futuros empregadores dos candidatos a emprego uma declaração escrita declarando que a política de emprego da empresa não cobria os custos de relocalização. O objetivo desta declaração é evitar o duplo financiamento destes custos.

4.10. A Comissão tinha aplicado medidas corretivas que afetaram diretamente seis das operações incluídas na amostra. Essas medidas foram pertinentes para os cálculos do Tribunal, pois reduziram o nível de erro estimado para este capítulo em 0,12 pontos percentuais. Em 14 casos de erros quantificáveis cometidos pelos beneficiários finais, os procedimentos de controlo instituídos pela Comissão não conseguiram evitar ou detetar e corrigir os erros antes de as despesas serem aceites. A maioria dos erros não detetados dizia respeito a custos de pessoal. Se a Comissão ou os auditores contratados pelos beneficiários[6] tivessem utilizado devidamente todas as informações ao seu dispor, o nível de erro estimado para este capítulo teria sido inferior em 1,6 pontos percentuais.

4.11. No que diz respeito às despesas de investigação, os auditores contratados pelos próprios beneficiários no final de um projeto apresentam certificados de demonstrações financeiras, que visam ajudar a Comissão a verificar se os custos declarados nas demonstrações financeiras são elegíveis. Porém, o Tribunal tem repetidamente assinalado insuficiências nestes certificados[7] e constatou que dez dos 14 casos de erros quantificáveis detetáveis não tinham sido encontrados pelos auditores que apresentaram os certificados.

4.12. Além disso, certas categorias de custos unitários, como os custos de fornecimento de acesso transnacional a infraestruturas de investigação, não são testados pelos auditores contratados, uma vez que a Comissão não exige que efetuem este tipo de controlo. Embora os custos unitários sejam geralmente menos propensos a erros do que o reembolso dos custos reais, o número de unidades declaradas pode ainda assim ser incorreto, como demonstrado pelas auditorias do Tribunal. Por conseguinte, é pouco provável que estes erros sejam detetados pelo sistema de controlo da Comissão.

---

[6] Um dos elementos do sistema de controlo da Comissão é constituído pelos certificados de demonstrações financeiras emitidos pelos auditores contratados pelos beneficiários (ver ponto ***4.11***).

[7] Pontos 5.15 do Relatório Anual relativo a 2018 e 4.10 do Relatório Anual relativo a 2019.

Os custos de pessoal continuam a constituir a principal fonte de erro, nomeadamente nas despesas de investigação

4.13. As regras aplicáveis à declaração dos custos de pessoal no âmbito do Horizonte 2020 permanecem complexas, apesar dos esforços de simplificação, e o cálculo destes custos continua a ser uma importante fonte de erro nas declarações de despesas. Tal como referido em relatórios anuais anteriores[8] e no Relatório Especial 28/2018, em alguns aspetos a metodologia de cálculo dos custos de pessoal tornou-se mais complexa no âmbito do Horizonte 2020, o que aumentou o risco de erro. Das 28 operações afetadas por erros quantificáveis na amostra de operações de investigação, 20, ou seja, mais de 70%, diziam respeito à aplicação incorreta da metodologia de cálculo dos custos de pessoal.

4.14. O Tribunal salientou, em relatórios anuais anteriores[9], que a regra que obriga à utilização da taxa horária anual do exercício financeiro encerrado mais recente para a declaração dos custos relativos ao exercício seguinte (não encerrado) pode dar origem a erros. Além disso, quando o pessoal trabalhou exclusivamente num determinado projeto, esta regra cria encargos administrativos adicionais para os beneficiários e afeta os custos que serão reembolsados. A taxa histórica acima referida não refletirá qualquer aumento salarial no ano seguinte. Por isso, os beneficiários muitas vezes não respeitam esta regra e declaram os custos reais incorridos no ano de comunicação de informações não encerrado. O Tribunal encontrou nove exemplos deste tipo em 2020.

4.15. Os beneficiários não podem declarar custos salariais reais para o exercício em curso, a menos que utilizem a taxa horária mensal. Contudo, as auditorias do Tribunal revelaram que os cálculos envolvidos nesta opção são demasiado complexos e, por conseguinte, raramente são corretos. A principal dificuldade reside na afetação dos pagamentos gerados durante um período superior a um mês (como o subsídio de férias e o décimo terceiro mês) aos meses em que foram efetivamente auferidos. Os beneficiários cometem frequentemente erros nesta atribuição, distorcendo assim as taxas mensais.

---

[8] Pontos 5.34 (2017), 5.16 (2018) e 4.11 (2019) e Recomendação 1 (2017), que ainda não foi totalmente executada.

[9] Pontos 5.17 (2018) e 4.12 (2019).

4.16. Outros erros menos frequentes nos custos de pessoal incluíram a utilização de custos salariais teóricos em vez de valores reais, elementos salariais inelegíveis, horas de trabalho inelegíveis fora do período de elegibilidade do projeto e declarações incorretas de custos relativos ao pessoal destacado de partes terceiras associadas.

4.17. No que respeita ao registo do tempo de trabalho, devido às simplificações introduzidas pela Comissão no Horizonte 2020, o Tribunal observou menos casos de incumprimento dos requisitos formais. Todavia, o controlo que efetuou das folhas de presença comparando-as com os registos de ausências e os feriados oficiais revelou que, em muitos casos, o pessoal ainda declarou horas de trabalho nos projetos financiados durante ausências, feriados e fins de semana. A má qualidade dos sistemas aumenta o risco de os registos de horas subjacentes não serem fiáveis e de haver sobredeclaração de custos. Num caso, o beneficiário não apresentou qualquer registo do tempo de trabalho, pelo que o Tribunal considerou inelegíveis todos os custos de pessoal.

Questões relacionadas com a subcontratação

4.18. Quando da assinatura de uma convenção de subvenção com a Comissão, os beneficiários devem indicar explicitamente quais as partes do trabalho que serão objeto de subcontratação, de modo que os custos correspondentes sejam elegíveis e que seja assegurada a melhor relação custo-benefício. A distinção entre trabalho próprio e subcontratado é igualmente importante para determinar a elegibilidade para declaração dos custos indiretos: os beneficiários não têm o direito de declarar estes custos nos casos em que as tarefas são subcontratadas, ao passo que podem declarar 25% dos custos de pessoal para as tarefas que executam eles próprios.

4.19. No seu trabalho, o Tribunal detetou vários casos em que os beneficiários não tinham pessoal suficiente e tinham contratado consultores externos. No entanto, não tinham comunicado previamente este facto à Comissão e tinham declarado o custo dos serviços dos consultores como custos de pessoal próprio, juntamente com a taxa fixa correspondente para os custos indiretos. Nestes casos, o Tribunal concluiu que todos os custos em questão eram inelegíveis.

4.20. Este tipo de erro dizia respeito, na sua maioria, a beneficiários privados, para os quais é prática comum utilizar os serviços de outras empresas. Estes beneficiários nem sempre estavam cientes da diferença de tratamento dos custos diretos com pessoal e dos custos dos consultores externos no âmbito dos programas financiados pela UE (Horizonte 2020 e MIE). O risco de tais erros é particularmente elevado nas PME, que são fortemente incentivadas a participar em programas de investigação, mas podem ter poucos ou nenhuns funcionários. A ***caixa 4.3*** apresenta um exemplo desta situação.

Caixa 4.3

Exemplo de custos de subcontratação declarados como custos diretos de pessoal que originam custos indiretos inelegíveis

Uma das PME auditadas era na realidade uma empresa de fachada. Não dispunha de pessoal ou de instalações próprias. O endereço da empresa era a residência privada de um dos proprietários da PME. A empresa recorreu aos serviços de *freelancers* que trabalhavam noutras partes do país ou no estrangeiro. Declarou os pagamentos efetuados aos *freelancers* como custos diretos de pessoal. No que diz respeito ao seu próprio trabalho no projeto, os proprietários celebraram acordos de consultoria com a sua própria empresa. Faturaram os seus serviços à empresa e, subsequentemente, solicitaram o reembolso à UE a taxas quase três vezes superiores às taxas estabelecidas no âmbito do Horizonte 2020 para os proprietários de PME que não recebem salário. Em resultado da classificação incorreta dos custos de subcontratação como custos de pessoal, a empresa também solicitou indevidamente 115 000 euros de custos indiretos para o pessoal e as instalações que não tinha.

4.21. Os beneficiários têm igualmente dificuldade em compreender a diferença entre a subcontratação de tarefas da ação[10] e o fornecimento de "outros bens e serviços"[11], o que conduz a uma classificação incorreta dos custos nas suas declarações e tem um impacto no seu direito a custos indiretos, tal como descrito no ponto ***4.18***.

Tipos de erros noutros custos diretos

4.22. Os tipos de erros detetados nas outras categorias de custos incluíam custos de equipamento inelegíveis, IVA dedutível, custos não incorridos, deslocações não relacionadas com o projeto e taxas de câmbio incorretas. A ***caixa 4.4*** apresenta um exemplo de uma declaração de custos que contém vários destes erros.

Caixa 4.4

Um exemplo de múltiplos erros num único pedido

Um beneficiário no setor da energia declarou custos de pessoal, equipamento e outros custos. Declarou mais de 1 500 horas trabalhadas em fins de semana e feriados por dois empregados, mais de 90 000 euros de custos de amortização de equipamento que não possuía e 20% de IVA dedutível inelegível sobre os custos de bens consumíveis. O beneficiário aplicou igualmente taxas de câmbio incorretas diferentes para os custos incorridos na moeda local.

[10] Os subcontratos são celebrados para a execução de tarefas da ação, ou de partes das mesmas, referidas na descrição da ação.

[11] Contratos de aquisição de bens, obras ou serviços que não estejam relacionados com a execução de tarefas no âmbito da ação mas que sejam necessários para a sua execução. Esta categoria abrange elementos não relacionados com a investigação, tais como a compra de bens consumíveis, os custos de divulgação, a tradução, a organização de eventos, etc.

Análise das informações sobre a regularidade facultadas pela entidade auditada

4.23. A Comissão recorre aos resultados dos seus trabalhos de auditoria *ex post* como base de cálculo do montante em risco no momento do pagamento, que apresenta nos RAA das Direções-Gerais. Cerca de 20% das auditorias *ex post* de toda a família Horizonte 2020 são realizadas pelo Serviço de Auditoria Comum da DG RTD e 80% efetuadas, em nome desse serviço, por empresas privadas de auditoria[12] selecionadas no âmbito de um procedimento de concurso. O Serviço de Auditoria Comum elabora a sua amostra representativa das declarações de despesas aprovadas para a auditoria *ex post* com intervalos de cerca de 18 meses.

4.24. Nos relatórios anuais relativos a 2018 e 2019, o Tribunal examinou uma amostra aleatória de 20 auditorias *ex post* constantes da amostra representativa da Comissão de pagamentos no âmbito do Horizonte 2020. O Tribunal realizou este trabalho com vista a eventualmente poder utilizar melhor, no futuro, as informações disponíveis sobre a regularidade. Das 40 auditorias que examinou relativas aos dois anos, o Tribunal não pôde basear-se nas conclusões em 17 casos[13].

4.25. Em 2020, o Tribunal realizou uma análise dos procedimentos de auditoria *ex post* da Comissão, a fim de efetuar o seguimento das insuficiências que tinha detetado em anos anteriores e que tinham sido objeto de recomendações nos seus relatórios anuais relativos a 2018 e 2019. O Tribunal constatou que o Serviço de Auditoria Comum tomou medidas para melhorar a qualidade das suas auditorias *ex post* através, por exemplo, do aumento dos requisitos de qualidade relativos às empresas privadas de auditoria no último concurso, lançado em 2020, e da prestação de formação regular a estas empresas e aos seus próprios auditores.

---

[12] Empresas de auditoria externas que aplicam a mesma metodologia de auditoria do Serviço de Auditoria Comum.

[13] Pontos 5.33 do Relatório Anual relativo a 2018 e 4.27 do Relatório Anual relativo a 2019.

4.26. Para as nove auditorias *ex post* selecionadas de forma representativa (relativas a 11 declarações de custos) iniciadas em 2019 ou 2020 e concluídas em 2020, o Tribunal verificou se os procedimentos de amostragem foram cumpridos e se o Serviço de Auditoria Comum reviu as listas de controlo de auditoria normalizadas que devem ser preenchidas para cada auditoria. O Tribunal selecionou igualmente uma amostra aleatória de 10 auditorias, nas quais verificou a forma como o Serviço de Auditoria Comum aplicou as correções à metodologia de cálculo da taxa de erro.

A amostragem ao nível das declarações de custos auditadas nem sempre estava em conformidade com os procedimentos estabelecidos

4.27. O Tribunal constatou que os verificadores de qualidade do Serviço de Auditoria Comum não controlaram a amostragem realizada internamente ou por auditores externos para as suas auditorias. Em dois casos, detetou uma violação das regras de amostragem do Serviço de Auditoria Comum e, na maioria dos casos, constatou que as informações necessárias à repetição da amostragem apenas estavam disponíveis ao nível dos auditores e não tinham sido solicitadas pelos verificadores do Serviço de Auditoria Comum. Além disso, o Tribunal constatou que o Serviço de Auditoria Comum não verifica se as empresas privadas de auditoria preencheram as listas de controlo de auditoria normalizadas que este serviço concebeu para documentar o trabalho de auditoria.

Apesar das melhorias introduzidas pela Comissão, a taxa de erro representativa poderá estar subestimada

4.28. A fim de corrigir a questão metodológica anteriormente suscitada pelo Tribunal, que levou a uma subavaliação da taxa de erro[14], o Serviço de Auditoria Comum calculou um complemento com base em 790 auditorias encerradas em 2020. A sua aplicação resultou num aumento da taxa de erro de 0,41 pontos percentuais, que foi divulgado nos Relatórios Anuais de Atividades examinados (ver ponto ***4.30***). O Tribunal não detetou quaisquer diferenças significativas na repetição de 10 cálculos. Porém, o Tribunal constatou que, em dois dos 10 casos, os procedimentos de amostragem não cumpriam plenamente as regras de amostragem do Serviço de Auditoria Comum para as auditorias *ex post* no âmbito do Horizonte 2020.

4.29. A fim de dar resposta às constatações quantitativas das análises do Tribunal relativas a 2018 e 2019 referentes a 40 auditorias *ex post*, o Serviço de Auditoria Comum calculou um aumento adicional de 0,13 pontos percentuais na taxa de erro representativa. Este aumento não foi explicitamente divulgado nos RAA. O Tribunal reconhece os esforços do Serviço de Auditoria Comum para quantificar o impacto, apesar de a taxa revista não ter em conta o facto de este tipo de erros poder também ter ocorrido nas auditorias *ex post* não analisadas pelo TCE. Algumas das constatações do Tribunal basearam-se igualmente em aspetos qualitativos, tais como insuficiências nos procedimentos de auditoria. Por conseguinte, a taxa de erro poderá estar subestimada.

[14] A taxa de erro foi calculada como uma percentagem de todos os custos aceites e não do montante efetivamente auditado, o que significa que, no cálculo do erro, o denominador era mais elevado, subestimando a taxa de erro; ver ponto 5.34 do Relatório Anual relativo a 2018.

Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação

4.30. Os Relatórios Anuais de Atividades (RAA) examinados pelo Tribunal[15] refletem as informações disponíveis e apresentam uma avaliação correta da gestão financeira das respetivas Direções-Gerais e Agência de Execução no que se refere à regularidade das operações subjacentes relativas às despesas da sub-rubrica QFP1a.

4.31. O trabalho de auditoria do 7º PQ está concluído. Os RAA da DG RTD e da DG CNECT confirmam que a taxa de erro residual cumulativa para o 7º PQ é superior a 2%[16]. Devido ao limiar *de minimis* para as reservas financeiras[17] introduzido em 2019, nenhuma das Direções-Gerais comunicou uma reserva quantificada. O mesmo se aplica ao Programa de Investigação do Fundo de Investigação do Carvão e do Aço (3,13%) gerido pela DG RTD.

4.32. No que diz respeito ao Horizonte 2020, a DG RTD comunicou uma taxa de erro representativa esperada de 2,95% para todas as Direções-Gerais e outros organismos da UE que gerem as despesas de investigação da União. A taxa de erro residual é de 2,24% para a DG RTD e de 2,20% para a DG CNECT. As auditorias *ex post* subjacentes às taxas de erro abrangeram os pagamentos efetuados no período de 2014-2019. Os resultados da auditoria a ambas as Direções-Gerais sugerem que a taxa de erro se manterá dentro do intervalo de 2% a 5% definido pela Comissão. Esta considera que não é necessário estabelecer uma reserva para as despesas do Horizonte 2020, já que a tendência está a evoluir para o objetivo final de uma taxa de erro residual de 2% para o programa.

---

[15] DG RTD, DG CNECT e INEA.

[16] 3,51% para a DG RTD e 3,22% para a DG CNECT.

[17] As reservas quantificadas emitidas no RAA sobre as taxas de erro residual superiores ao limiar de materialidade de 2% são consideradas "não substanciais" no caso de segmentos que representem menos de 5% do total dos pagamentos de uma Direção-Geral e tenham um impacto financeiro inferior a 5 milhões de euros.

4.33. No que diz respeito aos programas PCI e MIE, a DG CNECT comunicou taxas de erro residual cumulativas que excedem de longe o limiar de materialidade de 2% (7,6% e 4,75%). Porém, tendo em conta o valor muito baixo dos pagamentos e o reduzido impacto financeiro, não foi formulada qualquer reserva sobre estes programas, em conformidade com o limiar *de minimis* para as reservas financeiras.

4.34. No seu RAA, a INEA comunicou uma taxa de erro residual de 2,45% para o Horizonte 2020 e de 4,73% para a vertente telecomunicações do MIE. A INEA não emitiu reservas, fosse a respeito do Horizonte 2020, devido ao limiar de materialidade aplicado pela Comissão ao programa, fosse a respeito da vertente telecomunicações do MIE, devido ao limiar *de minimis*.

4.35. No seu RAA relativo a 2020, a DG RTD divulgou ter 22 recomendações do SAI em aberto. Quatro delas foram classificadas como "muito importantes"; duas diziam respeito à estratégia de auditoria *ex post* do Serviço de Auditoria Comum e as outras duas à gestão dos peritos. Todas as recomendações em atraso foram executadas e os planos de ação para todas as recomendações em aberto foram finalizados e aprovados.

4.36. O SAI concluiu que os sistemas de controlo interno em vigor para os processos que auditou são eficazes na DG CNECT, tal como na INEA, exceto no que se refere à recomendação muito importante resultante da auditoria. Esta recomendação diz respeito à metodologia de auditoria *ex post* da INEA para avaliar a legalidade e regularidade das alterações aos contratos de execução.

4.37. O Tribunal analisou as informações constantes do RAGE relativo a 2020 elaborado pela Comissão relativas à estimativa do risco no momento do pagamento nos domínios de intervenção ao abrigo da QFP1a. A Comissão não calcula uma taxa única para a sub-rubrica QFP1a, mas antes duas taxas: uma para os domínios "Investigação, indústria, espaço, energia e transportes" (1,8%) e outra para "Outras políticas internas" (1,3%). Com base nos dados da Comissão, o Tribunal calculou que a taxa da sub-rubrica 1a do QFP no seu todo seria de 1,6%. Esta percentagem é inferior ao limiar de materialidade e ao intervalo da estimativa do Tribunal para o nível de erro. Por conseguinte, na opinião do Tribunal, apesar das medidas já aplicadas pela Comissão, esta taxa continua a estar subestimada.

Conclusão e recomendações

Conclusão

4.38. Globalmente, as provas de auditoria obtidas pelo Tribunal e apresentadas no presente capítulo indicam que o nível de erros nas despesas da "Competitividade para o crescimento e o emprego" no seu conjunto é significativo. Nesta sub-rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro global estimado se situa em 3,9% (ver ***anexo 4.1***). Os resultados do Tribunal indicam que o nível de erro continua elevado nas despesas de investigação e inovação, que foram a principal fonte de erros, especialmente nos custos de pessoal, e muito mais reduzido nos restantes domínios da sub-rubrica.

4.39. A Comissão tomou medidas para melhorar a qualidade das suas auditorias *ex post*. Todavia, a sua supervisão e revisão das mesmas continuam a apresentar insuficiências. A Comissão reviu o método de cálculo da taxa de erro representativa para o Horizonte 2020, conduzindo a um aumento de 0,41 pontos percentuais.

4.40. O risco estimado no momento do pagamento apresentado no relatório anual sobre a gestão e a execução (1,6%, de acordo com o novo cálculo efetuado pelo Tribunal) é inferior ao limiar de materialidade e ao intervalo da estimativa do nível de erro.

Recomendações

4.41. No ***anexo 4.2*** são apresentadas as constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às recomendações formuladas nos relatórios anuais relativos a 2018 e 2019 que deviam ser executadas até 2020[18]. A Comissão executou totalmente quatro recomendações e duas na maior parte dos aspetos.

4.42. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2020, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

[18] As recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2017 exigiam que fossem tomadas medidas até ao final de 2018. Por conseguinte, o Tribunal procedeu ao seu seguimento no Relatório Anual relativo a 2018.

Recomendação 4.1

Alargar o âmbito dos certificados de demonstrações financeiras de modo a incluir categorias de custos unitários para o novo Programa-Quadro de Investigação, o Horizonte Europa, a fim de aumentar o nível de deteção e correção de erros nos custos unitários.

Prazo: 2022

Recomendação 4.2

Executar ações, incluindo uma revisão periódica das principais causas de erro nas demonstrações financeiras, fornecendo orientações sobre questões complexas, como as regras de subcontratação, e realizando campanhas de informação a fim de reduzir a taxa de erro no Horizonte 2020.

Prazo: 2021

Recomendação 4.3

Continuar a melhorar a qualidade das auditorias *ex post*, colmatando as insuficiências dos procedimentos de amostragem ao nível das declarações de custos e aplicando as correções ao método de cálculo dos erros no âmbito do Horizonte Europa.

Prazo: 2022

Anexos

Anexo 4.1 – Resultados dos testes das operações no domínio da "Competitividade para o crescimento e o emprego"

	2020	2019
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações	**133**	130
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	**3,9%**	4,0%
Limite superior de erro	5,8%	
Limite inferior de erro	1,9%	

Anexo 4.2 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio da "Competitividade para o crescimento e o emprego"

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			
2018	Até 2020, a Comissão deve: **Recomendação 1** Realizar controlos mais direcionados das declarações de custos apresentadas pelas PME e pelos novos operadores e melhorar a sua campanha de informação sobre as regras de financiamento, visando estes importantes beneficiários.		X				
	Até ao final de 2020, a Comissão deve: **Recomendação 2** Para o próximo Programa-Quadro de Investigação, continuar a simplificar as regras de cálculo dos custos de pessoal, avaliar o valor	X[19]					

[19] A Comissão elaborou a proposta legislativa para o Horizonte Europa, segundo a qual o conceito de horas produtivas e os vários métodos normativos para calcular os custos de pessoal são suprimidos, sendo proposto um cálculo único e mais simples baseado numa taxa diária. Este cálculo é efetuado por ano civil e deixa de se basear no último exercício financeiro encerrado. Quanto às grandes infraestruturas de investigação, esta complexa categoria de custos é substituída por "bens e serviços faturados internamente", para os quais as condições de elegibilidade têm em consideração as práticas habituais de contabilidade de custos dos beneficiários.

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			
	acrescentado do mecanismo relativo aos custos das grandes infraestruturas de investigação e analisar formas de melhorar a sua metodologia.						
	Até meados de 2020, a Comissão deve: **Recomendação 3** No Horizonte 2020, dar resposta às observações formuladas no contexto da análise do Tribunal às auditorias *ex post* quanto à documentação, à coerência da amostragem e à comunicação de informações, bem como à qualidade dos procedimentos de auditoria.		X[20]				
	Recomendação 4 Dar prontamente resposta às constatações do Serviço de Auditoria Interna da Comissão no respeitante: aos sistemas de controlo interno da EACEA relativos ao processo de gestão das subvenções concedidas pelo programa Erasmus+.	X[21]					

[20] A Comissão introduziu medidas para melhorar a qualidade do procedimento de auditoria *ex post*, mas mantêm-se algumas insuficiências (ver pontos ***4.24*** e ***4.27*** a ***4.28***). O Tribunal irá verificar a eficácia destas medidas nos próximos anos.

[21] No seu seguimento encerrado em janeiro de 2021, o SAI concluiu positivamente sobre a execução das suas recomendações.

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			
2018	**Recomendação 4** Dar prontamente resposta às constatações do Serviço de Auditoria Interna da Comissão no respeitante: ao acompanhamento do cumprimento das obrigações contratuais e dos requisitos de comunicação de informações em matéria de divulgação e exploração dos projetos de investigação e inovação.	X[22]					
2019	Até ao final de 2020, a Comissão deve: **Recomendação 3** Continuar a simplificar as regras relativas aos custos de pessoal no âmbito do próximo Programa-Quadro de Investigação (Horizonte Europa).	X[23]					

Fonte: TCE.

[22] No seu seguimento encerrado em abril de 2021, o SAI concluiu positivamente sobre a execução das suas recomendações.

[23] Ver nota de rodapé [19].

Capítulo 5

Coesão económica, social e territorial

Índice

	Pontos
Introdução	5.1.-5.12.
Breve descrição	5.2.-5.5.
Objetivos e instrumentos de despesas da política de coesão	5.2.-5.5.
Âmbito e método da auditoria	5.6.-5.12.
Regularidade das operações, RAA e outros mecanismos de governação	5.13.-5.61.
Resultados dos testes das operações e da análise/repetição dos trabalhos de auditoria por parte do Tribunal	5.14.-5.36.
Projetos e custos inelegíveis	5.18.-5.26.
Infrações às regras do mercado interno	5.27.-5.34.
Falta de documentos comprovativos essenciais	5.35.-5.36.
Avaliação do trabalho das autoridades de auditoria pelo Tribunal	5.37.-5.49.
O trabalho de garantia da Comissão e a comunicação da taxa de erro residual nos seus Relatórios Anuais de Atividades	5.50.-5.61.
Conclusão e recomendações	5.62.-5.68.
Conclusão	5.62.-5.65.
Recomendações	5.66.-5.68.
Anexos	
Anexo 5.1 – Resultados dos testes das operações	
Anexo 5.2 – Informações sobre as ações da UE nos 27 Estados-Membros e no Reino Unido (2014-2020)	
Anexo 5.3 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio da "Coesão económica, social e territorial"	

Introdução

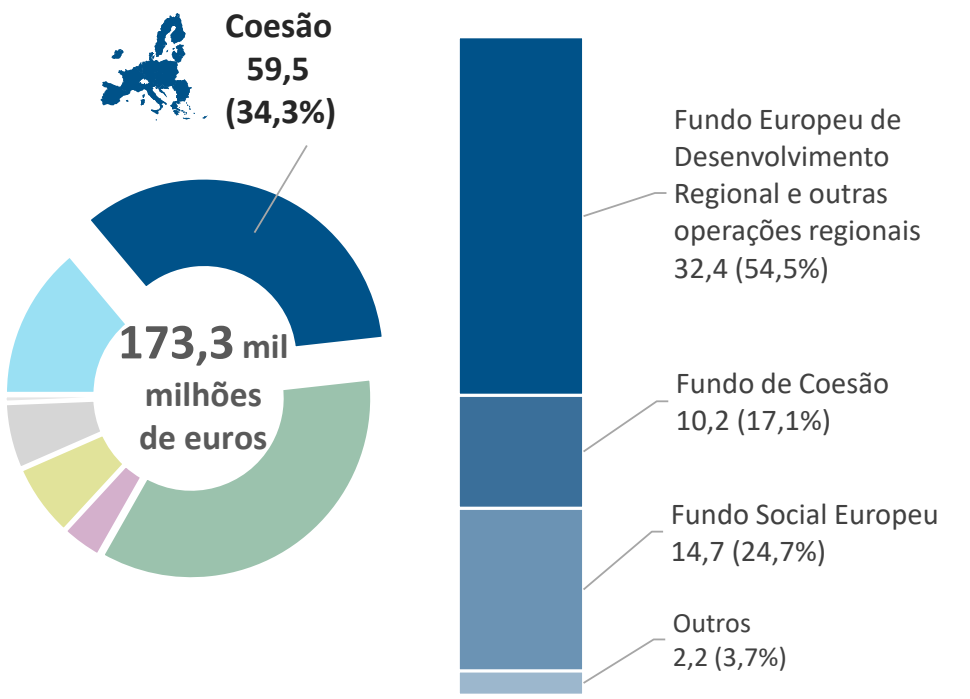
5.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à sub-rubrica 1b do QFP "Coesão económica, social e territorial". A ***caixa 5.1*** mostra uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2020. Para mais informações sobre a população de auditoria de 2020, ver o ponto ***5.7***.

Caixa 5.1

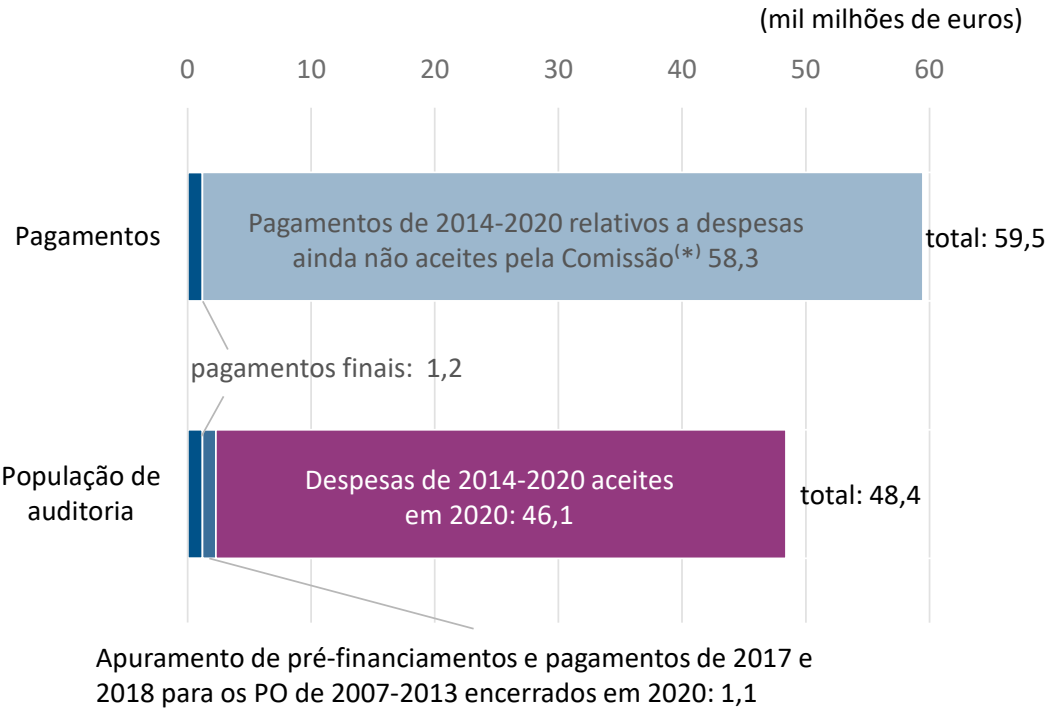
Sub-rubrica 1b do QFP "Coesão económica, social e territorial" – repartição de 2020

Pagamentos de 2020 em percentagem do orçamento da UE e repartição por fundo

(mil milhões de euros)



População de auditoria em 2020 comparada com os pagamentos



(*) O valor de 58,3 mil milhões de euros é constituído por adiantamentos anuais e pagamentos intermédios para o período de programação de 2014-2020 que não estavam incluídos nas contas subjacentes aos pacotes de garantia que a Comissão aceitou em 2020. Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto **11** do ***anexo 1.1***), estes pagamentos são considerados pré-financiamentos e, por conseguinte, não fizeram parte da população de auditoria para o Relatório Anual relativo a 2020. Serão incluídos na população de auditoria do Tribunal no ano em que a Comissão aceitar as contas correspondentes (por exemplo, na Declaração de Fiabilidade de 2021 relativa aos pagamentos pertencentes ao exercício contabilístico de 2019/2020).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2020.

Breve descrição

Objetivos e instrumentos de despesas da política de coesão

5.2. As despesas realizadas no âmbito desta sub-rubrica visam reduzir as disparidades de desenvolvimento entre os diferentes Estados-Membros e regiões da

UE, através do reforço da competitividade de todas as regiões[1]. Estes objetivos são executados:

a) através dos seguintes fundos/instrumentos em regime de gestão partilhada:

— o *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)*, que tem por objetivo corrigir os principais desequilíbrios regionais através de apoio financeiro à criação de infraestruturas e de investimentos produtivos geradores de emprego, essencialmente por empresas;

— o *Fundo de Coesão*, que, a fim de promover o desenvolvimento sustentável, financia projetos no domínio do ambiente e dos transportes, nos Estados-Membros com um *RNB per capita* inferior a 90% da média da UE;

— o *Fundo Social Europeu (FSE)*, que visa promover um elevado nível de emprego e a criação de mais e melhores empregos, nomeadamente através de medidas da *Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ)*, orientada para as regiões com uma elevada taxa de desemprego dos jovens[2];

— outros instrumentos de menor dimensão, como o *Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD)*;

b) através de uma contribuição do Fundo de Coesão para o *Mecanismo Interligar a Europa (MIE)*, que é gerido diretamente pela Comissão e financia projetos pertencentes às *redes transeuropeias*[3].

---

[1] Ver os artigos 174º a 178º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO C 326 de 26.10.2012, p. 47).

[2] O FEDER, o Fundo de Coesão e o FSE são três dos cinco *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento*, que, no seu conjunto, são objeto do Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (*Regulamento Disposições Comuns*). Os outros dois FEEI são abordados no ***capítulo 6*** do presente relatório.

[3] Regulamento (UE) nº 1316/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento (UE) nº 913/2010 e revoga os Regulamentos (CE) nº 680/2008 e (CE) nº 67/2010 (JO L 348 de 20.12.2013, p. 129).

5.3. No âmbito desta sub-rubrica, os Estados-Membros apresentam *programas operacionais* (PO) plurianuais no início de cada *período de programação*, para todo o período de vigência do QFP. Após aprovação pela Comissão, a responsabilidade pela execução de um PO é partilhada entre a Comissão (DG Política Regional e Urbana - DG REGIO - e DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão - DG EMPL) e o Estado-Membro. Os *beneficiários* recebem o reembolso através das autoridades dos Estados-Membros, e o orçamento da UE cofinancia os custos elegíveis das operações aprovadas em conformidade com os termos do PO. As *autoridades de gestão* procedem a verificações a fim de evitar a certificação à Comissão de despesas inelegíveis.

5.4. O quadro revisto de controlo e de garantia em vigor no período de programação de 2014-2020[4] tem por objetivo garantir que a *taxa de erro residual*[5] nas contas anuais dos PO se mantém inferior ao *limiar de materialidade* de 2% definido no regulamento aplicável[6]. Para garantir que, depois das verificações das autoridades de gestão, não permanece qualquer nível significativo de irregularidades nas contas a certificar à Comissão, o quadro de controlo e de garantia prevê os seguintes três elementos:

— o trabalho realizado pelas *autoridades de auditoria* sobre as despesas incluídas nas contas anuais. Este trabalho resulta num relatório anual de controlo que é apresentado pelos Estados-Membros à Comissão no âmbito dos seus *pacotes de garantia*. Nele é indicada a taxa de erro residual para o PO (ou grupo de PO) e um parecer de auditoria sobre a regularidade das despesas declaradas e a eficácia do funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo;

---

[4] O Tribunal apresentou informações exaustivas sobre o quadro de controlo e de garantia dos FEEI, incluindo um cronograma, nos seus Relatórios Anuais relativos a 2017 (pontos 6.5 a 6.15) e 2018 (figura 6.1).

[5] Nos seus RAA, a Comissão refere-se à "taxa de risco residual" quando trata do encerramento do período de programação de 2007-2013 e à "taxa de erro residual total" quando trata do período de programação de 2014-2020. No presente capítulo, o Tribunal refere-se a ambas como "taxa(s) de erro residual".

[6] Artigo 28º, nº 11, do Regulamento Delegado (UE) nº 480/2014 da Comissão, de 3 de março de 2014, que completa o Regulamento Disposições Comuns (JO L 138 de 13.5.2014, p. 5).

— a aprovação anual das contas. Para o efeito, a Comissão efetua principalmente controlos administrativos da integralidade e exatidão das contas para que as possa aprovar e liberar o montante de 10% retido previamente como garantia[7];

— controlos documentais realizados pela Comissão a cada pacote de garantia e auditorias de *conformidade* selecionadas nos Estados-Membros. A Comissão procede a estes controlos para tirar conclusões sobre as taxas de erro residual comunicadas pelas autoridades de auditoria e validá-las, publicando-as em seguida, juntamente com uma média ponderada destinada a servir como indicador-chave de desempenho, nos seus *Relatórios Anuais de Atividades* (RAA) do ano seguinte.

5.5. O processo conducente ao *encerramento* dos PO do período de programação de 2007-2013 era, em grande medida, comparável ao descrito no ponto ***5.4***.

Âmbito e método da auditoria

5.6. O objetivo do Tribunal era contribuir para a Declaração de Fiabilidade global, conforme descrito no ***anexo 1.1***, e avaliar a regularidade das despesas efetuadas no âmbito da sub-rubrica 1b do QFP. Ao ter em conta as características do quadro de controlo e de garantia para este domínio de despesas, o Tribunal pretendeu também avaliar o grau de confiança que pode ser depositado no trabalho realizado pelas autoridades de auditoria e pela Comissão.

5.7. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no ***anexo 1.1***, o Tribunal examinou os seguintes aspetos desta sub-rubrica do QFP em 2020:

— uma amostra de 227 operações, concebida para ser estatisticamente representativa do conjunto de todas as operações de despesas desta sub-rubrica do QFP. A amostra era constituída por 213 operações cujas despesas tinham sido certificadas em pacotes de garantia e de encerramento (todas previamente verificadas por uma autoridade de auditoria), bem como oito *instrumentos financeiros* e cinco projetos do MIE geridos diretamente pela Comissão;

— o trabalho realizado pelas autoridades de auditoria para validar as informações contidas nos 29 pacotes de garantia/encerramento a que as 213 operações previamente verificadas diziam respeito;

[7] Ver o artigo 130º do Regulamento Disposições Comuns, que limita o reembolso dos pagamentos intermédios a 90%.

— o trabalho da Comissão para examinar e validar as taxas de erro residual comunicadas nos pacotes de garantia relativos a 2014-2020 e o seu trabalho de auditoria sobre os aspetos de regularidade desses pacotes;

— as informações relativas à regularidade contidas nos RAA da DG REGIO e da DG EMPL e posteriormente incluídas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE)* elaborado pela Comissão.

5.8. A população de auditoria do Tribunal (48,4 mil milhões de euros) foi constituída pelas despesas do período de 2014-2020 incluídas nos pacotes de garantia aceites para o exercício contabilístico de 2018/2019, pelas despesas do período de 2007-2013 incluídas nos pacotes de encerramento dos PO encerrados pela Comissão em 2020 e pelas dotações do Fundo de Coesão para o MIE.

5.9. Em 2020, a Comissão aprovou contas com despesas relativas a 407 dos 418 PO aprovados (44,5 mil milhões de euros). Estas contas eram provenientes de pacotes de garantia apresentados pelos 27 Estados-Membros e pelo Reino Unido para o período de programação de 2014-2020. Os Estados-Membros comunicaram pagamentos aos *destinatários finais*, ou a favor destes, através de instrumentos financeiros, no exercício contabilístico de 2018/2019, ao abrigo de 87 desses PO (1,6 mil milhões de euros). Além disso, a Comissão encerrou total ou parcialmente[8] 24 dos restantes 101 PO (liquidando 889 milhões de euros) do período de programação de 2007-2013, ficando em aberto 77 PO (dos quais 63 foram parcialmente encerrados) três anos após o encerramento do período de programação. A contribuição do Fundo de Coesão para o MIE ascendeu a cerca de 1,4 mil milhões de euros.

5.10. A amostra de 213 operações com despesas certificadas em pacotes de garantia e de encerramento foi recolhida pelo Tribunal em duas etapas. Primeiro selecionou 29 pacotes (26 do período de programação de 2014-2020 e três do de 2007-2013), abrangendo 41 PO. Desses 29 pacotes, foram então retiradas para amostragem operações que tinham sido controladas pelas autoridades de auditoria.

[8] Se permanecerem em aberto questões com um impacto significativo, a Comissão liquida apenas o montante não contestado. O saldo é liquidado e o PO encerrado quando todas as questões pendentes tiverem ficado resolvidas.

5.11. Parte da amostra era constituída por oito instrumentos financeiros do período de 2014-2020 a partir dos quais tinham sido efetuados pagamentos aos destinatários finais, ou a favor destes, no exercício contabilístico de 2018/2019. Foram examinados 60 empréstimos, 18 garantias, 2 *investimentos em capitais próprios* e 9 elementos de custos relacionados com as comissões de gestão cobradas pelos intermediários financeiros.

5.12. O ***anexo 5.2*** mostra a repartição da amostra de operações do período de programação de 2014-2020 e o número de erros quantificáveis detetados nos 27 Estados-Membros e no Reino Unido.

Regularidade das operações, RAA e outros mecanismos de governação

5.13. Esta parte do capítulo é composta por três subsecções. A primeira diz respeito aos testes realizados na amostra deste ano, composta por 227 operações, com vista a obter informações sobre as principais fontes de erro. A segunda subsecção refere-se à avaliação, por parte do Tribunal, dos trabalhos das autoridades de auditoria e a terceira incide no trabalho da Comissão. A conclusão do Tribunal sobre as informações relativas à regularidade das despesas no domínio da coesão constantes dos RAA das duas DG responsáveis e do RAGE baseiam-se nas constatações apresentadas nestas três subsecções.

Resultados dos testes das operações e da análise/repetição dos trabalhos de auditoria por parte do Tribunal

5.14. Os resultados dos testes das operações efetuados pelo Tribunal são resumidos no ***anexo 5.1***. Nas 227 operações que examinou, o Tribunal constatou e quantificou 23 erros que não tinham sido detetados pelas autoridades de auditoria. Tendo em conta os 64 erros encontrados anteriormente por estas autoridades e as correções aplicadas pelas autoridades responsáveis pelos programas (num montante total de 834 milhões de euros para o conjunto dos dois períodos de programação), o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 3,5%[9].

5.15. Em relação às 213 operações da amostra do Tribunal retirada dos pacotes de garantia/encerramento, as autoridades de auditoria tinham comunicado erros quantificáveis em 64. Estes erros diziam respeito a custos inelegíveis (43), contratação pública (21), erros contabilísticos e de cálculo (6), auxílios estatais (2) e documentação comprovativa em falta (1)[10]. Os Estados-Membros aplicaram correções financeiras, extrapolando-as se necessário, com vista a reduzir as taxas de erro residual para um nível inferior ou igual ao limiar de materialidade de 2%.

---

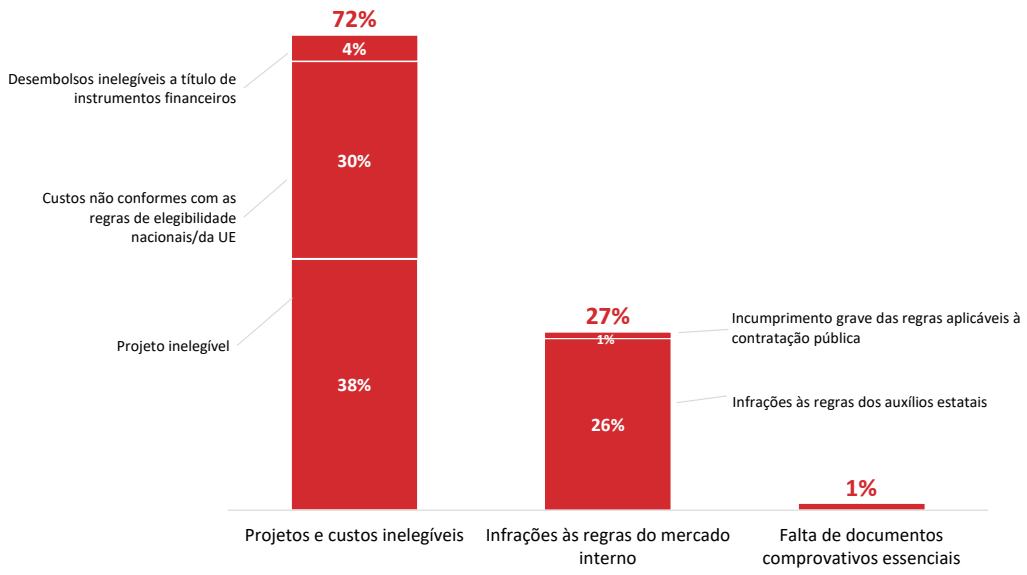
[9] O cálculo do erro efetuado pelo Tribunal assenta numa amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95%, que o nível de erro na população se situe entre 0,9% e 6,1% (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

[10] Uma única operação pode estar afetada por mais de um tipo de erro.

5.16. A ***caixa 5.2*** mostra a repartição dos erros detetados pelo Tribunal por categoria (antes de correções financeiras). Os projetos e custos inelegíveis, as infrações às regras do mercado interno (em especial o incumprimento das regras em matéria de auxílios estatais) e a falta de documentos comprovativos essenciais foram os que mais contribuíram para o nível de erro estimado pelo Tribunal. Os pontos ***5.18*** a ***5.36*** apresentam mais informações sobre estes erros.

Caixa 5.2

Repartição dos erros detetados pelo Tribunal



Fonte: TCE.

5.17. O número e o impacto dos erros detetados demonstram que os controlos existentes ainda não atenuam suficientemente o elevado risco intrínseco de erro neste domínio. Esta situação diz especialmente respeito às autoridades de gestão cujas verificações são ineficazes para prevenir ou detetar irregularidades nas despesas declaradas pelos beneficiários. Outros erros resultam de decisões tomadas pelas próprias autoridades de gestão.

Projetos e custos inelegíveis

5.18. Quando declaram despesas à Comissão, as autoridades dos Estados-Membros certificam que estas foram efetuadas em conformidade com as regras aplicáveis a nível nacional e da UE, e que a ajuda foi concedida a beneficiários e operações que cumpriam os requisitos de elegibilidade do PO.

5.19. Os projetos e custos inelegíveis são o erro mais frequente detetado pelas autoridades de auditoria. De acordo com os seus relatórios, utilizando uma tipologia comum acordada com a Comissão[11], 46% de todos os erros encontrados durante o exercício contabilístico de 2018/2019 eram deste tipo.

5.20. O Tribunal detetou despesas inelegíveis em 13 operações examinadas. Estes casos representaram 57% dos erros quantificáveis que constatou, ou seja, cerca de 1,4 pontos percentuais do nível de erro estimado. As principais causas da inelegibilidade das despesas dizem respeito a elementos de custos ou participantes dos projetos que não cumpriam as regras aplicáveis. A ***caixa 5.3*** apresenta um exemplo desta situação.

Caixa 5.3

Custos de pessoal inelegíveis

Num projeto de investigação na Polónia, os custos de pessoal relativos ao gestor do projeto foram integralmente imputados ao projeto. No entanto, a convenção de subvenção previa que a gestão do projeto fosse coberta por uma taxa fixa para os custos indiretos, razão pela qual os custos relativos ao gestor do projeto não deviam ter sido declarados separadamente e são inelegíveis.

O Tribunal encontrou também custos inelegíveis em declarações de custos de Portugal e da Alemanha.

[11] Ver caixas 6.5 e 5.7 dos Relatórios Anuais relativos a 2018 e 2019, respetivamente.

5.21. O Tribunal detetou três projetos que receberam ajuda no período de programação de 2014-2020, embora não preenchessem as condições de elegibilidade dos PO correspondentes. Estes projetos representaram 13% de todos os erros quantificáveis detetados pelo Tribunal, o equivalente a cerca de 1,5 pontos percentuais do nível de erro estimado. A ***caixa 5.4*** apresenta um exemplo de um projeto inelegível.

Caixa 5.4

Exemplo com duas operações inelegíveis ao abrigo do PO

O artigo 125º, nº 4, do RDC prevê que as autoridades de gestão só podem selecionar e financiar operações elegíveis nos termos do PO correspondente. O Tribunal auditou o PO do FSE em Espanha no domínio da educação, da formação e do emprego, cujo objetivo específico consistia em aumentar a empregabilidade e a possibilidade de contratar pessoas que possuem muito pouca ou nenhuma experiência profissional, através de ações que combinam formação e emprego e de tipos de contratos com formação integrada. Por conseguinte, todas as operações devem combinar o emprego com uma componente específica de formação.

Duas das operações examinadas pelo Tribunal diziam respeito à concessão de isenções de pagamento de contribuições à segurança social a empregadores que contratam trabalhadores com deficiência ao abrigo de uma lei nacional adotada em 2006. Uma vez que estas duas operações não incluíam uma componente de formação, o Tribunal considerou que não eram elegíveis no âmbito deste PO.

Estas operações poderiam ter sido elegíveis ao abrigo de outro PO do FSE, relativo à inclusão social e à economia social. Contudo, as autoridades espanholas já tinham afetado integralmente o orçamento referente a esse PO.

5.22. No caso dos instrumentos financeiros, as despesas inelegíveis assumem principalmente a forma de desembolsos a destinatários finais inelegíveis ou para investimentos inelegíveis. O Tribunal detetou erros deste tipo em quatro desembolsos de três dos oito instrumentos examinados. Os intermediários financeiros tinham aprovado três investimentos sem confirmar o estatuto de PME dos destinatários, pelo que o Tribunal considera que estes investimentos não são elegíveis. Os restantes investimentos não cumpriam outros requisitos de elegibilidade nacionais. Estas quatro irregularidades representaram 0,2 pontos percentuais do nível de erro estimado pelo Tribunal para este capítulo.

5.23. Os beneficiários utilizaram *opções de custos simplificados (OCS)* para 60 operações ou 26% da amostra do Tribunal, aplicando taxas fixas, tabelas normalizadas de custos unitários ou uma combinação de ambas. As OCS podem reduzir a carga administrativa dos beneficiários e são consideradas menos propensas a erros. As regras da UE exigem que a metodologia para a sua utilização seja previamente estabelecida, devendo ser justa, verificável e equitativa. Este ano, o Tribunal detetou erros relacionados com OCS em duas operações, nenhum dos quais era quantificável.

A aplicação do artigo 14º, nº 1, do Regulamento FSE conduziu a um desequilíbrio excessivo a favor de um Estado-Membro no primeiro ano de execução

5.24. Regra geral, a Comissão reembolsa os Estados-Membros pelos pagamentos que efetuaram aos beneficiários das despesas em que estes incorrem quando da execução das operações. Para o FSE, a Comissão pode também definir tabelas normalizadas de custos unitários e montantes fixos para os reembolsos destes pagamentos[12]. Este ano, pela primeira vez, a amostra do Tribunal incluiu um PO (em Itália) em que esta opção de reembolso foi aplicada. Esta questão dizia respeito a cinco operações deste PO.

5.25. Os beneficiários destas cinco operações declararam corretamente os custos elegíveis com base num método de custos simplificados determinado pela autoridade de gestão. No entanto, em cada caso, o montante declarado pela autoridade de gestão à Comissão foi calculado com base nas tabelas normalizadas de custos unitários da Comissão[13]. Em consequência, os montantes certificados à Comissão e pagos pelo orçamento da UE no período contabilístico de 2018/2019 para cada operação abrangida foram superiores em mais de 20% aos montantes acordados e pagos aos beneficiários. Este mecanismo gerou um desequilíbrio a favor do Estado-Membro de mais de 43 milhões de euros até à data no período de 2014-2020.

---

[12] Artigo 14º, nº 1, do Regulamento (UE) nº 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Social Europeu e que revoga o Regulamento (CE) nº 1081/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 470).

[13] Regulamento Delegado (UE) 2017/2016 da Comissão, de 29 de agosto de 2017, que altera o Regulamento Delegado (UE) 2015/2195 da Comissão que completa o Regulamento (UE) nº 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Social Europeu no que respeita à definição de tabelas normalizadas de custos unitários e montantes fixos para reembolso das despesas dos Estados-Membros pela Comissão (JO L 298 de 15.11.2017, p. 1).

5.26. Embora os dois métodos de cálculo sejam diferentes, cobrem essencialmente os mesmos custos. Por este motivo, o montante do financiamento da UE recebido por um Estado-Membro e posteriormente pago aos beneficiários não deve ser fundamentalmente diferente. Na sua forma atual, as tabelas normalizadas de custos unitários da Comissão para este PO italiano são demasiado generosas para o Estado-Membro.

Infrações às regras do mercado interno

5.27. Este ano, o Tribunal constatou 11 infrações às regras do mercado interno, quatro das quais eram quantificáveis. Cinco das infrações diziam respeito aos auxílios estatais e seis à contratação pública.

A maioria dos erros em matéria de auxílios estatais ainda diz respeito à falta de um efeito de incentivo

5.28. A menos que estejam aquém do limite *de minimis*, os auxílios estatais são, em princípio, incompatíveis com o mercado interno, na medida em que podem distorcer as trocas comerciais entre Estados-Membros. Existem, no entanto, exceções a esta regra, nomeadamente se o projeto estiver abrangido pelo *Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC)*[14] ou se a Comissão der especificamente a sua aprovação.

5.29. Este ano, o Tribunal identificou cinco projetos que infringiam as regras da UE relativas aos auxílios estatais. O Tribunal considera que dois deles (um projeto do Fundo de Coesão e outro do FEDER) não deviam ter obtido qualquer financiamento público da UE e/ou do Estado-Membro. Representaram 1,0 pontos percentuais do nível de erro estimado. O Tribunal não quantificou os outros três erros, que não tiveram qualquer impacto no nível de financiamento público. A Comissão elaborou um plano de ação (plano de ação comum em matéria de auxílios estatais 2018-2022) para reforçar a sensibilização e as informações das autoridades de auditoria. É fundamental que o plano seja bem executado para corrigir as insuficiências na aplicação das regras neste domínio.

[14] Regulamento (UE) nº 651/2014 da Comissão, de 17 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107º e 108º do Tratado (JO L 187 de 26.6.2014, p. 1) (RGIC).

5.30. Três erros (dois dos quais eram quantificáveis) diziam respeito à falta de efeito de incentivo. As regras da UE permitem auxílios estatais apenas se estes subsidiarem atividades que não seriam realizadas de outro modo. Considera-se automaticamente que os regimes ao abrigo do RGIC tiveram um efeito de incentivo se os trabalhos começarem após a data do pedido de financiamento[15]. Esta questão tem sido uma das principais causas de erros em matéria de auxílios estatais nos últimos três anos. A ***caixa 5.5*** apresenta um exemplo proveniente da auditoria deste ano.

Caixa 5.5

Exemplo da falta de um efeito de incentivo

Na Letónia, uma grande empresa investiu na recuperação de energia térmica para utilização nas suas instalações de produção. Antes de apresentar a candidatura do projeto, o beneficiário já tinha concluído um procedimento de contratação, celebrado um contrato de fornecimento e pago um primeiro adiantamento ao fornecedor. Esta situação confirma que o investimento teve início antes mesmo de o beneficiário se candidatar a financiamento da União, o qual, por conseguinte, não teve qualquer efeito de incentivo, tal como definido na legislação da UE.

O Tribunal detetou outra operação em Portugal que era inelegível devido à falta de um efeito de incentivo.

Os Estados-Membros detetaram muitos erros na contratação pública

5.31. A contratação pública constitui um instrumento fundamental para uma utilização económica e eficiente do erário público e para o estabelecimento do mercado interno. O Tribunal examinou 126 procedimentos de contratação para empreitadas de obras, prestação de serviços e fornecimento de bens. A grande maioria dizia respeito a projetos cofinanciados por PO do FEDER e do Fundo de Coesão.

[15] Artigo 6º do RGIC.

5.32. Em seis procedimentos de contratação, o Tribunal constatou o incumprimento das regras nacionais e/ou da UE aplicáveis à contratação pública que as autoridades de auditoria não tinham detetado. Um caso foi uma infração grave que afetou o resultado do procedimento, o que foi comunicado pelo Tribunal como um erro quantificável. Representou 4% de todos os erros quantificáveis que o Tribunal detetou, ou seja, cerca de 0,1 pontos percentuais do nível de erro estimado. Os erros que o Tribunal não quantificou diziam respeito à utilização de critérios ou especificações técnicas que impediram certas empresas de apresentarem propostas.

5.33. A contratação pública é uma das principais fontes das irregularidades comunicadas pelas autoridades de auditoria. Estas autoridades detetaram 21 casos de incumprimento das regras aplicáveis à contratação pública nas operações examinadas pelo Tribunal e impuseram correções fixas que iam de 5% a 100%, conforme previsto numa decisão da Comissão[16]. Em termos de frequência, as infrações na contratação pública representam 18% de todos os erros comunicados pelas autoridades de auditoria no período contabilístico de 2018/2019, mas constituem na íntegra 41% do valor das irregularidades comunicadas.

5.34. O Tribunal constatou igualmente que, para além das infrações detetadas através de auditorias dos Estados-Membros e da Comissão, as autoridades responsáveis pelos programas aplicaram medidas corretivas também em resposta a questões sistémicas. Estas medidas corretivas permitem aos Estados-Membros substituir as despesas irregulares. Na ***caixa 5.6*** é apresentado um exemplo desta situação.

[16] Decisão da Comissão C(2013) 9527, substituída pela Decisão da Comissão C(2019) 3452, que estabelece as orientações para determinar as correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União devido ao incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratos públicos.

Caixa 5.6

Correções fixas horizontais para resolver insuficiências sistémicas nas verificações relativas à contratação pública

Em 2017, a Comissão realizou uma auditoria precoce e preventiva dos sistemas aplicados na Hungria, a fim de controlar se as verificações de gestão da contratação pública eram adequadas. A auditoria abrangeu o sistema de gestão e de controlo que a Hungria tinha instituído e estava a aplicar relativamente a seis PO. A Comissão identificou questões sistémicas transversais no que respeita às verificações *ex ante* da contratação pública. Além disso, constatou que as autoridades responsáveis pelos programas não tinham detetado ou tratado adequadamente várias irregularidades individuais. Concluiu pela aplicação de uma correção fixa de 10% a todos os contratos afetados pela falta de verificações *ex ante* adequadas. As correções abrangeram um período de quatro anos e tiveram um valor estimado de cerca de 770 milhões de euros. Por conseguinte, para os pacotes de garantia examinados, a Hungria retirou um montante de 149 milhões de euros de financiamento da UE no exercício contabilístico de 2018/2019.

Falta de documentos comprovativos essenciais

5.35. Os beneficiários e as *autoridades responsáveis pelos programas* nos Estados-Membros devem manter sistemas e procedimentos que assegurem uma pista de auditoria adequada, o que pressupõe a manutenção de registos documentais. A falta de documentos comprovativos e de informações constituiu 19% de todos os erros comunicados pelas autoridades de auditoria para o exercício contabilístico de 2018/2019.

5.36. Em seis operações examinadas pelo Tribunal estavam em falta informações ou documentos comprovativos. O Tribunal teve de quantificar quatro destes erros porque as autoridades responsáveis pelo programa ou os beneficiários não conseguiram apresentar documentos essenciais que demonstrassem o cumprimento das condições de elegibilidade. Três dos quatro casos diziam respeito a projetos do FSE do período de programação de 2007-2013. O resultado representou cerca de 17% das operações quantificadas pelo Tribunal e 0,1 pontos percentuais do nível de erro estimado.

Avaliação do trabalho das autoridades de auditoria pelo Tribunal

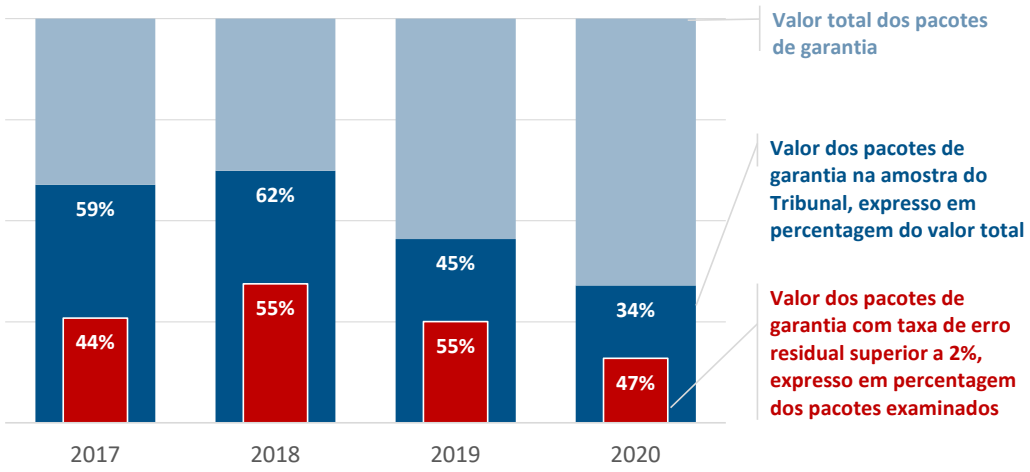
5.37. O trabalho das autoridades de auditoria é uma componente fundamental do quadro de garantia e de controlo das despesas no domínio da coesão. Desde 2017, o Tribunal avaliou o trabalho de 34 das 116 autoridades de auditoria, em 22 Estados-Membros, incluindo 21 autoridades de auditoria em 17 Estados-Membros este ano.

5.38. Em todos os pacotes de garantia e de encerramento examinados, as autoridades de auditoria tinham comunicado inicialmente uma taxa de erro residual igual ou inferior a 2%. Os erros adicionais que o Tribunal detetou na sua amostra de operações previamente verificadas pelas autoridades de auditoria, bem como os resultados dos trabalhos de auditoria e exames da Comissão, indicam que as taxas de erro residual comunicadas pelas autoridades de auditoria nem sempre eram fiáveis. O trabalho do Tribunal proporcionou elementos de prova suficientes para concluir que a taxa de erro residual era superior a 2% em 12 dos 26 pacotes de garantia (46%) examinados (47% das despesas da amostra).

5.39. Nos seus RAA, tendo em conta o seu próprio trabalho de auditoria e os resultados preliminares das auditorias do Tribunal, a Comissão ajustou a taxa de erro residual de 11 dos 12 pacotes de garantia constantes da amostra do Tribunal para mais de 2%.

5.40. Nos quatro anos em que o Tribunal tem analisado as despesas do período de 2014-2020, o valor dos pacotes de garantia em relação aos quais as autoridades de auditoria comunicaram taxas residuais não fiáveis inferiores a 2% foi constantemente de cerca de 50% das despesas selecionadas para auditoria (ver ***figura 5.1***). A percentagem de pacotes com uma taxa residual superior ao limiar de materialidade também tem sido sistematicamente de cerca de metade.

Figura 5.1 – Valor dos pacotes de garantia com uma taxa residual superior a 2%



Fonte: TCE.

5.41. O trabalho do Tribunal sobre os três pacotes de encerramento examinados do período de 2007-2013 resultou numa taxa de erro residual superior ao limiar de materialidade de 2% para dois deles.

Subsistem lacunas na execução e na documentação do trabalho das autoridades de auditoria

5.42. As normas internacionais de auditoria exigem que os auditores documentem os seus controlos e que indiquem referências claras de todos os documentos mais relevantes para as despesas auditadas[17]. Esta prática permite-lhes prestar contas do seu trabalho e contribui para que os avaliadores internos ou externos formulem uma conclusão sobre a extensão e a suficiência dos controlos. A existência de perguntas ou respostas insuficientes ou inadequadas nas listas de verificação aumenta o risco de não deteção de irregularidades.

5.43. No que respeita a 104 operações da amostra (49%), o Tribunal pôde retirar conclusões com base na análise que efetuou dos trabalhos das autoridades de auditoria. Constataram-se insuficiências ao nível do âmbito, qualidade e/ou documentação desses trabalhos relativamente a 109 operações (51%), pelo que o Tribunal teve de repetir os procedimentos de auditoria correspondentes. A principal razão para as lacunas foi a insuficiência da documentação de auditoria na posse das autoridades de auditoria.

[17] ISA 230 – Documentação da auditoria.

5.44. No caso de 43 operações (20% do total), o Tribunal foi obrigado a contactar os beneficiários para obter a documentação de auditoria necessária. O Tribunal detetou erros quantificáveis que não tinham sido previamente constatados pela autoridade de auditoria em 18 das 109 operações (em nove pacotes, incluindo sete para o período de programação de 2014-2020) em que repetiu uma auditoria.

As autoridades de auditoria devem acompanhar melhor o risco de fraude nas suas auditorias às operações

5.45. A legislação da UE define a fraude como uma infração deliberada que é, ou possa ser, lesiva do orçamento da União. As informações disponíveis mostram que o domínio da coesão apresenta um risco de fraude mais elevado do que outros domínios de intervenção[18]. Embora a deteção de fraudes não seja a responsabilidade principal dos auditores, estes devem estar atentos à existência de possíveis indicadores de fraude e conflitos de interesses. Tal como o Tribunal concluiu no seu relatório especial intitulado "Combater a fraude nas despesas da coesão da UE", os controlos no local efetuados pelas autoridades responsáveis pelos programas são o meio mais frequente de detetar a fraude[19].

5.46. Durante a sua análise do trabalho das autoridades de auditoria, o Tribunal avaliou se as listas de verificação que estas utilizavam para auditar as operações tinham adequadamente em conta o risco de fraude. O Tribunal constatou que apenas 21% das operações do período de 2014-2020 (40 das 192) foram auditadas utilizando uma lista de verificação com uma referência explícita ao risco de fraude.

5.47. As regras da UE exigem que os Estados-Membros comuniquem à Comissão todos os casos de suspeita de fraude. Em dois casos da amostra, o Tribunal constatou que inicialmente não cumpriram este requisito.

---

[18] Trigésimo primeiro relatório sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia - Luta contra a fraude - 2019 (COM(2020) 363 final).

[19] Relatório Especial 06/2019.

Não é fácil proceder ao seguimento dos montantes cuja avaliação está em curso

5.48. Nos termos do artigo 137º, nº 2, do RDC, os Estados-Membros podem excluir das suas contas montantes que tenham sido previamente incluídos num pedido de pagamento, mas relativamente aos quais esteja em curso uma avaliação da regularidade. Qualquer parte desses montantes que seja subsequentemente considerada regular pode ser incluída num futuro pedido de pagamento.

5.49. O formulário normalizado para a comunicação das contas não inclui uma secção pormenorizada para os montantes previstos no artigo 137º, nº 2. Os Estados-Membros devem divulgar estes montantes como um total, mas não ao nível de cada operação. É da competência da autoridade de certificação manter registos pormenorizados das operações e dos montantes cuja avaliação está em curso e verificar se estes são incluídos em pedidos de pagamento posteriores. Se for esse o caso, as despesas em causa devem ser sujeitas às mesmas verificações e controlos que quaisquer outras novas despesas[20]. O Tribunal constatou que a Comissão não dispõe de informações adequadas para acompanhar de forma suficiente se estes montantes têm o tratamento devido.

O trabalho de garantia da Comissão e a comunicação da taxa de erro residual nos seus Relatórios Anuais de Atividades

5.50. Os RAA constituem o principal instrumento das DG da Comissão para declararem se têm uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo asseguram a regularidade das despesas.

A Comissão aumentou o número de auditorias de conformidade

5.51. A fiabilidade das informações relativas à regularidade constantes dos RAA depende, em grande medida, da qualidade do trabalho das autoridades responsáveis pelos programas. A Comissão efetua auditorias de conformidade para analisar e avaliar a fiabilidade do trabalho das autoridades de auditoria. Tal como referido pela Comissão nos RAA, o objetivo destas auditorias é procurar obter uma garantia razoável de que nenhuma insuficiência grave nos sistemas de gestão e de controlo permanece por detetar, comunicar e, consequentemente, corrigir quando as contas lhe forem apresentadas.

[20] Ver a resposta da Comissão ao ponto 6.34 do Relatório Anual relativo a 2016.

5.52. Em 2020, a Comissão aumentou o número de auditorias de conformidade para 57 (25 pela DG REGIO e 32 pela DG EMPL), em comparação com 26 em 2019 e 2018. Em 38 destas auditorias, concluiu que as taxas de erro residual comunicadas nos relatórios anuais de controlo das autoridades de auditoria relativos ao exercício contabilístico de 2018/2019 foram subestimadas e, em consequência, aumentou essas taxas. Em 20 casos (11 na DG REGIO e nove na DG EMPL), esta subida colocou a taxa residual acima do limiar de materialidade de 2%.

5.53. As auditorias de conformidade da Comissão incidiram sobre 30 operações examinadas este ano pelo Tribunal (10 em 2019). Antes de o Tribunal iniciar a sua análise, a Comissão detetou oito erros quantificáveis nestas operações (seis relativos à contratação pública, um a custos inelegíveis e outro à aplicação incorreta das opções de custos simplificados). O Tribunal teve em conta a capacidade da Comissão de detetar estes erros e o seu compromisso de os corrigir em tempo oportuno, o que reduziu o nível de erro estimado pelo Tribunal em 0,7 pontos percentuais.

O indicador relativo à regularidade mostra que a taxa de erro média global foi superior ao limiar de materialidade

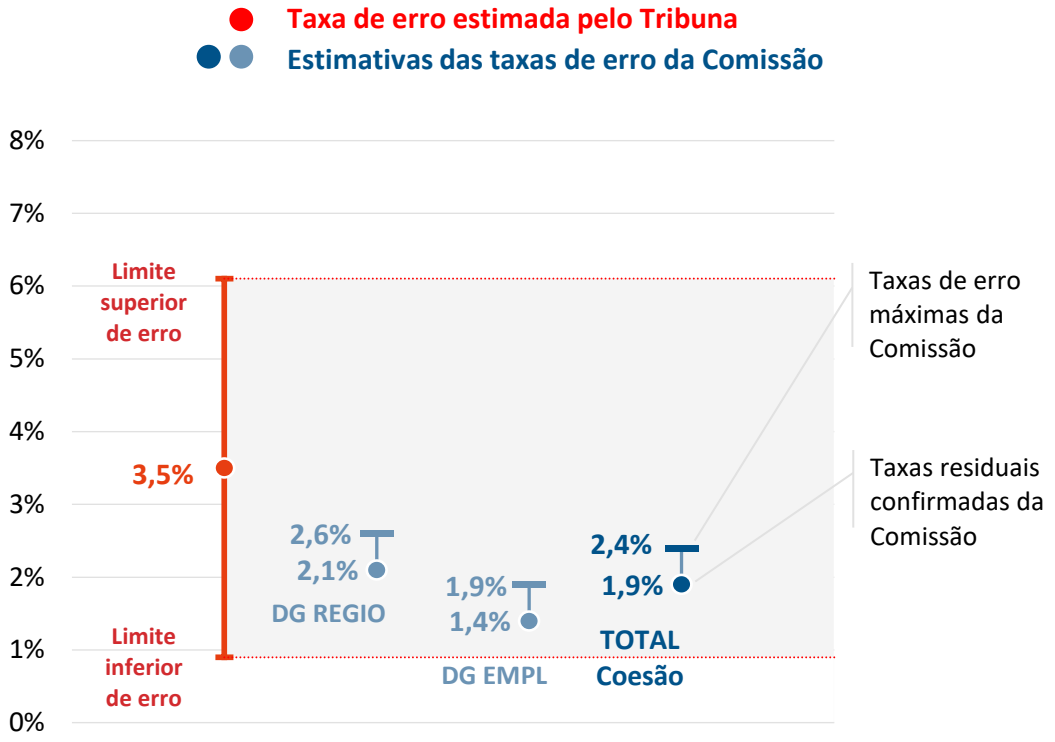
5.54. A Comissão utiliza as taxas de erro residual individuais comunicadas pelos Estados-Membros, os resultados do seu próprio trabalho sobre a regularidade e outras informações disponíveis para calcular uma taxa de erro média ponderada. Essa taxa é comunicada como indicador-chave de *desempenho* (ICD) em matéria de regularidade. O ICD para 2020 baseia-se nas taxas individuais comunicadas para o exercício contabilístico de 2018/2019, mas exclui o impacto dos adiantamentos pagos a instrumentos financeiros.

5.55. A DG REGIO comunicou um ICD de 2,1% e uma "taxa máxima" de 2,6% (ambos acima do limiar de materialidade de 2%). As taxas da DG EMPL foram de 1,4% para o ICD e de 1,9% para o risco máximo. Ambos os RAA explicam que as taxas máximas têm em conta os resultados de auditoria ainda em discussão com os Estados-Membros, bem como quaisquer erros fora da amostra de operações em PO que a Comissão ou o Tribunal auditaram durante o ano. Embora a DG REGIO tenha aplicado a metodologia descrita no RAA, a DG EMPL não teve plenamente em conta eventuais erros para além dos detetados. Se a DG EMPL tivesse aplicado a mesma metodologia que a DG REGIO, a sua taxa máxima teria sido de 2,1%.

5.56. No seu Relatório Anual relativo a 2018, o Tribunal concluiu que, por vários motivos[21], a taxa de erro residual global comunicada como ICD devia ser considerada uma taxa mínima. Uma vez que é determinado com base no ICD, o risco no momento do encerramento é também uma taxa mínima, e as futuras correções podem não ser suficientes para garantir que não subsiste qualquer nível significativo de erro no encerramento.

5.57. A ***figura 5.2*** apresenta uma visão geral dos ICD indicados pela Comissão nos seus RAA de 2020.

Figura 5.2 – ICD da Comissão em comparação com a taxa de erro estimada pelo Tribunal



Fonte: TCE.

[21] Pontos 6.62 e 6.63 do Relatório Anual relativo a 2018.

5.58. No RAGE de 2020, a Comissão comunicou um risco global combinado no momento do pagamento entre 1,9% e 2,4%[22] para esta sub-rubrica do QFP, com base nas estimativas dos montantes em risco das duas DG e dos respetivos ICD. As estimativas de erro da Comissão situam-se assim, pelo segundo ano consecutivo, dentro do intervalo do nível de erro estimado pelo Tribunal. Ao mesmo tempo, as taxas comunicadas no RAGE (bem como as taxas específicas comunicadas em ambos os RAA) estão abaixo do nível de erro estimado pelo Tribunal (ver ***figura 5.2***).

5.59. O Tribunal está a finalizar um relatório especial no qual apresentará mais pormenores sobre a pertinência, fiabilidade e coerência do nível de erro anual comunicado nos RAA e no RAGE para as despesas no domínio da coesão.

As *reservas* podem não cobrir necessariamente todos os riscos significativos

5.60. No seu Relatório Anual relativo a 2019[23], o Tribunal concluiu que as reservas poderiam não cobrir todos os riscos significativos, uma vez que se baseavam principalmente nas taxas de erro relativas às contas de 2018/2019, que ainda não tinham sido confirmadas nos RAA de 2019. A análise que o Tribunal efetuou este ano das contas de 2018/2019 confirmou que 63 PO da DG REGIO e 36 da DG EMPL estavam efetivamente afetados por erros materiais. No entanto, a Comissão não emitiu reservas relativamente a 39 destes PO da DG REGIO e 28 da DG EMPL nos RAA de 2019.

5.61. No ano passado, ambas as DG adotaram a mesma metodologia relativamente às reservas que aplicaram nos RAA de 2019. Por conseguinte, é possível que os RAA de 2020 não tenham, de novo, coberto todos os riscos significativos.

---

[22] Página 72 do Volume II do RAGE relativo a 2020.

[23] Ponto 5.62 do Relatório Anual relativo a 2019.

Conclusão e recomendações

Conclusão

5.62. Globalmente, as provas de auditoria que o Tribunal obteve e que apresentou neste capítulo indicam que o nível de erro nas despesas da "Coesão económica, social e territorial" é significativo. Nesta rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro global estimado se situa em 3,5% (ver ***anexo 5.1***).

5.63. As insuficiências detetadas nos trabalhos de várias autoridades de auditoria abrangidos pela amostra (ver pontos ***5.37*** a ***5.49***) limitam atualmente a confiança que pode ser depositada nos mesmos. A taxa recalculada estava acima do limiar de materialidade de 2% em 12 dos 26 pacotes de garantia relativos ao período de 2014-2020. A Comissão ajustou as taxas de erro residual de 11 destes 12 pacotes de garantia para um valor superior a 2%. Para o efeito, teve também em conta o trabalho de auditoria do Tribunal, estando esta elevada taxa de ajustamentos em consonância com as constatações comunicadas pelo TCE nos últimos quatro anos, como mostra a ***figura 5.2***.

5.64. Os dados relativos à regularidade apresentados no RAGE para o exercício contabilístico de 2018/2019 confirmam um nível significativo de erros no domínio da política de coesão (2,4%). Devido às questões referidas no ponto ***5.56***, as duas taxas da Comissão referidas no ponto ***5.58*** podem apenas ser consideradas estimativas mínimas. Neste contexto, o Tribunal observa que as taxas da Comissão se situam na metade inferior do intervalo de erro, abaixo do nível de erro estimado pelo TCE (ver figura ***5.2***).

5.65. O quadro de controlo e de garantia relativo ao período de programação de 2014-2020 foi concebido para assegurar que as taxas de erro residual anual são inferiores ao limiar de materialidade. A auditoria do Tribunal revelou que são necessárias mais melhorias no que respeita à aplicação do quadro pelas autoridades dos Estados-Membros responsáveis pelos programas e pela Comissão.

Recomendações

5.66. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às seis recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2017 são apresentadas no ***anexo 5.3***. Destas, a Comissão executou quatro na maior parte dos aspetos, uma em alguns aspetos e uma não foi executada de todo.

5.67. O Tribunal analisou igualmente as recomendações dos seus Relatórios Anuais relativos a 2018 e 2019 que exigiam uma execução imediata ou deviam ser executadas em 2020.

5.68. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2020, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 5.1 – Equilíbrio nas tabelas normalizadas de custos unitários para o reembolso dos pagamentos efetuados pelos Estados-Membros

Acompanhar de perto os Estados-Membros que utilizam as suas tabelas normalizadas de custos unitários, a fim de assegurar que o regime não resulta em desequilíbrios excessivos a favor dos Estados-Membros. A Comissão deve solicitar aos Estados-Membros que ajustem as taxas excessivas e corrijam os desequilíbrios, de modo a evitar quaisquer ganhos no encerramento do programa.

Prazo: imediatamente

Recomendação 5.2 – Acompanhamento do risco de fraude nas auditorias às operações efetuadas pelas autoridades de auditoria

Incentivar explicitamente as autoridades de auditoria a introduzirem perguntas específicas nas suas listas de controlo relativas aos riscos de fraude e documentarem as medidas tomadas para fazer face a esses riscos detetados no decurso de uma auditoria.

As autoridades de auditoria devem colaborar com os serviços nacionais de coordenação antifraude (AFCOS) e ter em consideração os casos de suspeita de fraude ou de fraude comprovada comunicados à Comissão através do Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI). O Tribunal remete igualmente para as recomendações formuladas no seu Relatório Especial 06/2019.

Prazo: junho de 2022

Recomendação 5.3 – Seguimento dos montantes cuja avaliação está em curso

Solicitar aos Estados-Membros que disponibilizem informações suficientes na síntese anual sobre as conclusões e o seguimento relativos às operações no âmbito das quais tenham sido retirados montantes das contas por estar em curso uma avaliação. Esta prestação de informações aumentaria a transparência sobre a forma como as autoridades responsáveis pelos programas controlam estes montantes.

Prazo: 2022

Anexos

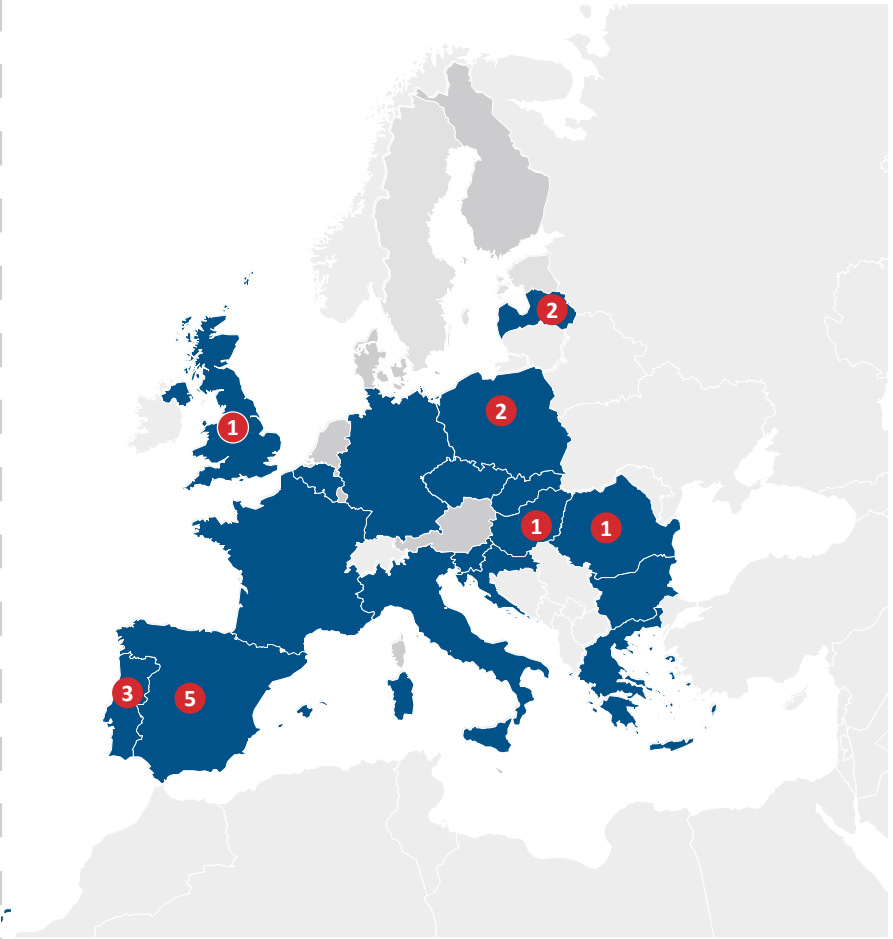
Anexo 5.1 – Resultados dos testes das operações

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA "COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL"

	2020	2019
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações	**227**	236
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	**3,5%**	4,4%
Limite superior de erro	6,1%	
Limite inferior de erro	0,9%	

Anexo 5.2 – Informações sobre as ações da UE nos 27 Estados-Membros e no Reino Unido (2014-2020)

Estados-Membros	Contribuição da UE (milhões de euros)	Operações auditadas 2014-2020	Erros quantificados
Polónia	11 354	42	2
Itália	4 266	15	0
Hungria	4 238	16	1
República Checa	3 318	14	0
Espanha	3 196	14	5
Portugal	2 860	11	3
Roménia	2 344	7	1
Alemanha	2 219	8	0
França	1 828	7	0
Reino Unido	1 593	7	1
Grécia	1 204	7	0
Eslováquia	1 112	8	0
Bulgária	1 061	8	0
Croácia	922	14	0
Lituânia	662		
Letónia	655	8	2
Eslovénia	443	7	0
Estónia	420		
Irlanda	315		
Bélgica	306	7	0
Finlândia	280		
Suécia	255		
Chipre	158		
Áustria	139		
Países Baixos	135		
Malta	133		
Dinamarca	40		
Luxemburgo	12		
TOTAL		200	15



Fonte: TCE.

Anexo 5.3 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio da "Coesão económica, social e territorial"

Ano	Recomendação do TCE	Análise do TCE aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2017	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 1** Assegurar que as disposições de auditoria relativas aos instrumentos financeiros geridos pelo FEI são adequadas ao nível dos intermediários financeiros. Quando o BEI/FEI utiliza procedimentos acordados com os auditores externos, a Comissão deverá, tendo em conta a necessidade de fornecer uma garantia, definir as condições mínimas desses contratos e, nomeadamente, a obrigação de serem realizados trabalhos de auditoria suficientes ao nível do Estado-Membro.		X[24]				

[24] O *Regulamento Omnibus* introduziu a obrigação de as autoridades de auditoria realizarem auditorias dos sistemas e auditorias das operações relativas aos instrumentos financeiros ao nível dos intermediários financeiros, incluindo os instrumentos financeiros geridos pelo Grupo BEI, mas excluindo os programas da Iniciativa PME lançados antes de 2 de agosto de 2018. A Comissão tomou medidas adicionais mediante a inclusão, na metodologia de auditoria dos instrumentos financeiros, de uma recomendação no sentido de as autoridades de auditoria procederem à auditoria dos intermediários financeiros relativamente aos instrumentos executados pelo Grupo BEI, independentemente da data em que foram criados. No entanto, a metodologia não pode ampliar o mandato regulamentar das autoridades de auditoria. A Comissão apresentou provas de que, em alguns Estados-Membros, as autoridades de auditoria já realizam controlos ao nível dos intermediários financeiros. Não obstante, a auditoria do Tribunal relativa a 2020 revelou que estes controlos ainda não são efetuados sistematicamente (no Estado-Membro auditado, nem o auditor externo nem as autoridades de auditoria realizaram quaisquer auditorias ao nível dos intermediários financeiros).

Ano	Recomendação do TCE	Análise do TCE aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
	(prazo de execução: imediatamente)						
	Recomendação 2 Propor alterações legislativas para o quadro financeiro pós-2020 a fim de excluir o reembolso do IVA aos organismos públicos a partir de fundos da UE. (prazo de execução: antes da aprovação do quadro legislativo pós-2020)				X[25]		
	Recomendação 3 Corrigir as insuficiências que o Tribunal detetou na sua verificação do trabalho das autoridades de auditoria no contexto das auditorias de regularidade da Comissão. (prazo de execução: imediatamente)		X[26]				
	Recomendação 4 Remediar a complexidade das informações apresentadas sobre o quadro de controlo e de garantia para o período de 2014-2020 nos RAA da DG REGIO e da DG EMPL:		X				

[25] Em 2018, a Comissão apresentou uma proposta alternativa para tornar o IVA elegível para projetos com um custo total inferior a 5 milhões de euros. O novo Regulamento Disposições Comuns para o período de 2021-2027 (Regulamento (UE) 2021/1060) não resolveu o problema.

[26] Ver pontos 6.58 a 6.64 do Relatório Anual relativo a 2018 e pontos 5.48 a 5.62 do Relatório Anual relativo a 2019. Embora a Comissão tenha aumentado o número de auditorias de conformidade que realizou em 2020, o Tribunal continua a constatar insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria.

Ano	Recomendação do TCE	Análise do TCE aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
	i) concentrando-se nas despesas que tenham sido objeto de um ciclo de controlo, ou seja, pacotes de garantia relativos a despesas anteriores a 30 de junho do ano "n-1". Para o efeito, a Comissão deve adaptar a sua comunicação de informações para garantir que não apresenta estimativas provisórias;	X[27]					
	ii) indicando claramente as despesas que ainda não foram examinadas de forma aprofundada (incluindo através de controlos de regularidade). A Comissão deve referir as medidas de prevenção que protegem o orçamento da UE e se essas medidas são suficientes para dar garantias, abstendo-se de calcular uma taxa residual para as despesas que ainda não examinou;	X[27]					
	iii) divulgando a taxa de erro residual global da sub-rubrica 1b do QFP para cada exercício contabilístico. (prazo de execução: junho de 2019)		X[28]				

[27] As subalíneas i) e ii) estão plenamente executadas, uma vez que a Comissão adaptou a sua comunicação de informações e adotou um ICD centrado nas despesas que foram objeto de um ciclo de controlo.

[28] A subalínea iii) está executada na maior parte dos aspetos, uma vez que, no RAGE, a Comissão apresenta uma taxa de erro residual global para o domínio de intervenção que não corresponde totalmente à sub-rubrica 1b do QFP.

Ano	Recomendação do TCE	Análise do TCE aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
	Recomendação 5 Assegurar que as disposições de auditoria são alteradas em conformidade com a proposta da Comissão aplicável aos instrumentos financeiros no quadro regulamentar pós-2020, para que só os fundos efetivamente utilizados ao nível dos destinatários finais sejam tidos em conta no cálculo das taxas de erro residual. (prazo de execução: antes do início da aplicação do quadro legislativo pós-2020)		X[29]				
	Recomendação 6 Efetuar controlos de regularidade suficientes para retirar conclusões sobre a eficácia do trabalho das autoridades de auditoria e obter uma garantia razoável quanto à regularidade das despesas, o mais tardar nos RAA publicados no ano seguinte à aprovação das contas. (prazo de execução: imediatamente)			X[30]			

[29] O novo Regulamento Disposições Comuns para o período de 2021-2027 (Regulamento (UE) 2021/1060) prevê que o primeiro pedido de pagamento inclua apenas um único adiantamento destinado aos instrumentos financeiros. A Comissão tenciona adotar, antes do final de 2021, um ato delegado exigindo que as autoridades de auditoria excluam este adiantamento da população de auditoria.

[30] Ver ponto 6.64 do Relatório Anual relativo a 2018. Embora a Comissão tenha aumentado o número de controlos de regularidade, este trabalho sobre a regularidade não pode ser considerado concluído no momento em que a Comissão publica o seu RAA no ano seguinte à aceitação das contas.

Ano	Recomendação do TCE	Análise do TCE aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2018	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 6.1 – Disposições de auditoria para os programas da Iniciativa PME** Garantir que: a) são realizados controlos regulares a nível dos intermediários financeiros, com base numa amostra representativa de pagamentos aos beneficiários finais, quer pela autoridade de auditoria ou por um auditor selecionado pelo Grupo BEI; b) nos casos em que esses controlos foram insuficientes, desenvolver e aplicar medidas adequadas de controlo para evitar a possibilidade de surgirem despesas irregulares significativas no momento do encerramento. (prazo de execução: imediatamente)		X[31]				

[31] As auditorias anteriores do Tribunal confirmaram que o FEI já introduziu ou está a introduzir melhorias nos seus sistemas de acompanhamento e de controlo e alargou voluntariamente a utilização de relatórios de garantia razoável aos programas da Iniciativa PME. Embora o Tribunal reconheça que algumas autoridades de auditoria já realizaram verificações ao nível dos intermediários financeiros, ainda é demasiado cedo para avaliar a plena eficácia destas medidas.

Ano	Recomendação do TCE	Análise do TCE aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
	Recomendação 6.2 – Retenção irregular de pagamentos Tomar as medidas necessárias para assegurar que as listas de verificação utilizadas pelas autoridades de gestão e de auditoria incluem o controlo da conformidade com o artigo 132º do Regulamento Disposições Comuns, que estabelece que os beneficiários devem receber o montante total devido pelas despesas elegíveis o mais tardar 90 dias a contar da data de apresentação do pedido de pagamento correspondente. Se for caso disso, fazer recomendações adequadas às autoridades responsáveis pelos programas e incentivá-las a seguir práticas corretas no futuro. (prazo de execução: imediatamente)	X[32]					
	Recomendação 6.3 – Modalidades de encerramento do período de 2014-2020 Corrigir as insuficiências e garantir que nenhum programa pode ser encerrado com um nível significativo de despesas irregulares. A Comissão deve: a) determinar os principais riscos que possam afetar a regularidade do encerramento dos programas; b) (…). (prazo de execução: a) maio de 2020)	X[33]					

[32] A Comissão verifica sistematicamente se os pagamentos são efetuados aos beneficiários dentro do prazo e, se necessário, formula recomendações com fins corretivos aos Estados-Membros.

[33] A Comissão assinalou os principais riscos que podem afetar o encerramento dos programas e considerou-os na elaboração de orientações para o encerramento.

Ano	Recomendação do TCE	Análise do TCE aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2019	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 5.1 – Condições de elegibilidade dos projetos** Esclarecer o que se entende por operações "fisicamente concluídas" e/ou "totalmente executadas". Esse esclarecimento ajudaria os Estados-Membros a verificar se as operações estão em conformidade com o artigo 65º, nº 6, do RDC e evitaria a não deteção de operações inelegíveis. Deve clarificar que esta condição se refere apenas a obras ou atividades necessárias à execução das realizações da operação e não a aspetos financeiros e administrativos. (prazo: imediatamente)		X[34]				

Fonte: TCE.

[34] O Tribunal reconhece as medidas já iniciadas pela Comissão para clarificar os conceitos de operações "fisicamente concluídas"/"totalmente executadas". No entanto, a Comissão não divulgou esses esclarecimentos a todos os Estados-Membros.

Capítulo 6

Recursos Naturais

Índice

	Pontos
Introdução	6.1.-6.6.
Breve descrição	6.2.-6.5.
Âmbito e método da auditoria	6.6.
Regularidade das operações	6.7.-6.33.
Pagamentos diretos: um sistema de controlo eficaz limita o risco de erro	6.10.-6.17.
O Sistema Integrado de Gestão e de Controlo limita os níveis de erro nos pagamentos diretos	6.15.-6.17.
Controlos por monitorização: cobertura modesta em 2020	6.18.-6.22.
Desenvolvimento rural, medidas de mercado e outros domínios de despesas no âmbito dos "Recursos Naturais": condições de elegibilidade mais complexas aumentam o risco de erro	6.23.-6.33.
Desenvolvimento rural	6.25.-6.31.
Medidas de mercado	6.32.
Pescas, ambiente e ação climática	6.33.
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	6.34.-6.39.
Relatório da DG AGRI sobre a regularidade das despesas da PAC	6.34.-6.37.
Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução elaborado pela Comissão	6.38.
Políticas e procedimentos de luta contra a fraude no domínio da PAC	6.39.
Conclusão e recomendações	6.40.-6.42.
Conclusão	6.40.-6.41.
Recomendações	6.42.

Anexos

Anexo 6.1 – Resultados dos testes das operações

Anexo 6.2 – Informações sobre as ações da UE nos Estados-Membros e no Reino Unido

Anexo 6.3 – Seguimento das recomendações anteriores

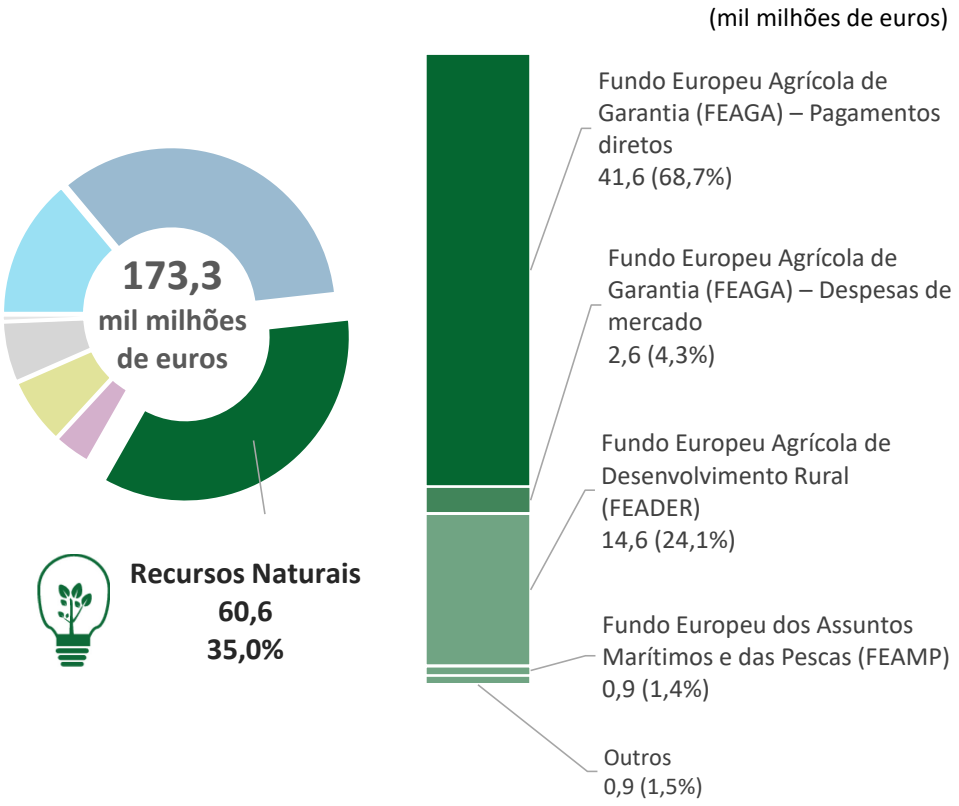
Introdução

6.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal no domínio da rubrica 2 "Recursos Naturais" do QFP. A ***caixa 6.1*** mostra uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2020.

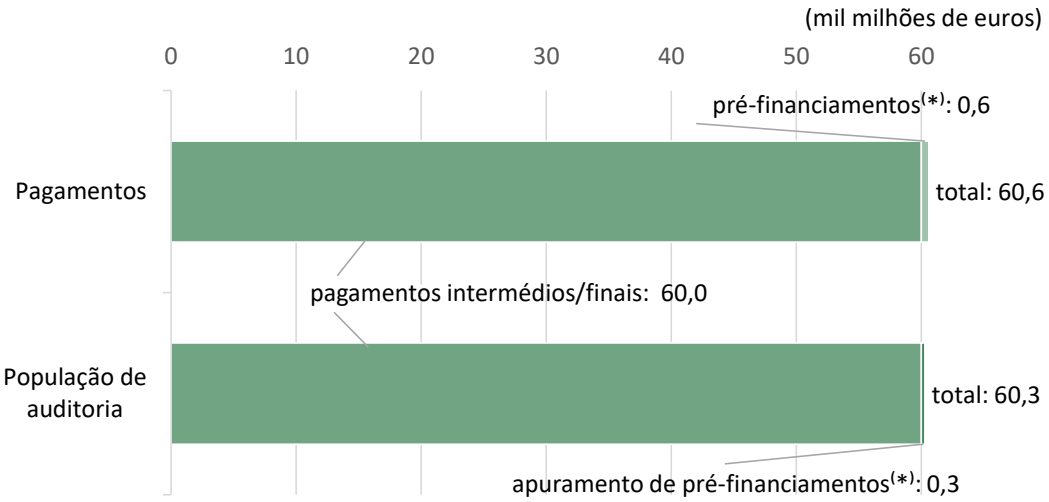
Caixa 6.1

Rubrica 2 do QFP "Recursos Naturais" – repartição de 2020

Pagamentos de 2020 em percentagem do orçamento da UE e repartição



População de auditoria em 2020 comparada com os pagamentos



(*) Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto ***11*** do ***anexo 1.1***).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2020.

Breve descrição

6.2. As políticas agrícola e de desenvolvimento rural representam 97% das despesas no domínio dos "Recursos Naturais" e são executadas através da *Política Agrícola Comum* (PAC). A PAC tem três objetivos gerais[1]:

- produção alimentar viável, com incidência nos rendimentos agrícolas, na produtividade agrícola e na estabilidade dos preços;
- gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas, com incidência nas emissões de gases com efeito de estufa, na biodiversidade, no solo e na água;
- desenvolvimento territorial equilibrado.

[1] Artigo 110º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum (JO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

6.3. Embora a responsabilidade pela PAC caiba em última instância à Comissão, em especial à Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI), a gestão é partilhada com os *organismos pagadores* dos Estados-Membros. Desde 2015, *organismos de certificação* independentes nos Estados-Membros formulam pareceres anuais sobre a regularidade das despesas dos organismos pagadores.

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

- *pagamentos diretos* aos agricultores, integralmente financiados pelo orçamento da UE;
- *medidas de mercado* agrícolas, também integralmente financiadas pelo orçamento da UE, à exceção de determinadas medidas cofinanciadas pelos Estados-Membros, designadamente ações de promoção;
- *programas de desenvolvimento rural* dos Estados-Membros a nível nacional e regional, cofinanciados pelo orçamento da UE e pelos Estados-Membros.

6.5. Esta rubrica do QFP abrange igualmente as despesas da UE no domínio da *política comum das pescas* e uma parte das despesas da União nos domínios do ambiente e da ação climática.

Âmbito e método da auditoria

6.6. Aplicando a abordagem e os métodos de auditoria previstos no ***anexo 1.1***, o Tribunal examinou:

a) uma amostra de 218 operações[2], tal como definido no ponto ***9*** do ***anexo 1.1***. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações de despesas desta rubrica do QFP e foi composta por operações de 19 Estados-Membros[3] e do Reino Unido. Devido ao surto de COVID-19, e para conhecer melhor o sistema de controlo, a amostra relativa aos pagamentos diretos foi constituída a partir dos controlos aleatórios no local realizados pelos organismos pagadores. Uma vez que obteve dos Estados-Membros uma amostra de pagamentos aos beneficiários que tinham sido sujeitos a controlos aleatórios no local, o Tribunal teve de ajustar a taxa de erro para ter em conta os pedidos examinados pelos organismos pagadores em relação aos quais estes não realizaram pagamentos ou não tinham realizado pagamentos à data em que o Tribunal extraiu a amostra. O objetivo do Tribunal era contribuir para a Declaração de Fiabilidade global, conforme descrito no ***anexo 1.1***;

b) as informações sobre a regularidade apresentadas nos Relatórios Anuais de Atividades (RAA) da DG AGRI e da Direção-Geral do Ambiente (DG ENV) e incluídas no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) elaborado pela Comissão;

c) sistemas selecionados, que diziam respeito à aplicação dos "controlos por monitorização" pelos Estados-Membros[4].

---

[2] A amostra foi composta por 88 pagamentos diretos, 16 medidas de mercado, 104 pagamentos no âmbito de programas do desenvolvimento rural, 1 reembolso de uma correção financeira anterior da PAC realizado pela Comissão a um Estado-Membro e 9 pagamentos relativos ao ambiente, à ação climática e às pescas.

[3] Bulgária, Alemanha, Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Hungria, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia, Eslováquia, Finlândia e Suécia. A amostra incluiu igualmente quatro operações em regime de *gestão direta*.

[4] Ver pontos 6.16 e 6.17 do Relatório Anual relativo a 2019.

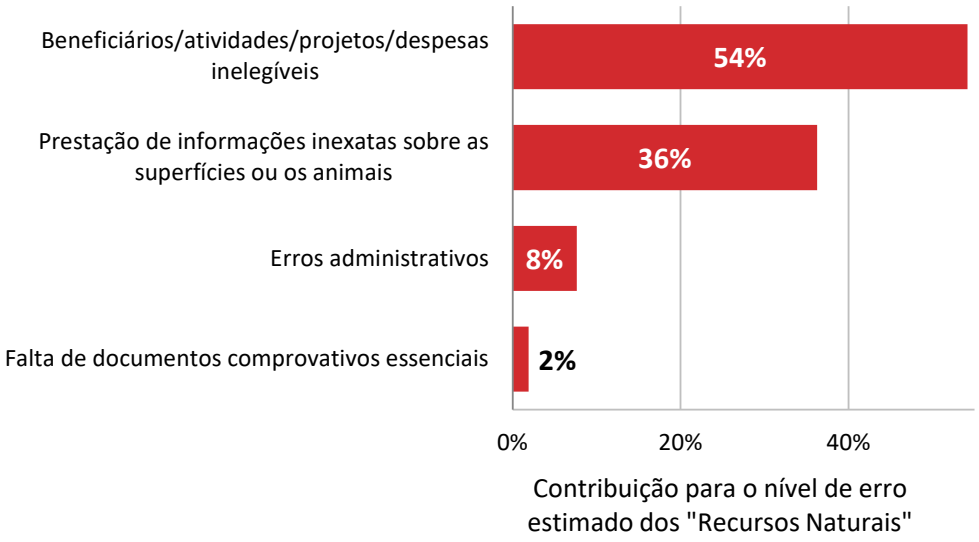
Regularidade das operações

6.7. Os resultados dos testes das operações são resumidos no ***anexo 6.1***. Das 218 operações examinadas, 180 (83%) estavam isentas de erros e 38 continham erros. Com base nos 25 erros quantificados[5], o Tribunal estima que o nível de erro relativo aos "Recursos Naturais" se situe em 2,0%[6].

6.8. A ***caixa 6.2*** apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2020.

Caixa 6.2

Recursos Naturais: tipos de erros



Fonte: TCE.

[5] O Tribunal detetou igualmente 13 casos de incumprimento, sem qualquer impacto financeiro.

[6] O cálculo do erro efetuado pelo Tribunal assenta numa amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95%, que o nível de erro na população se situe entre 1,0% e 3,0% (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

6.9. A Comissão (relativamente às despesas diretas) e as autoridades dos Estados-Membros aplicaram medidas corretivas que reduziram o nível de erro estimado pelo Tribunal para este capítulo em 0,5 pontos percentuais.

Pagamentos diretos: um sistema de controlo eficaz limita o risco de erro

6.10. Os trabalhos do Tribunal apoiam a conclusão de que os pagamentos diretos no seu conjunto estavam isentos de erros materiais. Estes pagamentos representam 69% das despesas ao abrigo da rubrica "Recursos Naturais" do QFP.

6.11. Quatro regimes representaram 90% de todos os pagamentos diretos em 2020:

a) dois regimes que concedem apoio ao rendimento com base na superfície agrícola declarada pelos agricultores: o "regime de pagamento de base" (17,1 mil milhões de euros) e o "regime de pagamento único por superfície" (4,4 mil milhões de euros);

b) um regime destinado a apoiar práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente, conhecido como pagamento por "ecologização" (11,9 mil milhões de euros);

c) o apoio associado voluntário, relacionado com tipos específicos de produtos agrícolas, por exemplo, carne de bovino, leite ou proteaginosas (4,1 mil milhões de euros).

6.12. O Tribunal testou 88 pagamentos diretos, abrangendo os principais regimes, tendo constatado que 76 operações estavam isentas de erros. Os pagamentos diretos aos agricultores são baseados em direitos: os beneficiários recebem o pagamento desde que satisfaçam determinadas condições. Estes pagamentos comportam um risco menos elevado de erro, desde que as condições associadas não sejam complexas (ver ponto ***1.18***).

6.13. Os 10 erros quantificados detetados nestes regimes foram originados por agricultores que sobredeclararam a superfície de terras agrícolas ou o número de animais elegíveis nos seus pedidos de ajuda.

6.14. Em dois pagamentos diretos, o Tribunal detetou questões de conformidade sem impacto financeiro.

O Sistema Integrado de Gestão e de Controlo limita os níveis de erro nos pagamentos diretos

6.15. A principal ferramenta de gestão dos pagamentos diretos é o *Sistema Integrado de Gestão e de Controlo* (SIGC)[7], que incorpora o *Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas* (SIPA). O SIGC faz a interligação de bases de dados de explorações, pedidos de ajuda, superfícies agrícolas e registos dos animais, que os organismos pagadores utilizam para realizar controlos cruzados administrativos em todos os pedidos de ajuda. O SIPA é um sistema de informação geográfica que inclui conjuntos de dados geográficos provenientes de múltiplas fontes e que, agregados, formam um registo das superfícies agrícolas nos Estados-Membros.

6.16. As constatações do Tribunal confirmam as suas observações anteriores[8] de que o SIGC, e o SIPA em particular, constituem um sistema eficaz de gestão e de controlo para assegurar que os pagamentos diretos de ajudas no seu conjunto não estão afetados por erros materiais.

6.17. Segundo as regras da UE[9], os organismos pagadores devem realizar verificações no local em relação a, pelo menos, 5% dos beneficiários, devendo ser selecionados aleatoriamente entre 1% e 1,25% dos beneficiários. Em relação ao exercício de 2020, o Tribunal retirou a sua amostra de pagamentos diretos das amostras aleatórias para controlos no local constituídas pelos organismos pagadores, tendo examinado o trabalho destes para avaliar o nível de erro dos pagamentos. Deste modo, foi possível ficar a conhecer melhor o trabalho dos organismos pagadores. O TCE constatou que, nas operações examinadas, estes tinham atualizado adequadamente o SIPA e, exceto num caso, detetaram e corrigiram as sobredeclarações remanescentes após os controlos administrativos.

---

[7] https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/iacs_en

[8] Ver ponto 6.15 do Relatório Anual relativo a 2019.

[9] Artigos 30º, 31º e 33º do Regulamento de Execução (UE) nº 809/2014 da Comissão, de 17 de julho de 2014, que estabelece as normas de execução do Regulamento (UE) nº 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito ao sistema integrado de gestão e de controlo, às medidas de desenvolvimento rural e à condicionalidade (JO L 227 de 31.7.2014, p. 69).

Controlos por monitorização: cobertura modesta em 2020

6.18. Desde 2018, os organismos pagadores dos Estados-Membros podem realizar "controlos por monitorização". Este método utiliza processos automatizados baseados nos dados dos satélites Sentinel do programa Copernicus da UE para verificar o cumprimento de determinadas regras da PAC. Até agora, os organismos pagadores têm usado os controlos por monitorização sobretudo para avaliar os pedidos de ajuda "superfície" no âmbito dos regimes de pagamento direto. Nos casos em que é possível avaliar todos os critérios de elegibilidade de um dado regime de pagamento a partir do espaço, este método permite aos organismos pagadores acompanhar à distância toda a população dos destinatários das ajudas.

6.19. No seu recente relatório especial sobre a utilização das novas tecnologias de imagem para o acompanhamento da PAC, o Tribunal recomendou que a Comissão devia promover o método dos controlos por monitorização na PAC pós-2020 enquanto sistema principal de controlo[10].

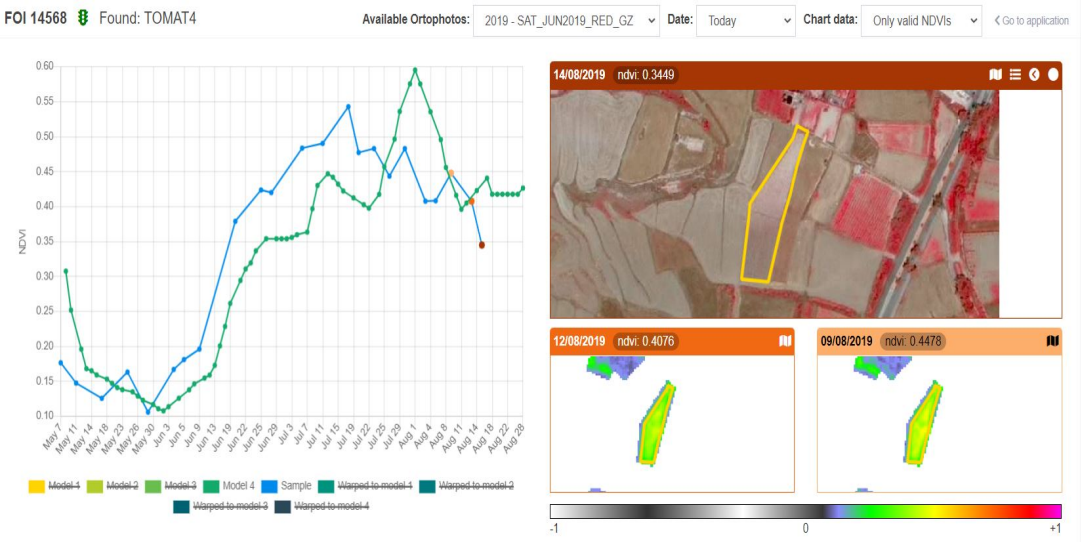
6.20. Durante os seus trabalhos no âmbito da Declaração de Fiabilidade relativa a 2020, o Tribunal examinou a utilização dos controlos por monitorização por dois organismos pagadores, centrando-se no regime de apoio associado voluntário aos produtores de tomate em Malta e no regime de pagamento de base na Bélgica (Flandres). Constatou que estes organismos pagadores utilizaram os controlos por monitorização para evitar vários pagamentos em excesso. A ***caixa 6.3*** apresenta um exemplo da utilização destes controlos pelo organismo pagador de Malta.

[10] Ver o Relatório Especial 04/2020 do Tribunal, "Utilização de novas tecnologias de imagem no acompanhamento da Política Agrícola Comum: progresso constante em termos gerais, com maior lentidão no domínio do ambiente e do clima", ponto 82.

Caixa 6.3

Controlos por monitorização na prática

A agência responsável pelos pagamentos agrícolas e rurais em Malta utilizou os controlos por monitorização para avaliar os pedidos de apoio associado voluntário dos produtores de tomate. O sistema de monitorização usa observações periódicas por satélite das parcelas agrícolas durante a época de cultivo para determinar vários marcadores de crescimento das culturas (a curva azul no gráfico abaixo). Estes marcadores podem ser comparados com o padrão de crescimento esperado de uma cultura de tomate (o "índice de vegetação" representado pela curva verde). Se os marcadores obtidos a partir das observações por satélite divergirem muito do padrão de crescimento esperado, o sistema assinala automaticamente as parcelas em causa para investigação complementar (por exemplo, uma visita no terreno). A ortofotografia correspondente no SIPA confirma o cultivo de tomate.



Fonte: Agência responsável pelos pagamentos agrícolas e rurais em Malta.

6.21. Os controlos por monitorização proporcionam observações regulares da atividade agrícola e podem ser utilizados para alertar os agricultores para o potencial incumprimento das regras do regime de pagamento em qualquer momento durante o período de cultivo. Deste modo, os agricultores têm mais oportunidades para corrigir os pedidos antes de serem concluídos.

6.22. A Comissão comprometeu-se a prestar apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento do novo método dos controlos por monitorização. No final de 2020, a superfície abrangida pelos principais regimes de ajudas diretas (pagamentos de base

e pagamentos únicos por superfície) sujeita a controlos por monitorização era de 5,7%[11].

Desenvolvimento rural, medidas de mercado e outros domínios de despesas no âmbito dos "Recursos Naturais": condições de elegibilidade mais complexas aumentam o risco de erro

6.23. O Tribunal testou 104 operações no âmbito de programas de desenvolvimento rural, 16 operações relacionadas com medidas de mercado, um reembolso de uma correção financeira anterior da PAC realizado pela Comissão a um Estado-Membro[12] e 9 operações relativas a domínios de despesas fora da PAC[13]. Em comparação com os pagamentos diretos, a maioria das despesas relativas ao desenvolvimento rural, às medidas de mercado e a outros domínios de intervenção da rubrica 2 do QFP (incluindo o reembolso dos custos declarados pelos beneficiários) está sujeita a condições de elegibilidade mais complexas, o que aumenta o risco de erro (ver ponto ***1.18***).

6.24. O ***anexo 6.2*** apresenta uma panorâmica dos pagamentos realizados em 2020 no regime de gestão partilhada e os resultados dos testes das operações nestes domínios de risco mais elevado para cada Estado-Membro e o Reino Unido.

---

[11] Relatório Anual de Atividades da DG AGRI, anexo 2, p. 25.

[12] Na sequência do acórdão do Tribunal Geral de 29 de novembro de 2018 – Espanha/Comissão, processo T-459/16, e do acórdão do Tribunal Geral de 20 de março de 2019 – Espanha/Comissão, processo T-237/17.

[13] O Tribunal auditou quatro operações no âmbito do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, uma operação relativa a um pagamento de encerramento do Fundo Europeu das Pescas respeitante ao período de 2007-2013, duas operações ao abrigo de Acordos de Parceria no Domínio das Pescas e duas operações relacionadas com o programa LIFE para o ambiente e a ação climática.

Desenvolvimento rural

6.25. A Comissão aprovou 118 programas de desenvolvimento rural nos Estados-Membros para o período de 2014-2020[14]. Estes programas incluem 20 medidas[15] e 67 submedidas, que se inserem em duas grandes categorias de despesas:

a) ajuda a projetos de investimento destinados a apoiar o desenvolvimento social e económico das zonas rurais;

b) pagamentos a agricultores com base em critérios ambientais e climáticos aplicados à superfície agrícola ou ao número de animais na exploração.

6.26. Os testes das operações abrangeram pagamentos ao abrigo de 19 programas em 15 Estados-Membros.

6.27. Das 104 operações de desenvolvimento rural testadas, 87 estavam isentas de erros. Dos 11 casos em que o Tribunal detetou e quantificou erros, 5 tinham um impacto superior a 20%. Em seis pagamentos, o Tribunal detetou questões de conformidade sem impacto financeiro.

6.28. O Tribunal examinou 54 pagamentos a projetos de investimento, tais como a modernização das explorações agrícolas, a construção de instalações de transformação de produtos agrícolas, o apoio ao desenvolvimento local de base comunitária, a instalação de jovens agricultores numa zona rural ou o apoio aos serviços básicos e à renovação de aldeias em zonas rurais.

---

[14] Devido aos atrasos na adoção da legislação para a PAC pós-2020, os programas foram prorrogados até ao final de 2022. Ao abrigo do Acordo de Saída do Reino Unido, os programas de desenvolvimento rural deste país serão executados até ao seu encerramento em 2023.

[15] Em 2020, foi acrescentada uma nova medida para prestar apoio temporário excecional em resposta ao surto de COVID-19 (Regulamento (UE) 2020/872 do Parlamento Europeu e do Conselho). A Comissão efetuou em 2021 o primeiro pagamento com base nas despesas declaradas pelos Estados-Membros ao abrigo da nova medida.

6.29. O Tribunal detetou erros quantificados em sete pagamentos a projetos de investimento, na maioria por os beneficiários declararem despesas ou atividades que não cumpriam as condições de elegibilidade dos projetos em causa (ver ***caixa 6.4***). Em dois casos, o erro era inferior a 2% e em dois outros situava-se entre 2% e 20%. O Tribunal detetou igualmente três operações afetadas por erros superiores a 20%.

Caixa 6.4

Exemplo de despesas inelegíveis num projeto de desenvolvimento rural

O Tribunal auditou um pagamento a um projeto de desenvolvimento rural na Croácia que apoiou a cultura de mirtilos, incluindo a instalação de um sistema de irrigação.

Os investimentos em irrigação apenas são elegíveis para financiamento da UE se cumprirem os requisitos da legislação da União que promove a utilização sustentável de água, entre os quais a existência ou instalação de contadores de água.

O beneficiário tinha apresentado documentos indicando que o projeto previa um contador de água, tendo o organismo pagador aceitado despesas relativas ao sistema de irrigação. Contudo, o Tribunal constatou que não tinha sido instalado um contador de água, o que torna a componente de irrigação inelegível para financiamento da UE.

6.30. O Tribunal examinou 50 pagamentos baseados na superfície ou no número de animais declarados pelos agricultores, associados a requisitos para cumprir os critérios relacionados com o clima e o ambiente, bem como o bem-estar dos animais. São constituídos por pagamentos compensatórios aos agricultores em zonas com condicionantes naturais e pagamentos pelo cumprimento de *compromissos agroambientais e climáticos* específicos ou para a agricultura biológica.

6.31. Os organismos pagadores utilizam o SIGC para verificar o elemento baseado na superfície dos pedidos de ajuda dos agricultores no âmbito destas medidas, o que reduz o risco de erros relacionados com a superfície elegível. O Tribunal detetou dois casos de sobredeclarações não significativas (inferiores a 2%) da superfície elegível. Porém, detetou duas operações afetadas por erros superiores a 20%: num caso, o agricultor não respeitou o encabeçamento mínimo e, noutro caso, o organismo pagador calculou incorretamente a penalização por sobredeclaração.

Medidas de mercado

6.32. As medidas de mercado agrícolas constituem vários regimes diversos, sujeitos a uma série de condições de elegibilidade. O Tribunal testou 16 operações e detetou 3 casos em que os organismos pagadores tinham reembolsado custos inelegíveis, em dois dos quais o erro excedeu 20%. Num caso, o Tribunal detetou uma questão de incumprimento sem impacto financeiro.

Pescas, ambiente e ação climática

6.33. Os critérios de seleção e os requisitos de elegibilidade para os projetos nos domínios de intervenção das pescas, ambiente e ação climática também variam. Entre as nove operações examinadas, o Tribunal detetou um erro quantificado resultante da declaração e do reembolso de despesas inelegíveis. Em quatro casos, o Tribunal detetou questões de conformidade sem impacto financeiro.

Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação

Relatório da DG AGRI sobre a regularidade das despesas da PAC

6.34. O diretor de cada organismo pagador envia à DG AGRI uma declaração de gestão anual sobre a eficácia dos sistemas de controlo do seu organismo e a legalidade e regularidade dos seus pagamentos. Os Estados-Membros apresentam um relatório sobre os controlos administrativos e no local que realizam ("estatísticas de controlo").

6.35. Desde 2015, com vista a fornecer garantias adicionais, os organismos de certificação têm de formular anualmente um parecer relativo a cada organismo pagador sobre a legalidade e regularidade das despesas cujo reembolso os Estados-Membros solicitaram.

6.36. A DG AGRI utiliza as taxas de erro comunicadas nas estatísticas de controlo, realizando ajustamentos com base nos resultados das auditorias dos organismos de certificação, bem como os seus próprios controlos dos sistemas e das despesas dos organismos pagadores, para calcular o valor em "risco no momento do pagamento" dos pagamentos diretos, do desenvolvimento rural e das medidas de mercado. Os ajustamentos resultantes do trabalho da DG AGRI consistiram, em geral, em montantes fixos, mediante a aplicação de um conjunto de critérios para a realização de *correções financeiras*, procurando uniformizar o tratamento das questões identificadas nos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros. A DG AGRI deduz dos montantes em "risco no momento do pagamento" a sua estimativa de futuras correções financeiras e recuperações para estimar o "montante final em risco".

6.37. As estatísticas de controlo comunicadas pelos organismos pagadores indicaram um nível de erro equivalente a 0,9% das despesas da PAC no seu todo. A DG AGRI, tomando em consideração o trabalho dos organismos de certificação, calculou que, em 2020, o "risco no momento do pagamento" se situava em cerca de 1,9% para as despesas da PAC no seu conjunto.

Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução elaborado pela Comissão

6.38. No seu RAGE, a Comissão apresenta uma estimativa para o risco no momento do pagamento no domínio dos "Recursos Naturais" de 1,9%.

Políticas e procedimentos de luta contra a fraude no domínio da PAC

6.39. Os organismos pagadores têm de dispor de sistemas de prevenção e deteção de fraudes, devendo a Comissão obter uma garantia razoável sobre o funcionamento desses sistemas. No seu Relatório Anual relativo a 2019, o Tribunal detetou algumas insuficiências nas políticas e procedimentos antifraude no domínio da PAC e formulou uma recomendação visando a resolução dos problemas[16]. Em 2021, realizou uma auditoria de resultados às medidas antifraude da Comissão e dos Estados-Membros no âmbito da PAC, prevendo publicar até ao final do corrente ano um relatório especial sobre este tema, abrangendo também a questão conexa da apropriação ilegal de terras.

[16] Ver pontos 6.34 a 6.41 e 6.44 do Relatório Anual relativo a 2019.

Conclusão e recomendações

Conclusão

6.40. Globalmente, as provas de auditoria obtidas pelo Tribunal e apresentadas neste capítulo indicam que o nível de erro nas despesas dos "Recursos Naturais" está próximo do limiar de materialidade. Nesta rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro global estimado se situa em 2,0% (ver ***anexo 6.1***).

6.41. Os resultados obtidos pelo Tribunal indicam que o nível de erro não foi significativo no domínio dos pagamentos diretos, representando 69% das despesas nesta rubrica do QFP, e que, do ponto de vista global, foi significativo nos domínios de despesas que o TCE tinha assinalado como sendo de risco mais elevado (desenvolvimento rural, medidas de mercado, pescas, ambiente e ação climática), representando 31% das despesas.

Recomendações

6.42. No ***anexo 6.3*** são apresentadas as constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal à recomendação 4 formulada no Relatório Anual relativo a 2017, cujo prazo de execução era 2020[17]. A Comissão executou totalmente esta recomendação.

[17] O Tribunal formulou três outras recomendações em 2017, cuja análise de seguimento foi apresentada no anexo 6.3 do Relatório Anual relativo a 2019.

Anexos

Anexo 6.1 – Resultados dos testes das operações

	2020	2019
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações	218	251
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	2,0%	1,9%
Limite superior de erro	3,0%	
Limite inferior de erro	1,0%	

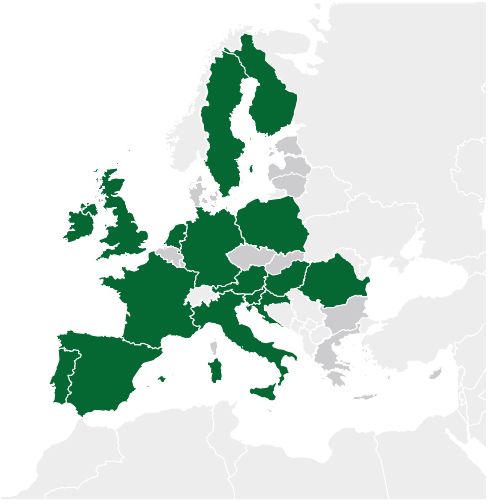
Anexo 6.2 – Informações sobre as ações da UE nos Estados-Membros e no Reino Unido

Pagamentos e resultados dos testes das operações realizados em 2020 para cada Estado-Membro e o Reino Unido no âmbito do desenvolvimento rural, das medidas de mercado e das pescas em regime de gestão partilhada

(milhões de euros)

Estados-Membros	Total de pagamentos	Desenvolvimento rural	Medidas de mercado	Pescas	Operações auditadas	Erros quantificados
França	**2 555**	1 934	551	70	**13**	**1**
Itália	**2 294**	1 526	678	90	**12**	**3**
Espanha	**1 960**	1 222	600	138	**12**	**2**
Alemanha	**1 502**	1 356	117	29	**6**	-
Polónia	**1 342**	1 206	38	98	**13**	**1**
Roménia	**1 243**	1 151	66	26	**12**	**1**
Reino Unido	**837**	767	41	29	**10**	-
Portugal	**744**	580	108	56	**10**	**1**
Grécia	**628**	528	59	41	-	-
Hungria	**613**	565	40	8	**4**	-
Áustria	**596**	573	22	1	**8**	**2**
República Checa	**425**	404	17	4	-	-
Irlanda	**417**	334	59	24	**4**	**1**
Croácia	**412**	359	13	40	**4**	**1**
Suécia	**348**	326	12	10	**8**	**2**
Bulgária	**332**	303	18	11	-	-
Finlândia	**325**	305	6	14	**4**	-
Eslováquia	**205**	194	11	-	-	-
Lituânia	**200**	190	3	7	-	-
Países Baixos	**170**	129	23	18	**2**	-
Letónia	**167**	150	3	14	-	-
Bélgica	**159**	89	61	9	-	-
Eslovénia	**135**	126	7	2	**4**	-
Dinamarca	**133**	96	12	25	-	-
Estónia	**116**	101	1	14	-	-
Chipre	**33**	22	6	5	-	-
Malta	**21**	18	-	3	-	-
Luxemburgo	**15**	14	1	-	-	-

Estados-Membros com operações auditadas



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Anexo 6.3 – Seguimento das recomendações anteriores

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do TCE aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Em execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2017	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 4** Acompanhar os progressos realizados pelos organismos pagadores no apoio aos agricultores que ainda não utilizam o PAG e promover as melhores práticas com vista a maximizar os benefícios e concretizar a plena implantação do novo sistema dentro dos prazos regulamentares.	X					

Fonte: TCE.

Capítulo 7

Segurança e cidadania

Índice

	Pontos
Introdução	**7.1.-7.8.**
Breve descrição	7.2.-7.7.
Âmbito e método da auditoria	7.8.
Regularidade das operações	**7.9.-7.10.**
Exame de elementos dos sistemas de controlo interno	**7.11.-7.13.**
Análise do trabalho das autoridades de auditoria em relação aos seus relatórios anuais de controlo e auditorias das despesas	7.11.-7.13.
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	**7.14.-7.15.**
Conclusão e recomendações	**7.16.-7.17.**
Conclusão	7.16.
Recomendações	7.17.
Anexo 7.1 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio da "Segurança e cidadania"	

Introdução

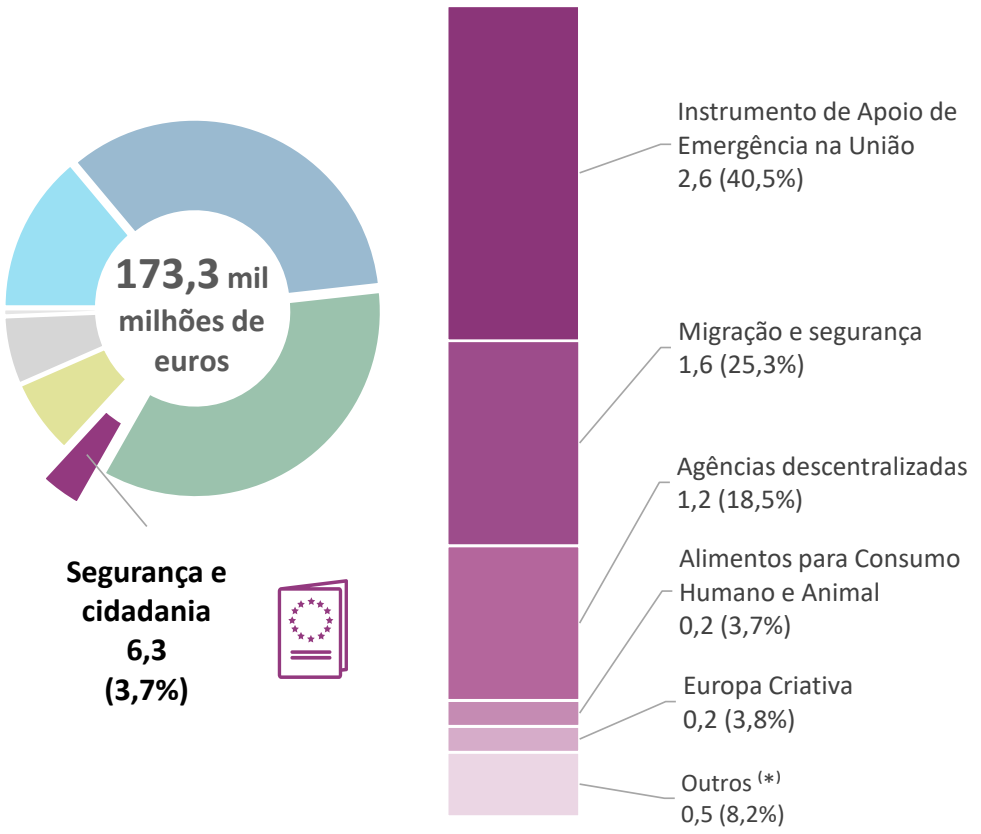
7.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal no domínio da rubrica 3 – "Segurança e cidadania" do QFP. A ***caixa 7.1*** mostra uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2020.

Caixa 7.1

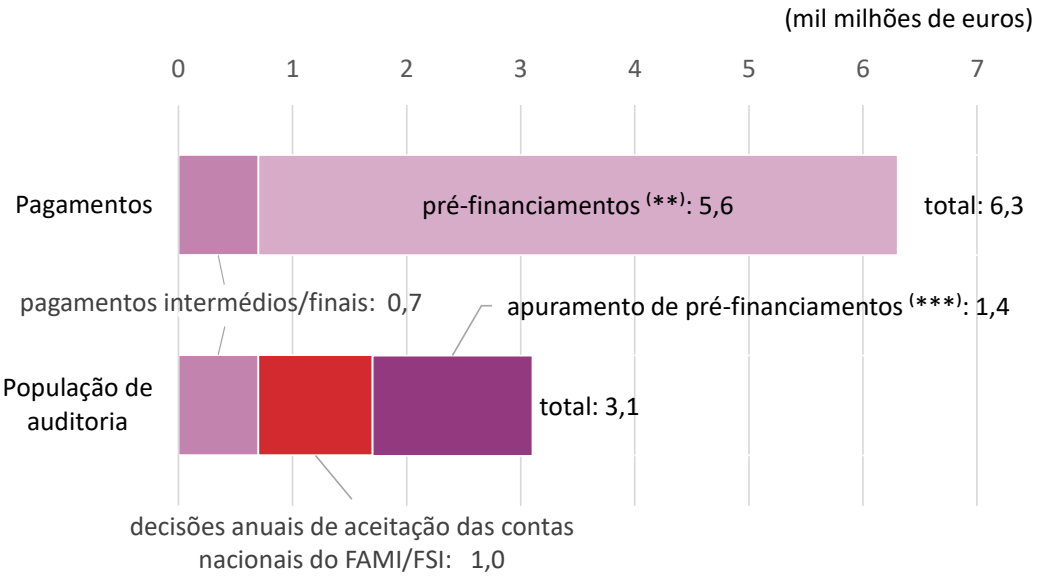
Rubrica 3 – "Segurança e cidadania" do QFP – repartição de 2020

Pagamentos de 2020 em percentagem do orçamento da UE e repartição

(mil milhões de euros)



População de auditoria em 2020 comparada com os pagamentos



(*) Inclui despesas relativas aos programas "Consumidores", "Justiça" e "Direitos, Igualdade e Cidadania".
(**) Os pré-financiamentos abrangem pagamentos no âmbito da gestão partilhada para o período de programação de 2014-2020 que não estavam incluídos nas contas subjacentes aos pacotes de garantia que a Comissão aceitou em 2020.
(***) Os apuramentos de pré-financiamentos estão em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto ***11*** do ***anexo 1.1***).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2020.

Breve descrição

7.2. A presente rubrica abrange um leque de políticas cujo objetivo comum é reforçar o conceito de cidadania europeia através da criação de um espaço de liberdade, justiça e segurança sem fronteiras internas.

7.3. Como indicado na ***caixa 7.1***, o domínio mais importante de despesas é o Instrumento de Apoio de Emergência (IAE). Este instrumento foi criado em abril de 2020[1] para ajudar os Estados-Membros da UE a fazer face à pandemia de COVID-19 através do financiamento, nomeadamente, da transferência e do transporte transfronteiriços de doentes, profissionais de saúde e material médico essencial; da

[1] Ver Regulamento (UE) 2020/521 do Conselho, de 14 de abril de 2020, que ativa o apoio de emergência nos termos do Regulamento (UE) 2016/369 e que altera as suas disposições tendo em conta o surto de COVID-19.

investigação e produção de vacinas e tratamentos; e do desenvolvimento, aquisição e distribuição de material para testes.

7.4. A migração e a segurança representam igualmente uma parte significativa da rubrica orçamental. As despesas neste domínio são provenientes de dois fundos – o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e o Fundo para a Segurança Interna (FSI). A gestão da maior parte do financiamento do FAMI e do FSI é partilhada entre os Estados-Membros (ou países associados) e a DG Migração e Assuntos Internos (DG HOME) da Comissão. O objetivo do FAMI[2] é contribuir para a gestão eficaz dos fluxos migratórios e para alcançar uma abordagem comum da UE em matéria de asilo e imigração. A finalidade geral do FSI é garantir a segurança da UE, facilitando simultaneamente as viagens realizadas de forma legítima e respeitando as liberdades fundamentais e os direitos humanos. Funciona através de dois instrumentos[3]: o FSI - Fronteiras e Vistos e o FSI - Polícia.

7.5. No âmbito do acordo de gestão partilhada, os Estados-Membros executam programas nacionais plurianuais do FAMI e do FSI aprovados pela Comissão. Seis anos após o início do período de programação, que dura sete, os Estados-Membros voltaram a intensificar a execução dos programas nacionais. Apesar disso, continuam por desembolsar montantes significativos e a pressão sobre as autoridades nacionais pode aumentar ainda mais à medida que os programas se aproximam do encerramento. A ***caixa 7.2*** resume as despesas comunicadas pelos Estados-Membros à Comissão para reembolso desde o início do período de programação.

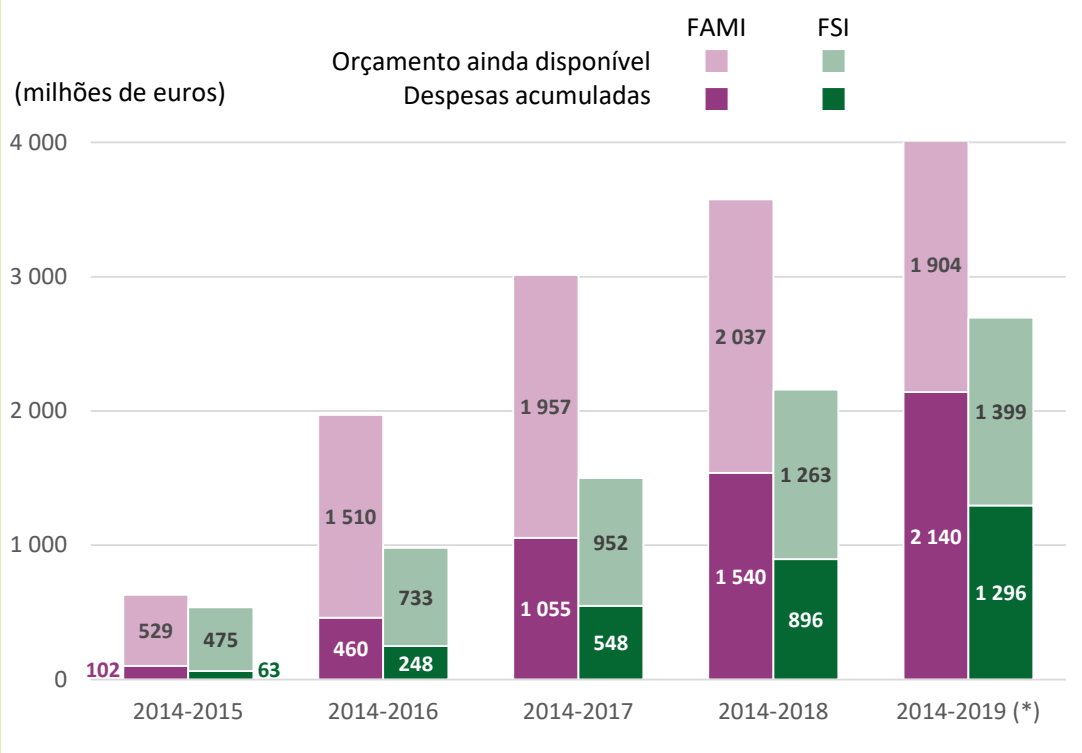
---

[2] Ver o Regulamento (UE) nº 516/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração.

[3] Ver o Regulamento (UE) nº 515/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos e o Regulamento (UE) nº 513/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises.

Caixa 7.2

As despesas dos programas nacionais do FAMI e do FSI intensificaram-se, mas grande parte do orçamento continua por utilizar



(*) As despesas do FAMI/FSI incorridas a nível dos Estados-Membros são declaradas à Comissão e por ela aprovadas no exercício seguinte. Assim, as contas da Comissão relativas a 2020 mostram as despesas dos Estados-Membros relativas a 2019.

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão Europeia (programas nacionais e decisões de apuramento até ao final de 2020).

7.6. No caso das ações do FAMI e do FSI no âmbito da União (ações transnacionais ou de especial interesse para a UE no seu conjunto), que são diretamente geridas pela DG HOME, as restrições originadas pela pandemia de COVID-19 atrasaram as atividades dos projetos. Em consequência desta situação, bem como do facto de, em 2019, ter sido pago um grande número de adiantamentos, houve significativamente menos pagamentos em 2020 do que nos exercícios anteriores.

7.7. Outros domínios de despesas significativos são:

- o financiamento da Procuradoria Europeia e das 12 agências descentralizadas[4] que operam na execução das principais prioridades da UE nos domínios da migração e segurança, da cooperação judiciária e da saúde;
- o programa "Alimentos para Consumo Humano e Animal", que visa assegurar a saúde dos seres humanos, dos animais e das plantas em todas as fases da cadeia alimentar;
- a "Europa Criativa", o programa-quadro da UE de apoio à cultura e ao setor audiovisual;
- um conjunto de programas que têm o objetivo comum de reforçar a segurança e cidadania na UE, centrando-se nos domínios da justiça, dos consumidores, da proteção civil e dos direitos, igualdade e cidadania.

Âmbito e método da auditoria

7.8. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no ***anexo 1.1***, o Tribunal examinou os seguintes aspetos desta rubrica do QFP em 2020:

a) uma amostra de 27 operações, concebida de modo a contribuir para a Declaração de Fiabilidade global, e não para ser representativa das despesas desta rubrica do QFP. Por conseguinte, o Tribunal não pôde estimar a taxa de erro desta rubrica do QFP. A amostra era composta por 14 operações em regime de "gestão partilhada" com os Estados-Membros (duas operações por Estado-Membro)[5], oito em "gestão direta" e duas em "gestão indireta" pela Comissão, bem como três que envolveram o apuramento de adiantamentos a agências;

[4] No domínio da saúde: ECDC, EFSA e EMA. No domínio dos assuntos internos: EASO, Frontex, OEDT, Europol, CEPOL e eu-LISA. No domínio da justiça: EIGE, Eurojust e FRA. Os Relatórios Anuais Específicos, com as opiniões do Tribunal sobre a legalidade e regularidade das operações de cada uma destas agências, estão disponíveis no sítio Web do TCE.

[5] Alemanha, Grécia, Espanha, França, Itália, Polónia e Reino Unido.

b) sistemas selecionados, verificando em concreto:

   i) os relatórios anuais de controlo de quatro autoridades de auditoria[6] que acompanham as contas anuais do FAMI e do FSI relativas a 2019 e se estes relatórios estavam em conformidade com a legislação[7];

   ii) o trabalho das mesmas autoridades de auditoria e se as suas auditorias às despesas e os seus procedimentos para a formulação de pareceres de auditoria fiáveis eram adequados;

c) as informações sobre a regularidade apresentadas nos Relatórios Anuais de Atividades da DG HOME e da DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias (DG CNECT) e incluídas no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) elaborado pela Comissão.

---

[6] Espanha, Luxemburgo, Áustria e Finlândia.

[7] Regulamento Delegado (UE) 2018/1291 da Comissão, de 16 de maio de 2018, que altera o Regulamento Delegado (UE) nº 1042/2014 que completa o Regulamento (UE) nº 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho no que se refere à designação e às competências de gestão e de controlo das autoridades responsáveis, e no que se refere ao estatuto e obrigações das autoridades de auditoria.

Regularidade das operações

7.9. Das 27 operações auditadas pelo Tribunal, oito (30%) estavam afetadas por erros. O Tribunal identificou quatro operações com erros quantificáveis que tiveram um impacto financeiro sobre os montantes imputados ao orçamento da UE. A ***caixa 7.3*** apresenta um exemplo desta situação.

Caixa 7.3

Sobredeclaração de custos de transporte de equipamento médico

Uma ação do IAE auditada foi executada por um departamento de um ministério do Reino Unido[8]. Consistiu no transporte de equipamento de proteção individual para uso médico da Ásia (por exemplo, de China ou Singapura) para o Reino Unido entre abril e julho de 2020, a fim de dar uma resposta de emergência à eclosão da pandemia de COVID-19. Para o efeito, as autoridades do Reino Unido contrataram os serviços de três transportadoras aéreas de mercadorias através de procedimentos de contratação em casos de emergência (procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio).

O Tribunal auditou um destes contratos, que aumentou a capacidade de carga acima da já disponível ao abrigo de um contrato existente, mas as autoridades britânicas não apresentaram os principais documentos relativos à contratação. Deste modo, não foi possível verificar se estas tinham de facto realizado um procedimento de contratação neste caso. Na ausência de prova em contrário, o Tribunal considera que o contrato foi adjudicado diretamente à transportadora. Os custos de transporte abrangidos pelo mesmo eram, por conseguinte, inelegíveis para financiamento da UE.

Além disso, as autoridades do Reino Unido aplicaram uma taxa de câmbio incorreta ao converter os custos de transporte de uma transportadora de dólares para euros. Daí resultou uma sobredeclaração dos custos do projeto para essa transportadora de 20%.

As autoridades do Reino Unido também declararam custos relativos a um voo que tinha sido cancelado e, por conseguinte, era inelegível para financiamento.

Globalmente, os custos totais do projeto que foram apresentados à DG ECHO estavam sobredeclarados em 30%. Embora as autoridades do Reino Unido tenham apresentado um certificado de auditoria que acompanhava a declaração de

[8] Ao abrigo do Acordo sobre a saída do Reino Unido da UE, com algumas exceções, o direito da UE era "aplicável ao Reino Unido e no seu território" durante o período de transição. Por conseguinte, o Reino Unido teve direito a financiamento da UE até ao final de 2020.

custos, os erros constatados pelo Tribunal não tinham sido detetados pelo auditor externo independente. Acresce que as verificações realizadas pela DG ECHO antes de fazer o pagamento não revelaram todos os erros da declaração de custos certificada.

7.10. O Tribunal constatou igualmente quatro casos de incumprimento das disposições jurídicas e financeiras que, no entanto, não tiveram qualquer impacto financeiro no orçamento da UE. Estes casos diziam respeito à seleção de projetos e à aplicação das regras de contratação, à apresentação de documentação comprovativa das declarações de custos que estava incompleta e ao mau funcionamento de um sistema informático (erro sistémico). O incumprimento das regras pode prejudicar a boa gestão financeira das despesas da UE e eventualmente afetar a elegibilidade dos custos declarados. A ***caixa 7.4*** apresenta um exemplo deste incumprimento.

Caixa 7.4

A documentação dos serviços prestados a menores não acompanhados nem sempre é satisfatória

Um projeto financiado pelo FAMI auditado na Grécia foi executado por uma organização não-governamental (ONG). Consistiu no fornecimento de alojamento e outros serviços (refeições, produtos de higiene pessoal, atividades de lazer, aconselhamento, etc.) a menores não acompanhados em abrigos situados em quatro localidades gregas. A ONG recebeu financiamento com base num custo unitário diário normalizado por cada menor não acompanhado alojado.

As regras internas dos abrigos não incluíam indicadores claros sobre a forma como a ONG deveria provar que determinados serviços abrangidos pelo custo unitário normalizado (por exemplo, supervisão, organização de atividades, limpeza, refeições) tinham sido prestados e eram de qualidade suficiente. Por conseguinte, a ONG não conseguiu demonstrar que tinha realmente prestado estes serviços a um nível adequado. Outra questão é o facto de os jovens terem permanecido nos abrigos depois de atingirem a idade adulta sem justificação adequada (por exemplo, escolaridade, problemas de saúde).

Exame de elementos dos sistemas de controlo interno

Análise do trabalho das autoridades de auditoria em relação aos seus relatórios anuais de controlo e auditorias das despesas

7.11. O Tribunal analisou o trabalho realizado por quatro autoridades responsáveis pela auditoria das contas anuais do FAMI/FSI do respetivo Estado-Membro[9] e pela apresentação de um relatório anual de controlo (RAC) à Comissão, a fim de averiguar se estas autoridades de auditoria tinham:

a) abrangido todos os tipos de pagamentos realizados pelos organismos responsáveis pela execução dos fundos;

b) utilizado um método de amostragem adequado;

c) incluído operações suficientes na amostra para retirar conclusões sobre a população total;

d) calculado corretamente a taxa de erro[10];

e) instituído procedimentos adequados para a formulação de pareceres de auditoria e a elaboração de relatórios de auditoria fiáveis[11].

---

[9] Luxemburgo e Áustria, quanto ao FAMI; Espanha e Finlândia, quanto ao FSI.

[10] Como exigido pelo Regulamento Delegado (UE) 2018/1291 da Comissão.

[11] Em conformidade com o requisito essencial 14 dos sistemas de gestão e controlo – ver o anexo do Regulamento de Execução (UE) 2017/646 da Comissão, de 5 de abril de 2017, que altera o Regulamento de Execução (UE) 2015/378 que estabelece as normas de execução do Regulamento (UE) nº 514/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito à execução do procedimento de apuramento anual de contas e à execução do apuramento da conformidade.

7.12. Todas as autoridades de auditoria examinadas desenvolveram e aplicaram procedimentos detalhados de qualidade suficiente para a comunicação de informações sobre o seu trabalho no RAC. O Tribunal encontrou algumas lacunas, cujo impacto nas contas não era suficientemente significativo para pôr em causa as conclusões das autoridades de auditoria. A Comissão já tinha detetado algumas destas lacunas na sua avaliação dos RAC relativos ao exercício de 2019. As constatações do Tribunal são apresentadas na ***caixa 7.5***.

Caixa 7.5

Lacunas nos relatórios anuais de controlo

Lacunas	Estado-Membro a que pertence a autoridade de auditoria	Impacto potencial
Questões de amostragem: unidade de amostragem não claramente definida, número de elementos da amostra de auditoria demasiado reduzido.	Luxemburgo	Garantia limitada obtida a partir do trabalho da autoridade de auditoria Falta de fiabilidade dos dados comunicados
A autoridade responsável apresentou as contas provisórias à autoridade de auditoria antes de concluir os seus próprios controlos no local e antes de incluir os pagamentos relativos a assistência técnica, suscitando o risco de a autoridade de auditoria realizar as suas auditorias sobre o conjunto errado de contas. O RAC apenas explicou parcialmente as diferenças entre as contas provisórias e definitivas.	Espanha	
As taxas de erro foram calculadas e apresentadas de forma incorreta no corpo do RAC.	Áustria	
O valor e a cobertura da amostra de auditoria foram incorretamente comunicados.	Áustria	
Os resultados das auditorias às despesas e aos sistemas e o nível global de garantia não foram corretamente comunicados no RAC. Falta de comunicação de que alguns trabalhos de auditoria foram externalizados.	Luxemburgo	

7.13. O Tribunal selecionou 23 processos de auditoria das mesmas quatro autoridades de auditoria. Não repetiu integralmente os trabalhos de auditoria dessas autoridades, tendo utilizado os processos para verificar se os procedimentos de auditoria eram adequados e abrangiam todos os critérios de elegibilidade previstos nos regulamentos FAMI/FSI[12]. De um modo geral, constatou que as autoridades de auditoria dispunham de programas de auditoria pormenorizados e utilizavam listas de controlo em que apoiar as suas conclusões. Contudo, constatou também as lacunas apresentadas na ***caixa 7.6***.

Caixa 7.6

Lacunas no trabalho das autoridades de auditoria

Lacunas	Estado-Membro a que pertence a autoridade de auditoria	Impacto potencial
O processo de seleção dos projetos não foi devidamente verificado.	Luxemburgo	Não deteção de despesas inelegíveis Falta de fiabilidade das conclusões da auditoria Garantia limitada obtida a partir do trabalho da autoridade de auditoria
Testes inadequados da elegibilidade das despesas	Luxemburgo	
Pista de auditoria insuficiente ou documentação deficiente dos trabalhos de auditoria	Espanha, Luxemburgo, Áustria, Finlândia	
Nos casos detetados, os custos inelegíveis nem sempre foram comunicados.	Luxemburgo	
Classificação errada de algumas questões relativas à contratação	Finlândia	
Análise inadequada do trabalho de auditoria externalizado	Luxemburgo	

[12] Ver o requisito 12 no anexo do Regulamento de Execução (UE) 2017/646 da Comissão.

Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação

7.14. O Tribunal examinou os Relatórios Anuais de Atividades da DG HOME e da DG CNECT[13], não tendo encontrado quaisquer informações que contradigam as suas próprias constatações. No entanto, a reduzida amostra constituída em 2020 (27 operações) não é suficiente para que o Tribunal possa comparar os seus resultados de auditoria com as informações comunicadas pelas duas DG sobre a regularidade das despesas.

7.15. O Tribunal analisou as estimativas elaboradas pela DG HOME e pela DG CNECT quanto aos riscos no momento do pagamento e no encerramento, tendo constatado que foram calculadas em conformidade com a metodologia interna e corretamente comunicadas no RAGE.

[13] No caso da DG CNECT, o Tribunal examinou apenas as informações facultadas sobre as despesas do programa "Europa Criativa".

Conclusão e recomendações

Conclusão

7.16. A amostra das operações foi concebida para ajudar o Tribunal a formar uma opinião sobre as despesas de 2020 na totalidade do orçamento, e não para ser representativa das despesas da rubrica 3 – "Segurança e cidadania" do QFP. O Tribunal não auditou operações suficientes para estimar o nível de erro desta rubrica do QFP (ver ponto ***7.8***). O exame realizado pelo Tribunal às operações e aos sistemas salienta, porém, duas áreas em que é possível melhorar (ver pontos ***7.9*** e ***7.10***).

Recomendações

7.17. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às duas recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2017 são apresentadas no ***anexo 7.1***. Desde então, a Comissão executou ambas totalmente. O Tribunal analisou igualmente a recomendação constante do Relatório Anual relativo a 2018 cujo prazo de execução era 2020 e que foi totalmente executada. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2020, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 7.1 – Elegibilidade dos custos dos projetos do IAE

Controlar cuidadosamente a elegibilidade dos custos apresentados pelos beneficiários das ações do IAE, em especial a regularidade dos procedimentos de contratação.

Prazo: até ao final de 2021

Recomendação 7.2 – Documentação quando o financiamento se baseia em custos unitários normalizados

Dar orientações às autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela execução dos fundos da DG HOME, tanto no QFP para 2014-2020 como para 2021-2027, no sentido de documentarem a exaustividade e a qualidade dos serviços, quando o financiamento se baseia em custos unitários normalizados.

Prazo: até ao final de 2022

Anexo 7.1 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio da "Segurança e cidadania"

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	A Comissão deve: **Recomendação 1**: disponibilizar orientações aos Estados-Membros sobre a utilização dos fundos da UE em conformidade com o princípio da boa gestão financeira. Em especial, as orientações para a execução do FAMI/FSI devem especificar que, quando as entidades públicas executam ações da UE, o cofinanciamento da União não pode exceder as despesas totais elegíveis excluindo IVA.	X[14]					
	Recomendação 2: exigir aos Estados-Membros que, nas contas anuais dos programas nacionais no quadro do FAMI e do FSI, discriminem a natureza dos montantes que comunicam por recuperações, pré-financiamentos e despesas efetivamente realizadas e, a partir de 2018, incluir nos RAA as despesas reais por fundo.	X[15]					

[14] Em agosto de 2019 e julho de 2020, a Comissão enviou comunicações lembrando aos Estados-Membros as regras de elegibilidade do IVA.

[15] A Comissão alterou o modelo das contas anuais do FAMI/FSI para ter em conta os requisitos do Tribunal.

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			
2018	O Tribunal recomenda que a Comissão deve garantir que, ao realizar controlos administrativos aos pedidos de pagamento, utiliza sistematicamente a documentação solicitada aos beneficiários das subvenções que concede, de forma a verificar adequadamente a legalidade e regularidade dos procedimentos de contratação organizados por esses beneficiários. A Comissão deve igualmente instruir as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pelos programas nacionais do FAMI e do FSI no sentido de, ao realizarem controlos administrativos dos pedidos de pagamento pelos beneficiários dos fundos, verificarem adequadamente a legalidade e regularidade dos procedimentos de contratação que estes organizaram. **Prazo: durante 2020**	X[16]					

Fonte: TCE.

[16] A Comissão atualizou a sua estratégia de controlo e sensibilizou as autoridades dos Estados-Membros para as questões relativas à contratação.

Capítulo 8

Europa Global

Índice

	Pontos
Introdução	8.1.-8.5.
Breve descrição	8.2.-8.4.
Âmbito e método da auditoria	8.5.
Regularidade das operações	8.6.-8.14.
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	8.15.-8.29.
Relatório Anual de Atividades do FPI	8.15.-8.18.
Estudo sobre a TER da DG NEAR para 2020	8.19.-8.28.
Relatório Anual de Atividades da DG INTPA e estudo sobre a TER	8.29.
Conclusão e recomendações	8.30.-8.32.
Conclusão	8.30.
Recomendações	8.31.-8.32.
Anexos	
Anexo 8.1 – Pagamentos da DG NEAR e da DG INTPA por delegação	
Anexo 8.2 – Seguimento das recomendações anteriores	

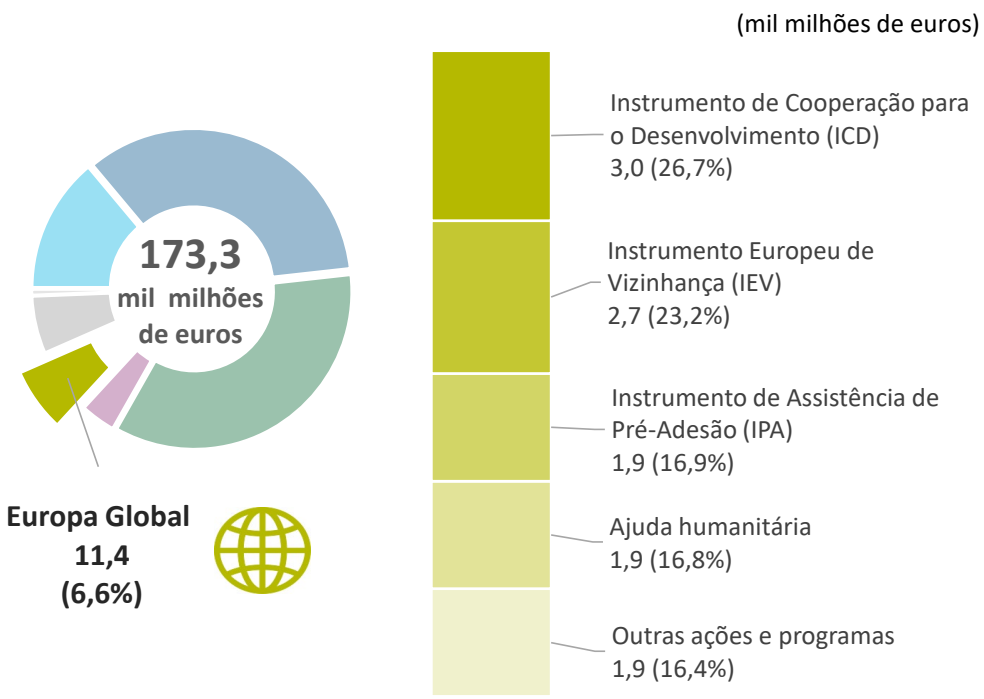
Introdução

8.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal no domínio da rubrica 4 "Europa Global" do QFP. A ***caixa 8.1*** mostra uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2020.

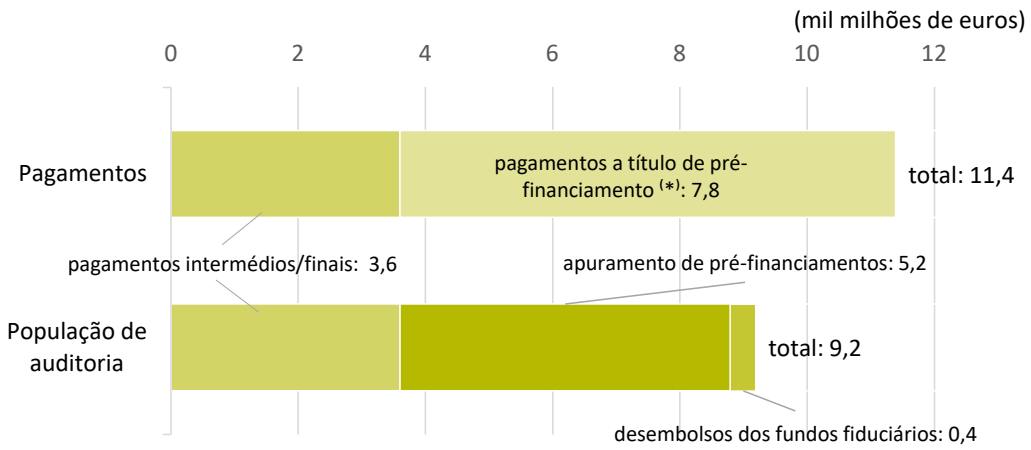
Caixa 8.1

Rubrica 4 "Europa Global" do QFP – repartição de 2020

Pagamentos de 2020 em percentagem do orçamento da UE e repartição



População de auditoria em 2020 comparada com os pagamentos



(*) Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto ***11*** do ***anexo 1.1***).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2020.

Breve descrição

8.2. A rubrica "Europa Global" abrange as despesas de todas as ações externas (política externa) financiadas pelo orçamento geral da UE. Estas políticas têm por objetivo:

— promover os valores da UE no estrangeiro, tais como a democracia, o Estado de direito e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais;

— dar resposta a importantes desafios mundiais, tais como as alterações climáticas e a perda de biodiversidade;

— aumentar o impacto da cooperação para o desenvolvimento da UE, com o objetivo principal de ajudar a erradicar a pobreza e promover a prosperidade;

— promover a estabilidade e a segurança nos países candidatos e nos países da vizinhança;

— promover a solidariedade europeia em caso de catástrofes naturais ou de origem humana;

— melhorar a prevenção e a resolução de crises, manter a paz, reforçar a segurança internacional e promover a cooperação internacional;

— promover os interesses mútuos e da UE no estrangeiro apoiando a dimensão externa das políticas da União.

8.3. As principais Direções-Gerais e serviços implicados na execução do orçamento no domínio das ações externas são a Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA)[1], a Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento (DG NEAR), a Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO), a Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG REGIO) e o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI).

8.4. Em 2020, os pagamentos relativos à "Europa Global" ascenderam a 11,4 mil milhões de euros[2], desembolsados ao abrigo de diversos instrumentos (ver ***caixa 8.1***), métodos de prestação de ajuda como contratos de empreitada de obras/fornecimento de bens/prestação de serviços, subvenções, empréstimos especiais, garantias de empréstimos e assistência financeira, apoio orçamental e outras formas direcionadas de ajuda orçamental em mais de 150 países (ver ***anexo 8.1***).

Âmbito e método da auditoria

8.5. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no ***anexo 1.1***, o Tribunal examinou os seguintes aspetos desta rubrica do QFP em 2020:

a) uma amostra de 75 operações, concebida de modo a contribuir para a Declaração de Fiabilidade global, e não para ser representativa das despesas desta rubrica do QFP. Por conseguinte, o Tribunal não pôde estimar a taxa de erro desta rubrica do QFP. O Tribunal incluiu na amostra 32 operações da DG NEAR, 14 da DG INTPA, 13 da DG ECHO, 10 do FPI e outras 6 operações;

b) as informações sobre a regularidade apresentadas nos Relatórios Anuais de Atividades da DG NEAR e da DG INTPA e incluídas no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) elaborado pela Comissão.

---

[1] Antiga Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (DG DEVCO).

[2] Execução final dos pagamentos, incluindo as receitas afetadas.

Regularidade das operações

8.6. Das 75 operações auditadas, 28 (37,3%) estavam afetadas por erros. O Tribunal detetou 17 erros quantificáveis que tiveram um impacto financeiro sobre os montantes imputados ao orçamento da UE, bem como 11 casos de incumprimento das disposições jurídicas e financeiras.

8.7. As constatações relativas à "Europa Global" inserem-se nas categorias gerais de custos inelegíveis, custos não incorridos, erros na contratação pública e ausência de documentos comprovativos. A ***caixa 8.2*** apresenta exemplos de erros quantificados pelo Tribunal; a ***caixa 8.3*** ilustra um exemplo de acordos de delegação e convenções de subvenção que não foram executados corretamente. Neste caso, não foi possível calcular o montante exato não elegível.

Caixa 8.2

Bens fornecidos não utilizados para a ação financiada

DG NEAR

O Tribunal auditou as despesas declaradas por um beneficiário ao abrigo de uma convenção de subvenção assinada em outubro de 2016 com a Comissão. A ação visava melhorar a saúde dos refugiados sob a proteção do país beneficiário, designadamente através da vacinação. A subvenção foi inteiramente financiada pelo orçamento da UE e, dos seus custos totais estimados em 300 milhões de euros, o equipamento e o material representaram 47%, ou seja, 142 milhões de euros. A fim de executar o contrato de subvenção, em dezembro de 2017 o beneficiário assinou um contrato com um fornecedor do setor da saúde para a aquisição de vacinas.

Relativamente às despesas reembolsadas pela Comissão antes da celebração do contrato com o fornecedor do setor da saúde, o Tribunal não obteve provas relativas à contratação, ao custo real e ao número de doses de vacina administradas. Globalmente, o Tribunal considerou inelegíveis 4,4 milhões de euros de despesas.

Custos inelegíveis incluídos nas declarações de custos

DG NEAR

O Tribunal auditou as despesas declaradas por um beneficiário ao abrigo de uma convenção de subvenção assinada com a Comissão. A ação financiada pela subvenção destinava-se a reforçar as comunidades locais do país beneficiário para promover a inclusão social dos ciganos. A Comissão financiou a subvenção de 4 milhões de euros inteiramente a partir do orçamento da UE.

O Tribunal examinou os documentos comprovativos e constatou que a Comissão tinha aprovado 269 531 euros de adiantamentos para reembolso, apesar de o beneficiário não ter realizado quaisquer atividades correspondentes. A Comissão também aceitou duas vezes uma declaração de custos no montante de 270 537 euros. Globalmente, o Tribunal considerou que 64% do montante auditado é inelegível.

Caixa 8.3

Repartição dos custos partilhados não baseada nas despesas efetivamente realizadas

DG ECHO

Parte das despesas auditadas pelo Tribunal dizia respeito a quatro convenções de subvenção específicas e a um acordo de delegação, com um custo total estimado de 11,2 milhões de euros.

Algumas das despesas auditadas referiam-se a custos partilhados entre o projeto financiado pela UE e as organizações parceiras. Os acordos estipulavam que estes custos deveriam ser repartidos com base nas despesas efetivamente realizadas. O Tribunal examinou as políticas de imputação de custos e os documentos comprovativos das organizações parceiras, que revelaram que basearam a sua afetação de custos em montantes orçamentais ou estimados.

Por exemplo, num caso, os custos de eletricidade de um gabinete não foram calculados com base nas despesas efetivamente realizadas, mas como uma percentagem do orçamento disponível por contrato. Noutro caso, a repartição dos custos relativos à renovação de um armazém de escritórios, à utilização de veículos e ao arrendamento baseou-se igualmente no orçamento disponível que restava mensalmente para cobrir os diferentes tipos de custos comuns. No entanto, não foi possível calcular o impacto financeiro exato.

Este método de imputação de custos viola as condições do acordo.

8.8. Na análise destas operações, o Tribunal encontrou exemplos de sistemas de controlo interno eficazes, como o descrito na ***caixa 8.4***.

Caixa 8.4

Controlos eficazes da Comissão aos pedidos de pagamento em regime de gestão direta

DG INTPA

Através de um contrato de prestação de serviços com uma empresa de consultoria internacional especializada em políticas públicas e cooperação para o desenvolvimento, a UE financiou uma ação no valor de 13,8 milhões de euros para apoiar uma associação que promove a integração regional na Ásia.

O Tribunal examinou o pagamento da Comissão relacionado com a fatura emitida pelo consultor no âmbito deste contrato de prestação de serviços. Ao processar o pedido de pagamento, a delegação local da UE detetou custos inelegíveis no valor de 35 500 euros comunicados como honorários de peritos, pelo que solicitou ao consultor que emitisse uma nota de crédito relativa a este montante e reduziu o pagamento.

Durante o período de execução do contrato, a Comissão detetou e recuperou custos inelegíveis num montante total superior a 113 700 euros. O Tribunal não detetou outros erros.

8.9. Há dois domínios de despesas em que as operações são menos propensas a erros devido às condições de pagamento. Estes domínios são i) o apoio orçamental (ver ponto ***8.10***) e ii) os projetos executados por organizações internacionais e sujeitos à "abordagem nocional" (ver ponto ***8.12***). Em 2020, o Tribunal auditou três operações de apoio orçamental e 14 projetos geridos por organizações internacionais, incluindo seis operações abrangidas pela abordagem nocional, não tendo detetado quaisquer erros nestes domínios.

8.10. O apoio orçamental consiste numa contribuição para o orçamento geral de um país ou para o seu orçamento destinado a uma política ou objetivo específicos. Em 2020, o valor dos pagamentos relativos ao apoio orçamental efetuados a partir do orçamento geral da UE ascendeu a 1,7 mil milhões de euros. O Tribunal examinou se a Comissão tinha respeitado as condições aplicáveis aos pagamentos de apoio orçamental a países parceiros e tinha verificado o cumprimento das condições gerais de elegibilidade (como a realização de melhorias satisfatórias na gestão das finanças públicas) por parte desses países.

8.11. Contudo, como as disposições jurídicas deixam uma ampla margem de interpretação, a Comissão tem uma flexibilidade considerável para decidir se os países parceiros cumprem estas condições gerais. A auditoria da regularidade realizada pelo Tribunal não pode cobrir o que acontece após o momento em que a Comissão paga a ajuda a um país destinatário, uma vez que estes fundos são então incorporados nos recursos orçamentais próprios desse país[3].

8.12. Segundo a "abordagem nocional", quando as contribuições da Comissão para projetos com multidoadores são agrupadas com as de outros doadores e não são reservadas para elementos específicos de despesas devidamente identificáveis, a Comissão pressupõe que as regras da UE em matéria de elegibilidade são respeitadas, desde que o montante global inclua as despesas elegíveis suficientes para cobrir a contribuição da UE. Esta abordagem foi tida em conta nos testes substantivos do Tribunal.

8.13. Em 2020, os pagamentos efetuados a organizações internacionais a partir do orçamento geral da UE ascenderam a 3,2 mil milhões de euros. Não é possível indicar a parte desse montante a que é aplicada a "abordagem nocional", uma vez que a Comissão não a acompanha separadamente.

[3] Vários relatórios especiais do Tribunal incidem sobre a eficiência e eficácia do apoio orçamental, sendo os mais recentes o Relatório Especial 09/2019, "Apoio da UE a Marrocos: poucos resultados até à data" e o Relatório Especial 25/2019, "Qualidade dos dados no apoio orçamental: insuficiências em alguns indicadores e na verificação do pagamento das parcelas variáveis" (http://www.eca.europa.eu).

8.14. Algumas organizações internacionais[4] facultaram apenas um acesso limitado aos documentos, por exemplo em formato apenas de leitura, o que significa que o Tribunal não pôde fazer cópias dos documentos analisados. Além disso, algumas organizações internacionais questionaram o mandato do Tribunal. Estas questões prejudicaram o planeamento e a execução da auditoria e deram origem a atrasos excessivos para a equipa de auditoria no que toca à receção da documentação solicitada e à execução do seu trabalho. Num caso, a organização internacional demorou mais de oito meses a fornecer os documentos comprovativos solicitados. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia[5] estabelece o direito do Tribunal a receber todos os documentos ou informações necessários para o desempenho das suas funções. O Tribunal formulou anteriormente observações neste sentido no seu Relatório Anual relativo a 2018[6] e no Parecer nº 10/2018[7].

---

[4] Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

[5] O direito do Tribunal de aceder aos documentos está inscrito no artigo 287º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE): "Todos os documentos ou informações necessários ao desempenho das funções do Tribunal de Contas ser-lhe-ão comunicados, a seu pedido, pelas […] pessoas singulares ou coletivas beneficiárias de pagamentos provenientes do orçamento […]." (JO C 326 de 26.10.2012, p. 170).

[6] Ver ponto 9.13 do capítulo 9 "Europa Global" do Relatório Anual relativo a 2018.

[7] Parecer nº 10/2018 relativo à proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, ponto 18.

Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação

Relatório Anual de Atividades do FPI

8.15. Relativamente ao exercício de 2020, o Tribunal analisou o Relatório Anual de Atividades (RAA) do Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI).

8.16. A análise do Tribunal centrou-se em determinar se o FPI apresentou as informações sobre a regularidade no seu RAA em conformidade com as instruções da Comissão e se aplicou de forma coerente a metodologia para estimar as futuras correções e recuperações.

8.17. Das despesas totais aceites em 2020 (730 milhões de euros), o FPI estimou que o montante total em risco no momento do pagamento era de 8,0 milhões de euros (1,10%). O valor das correções resultantes dos seus controlos nos anos seguintes foi estimado em 3,5 milhões de euros (43,8% do montante total em risco). Esta situação levou a Chefe de Serviço do FPI a declarar que a exposição financeira do serviço foi inferior ao limiar de materialidade de 2%.

8.18. A Comissão pode confiar tarefas de execução orçamental a determinadas entidades, desde que estas sejam capazes de proteger os interesses financeiros da UE a um nível elevado. Nestes casos, o Regulamento Financeiro exige uma avaliação dessas entidades, a fim de garantir que respeitam os princípios da boa gestão financeira, da transparência e da não discriminação e a notoriedade da ação da UE. Esta questão é conhecida como "avaliação por pilares"[8]. O FPI deve assegurar que todas as suas missões no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) são acreditadas desta forma. No final de 2020, duas[9] das 11 missões da PCSD em curso ainda não tinham recebido uma avaliação por pilares completa positiva. Em especial, a avaliação da Missão de Assistência Fronteiriça da UE (EUBAM) na Líbia está há muito

[8] Ver artigo 154º 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 ("Regulamento Financeiro"), alterado. Os requisitos da avaliação por pilares evoluíram ao longo do tempo e foram atualizados no Regulamento Financeiro desde a sua inclusão inicial em 2002.

[9] A EUBAM Líbia e a Missão de Aconselhamento da UE (EUAM) na República Centro-Africana.

em curso[10], o que indica uma possível insuficiência do controlo interno. O FPI tomou medidas específicas para atenuar os riscos associados. No entanto, são necessárias avaliações por pilares para proteger os interesses financeiros da UE[11].

Estudo sobre a TER da DG NEAR para 2020

8.19. Em 2020, um contratante externo realizou o sexto estudo sobre a taxa de erro residual (TER) da DG NEAR em nome desta. O objetivo do estudo é estimar a taxa dos erros que não foram detetados por todos os controlos de gestão da DG NEAR destinados a evitar, detetar e corrigir esses erros em todo o seu domínio de competência, a fim de tirar conclusões sobre a eficácia dos controlos. Trata-se de um elemento importante em que o Diretor-Geral baseia a sua declaração de fiabilidade e que contribui para as informações sobre a regularidade no domínio das ações externas comunicadas no RAGE.

8.20. A DG NEAR apresentou os resultados do estudo de 2020 sobre a TER no RAA[12]. O estudo examinou uma amostra de 375 operações realizadas no âmbito de contratos encerrados entre setembro de 2019 e agosto de 2020. A TER global estimada da DG situava-se nos 1,36%, ou seja, abaixo do *limiar de materialidade* de 2% estabelecido pela Comissão. Nos dois anos anteriores foi de 0,72% (2018) e de 0,53% (2019).

8.21. O estudo sobre a TER não constitui um *trabalho de garantia de fiabilidade* nem uma auditoria; baseia-se na metodologia e no manual da TER disponibilizados pela DG NEAR. O Tribunal detetou limitações que podem contribuir para uma subestimativa da TER.

---

[10] O Conselho aprovou a missão EUBAM Líbia em maio de 2013. A missão está atualmente destacada em Tunes devido à situação política na Líbia.

[11] Artigo 154º do Regulamento Financeiro.

[12] No RAA, a taxa de erro residual (TER) é designada por "taxa de erro global (calculada pela DG)".

8.22. Na auditoria deste ano, o Tribunal detetou novamente vários fatores importantes que distorceram a TER. O primeiro fator foi o facto de a DG NEAR não estratificar a população de operações utilizada para a amostragem, com vista a cobrir de forma mais pormenorizada os domínios mais propensos a erros ou a concentrar-se menos nos domínios com menor risco confirmado[13]. As operações de apoio orçamental são de risco reduzido e, em 2020, representaram apenas 26% (em valor) da população total da TER. No entanto, constituíram 39% (em valor) da amostra da TER. Nos últimos anos, têm representado uma percentagem crescente da amostra da TER: 29% em 2018, 31% em 2019 e 39% em 2020.

8.23. Além disso, a DG NEAR introduziu, em 2018, uma taxa de erro adicional para as subvenções em regime de gestão direta (a "taxa de subvenção"), o que constituiu um fundamento adicional para o Diretor-Geral manter a reserva anteriormente formulada devido ao elevado risco destas subvenções. Em geral, para a amostra da TER, o contratante aplica um limiar de materialidade de 2% e um nível de confiança de 95%[14]. No caso da taxa de subvenção, contudo, o nível de confiança é de 80%, o que conduziu a uma estimativa menos precisa da taxa de erro real para esta parte da população. O método seguido não reflete o elevado risco neste domínio.

8.24. O segundo fator foi o facto de a percentagem de operações em que o estudo sobre a TER se baseou, total ou parcialmente, em trabalhos de controlo anteriores ter aumentado desde 2016, atingindo mais de 60% em 2020. Para estas operações, o contratante baseou-se em trabalhos anteriores realizados no âmbito do quadro de controlo da DG NEAR, tais como auditorias financeiras e verificações de despesas dos projetos efetuadas por terceiros independentes, tendo igualmente em conta os trabalhos de controlo anteriores efetuados pela Comissão. Ao mesmo tempo, o número total de operações analisadas no âmbito do estudo sobre a TER diminuiu mais de 25%. A confiança excessiva nos trabalhos de controlo anteriores contraria o objetivo do estudo sobre a TER, que consiste em detetar os erros que escaparam a esses controlos.

---

[13] Ver o capítulo 9 "Europa Global" do Relatório Anual relativo a 2017.

[14] Probabilidade de que o nível de erro que afeta a população se situe num determinado intervalo (o "intervalo de confiança").

8.25. Além disso, o contratante responsável pela TER confiou nas verificações de despesas efetuadas no âmbito dos limites estabelecidos no Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (FAFA) celebrado com determinadas organizações internacionais. Este acordo limita o número de elementos que podem ser examinados durante a verificação das despesas, bem como o acesso a provas de auditoria.

8.26. O terceiro fator foi o método de estimativa da TER seguido pela DG NEAR. Em primeiro lugar, dá ao contratante uma ampla margem de discrição para decidir se existem razões logísticas e jurídicas suficientes que impeçam o acesso oportuno aos documentos relativos a uma operação e, portanto, para proceder a uma estimativa da taxa de erro. Em segundo lugar, a Comissão acrescentou um prémio de risco de 5% à taxa de erro residual, como fez em 2019. Contudo, a forma como a Comissão determinou o prémio de risco de 5% não é clara. Por conseguinte, este método não reflete necessariamente o erro residual real da operação em causa[15].

8.27. O quarto fator é o elevado número de operações substituídas na população da amostra[16]. Estas substituições, bem como as razões apresentadas, confirmam que a verificação dos dados exigida pelo manual de instruções não foi efetuada com a diligência necessária em cooperação com a Comissão e que as populações de dados utilizadas para a amostragem nas diferentes fases eram apenas parcialmente fiáveis ou corretas. As substituições e os ajustamentos da população de amostragem dão origem a resultados de amostragem diferentes.

8.28. Além disso, o quadro regulamentar que rege o estudo sobre a TER e o contrato entre a DG NEAR e o contratante responsável pela TER não abordam nem mencionam o risco de fraude. Não existe qualquer procedimento que exija que o contratante comunique à Comissão os casos de suspeita de fraude contra o orçamento da UE detetados durante os seus trabalhos sobre a TER.

Relatório Anual de Atividades da DG INTPA e estudo sobre a TER

8.29. O exame efetuado ao Relatório Anual de Atividades da DG INTPA relativo a 2020 e ao seu estudo sobre a TER é apresentado em pormenor no Relatório Anual do Tribunal relativo aos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento.

---

[15] Em 2020, um erro foi parcialmente estimado num caso.

[16] Houve 36 para o estudo sobre a TER de 2020.

Conclusão e recomendações

Conclusão

8.30. A amostra das operações foi concebida para ajudar o Tribunal a formar uma opinião sobre as despesas do orçamento para 2020 no seu todo, e não para ser representativa de todas as despesas da rubrica 4 "Europa Global" do QFP. O Tribunal não auditou operações suficientes para estimar o nível de erro desta rubrica do QFP (ver ponto ***8.5***). O exame realizado pelo Tribunal às operações e aos sistemas salienta, porém, três áreas em que é possível melhorar (ver pontos ***8.7***, ***8.14*** e ***8.28***).

Recomendações

8.31. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às quatro recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2017 são apresentadas no ***anexo 8.2***. A Comissão executou totalmente três recomendações, enquanto uma não foi executada. O Tribunal analisou igualmente as recomendações dos seus Relatórios Anuais relativos a 2018 e 2019 que exigiam a execução imediata ou antes do final de 2020.

8.32. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2020, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 8.1 – Acesso completo e oportuno aos documentos

Tomar medidas para que as organizações internacionais facultem ao Tribunal um acesso completo, ilimitado e oportuno aos documentos necessários ao desempenho das suas funções em conformidade com o TFUE, e não apenas em formato de leitura.

Prazo: até ao final de 2021

Recomendação 8.2 — Afetação dos custos partilhados pelas organizações parceiras

Estabelecer um procedimento para garantir que as organizações parceiras baseiam a sua afetação dos custos partilhados nas despesas efetivamente realizadas.

Prazo: até ao final de 2021

Recomendação 8.3 – Comunicação, pelo contratante responsável pela TER, de suspeitas de fraude

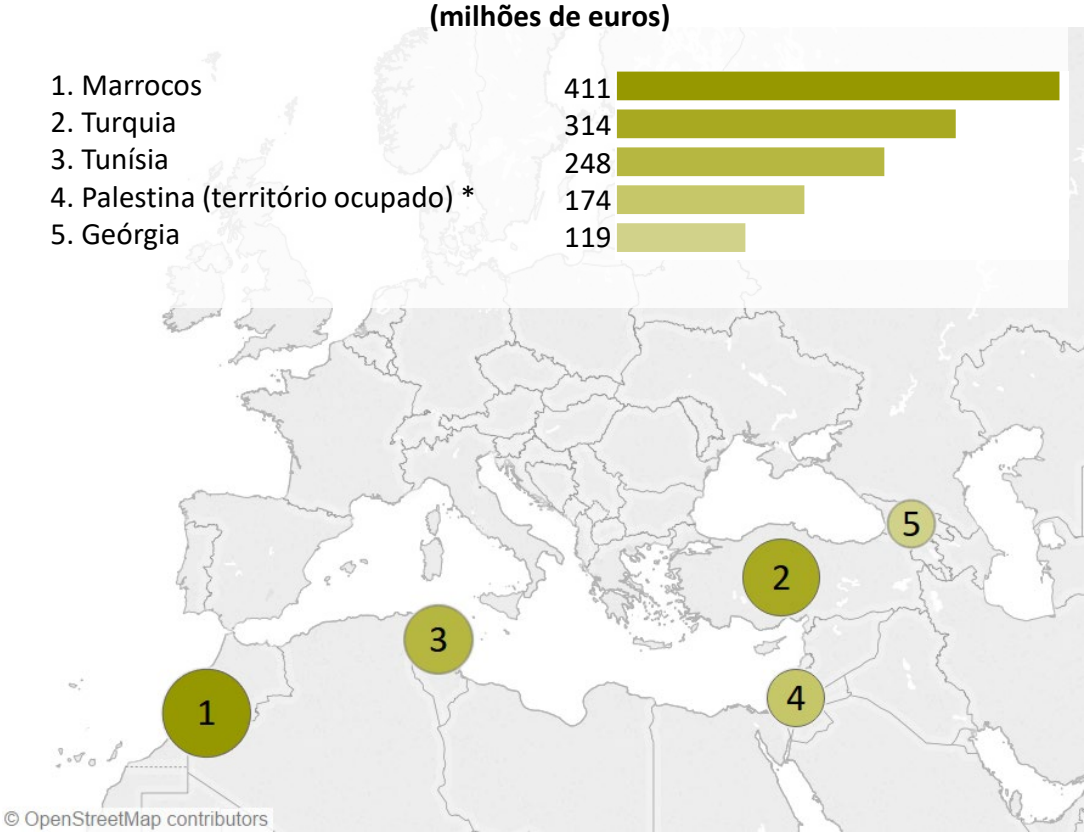
Estabelecer a obrigação de o contratante responsável pelo estudo sobre a TER comunicar à Comissão qualquer suspeita de fraude lesiva do orçamento da UE detetada durante os seus trabalhos relativos ao estudo sobre a TER.

Prazo: até ao final de 2022

Anexos

Anexo 8.1 – Pagamentos da DG NEAR e da DG INTPA por delegação

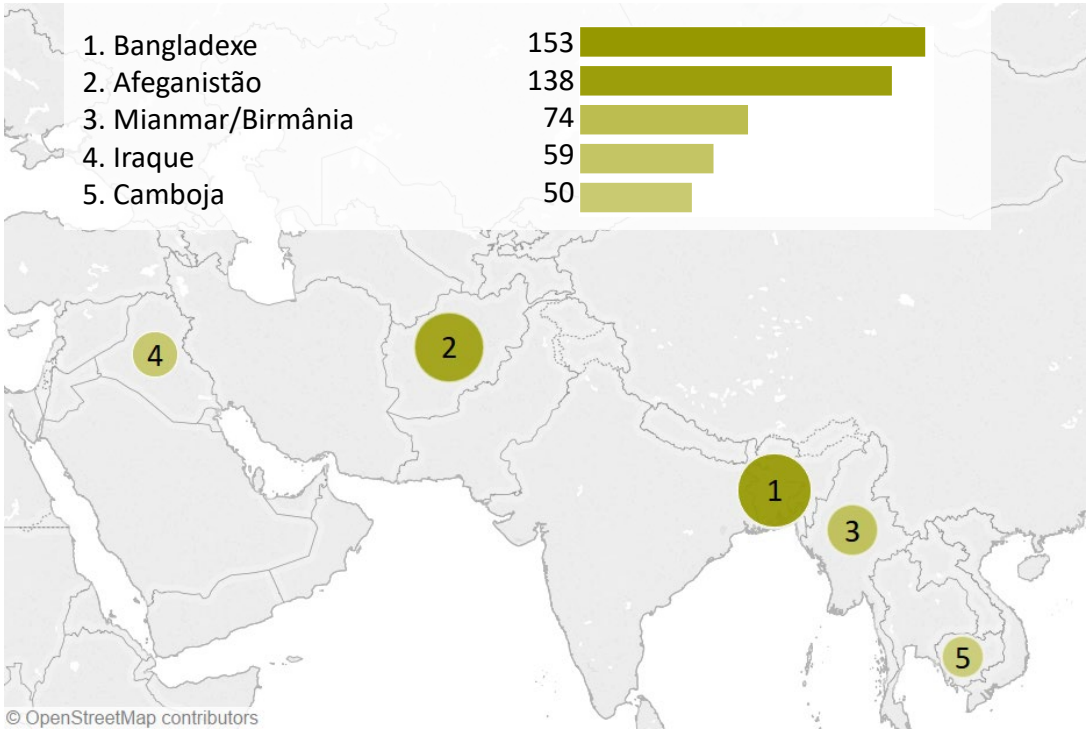
DG NEAR: as 5 delegações com mais pagamentos
(milhões de euros)



* Esta designação não deve ser interpretada como um reconhecimento do Estado da Palestina e não prejudica as posições de cada um dos Estados-Membros sobre esta questão.

Fontes: Mapa de fundo proveniente dos contribuidores para o ©OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-Share Alike 2.0 (CC BY-SA) e Tribunal de Contas Europeu, com base nas Contas Anuais Consolidadas da União Europeia de 2020.

DG INTPA: as 5 delegações com mais pagamentos
(milhões de euros)



Fontes: Mapa de fundo proveniente dos contribuidores para o ©OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-Share Alike 2.0 (CC BY-SA) e Tribunal de Contas Europeu, com base nas Contas Anuais Consolidadas da União Europeia de 2020.

Anexo 8.2 – Seguimento das recomendações anteriores

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	O Tribunal recomenda que a DG NEAR deve: **Recomendação 1** Para o estudo sobre a TER a partir de 2019, fornecer ao contratante responsável orientações mais precisas sobre o controlo da contratação de segundo nível.	X[17]					
	Recomendação 2 Para o estudo sobre a TER a partir de 2019, estratificar a população da TER com base no risco inerente dos projetos, atribuindo maior ponderação às subvenções na modalidade de gestão direta e menor às operações de apoio orçamental.				X		

[17] A Comissão incluiu instruções adicionais para o contratante responsável pela TER sobre a forma de verificar a contratação de segundo nível nos manuais de instruções relativos à TER para 2019 e 2020.

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			
	Recomendação 3 Divulgar no RAA relativo a 2018 e posteriores as limitações do estudo sobre a TER.	X[18]					
	O Tribunal recomenda que a DG DEVCO deve: **Recomendação 4** Até 2020, rever as atuais orientações destinadas aos beneficiários dos projetos executados no âmbito da gestão indireta com o objetivo de garantir que as atividades planeadas são executadas em tempo oportuno e contribuem para a utilização prática das realizações dos projetos, de modo a obter a melhor relação custo benefício.	X[19]					

[18] A Comissão divulgou limitações do estudo sobre a TER nos RAA de 2018 e 2020, mas não em 2019, tendo informado o Tribunal de que o incumprimento ocorreu devido a uma omissão de edição.

[19] A Comissão apresentou alterações ao Regulamento Financeiro de 2018, atualizou orientações e emitiu instruções adicionais entre 2018 e 2021.

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			
2018	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 1** Até 2020, tomar medidas para reforçar a obrigação de as organizações internacionais transmitirem ao Tribunal, a pedido deste, todos os documentos ou informações necessários para o desempenho das suas funções, como previsto no TFUE.			X			
	O Tribunal recomenda que a DG NEAR deve: **Recomendação 2** Até 2020, tomar medidas para adaptar a metodologia da TER seguida pela DG NEAR no sentido de limitar as decisões de total confiança, e acompanhar de perto a execução destas medidas.	X[20]					

[20] A Comissão atualizou o manual de instruções sobre a TER para 2020.

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			
	O Tribunal recomenda que a DG ECHO deve: **Recomendação 3** Rever o cálculo da capacidade corretiva de 2019 da DG ECHO, excluindo as recuperações dos pré-financiamentos não utilizados.	X[21]					
2019	O Tribunal recomenda que a DG NEAR deve: **Recomendação 1** Divulgar as limitações do estudo sobre a TER no RAA da DG NEAR relativo a 2020 e nos futuros RAA. Prazo: até à publicação do próximo RAA, no primeiro trimestre de 2021.	X[22]					

Fonte: TCE.

[21] A Comissão atualizou orientações e emitiu instruções adicionais de controlo da qualidade entre 2018 e 2020.

[22] Ver nota de rodapé 19. A Comissão divulgou limitações do estudo sobre a TER no RAA de 2020.

Capítulo 9

Administração

Índice

	Pontos
Introdução	9.1.-9.5.
Breve descrição	9.3.
Âmbito e método da auditoria	9.4.-9.5.
Regularidade das operações	9.6.-9.10.
Observações sobre a amostra das operações	9.7.-9.9.
Parlamento Europeu	9.8.
Comissão Europeia	9.9.
Observações sobre os sistemas de supervisão e de controlo	9.10.
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	9.11.
Observações sobre os procedimentos de contratação pública para a aquisição de equipamento de proteção individual	9.12.-9.15.
Conclusão e recomendações	9.16.-9.18.
Conclusão	9.16.
Recomendações	9.17.-9.18.
Anexos	
Anexo 9.1 – Resultados dos testes das operações no domínio da "Administração"	
Anexo 9.2 – Seguimento das recomendações anteriores	

Introdução

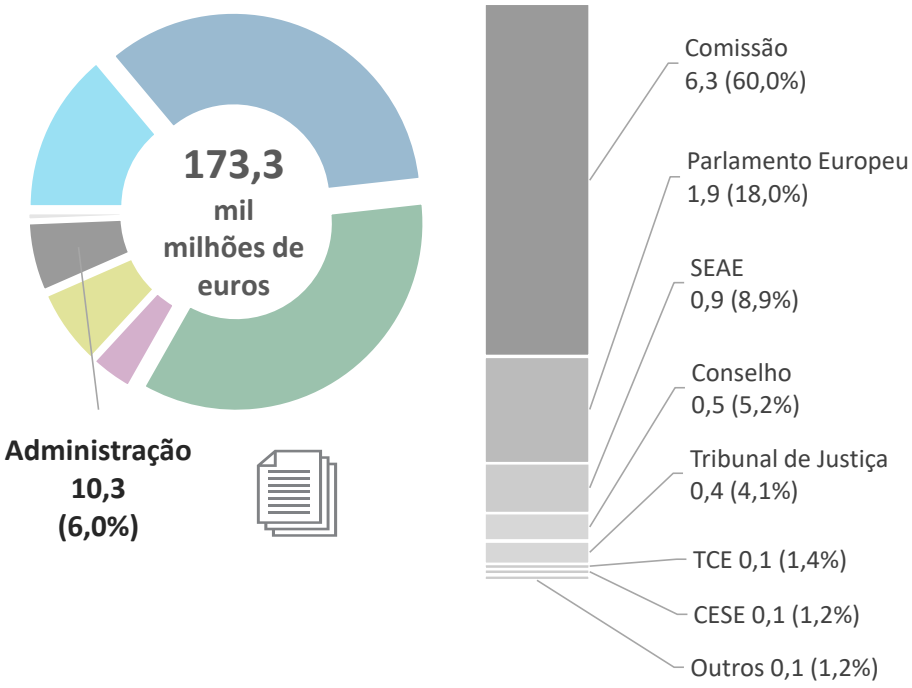
9.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal no domínio da rubrica 5 "Administração" do *QFP*. A ***caixa 9.1*** apresenta uma síntese das despesas dos organismos e instituições da UE no âmbito desta rubrica em 2020.

Caixa 9.1

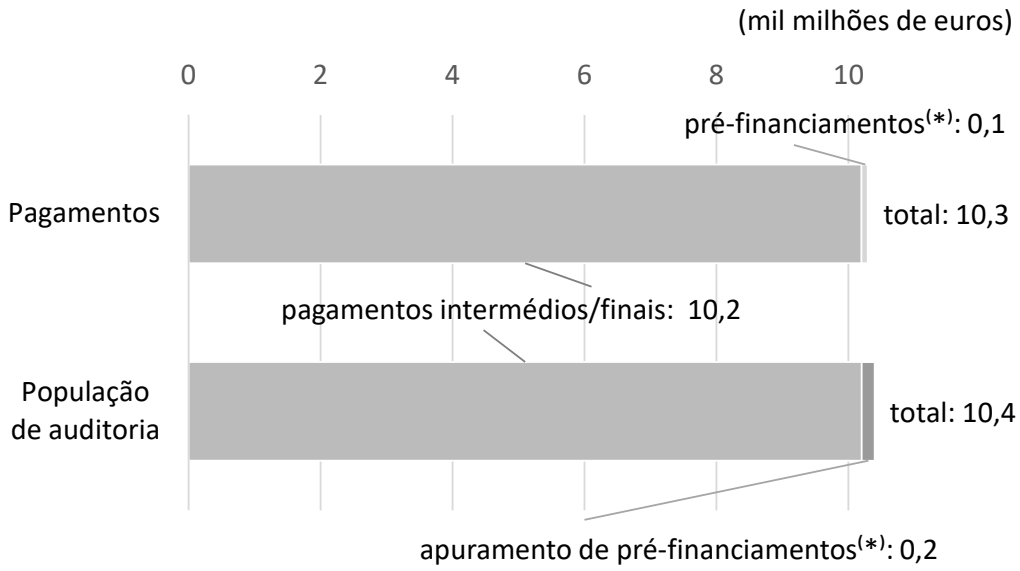
Rubrica 5 do QFP "Administração" – Repartição de 2020

Pagamentos de 2020 em percentagem do orçamento da UE e repartição

(mil milhões de euros)



População de auditoria em 2020 em comparação com os pagamentos



(*) Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto ***10*** do ***anexo 1.1***).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia de 2020.

9.2. O Tribunal elabora relatórios separados sobre as agências, outros organismos da UE e as Escolas Europeias[1]. O seu mandato não abrange a auditoria financeira do Banco Central Europeu.

Breve descrição

9.3. As despesas administrativas incluem as despesas com recursos humanos, que, em 2020, representaram cerca de 68% do total, bem como as despesas imobiliárias, de equipamento, de energia, de comunicações e de informática. Os trabalhos do Tribunal ao longo de muitos anos indicam que estas despesas são de risco reduzido.

[1] Os relatórios anuais específicos do Tribunal sobre as agências, outros organismos e as Escolas Europeias são publicados no seu sítio Web.

Âmbito e método da auditoria

9.4. Aplicando a abordagem e o método de auditoria previstos no ***anexo 1.1***, o Tribunal examinou os seguintes aspetos desta rubrica do QFP:

a) uma amostra de 48 *operações*, concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações de despesas desta rubrica do QFP. Foram extraídas operações de cada instituição e organismo da UE. O objetivo da auditoria era contribuir para a *Declaração de Fiabilidade* global, conforme descrito no ***anexo 1.1***;

b) os *sistemas de supervisão e de controlo* do Conselho e do Provedor de Justiça Europeu, nomeadamente as normas de controlo interno, a gestão dos riscos, os controlos *ex ante* e *ex post*, os registos de exceções, a supervisão da gestão, os relatórios de auditoria interna e as medidas antifraude;

c) as informações sobre a *regularidade* constantes dos Relatórios Anuais de Atividades de todas as instituições e organismos, entre os quais as Direções-Gerais e os serviços da Comissão principalmente responsáveis pelas despesas administrativas[2], e que foram em seguida incluídas no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução;

d) procedimentos de *contratação pública* organizados pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho, pelo Tribunal de Justiça e pelo Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) para a aquisição de equipamento de proteção individual para o seu pessoal.

9.5. As despesas do Tribunal de Contas são auditadas por um gabinete de auditoria externo[3]. No ponto ***9.7*** apresentam-se os resultados da auditoria realizada às demonstrações financeiras do Tribunal relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2020.

---

[2] DG Recursos Humanos e Segurança, Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais, Serviço de Infraestruturas e Logística em Bruxelas e no Luxemburgo e DG Informática.

[3] PricewaterhouseCoopers, SRL.

Regularidade das operações

9.6. Os resultados dos testes das operações são resumidos no ***anexo 9.1***. Das 48 operações examinadas, 10 (21%) estavam afetadas por *erros*. Com base nos sete erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro é inferior ao *limiar de materialidade*.

Observações sobre a amostra das operações

9.7. As questões debatidas nos pontos ***9.8*** e ***9.9*** dizem respeito ao Parlamento Europeu e à Comissão. O Tribunal não detetou questões específicas relativamente ao Conselho, ao Tribunal de Justiça, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões Europeu, ao Provedor de Justiça Europeu, à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados ou ao SEAE. O auditor externo do Tribunal não comunicou questões específicas baseadas no trabalho que realizou.

Parlamento Europeu

9.8. O Tribunal detetou erros em dois pagamentos realizados pelo Parlamento Europeu. Um dizia respeito a um pagamento em excesso pela prestação de serviços informáticos, originado pela aplicação incorreta das cláusulas contratuais. O outro era relativo ao pagamento incorreto de ajudas de custo a um deputado, na sequência de um erro numa lista de presenças. O Tribunal constatou que o sistema de controlo existente não evitava nem permitia detetar este tipo de erros, mas o Parlamento está a trabalhar num novo sistema para melhorar a situação.

Comissão Europeia

9.9. O Tribunal detetou cinco erros em pagamentos realizados pela Comissão. Um dizia respeito a um pagamento em excesso de montante reduzido referente a licenças de *software* e os restantes quatro a subsídios de elementos do pessoal que não tinham declarado alterações recentes na sua situação pessoal ou que tinham o direito de requerer subsídios semelhantes junto de outra proveniência. O pessoal é obrigado a solicitar esses subsídios em primeiro lugar e, em seguida, notificá-los à Comissão para que esta os possa ter em conta no cálculo da remuneração. Os controlos de coerência realizados pela Comissão ao seu cálculo não detetaram estes quatro casos. O Tribunal constatou erros semelhantes no respeitante às prestações familiares nos anos anteriores[4].

Observações sobre os sistemas de supervisão e de controlo

9.10. O Tribunal não detetou questões significativas nos sistemas de supervisão e de controlo que examinou relativos ao Conselho e ao Provedor de Justiça Europeu.

[4] Ver ponto 9.9 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2019 e ponto 10.8 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2018. Todos os erros foram posteriormente corrigidos pela Comissão.

Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação

9.11. Os *Relatórios Anuais de Atividades* que o Tribunal examinou não detetaram níveis significativos de erro, o que está em consonância com as constatações de auditoria (ver ponto ***9.6***).

Observações sobre os procedimentos de contratação pública para a aquisição de equipamento de proteção individual

9.12. As medidas tomadas pelas instituições da UE para proteger o seu pessoal durante a pandemia de COVID-19[5] incluíram a aquisição de equipamento de proteção individual, tais como máscaras, luvas e sensores de temperatura. O Tribunal examinou quinze procedimentos de contratação para a aquisição deste tipo de equipamento organizados em 2020 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho, pela Comissão, pelo Tribunal de Justiça e pelo SEAE. Oito diziam respeito a máscaras e sete a outros equipamentos de proteção. Em cada caso, o Tribunal examinou tanto a justificação dada para a utilização de um determinado tipo de procedimento de contratação como o próprio processo. O exame destes procedimentos estava fora da amostra representativa constituída pelo Tribunal e, por conseguinte, não contribuiu para o nível de erro estimado.

9.13. A aquisição urgente de equipamento de proteção individual nas fases iniciais da pandemia de COVID-19 foi difícil, devido ao rápido aumento da procura. Na maioria dos casos examinados, para adquirir os equipamentos as instituições recorreram a procedimentos de contratação por negociação, como previsto no Regulamento Financeiro[6].

9.14. O Tribunal constatou alguns problemas nos procedimentos utilizados pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho, pela Comissão e pelo SEAE ao adquirir máscaras de proteção, que eram necessárias com urgência. Estas instituições estabeleceram requisitos mínimos rigorosos no caderno de encargos (designadamente normas de qualidade europeias de referência para máscaras médicas e datas de entrega). Contudo, em quatro casos, o proponente selecionado não incluiu provas completas do cumprimento de todos os requisitos mínimos de qualidade no momento da contratação, tais como provas da durabilidade das máscaras ou documentação sobre a conformidade com as especificações técnicas.

---

[5] O artigo 1º-E do Estatuto estabelece que devem ser concedidas aos funcionários condições de trabalho que obedeçam às normas de saúde e de segurança adequadas.

[6] Regulamento (UE, EURATOM) 2018/1046 (designado por Regulamento Financeiro), artigo 164º e ponto 11.1, alínea c), do anexo I (dedicado à contratação).

9.15. Subsequentemente, a Comissão e o Conselho organizaram ensaios laboratoriais de uma amostra de máscaras entregues. Estes ensaios levaram a Comissão a rejeitar o primeiro lote de máscaras que recebeu, embora uma entrega posterior fosse de qualidade satisfatória. Os ensaios relativos ao Conselho mostraram que as máscaras estavam em conformidade com os requisitos de qualidade exigíveis.

Conclusão e recomendações

Conclusão

9.16. Globalmente, as provas de auditoria que o Tribunal obteve e que apresentou neste capítulo indicam que o nível de erro nas despesas da "Administração" não é significativo (ver ***anexo 9.1***).

Recomendações

9.17. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às recomendações dirigidas ao Parlamento Europeu e à Comissão no Relatório Anual relativo a 2017 são apresentadas no ***anexo 9.2***. Desde então, as instituições em causa executaram as recomendações em alguns aspetos, mas, no que se refere à recomendação 3, a observação do Tribunal no ponto ***9.9*** leva à formulação de uma recomendação semelhante este ano (ver ***recomendação 9.2***).

9.18. Na sequência desta análise e das constatações e conclusão relativas ao exercício de 2020, o Tribunal recomenda:

Recomendação 9.1 – Parlamento Europeu

O Parlamento deve introduzir as alterações necessárias para garantir que só paga as ajudas de custo diárias aos deputados que a elas têm direito (ver ponto ***9.8***).

Prazo: até ao final de 2022

Recomendação 9.2 – Comissão

De forma a melhorar o sistema de gestão das prestações familiares estatutárias, a Comissão deve reforçar os controlos de coerência das declarações do pessoal relativas aos subsídios recebidos de outra proveniência e sensibilizar o pessoal para esta questão (ver ponto ***9.9***).

Prazo: até ao final de 2022

Anexos

Anexo 9.1 – Resultados dos testes das operações no domínio da "Administração"

	2020	2019
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações	**48**	45
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	**Isentas de erros materiais**	**Isentas de erros materiais**

Fonte: TCE.

Anexo 9.2 – Seguimento das recomendações anteriores

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	O Tribunal recomenda: **Recomendação 1** No contexto da revisão do Regulamento Financeiro, o Parlamento Europeu deve melhorar as orientações para os gestores orçamentais sobre a conceção e os controlos dos critérios de seleção e de adjudicação aplicáveis aos procedimentos de contratação.	x[7]					
	O Tribunal recomenda: **Recomendação 2** Durante a próxima revisão das regras aplicáveis ao acolhimento de grupos de visitantes, o Parlamento Europeu deve reforçar o procedimento de apresentação das declarações de despesas, exigindo que os grupos forneçam documentos comprovativos juntamente com os pedidos de pagamento.			x			

[7] O Parlamento atualizou o guia de contratação pública destinado aos gestores orçamentais e ao pessoal, incluindo as orientações relativas aos critérios de seleção e de adjudicação.

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			
	O Tribunal recomenda: **Recomendação 3** A Comissão Europeia deve melhorar, o mais rapidamente possível, os seus sistemas de gestão das prestações familiares estatutárias reforçando a verificação da coerência da declaração, por parte dos funcionários, de prestações recebidas de outra proveniência.			x[8]			

Fonte: TCE.

[8] O controlo dos subsídios recebidos de outra proveniência é complexo, devido, por exemplo, à crescente diversidade de situações familiares e a frequentes alterações nas prestações nacionais em determinados Estados-Membros. A Comissão tomou medidas para melhorar os sistemas informáticos pertinentes e reforçar os controlos de coerência. Além disso, recupera os montantes que detetou terem sido pagos em excesso. No seu trabalho de auditoria, o Tribunal continuou a detetar erros.

Respostas das instituições ao Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2020

Índice

		Página
Capítulo 1	Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio	
	Respostas da Comissão Europeia	257
Capítulo 2	Gestão orçamental e financeira	
	Respostas da Comissão Europeia	266
Capítulo 3	Receitas	
	Respostas da Comissão Europeia	276
	Respostas dos Países Baixos	282
Capítulo 4	Competitividade para o crescimento e o emprego	
	Respostas da Comissão Europeia	283
Capítulo 5	Coesão económica, social e territorial	
	Respostas da Comissão Europeia	288
Capítulo 6	Recursos Naturais	
	Respostas da Comissão Europeia	298
Capítulo 7	Segurança e cidadania	
	Respostas da Comissão Europeia	302
Capítulo 8	Europa Global	
	Respostas da Comissão Europeia	307
Capítulo 9	Administração	
	Respostas do Parlamento Europeu	313
	Respostas da Comissão Europeia	316

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2020 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

CONTRIBUTO PARA O RELATÓRIO ANUAL 2020 – CAPÍTULO 1 – DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE E INFORMAÇÕES EM SEU APOIO

INTRODUÇÃO

1.1 Resposta comum da Comissão aos pontos 1.1 a 1.6:

O ano de 2020 foi marcado por uma das mais graves pandemias mundiais da história recente. Tal implicou desafios e obstáculos específicos que a Comissão teve de ultrapassar para executar o orçamento com a diligência, a eficiência e a eficácia habituais.

O orçamento da UE contribui para reforçar a economia europeia, especialmente à luz da recessão económica provocada pela pandemia, tornando-a mais resiliente.

A Comissão atribui grande importância ao objetivo de garantir que o orçamento da UE seja gasto de forma responsável e correta e à colaboração com todas as partes envolvidas para assegurar que produz resultados concretos no terreno.

A Comissão controla cuidadosamente a execução do orçamento da UE. Caso se considere que os Estados-Membros, os intermediários ou os beneficiários finais gastaram indevidamente dinheiro da UE, a Comissão adota medidas imediatas para corrigir esses erros e recuperar os fundos, conforme necessário.

Ao mesmo tempo, a Comissão procura encontrar o justo equilíbrio entre um nível reduzido de erros, a rapidez dos pagamentos e custos razoáveis em matéria de controlos.

Embora a gestão financeira do orçamento da UE tenha melhorado ao longo do tempo, alguns tipos de despesas continuam a ser mais propensos a erros. Trata-se de despesas, que, na sua maioria, são regidas por regras e regimes de reembolso mais complexos. A Comissão continua a adotar medidas preventivas e corretivas para corrigir as insuficiências identificadas e assegurar uma melhor prevenção e deteção de erros ao longo do tempo no que respeita a todos os programas.

CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2020

Os erros continuam presentes em tipos específicos de despesas

1.17 a) Relativamente à **parte das receitas** do orçamento da UE, a Comissão congratula-se com o facto de este domínio estar isento de erros materiais.

No que diz respeito aos recursos próprios tradicionais (RPT) e ao recurso próprio baseado no imposto sobre o valor acrescentado (IVA), a Comissão está a tomar medidas para intensificar o acompanhamento dos pontos há muito em aberto relativos aos RPT e para levantar, sempre que possível, as reservas em matéria de IVA, bem como para assegurar o seguimento das insuficiências na contabilização dos RPT recenseadas pelas auditorias do Tribunal de Contas.

No respeitante ao recurso próprio baseado no rendimento nacional bruto (RNB), a Comissão está a tomar medidas abrangentes sobre o tratamento da globalização incluindo em matéria de investigação e desenvolvimento (I&D), para o RNB para efeitos do recurso próprio

b) A Comissão estima que o **risco no momento do pagamento**, ou seja, o nível de erro residual no momento do pagamento após os seus controlos preventivos, é globalmente de 1,9 % para as despesas relevantes de 2020, o que representa um decréscimo em relação a 2019.

Dada a natureza plurianual das suas despesas e das suas estratégias de controlo, a Comissão envida esforços substanciais para realizar controlos após os pagamentos e para continuar a efetuar correções até ao encerramento dos programas de financiamento. Estes esforços refletem-se no risco estimado aquando do encerramento do programa[1], que corresponde ao risco no momento do pagamento menos as correções futuras previstas pela Comissão, estimadas em 1 % em 2020.

Para 2020, a Comissão estima que o **risco no encerramento** se situe globalmente em 0,9 %. Este valor está muito abaixo do limiar de materialidade de 2 % e está em consonância com os níveis atingidos em anos anteriores desde 2016 e com o objetivo da Comissão.

Com base na sua abordagem pormenorizada e ascendente, a Comissão está em condições de demonstrar a situação diferenciada dos fundos geridos. Por conseguinte, a Comissão considera que:

- **as despesas de menor risco**, com um risco no momento do pagamento inferior a 1,9 %, representam 56 % das despesas totais,
- **as despesas de risco médio**, com um risco no momento do pagamento compreendido entre 1,9 % e 2,5 %, representam 16 % das despesas totais, e
- **as despesas de risco mais elevado**, com um risco no momento do pagamento superior a 2,5 % ou em que tenham sido detetadas insuficiências graves, representam 28 % das despesas totais.

Tal contribui para a conclusão da Comissão de que pelo menos para mais de metade das despesas relevantes, o risco no momento do pagamento é inferior ao limiar de materialidade. *(Para mais informações, consultar o Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução de 2020, volume II, p 78).*

Este nível detalhado de informação, que é comunicado de forma exaustiva e transparente nos relatórios anuais de atividades (RAA) e no relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE), permite à Comissão, enquanto gestora dos fundos da UE, detetar as insuficiências do sistema, identificar as suas causas profundas (por exemplo, complexidade das regras) e tomar medidas corretivas específicas. Além disso, reforça as ações preventivas e garante que os ensinamentos retirados sejam tidos em conta na conceção dos futuros programas financeiros.

A complexidade das regras e a forma de desembolso dos fundos da UE têm um impacto sobre o risco de erro

1.18 Primeiro travessão - A Comissão partilha a conclusão de que o risco de erro é menos elevado no caso das despesas sujeitas a regras simplificadas (principalmente nos pagamentos baseados em direitos).

[1] Como não há encerramento das medidas do Fundo Europeu Agrícola de Garantia, no domínio das despesas agrícolas, o risco no encerramento é substituído pelo montante final em risco.

Segundo travessão — A Comissão considera igualmente que a complexidade das regras pode contribuir significativamente para um maior risco de erro.

Além de aplicar correções financeiras e recuperações, a Comissão está a tomar medidas para corrigir as insuficiências conducentes a riscos médios e mais elevados. Tal inclui **medidas corretivas específicas**, como a sensibilização dos beneficiários e dos parceiros de execução para as regras da UE aplicáveis com maior propensão para erros. Significa também uma melhor utilização dos resultados dos controlos e das auditorias para ajustar e orientar as estratégias de controlo, reforçando as capacidades das autoridades nacionais que têm insuficiências nos seus sistemas de gestão e de controlo e aplicando aos futuros programas os ensinamentos retirados.

A Comissão continuará a trabalhar no sentido de **simplificar as regras** na medida do possível e de aumentar o recurso a mecanismos de execução mais simples, tais como opções de custos simplificados, sempre que tal represente a forma mais eficaz de reduzir os custos, os encargos inerentes aos controlos e o risco de erros. Ao mesmo tempo, a Comissão pretende também fixar objetivos ambiciosos para melhorar o desempenho dos programas. São aplicáveis condições e regras de elegibilidade complexas quando, para alcançar objetivos estratégicos ambiciosos, é necessário direcionar os auxílios ou para respeitar os princípios básicos do mercado único (regras em matéria de contratos públicos ou de auxílios estatais).

Por conseguinte, os princípios da legalidade e da regularidade devem ser conciliados com a prossecução de objetivos estratégicos, tendo simultaneamente em conta os custos de execução.

1.19 A Comissão partilha a opinião do Tribunal de Contas de que a forma como os fundos são desembolsados tem um impacto no risco de erro. Além disso, com base nas informações pormenorizadas de que dispõe, a Comissão considera que os riscos no momento do pagamento não são significativos de forma uniforme para os pagamentos baseados em reembolsos.

Como se pode observar na análise efetuada pela Comissão no RAGE, a exposição ao risco pode ser baixa, média ou elevada dentro do mesmo domínio de intervenção e mesmo no âmbito do mesmo programa de despesas, também quando a taxa global de erro para um Estado-Membro ou domínio de intervenção é inferior ao limiar de materialidade, por exemplo, entre dois programas operacionais para o FEDER num mesmo Estado-Membro. Além disso, no caso de **despesas de risco elevado (principalmente pagamentos baseados em reembolsos)**, os riscos no momento do pagamento para um grande número de programas e organismos pagadores estão também abaixo do limiar de materialidade devido às estratégias de controlo em vigor e às medidas corretivas específicas tomadas.

Uma proporção substancial da população de auditoria está afetada por erros materiais

1.21 A análise pormenorizada da gestão por programa revela que a situação não é homogénea em determinados domínios de intervenção, programas de despesas ou mesmo entre Estados-Membros.

Com base nesta avaliação pormenorizada (ver também a resposta ao ponto 1.17, alínea b), conforme comunicado nos RAA e no RAGE de 2020, volume II, p. 78), a Comissão reparte as suas despesas de acordo com o **risco estimado no momento do pagamento**. Nesta base, a Comissão considera que, para menos de 44 % das suas despesas significativas, o risco no momento do pagamento é superior a 1,9 %.

Tal diz respeito a alguns programas operacionais no domínio da «Coesão» que apresentam insuficiências graves e/ou apresentam taxas de erro superiores a 1,9 %; subvenções para o programa de investigação Horizonte 2020; determinados organismos pagadores da PAC para os pagamentos diretos e o desenvolvimento rural e alguns Estados-Membros, no que respeita a medidas de mercado

com taxas de erro superiores a 1,9 %; e subvenções complexas no âmbito da rubrica «Competitividade» do QFP.

1.23 No que diz respeito à «**Coesão**», a Comissão toma nota do nível de erro calculado pelo Tribunal de Contas, que continuou a melhorar em relação aos anos anteriores. A Comissão assegurará o acompanhamento de todos os erros detetados pelo Tribunal de Contas e solicitará correções financeiras adicionais, sempre que tal se afigure adequado e juridicamente possível.

A Comissão remete ainda para a sua estimativa do nível de erro, que inclui os riscos máximos (cenário pessimista) divulgados nos RAA de 2020 da DG REGIO e da DG EMPL, na sequência de uma análise pormenorizada da situação de cada programa. A Comissão observa que a sua estimativa se situa dentro do intervalo de erro calculado pelo Tribunal de Contas e considera que a sua avaliação pormenorizada reflete uma estimativa razoável e justa das taxas de erro para cada programa e, cumulativamente, para todos os programas.

No que diz respeito às medidas tomadas para reduzir os erros, a Comissão endereçou orientações atualizadas aos Estados-Membros para o período de programação de 2014-2020, que, combinadas com a obrigação de utilizar opções de custos simplificados, visam continuar a melhorar a qualidade das verificações de gestão. A Comissão elaborou um plano de ação em matéria de contratos públicos, atualizado várias vezes desde 2014, e um plano de ação comum no domínio dos auxílios estatais. Estas ações destinam-se a ajudar os administradores e os beneficiários de fundos da UE a melhorar as suas práticas em matéria de contratos públicos e a reduzir o risco de irregularidades associadas à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais através de programas de formação e da divulgação de informações relevantes às partes interessadas dos FEEI.

Tal como acima referido, a Comissão dispõe de informações pormenorizadas sobre a exposição ao risco, o que confirma que a situação não é uniforme: os programas operacionais de execução do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo Social Europeu, da Iniciativa para o Emprego dos Jovens e do Fundo de Coesão inserem-se nas três categorias de risco.

1.24 No que se refere aos «**Recursos Naturais**», a Comissão congratula-se com a constatação do Tribunal de Contas no capítulo 6, segundo a qual os pagamentos diretos do FEAGA, que representam 69 % das despesas no domínio dos recursos naturais, continuam isentos de erros materiais.

No que respeita às medidas de mercado (risco de 2,4 % no momento do pagamento) e ao desenvolvimento rural (risco de 2,9 % no momento do pagamento), a Comissão considera que, embora as taxas de erro tenham registado uma tendência descendente nos últimos anos, na procura de níveis de erro mais baixos é necessário equilibrar a legalidade e a regularidade com a realização dos objetivos estratégicos, tendo simultaneamente em conta os custos de execução. De qualquer modo, tendo em conta a capacidade corretiva, é garantido que o risco residual final para o orçamento da UE é significativamente inferior ao limiar de materialidade.

1.25 No que se refere à «**Competitividade**», a Comissão considera que as despesas de risco mais elevado no âmbito deste capítulo dizem respeito a partes do programa Horizonte 2020 e partilha a opinião de que os custos de pessoal e outros custos diretos são as principais fontes de erro.

Por outro lado, algumas partes dos programas de investigação são de baixo risco, por exemplo, a ação Marie Skłodowska-Curie e as subvenções do Conselho Europeu de Investigação.

1.26 No que se refere à «**Europa Global**», com base na sua própria avaliação pormenorizada de gestão por programa (ver o RAGE de 2020, p. 61), a Comissão considera que as despesas de menor risco no âmbito deste capítulo não se limitam meramente ao segmento do apoio orçamental. Tal como

indicado de forma transparente nos relatórios anuais de atividades das DG das relações externas, a maioria dos segmentos de gestão direta e indireta apresenta um baixo risco no momento do pagamento, à exceção das subvenções em regime de gestão direta IEV-IPA, relativamente às quais a DG NEAR emitiu uma reserva e estabeleceu um plano de ação.

Os custos inelegíveis] continuam a ser os que mais contribuem para o nível de erro estimado nas despesas de risco elevado

1.27 A Comissão reconhece que a existência de **regras complexas** contribui para um maior risco de erro. Por esse motivo, a Comissão trabalha em permanência para, na medida do possível, simplificar as regras e intensificar o recurso a mecanismos de execução mais simples, como as opções de custos simplificados. Reduzir a burocracia para os beneficiários e reduzir a complexidade é um dos princípios orientadores do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 1.23.

1.28 A Comissão está a tomar medidas preventivas para dar resposta aos erros mais frequentes e solicita que sejam adotadas medidas corretivas logo que as insuficiências sejam detetadas.

Em 2020, para a **política de coesão** as autoridades de auditoria comunicaram, pelo terceiro ano, as irregularidades que detetaram nas suas auditorias das operações, seguindo uma tipologia comum acordada com a Comissão e partilhada com os Estados-Membros. A maior parte das irregularidades identificadas pelas autoridades de auditoria e pela Comissão dizem respeito às mesmas categorias principais: despesas não elegíveis, contratos públicos, pistas de auditoria e auxílios estatais.

A tipologia das constatações de auditoria comunicadas anualmente às autoridades de gestão pelas autoridades de auditoria deverá permitir às primeiras integrar as fontes de erros mais frequentes nas suas avaliações de risco, bem como adaptar os seus métodos e ferramentas de verificações da gestão em conformidade.

No que diz respeito à **Política Agrícola Comum**, a Comissão remete para as suas respostas no capítulo 6, incluindo o ponto 6.31. A Comissão está empenhada em abordar os principais riscos ligados, para os fundos da PAC, às causas profundas de erros através da realização de inquéritos de auditoria e de planos de ação em determinados Estados-Membros. A Comissão está também a abordar estas questões através de medidas preventivas, como a simplificação da legislação e o reforço das capacidades nos Estados-Membros, tal como descrito no Relatório Anual de Atividades da DG AGRI.

O Tribunal não detetou um nível significativo de erros nas despesas de risco reduzido

1.31 Com base na sua avaliação pormenorizada (ver Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução de 2020, volume II, p. 78), a Comissão considera que os/as (partes de) programas de financiamento de risco reduzido, ou seja, com um risco associado no momento do pagamento inferior a 1,9 %, representam 56 % das despesas relevantes em 2020.

Tal inclui as despesas dos organismos pagadores da PAC e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, bem como os programas operacionais no domínio da «Coesão» com uma taxa de erro reduzida; despesas relacionadas com as Ações Marie Skłodowska-Curie; subvenções do Conselho Europeu de Investigação; a Agência Espacial Europeia e a Agência do GNSS Europeu; o Mecanismo Interligar a Europa; o programa Erasmus+; o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração; e apoio orçamental, subvenções e despesas administrativas.

No que diz respeito à **PAC**, a Comissão congratula-se com a constatação do Tribunal de Contas no capítulo 6 de que os pagamentos diretos no âmbito do FEAGA, que representam 69 % das despesas no domínio dos recursos naturais, continuam isentos de erros materiais. Esta constatação está em consonância com as constatações da própria Comissão constantes do relatório anual de atividades da DG AGRI.

A estimativa de erro da Comissão situa-se no extremo inferior do intervalo do Tribunal

1.34 A Comissão elabora a sua **garantia** partindo de uma abordagem pormenorizada e ascendente. Isto significa que são realizados centenas de milhares de controlos todos os anos pela Comissão e pelos Estados-Membros, que são utilizados para determinar o risco no pagamento. Com base nesta abordagem aprofundada, a Comissão tem condições para demonstrar a situação diferenciada no que toca aos fundos geridos. Tal permite à Comissão concentrar os seus esforços de forma adequada, prestar o seu apoio de forma eficiente e corrigir insuficiências específicas, mesmo no caso de políticas ou programas que, globalmente, são de baixo risco, como a Política Agrícola Comum.

O objetivo da Comissão continua a ser de manter o **risco no encerramento** inferior ao limiar de materialidade de 2 %. Este risco é uma estimativa dos erros que subsistirão no final do ciclo de vida dos programas, depois de efetuados todos os controlos *ex post* e todas as correções (que terão lugar entre o momento da elaboração dos relatórios e o final do ciclo de vida do programa).

Para 2020, estima-se que se situe em 0,9 %, ou seja, bastante abaixo dos 2 %, mesmo para cada ano de referência.

Subsistem questões relacionadas com o processo de elaboração do RAGE e as informações sobre a regularidade nele contidas.

1.35 Os diretores-gerais recebem uma delegação do Colégio para executar a sua parte do orçamento da UE. Os comissários são regularmente informados da preparação dos RAA. Do mesmo modo, o Colégio é regularmente informado durante a elaboração do RAGE.

1.36 A **adoção do RAGE** segue um procedimento estrito e rigoroso, que inclui diálogos entre as DG e os comissários, consultas interserviços, reuniões a nível dos gabinetes e notas informativas dirigidas ao Colégio. O Colégio assume, em última análise, a responsabilidade pelo RAGE após um debate.

Nos momentos mais importantes da elaboração do RAGE, o Conselho de Administração Institucional fornece aos serviços centrais orientações sobre o conteúdo e a estrutura do RAGE.

O Secretário-Geral e o Diretor-Geral do Orçamento fornecem instruções pormenorizadas, orientações e formação sobre a elaboração dos relatórios anuais de atividades.

O âmbito do controlo da qualidade dos projetos de RAA e das avaliações pelos pares é definido nas instruções emitidas pelo secretário-geral e pelo diretor-geral do Orçamento. O papel desempenhado pelos serviços centrais no processo de controlo dos RAA reflete a repartição de responsabilidades estabelecida nos mecanismos de governação da Comissão.

1.37 Resposta comum aos pontos 1.37 a 1.39:

A Comissão confia nas informações relativas aos níveis de erro e aos riscos no momento do pagamento apresentadas no RAGE. Estas informações baseiam-se nos controlos e auditorias realizados pela Comissão e pelos Estados-Membros com base nas suas estratégias de controlo cuidadosamente definidas, adaptadas às especificidades dos programas de despesas.

Além disso, a abordagem da Comissão, enquanto gestora do orçamento da UE, é diferente da seguida pelo Tribunal de Contas no seu papel de auditor. Tal pode ocasionar algumas divergências nas estimativas do nível de erro das duas instituições.

No que diz respeito à PAC no âmbito dos «R**ecursos Naturais**», a Comissão considera que não existem problemas que afetem a estimativa do risco no pagamento efetuada pela Comissão. A Comissão salienta que a sua estimativa do risco no momento do pagamento, apresentada no RAA da DG AGRI e no RAGE, se mantém em 1,9 %, em consonância com a estimativa do Tribunal de Contas de 2 % para o capítulo «Recursos Naturais», que é semelhante à dos anos anteriores (ver também a resposta da Comissão ao ponto 1.39). Tal foi possível graças ao sólido modelo de garantia da PAC, incluindo os sistemas de governação globalmente eficientes nos Estados-Membros.

Do mesmo modo, no caso da «**Coesão**», a Comissão fornece uma garantia pormenorizada para cada programa operacional. Tal como explicado no Capítulo 5, tal permite aos diretores-gerais oferecer garantias e emitir reservas, conforme necessário, sobre cada um dos 418 programas operativos, de acordo com as suas obrigações. Permite ajustar as taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros quando necessário e, por conseguinte, apresentar uma visão matizada do nível de erro diferenciado para cada programa e, de um modo geral, para todo o domínio de intervenção. A Comissão observa que a sua estimativa do erro relativo à «Coesão» se situa dentro do intervalo calculado pelo Tribunal de Contas.

Esta abordagem específica do programa permite igualmente determinar, nos RAA, a necessidade de eventuais correções financeiras adicionais para cada programa e identificar a(s) parte(s) específica(s) dos programas e os pagamentos efetuados que são mais suscetíveis de serem afetados.

Ver também a resposta da Comissão aos pontos 5.37 a 5.49.

No que se refere à «**Competitividade**», a Comissão considera que o risco de uma possível subavaliação da taxa de erro está coberto e que o risco agregado no momento do pagamento e o risco no encerramento divulgados nos RAGE são fiáveis. A Comissão deu seguimento às recomendações do Tribunal de Contas formuladas nos Relatórios Anuais do TCE relativos aos exercícios de 2018 e 2019. A este respeito, a Comissão comunicou uma taxa de erro representativa majorada nos RAA relacionada com a investigação e a inovação. Além disso, a Comissão executou algumas ações para melhorar a qualidade do trabalho de auditoria, e o Tribunal de Contas reconheceu as melhorias resultantes dessas ações. No entanto, alguns casos recenseados pelo Tribunal de Contas tiveram um impacto financeiro não quantificável ou não material.

Em relação à **«Europa Global»**, a Comissão considera que o estudo sobre a TER é adequado à sua finalidade. A Comissão considera que o estudo não está sujeito a limitações que possam conduzir a uma subestimação dos erros.

1.39 Segundo travessão - Relativamente à «**Coesão**», a Comissão observa que a sua estimativa do risco no momento do pagamento se situa dentro do intervalo do nível de erro calculado pelo Tribunal de Contas.

Terceiro travessão - Relativamente aos «**Recursos naturais**», a Comissão congratula-se com o facto de a estimativa da DG AGRI do risco no momento do pagamento (1,9 %) estar muito próxima e se situar dentro do intervalo da taxa de erro do Tribunal de Contas (2,0 %).

As informações comunicadas pela Comissão sobre correções financeiras e recuperações são complexas e nem sempre claras.

1.40 A Comissão sublinha a importância das **medidas preventivas e corretivas** para garantir que apenas as despesas efetuadas em conformidade com o quadro jurídico sejam financiadas pelo orçamento da União, protegendo assim os interesses financeiros da União e demonstrando a sua capacidade corretiva. Estas medidas incentivam igualmente os Estados-Membros a melhorarem os seus sistemas de gestão e de controlo.

Embora tenham o mesmo objetivo final, os mecanismos previstos na base jurídica dos diferentes programas podem variar significativamente consoante os diferentes domínios de despesa. Além disso, o impacto das medidas corretivas pode também variar, uma vez que as respetivas bases jurídicas podem prever a aplicação de correções financeiras líquidas e/ou a substituição de montantes inelegíveis por projetos elegíveis.

A fim de proporcionar uma panorâmica completa e transparente das medidas preventivas e corretivas, é necessário apresentar o impacto de todos estes diferentes mecanismos.

Os relatórios atuais foram concebidos para dar resposta aos pedidos das diferentes partes interessadas. A Comissão irá analisar se as informações comunicadas sobre as correções financeiras e as recuperações podem ainda ser racionalizadas para o QFP 2021-2027.

1.41 A Comissão considera as **correções e as recuperações «confirmadas»** como as informações mais importantes para efeitos da elaboração de relatórios, uma vez que representam a decisão da Comissão ou a aceitação pelo Estado-Membro da aplicação de uma correção. No entanto, pode haver um desfasamento no tempo entre esta decisão e a aplicação da medida corretiva, por razões diretamente decorrentes dos quadros jurídicos aplicáveis. Por conseguinte, «confirmadas» e «executadas» são conceitos importantes.

Além disso, a Comissão utiliza instrumentos tanto preventivos como corretivos. As deduções *ex ante* são os mecanismos mais eficazes para evitar que despesas inelegíveis sejam financiadas pelo orçamento da UE. Em geral, as correções *ex post* dizem respeito a constatações decorrentes de controlos *ex post* ou de auditorias.

A Comissão salienta que tanto as correções líquidas como as substituições são medidas corretivas que garantem que as despesas irregulares são excluídas do financiamento da UE e exercem pressão sobre os Estados-Membros para que corrijam as insuficiências dos seus sistemas de gestão e de controlo.

1.43 No âmbito da rubrica «**Coesão**», para o período de programação de 2014-2020, os Estados-Membros aplicam correções financeiras nas suas contas anuais dos programas apresentadas à Comissão. Estas informações são agregadas com total transparência nos RAA, todos os anos (1,5 mil milhões de EUR e 0,5 mil milhões de EUR retirados das contas no exercício contabilístico, respetivamente para o FEDER/FC e o FSE/IEJ em 2020). Estas correções financeiras não estão incluídas no montante de 1 098 milhões de EUR. Apesar dos critérios complexos fixados pelo colegislador, as correções financeiras líquidas continuam a ser um incentivo para que os Estados-Membros efetuem correções financeiras em primeira instância, antes de apresentarem as contas.

1.50 A Comissão gostaria de esclarecer que a insuficiência no **estudo sobre a TER** identificada pelo Tribunal de Contas no capítulo 8 se deve ao facto de o procedimento de comunicação de suspeitas de fraude à Comissão não estar suficientemente formalizado. A Comissão aceita a recomendação correspondente (ver as respostas da Comissão ao ponto 8.28 e à recomendação 8.3).

CONCLUSÕES

1.53 Em conclusão, a Comissão atribui grande importância à boa gestão financeira do orçamento da UE. Enquanto gestora do orçamento da UE, a Comissão adotou **estratégias de controlo plurianuais sólidas** destinadas a prevenir, detetar e corrigir as insuficiências identificadas. Além disso, a Comissão toma medidas para tentar simplificar mais o conjunto dos programas.

No que diz respeito à parte das receitas do orçamento da UE, a Comissão considera, tal como o Tribunal de Contas, que este domínio está isento de erros materiais.

No que diz respeito às despesas, a Comissão considera que a taxa de erro que melhor representa todos os esforços envidados, tanto pelos Estados-Membros como pelos seus serviços, é o risco no momento do encerramento (ver também a resposta no ponto 1.35), que mede o nível de erro residual depois de efetuados todos os controlos *ex post* e as correções. Para 2020, o **risco global no encerramento** está estimado em 0,9 %, ou seja, bastante abaixo do limiar de materialidade de 2 %, e em consonância com o nível dos dois anos anteriores (0,7 % em 2019).

Além disso, graças à sua própria **análise de gestão pormenorizada por programa** (ver também a resposta ao ponto 1.17, alínea b)), a Comissão dispõe de uma visão mais matizada do nível de risco nos domínios de intervenção e nos programas de despesas. Isto demonstra que os riscos no momento do pagamento no que respeita às despesas por domínio de intervenção não são homogeneamente baixos, médios ou elevados (ver RAGE 2020, Volume II, p. 78). Tal permite identificar com precisão os riscos e as suas causas profundas e tomar medidas corretivas específicas:

- **as despesas de menor risco**, com um risco no momento do pagamento inferior a 1,9 %, representam 56 % das despesas totais,
- **as despesas de risco médio**, com um risco no momento do pagamento compreendido entre 1,9 % e 2,5 %, representam 16 % das despesas totais, e
- **as despesas de risco mais elevado**, com um risco no momento do pagamento superior a 2,5 % ou em que tenham sido detetadas insuficiências graves, representam 28 % das despesas totais.

Tal contribui para a conclusão da Comissão de que, no que respeita a mais de metade das despesas relevantes, o **risco no momento do pagamento é inferior ao limiar de materialidade**.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2020 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CONTRIBUTO PARA O RELATÓRIO ANUAL DE 2020 CAPÍTULO 2 — GESTÃO ORÇAMENTAL E FINANCEIRA»

INTRODUÇÃO

2.1 O orçamento da UE esteve no centro da **resposta da UE à pandemia de COVID-19**. Após a classificação do surto de COVID-19 como pandemia pela Organização Mundial da Saúde em 11 de março de 2020, a Comissão precisou de apenas três semanas para apresentar **propostas para uma resposta coordenada e abrangente** através do orçamento da UE. Tal obrigou à **mobilização do financiamento**, de forma rápida e flexível, a fim de dar resposta às necessidades mais prementes, sem comprometer a aplicação das **regras de gestão financeira mais rigorosas**. Essa resposta incluiu as seguintes medidas:

- **as Iniciativas de Investimento de Resposta ao Coronavírus** (CRII) ao abrigo da política de coesão, facilitando mecanismos de flexibilidade e mobilizando **cerca de 23 mil milhões de EUR para os Estados-Membros**. As iniciativas ajudam a combater a pandemia de COVID-19 **através de apoios aos cuidados de saúde, às pequenas empresas e aos trabalhadores**;

- a reativação do **Instrumento de Apoio de Emergência**, com um orçamento de 2,7 mil milhões de EUR, complementado com mais 750 milhões de EUR em **contribuições adicionais dos Estados-Membros** para combater a **emergência sanitária transfronteiriça**;

- 415 milhões de EUR em financiamento adicional para o **Mecanismo de Proteção Civil da União** / rescEU, para prestar **ajuda de emergência em situação de catástrofe** às zonas mais afetadas;

- o **alargamento do Fundo de Solidariedade da UE** para abranger as crises sanitárias de grande dimensão, para além das catástrofes naturais; e

- um novo instrumento financeiro, o programa de **apoio para atenuar os riscos de desemprego** numa situação de emergência (SURE), com um orçamento de até **100 mil milhões de EUR**.

O Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão cooperaram harmoniosa e rapidamente para **adotar estas medidas em tempo recorde**, as quais entraram em vigor **até ao final de abril de 2020**. O programa altamente inovador SURE entrou em vigor em 19 de maio de 2020.

O financiamento destas medidas implicou a mobilização de todos os recursos e flexibilidades. No total, o **orçamento de 2020 foi aumentado em mais de10 mil milhões de EUR em pagamentos**, ativando todos os recursos restantes ao abrigo do quadro financeiro plurianual de 2014-2020 **e disponibilizou até 70 mil milhões de EUR em dotações de autorização** para **combater a crise da COVID-19**. Em particular, as iniciativas de investimento de resposta ao coronavírus facilitaram o acesso rápido dos Estados-Membros ao financiamento, enquanto o Instrumento de Apoio de Emergência permitiu à Comissão coordenar e apoiar os esforços a nível de contratação pública necessários para combater a crise.

Uma **gestão orçamental proativa** assegurou a execução rápida e eficaz do orçamento de 2020. **Foram adotados nove orçamentos retificativos**, tal como proposto pela Comissão, mais do que em qualquer outro ano no período de 2014-2020 e, muitas vezes, em tempo recorde. Além disso, foram

efetuadas 28 transferências da autoridade orçamental e centenas de transferências autónomas da Comissão. **Consequentemente, o orçamento da UE para 2020 foi quase inteiramente gasto** em autorizações e pagamentos, alcançando assim o melhor resultado desde 2014, apesar do contexto difícil.

Gestão orçamental e financeira em 2020

2.3 A Comissão sublinha que **os reforços** introduzidos com os orçamentos retificativos em 2020, que procuraram dar resposta à crise da COVID-19, também estiveram, em larga medida, **relacionados com a mobilização de instrumentos especiais «não temáticos»**, como por exemplo o **Instrumento de Flexibilidade** (1,1 mil milhões de EUR) e a **Margem Global relativa às Autorizações** (2,7 mil milhões de EUR). Por conseguinte, o financiamento adicional também deu resposta a outros desafios, em particular os relacionados com **a migração e a segurança**.

2.7 Desde o início da pandemia, o Parlamento Europeu, o Conselho da UE e a Comissão concordaram com um **pacote de recuperação sem precedentes de cerca de 800 mil milhões de EUR** como resposta concreta à pandemia; este pacote estará sujeito à **apresentação regular de relatórios**, tal como estabelecido na legislação.

2.8 A Comissão sublinha que o relatório sobre as despesas relacionadas com a resposta imediata à COVID-19, a que o TCE se referiu neste ponto, abrangeu programas e instrumentos que foram objeto de compromissos, reafetações e/ou reforços durante o ano de 2020 para fins relacionados com a COVID-19. Por exemplo, as autorizações emitidas ao abrigo da rubrica 5 não foram incluídas neste relatório.

O **painel de controlo do coronavírus** fornece uma visão geral da resposta da política de coesão da UE à crise da COVID-19, incluindo a **reprogramação temática** (mostrando as reafetações dos recursos disponíveis do fundo de coesão para ações no domínio da saúde, apoio às empresas, apoio às pessoas para combater os efeitos da pandemia), juntamente com os **objetivos quantificados definidos para os novos indicadores específicos relativos à COVID-19**, bem como da adoção de **medidas** de flexibilidade e liquidez financeira ao abrigo da **CRII(+)**.

2.11 Após um atraso no arranque, a execução dos programas da política de coesão está a **avançar bem**. A Comissão salienta que as **taxas de absorção elevadas de 2019 e 2020** demonstram que uma parte do atraso no início dos programas está a ser recuperada.

2.17 Após um atraso no arranque, a execução dos programas da política de coesão de 2014-2020 está a avançar bem. No final de 2018, a **taxa de seleção de projetos** do FEDER e do Fundo de Coesão, que a Comissão considera como um dos pré-requisitos e indicadores da absorção futura, foi superior à taxa do período de referência equivalente em 2007-2013. Esta **tendência positiva** foi confirmada no final de dezembro de 2020, com a taxa de seleção global da política de coesão **a atingir 107 %** (ou seja, aproximadamente mais 10 pontos percentuais do que em 2007-2013).

Além disso, a Comissão salienta que as taxas de absorção elevadas de 2019 e 2020 demonstram que uma parte do atraso no início dos programas está a ser recuperada.

O **impacto global** dos fatores associados à crise da COVID-19 ainda está por determinar e só **será** totalmente **percetível em 2021**.

A Comissão considera que as conclusões das comparações realizadas com o anterior QFP devem ser cautelosas, uma vez que existem algumas **diferenças** relevantes no Regulamento Disposições Comuns (RDC) **entre** os **períodos de programação** de 2007-2013 e 2014-2020 (nomeadamente, o

elevado nível de pré-financiamento anual, a regra n+3 e o processo de aprovação anual das contas), que, neste último período, poderão implicar o risco de tornar a **taxa de pagamentos mais lenta**.

A Comissão também sublinha que o ano **2013** do QFP anterior **foi um ano excecional devido às disposições transitórias** para os novos Estados-Membros dos alargamentos da UE de 2004 e de 2007. Para a maioria desses Estados-Membros[1], aplicou-se a regra «n+3» às autorizações de 2008-2010, bem como, em paralelo, a regra «n+2» às autorizações de 2011-2013. Tal **aumentou significativamente o nível de pagamentos** necessários para evitar a anulação de autorizações. Não se verificou um efeito comparável no final de 2020. Além disso, a situação não é totalmente comparável também devido às **diferentes datas finais de elegibilidade das despesas**: enquanto em 2013 faltavam apenas dois anos para a execução (até 31 de dezembro de 2015), em 2020 faltavam três anos para os programas FEEI 2014-2020 (31 de dezembro de 2023), exceto no caso do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), no qual os programas existentes continuarão até ao final de 2025. Além disso, tal como também salientou o TCE no ponto 2.15 do relatório e também do seu relatório anual de 2019, **as taxas de execução do FEADER** (65 %) **foram superiores às dos outros FEEI**. A Comissão salienta, por isso, que os **atrasos na execução** descritos neste ponto do relatório **não estão relacionados com o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural** (FEADER).

2.20 As lições retiradas do **grupo de trabalho para uma melhor execução**, criado para melhorar a execução dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão face ao período de 2007-2013, foram integradas para programas em dificuldade no atual período.

A Comissão está a **acompanhar de perto os programas** considerados em risco de vir a sofrer atrasos**, a fim de ajudar a prevenir a subabsorção** e a eventual anulação de autorizações. Está **em** estreito **diálogo com os Estados-Membros em questão** para melhorar a situação.

A Comissão reitera que as questões de desempenho são abordadas ao longo de todo o período de programação, tal como já declarou nas suas respostas ao relatório especial n.º 17/2018 do TCE.

No período de 2014-2020, foi colocada uma **forte ênfase na orientação para os resultados** e num quadro de desempenho **com objetivos intermédios e metas** para assegurar que são obtidos progressos conforme planeado. No decorrer da **análise do desempenho de 2019**, foi dada particular atenção aos programas em risco de desempenho insuficiente e/ou de anulação de autorizações, para apoiar a identificação e aplicação de medidas corretivas no terreno.

A Comissão presta um apoio substancial aos Estados-Membros, incluindo **assistência técnica e serviços de aconselhamento** para melhorarem as suas capacidades de absorção e os resultados alcançados (por exemplo, o intercâmbio entre pares no que respeita a boas práticas e conhecimentos especializados ao abrigo do «REGIO TAIEX», ou o programa «JASPERS» que ajuda a preparar projetos de qualidade que podem melhorar a absorção para o período de 2014-2020).

Além disso, a Comissão propôs várias medidas para ajudar os Estados-Membros a lidar com a crise relacionada com a COVID-19, incluindo **alterações legislativas** ao abrigo da Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus (CRII) e da Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus Mais (CRII+). Estas alterações foram adotadas e criaram **maior flexibilidade e liquidez** para a rápida prestação de apoio ao abrigo da política de coesão, com o objetivo de reduzir os encargos administrativos.

[1] As exceções foram a Croácia, a Roménia e a Eslováquia, às quais se aplicou a regra «n+3» durante todo o período.

Em março de 2020, a Comissão criou o Grupo de Trabalho «CRII» para apoiar os Estados-Membros na aplicação das medidas anticrise. Até ao final de 2020, a DG REGIO e a DG EMPL responderam, **de forma rápida**, a cerca de 500 **perguntas sobre a interpretação** do CRII, tendo as respostas sido publicadas num sítio Web específico acessível a todas as autoridades de gestão.

Foram envidados esforços significativos de **reprogramação** em 2020. A Comissão adotou as alterações aos programas **em tempo recorde**, a fim de **responder às necessidades urgentes** de cada Estado-Membro devido à crise do coronavírus. Para além da reprogramação dos fundos, estão disponíveis **outras medidas de simplificação** que **são utilizadas pelos Estados-Membros**, como a prorrogação de prazos, pagamentos acelerados, elegibilidade retroativa das despesas relacionadas com a COVID-19, etc. As medidas propostas pela Comissão para a «**Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU)**» também deverão **acelerar a aplicação** destes recursos adicionais; tais medidas incluem disposições através das quais o cofinanciamento da UE pode chegar aos 100 %, disposições que definem um âmbito de apoio suficientemente amplo **para satisfazer as necessidades de forma abrangente**, bem como uma série de restrições normalmente aplicáveis à política de coesão que não se aplicarão à REACT-EU.

Além disso, uma vez que os Estados-Membros estão a canalizar os recursos da REACT-EU para o atual sistema de execução da política de coesão, tal deverá assegurar uma **execução harmoniosa**.

Riscos e desafios

2.21 A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 2.20.

2.22 A introdução de uma série de **medidas de simplificação**, bem como a **redução significativa do pré-financiamento**, podem fornecer um incentivo para uma apresentação mais rápida dos pedidos de pagamento intermédio no novo período de programação. No que respeita ao risco de atrasos no início da execução dos fundos de gestão partilhada no QFP 2021-2027 referido no primeiro travessão deste ponto, é necessário prever **um período de sobreposição da elegibilidade da despesa entre os dois períodos de programação**, dado que muitas operações demoram vários anos a ser executadas e haverá sempre uma fase de arranque e uma fase de conclusão. A Comissão reforça a continuidade entre os períodos por meio de uma série de medidas, nomeadamente o **faseamento dos projetos maiores**.

2.24 A pandemia em 2020 e a consequente **prioridade** dada **à aprovação do Instrumento de Recuperação da União Europeia é** a principal razão para o atraso na adoção. Contudo, desde a conclusão das negociações entre os colegisladores relativamente ao conteúdo do quadro legislativo da política de coesão em fevereiro de 2021, a Comissão e os Estados-Membros têm mantido um **intenso diálogo informal**. Tal permitirá uma **rápida apresentação formal** dos acordos de parceria e dos programas após a entrada em vigor, **bem como a** sua **aprovação**.

2.25 A Comissão remete para as suas respostas aos pontos 2.22 e 2.24.

A proposta da Comissão relativa à legislação da política de coesão para 2021-2027 foi apresentada em maio de 2018, **quase seis meses mais cedo** do que a equivalente em 2011.

2.26 A Comissão salienta que os atrasos na execução descritos neste ponto não estão relacionados com o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 2.18.

2.27 O financiamento da política de coesão da UE investe no **reforço das capacidades administrativas dos Estados-Membros** ao abrigo do «Objetivo Temático 11» no período de programação de 2014-2020 e ao abrigo da Assistência Técnica para reforçar as capacidades administrativas na gestão dos fundos. Os investimentos na capacidade administrativa dos Estados-Membros continuarão a ser financiados no período de programação de 2021-2027. Além disso, os **Estados-Membros podem complementar** a assistência técnica «padrão» **com um segundo tipo** de assistência técnica, ou seja, «**financiamento não associado aos custos** para assistência técnica» (artigo 37.º do RDC). Acresce que vários Estados-Membros vão desenvolver roteiros para o reforço das capacidades administrativas no período de 2021-2027, incluindo uma **reorientação para abranger um conjunto mais amplo de atividades de reforço de capacidades**. Este facto, aliado à significativa simplificação da política de coesão em 2021-2027, deverá permitir uma execução sólida dos fundos da UE.

2.29 A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 2.22.

No que respeita ao FEADER, a Comissão salienta que, apesar de à data da elaboração da presente resposta não existir um acordo relativamente aos Regulamentos da PAC, as conclusões do Conselho Europeu de julho de 2020 sobre o QFP acordaram a aplicação da regra n+2 para o FEADER.

2.30 A Comissão salienta que **é uma prerrogativa de cada Estado-Membro escolher o programa a utilizar para uma determinada reforma ou investimento**. Além disso, na execução do MRR, o Estado-Membro é um beneficiário e não um parceiro de execução da Comissão.

O MRR exige que os Estados-Membros proponham planos nacionais de recuperação e resiliência com reformas e investimentos e **apenas receberão financiamento após a realização de progressos** na execução dos mesmos.

A Comissão considera que o facto de o **MRR assegurar o financiamento completo dos custos estimados** do plano (até à dotação máxima) é adequado tendo em conta as necessidades prementes de financiamento dos Estados-Membros na sequência da COVID-19. Além disso, o financiamento do MRR **exige o cumprimento de um conjunto de condições** (critérios de avaliação e objetivos intermédios e metas) e pode ser mais adequado para Estados-Membros em determinadas situações que possam, no seu todo, resultar numa utilização mais específica dos diferentes instrumentos de financiamento disponíveis.

Face ao acima exposto, a Comissão considera que a **atratividade de um instrumento de financiamento** quando comparado com outro (por exemplo, o MRR em comparação com os fundos de gestão partilhada) **não pode ser avaliada unicamente com base na percentagem dos custos** que serão cobertos por um ou por outro. Em qualquer caso, os Estados-Membros são obrigados a assegurar a ausência de duplo financiamento.

2.32 A Comissão, confrontada com a **pandemia de COVID-19**, prestou **apoio específico adicional às autoridades do programa** para resolver a situação e trabalhou com as autoridades de auditoria para assegurar uma abordagem robusta e harmonizada. Perante essa situação, foi transmitida uma mensagem clara às autoridades do programa no sentido de que o **cumprimento das regras continua a ser um pré-requisito**. Os **potenciais novos riscos** introduzidos pela resposta política à pandemia de COVID-19, incluindo os riscos inerentes relacionados com os novos tipos de despesa ou procedimentos acordados, **são avaliados com as autoridades de auditoria**. Além disso, a Comissão criou proativamente o **sítio Web da plataforma de perguntas e respostas sobre a CRII**, para apoiar as autoridades de gestão e de auditoria com respostas concretas às suas perguntas sobre a adoção de medidas ao abrigo da CRII. Foi dada resposta a várias centenas de perguntas. A Comissão também forneceu às autoridades de auditoria uma reflexão específica para analisar os possíveis cenários que

emerjam no contexto da crise e **atualizar a avaliação dos riscos**, tendo em vista o seu planeamento de auditoria e respetivos trabalhos. Por último, a Comissão, como parte da **atualização contínua do seu sistema de controlo interno**, reviu o seu registo de riscos e identificou novos riscos específicos com **iniciativas concretas de mitigação** a lançar nos exercícios anuais de gestão em curso e futuros.

No que se refere ao **FEADER**, a Comissão adotou o Regulamento de Execução (UE) 2020/532, que prevê regras com **requisitos de controlo realistas e exequíveis** para os Estados-Membros. As **regras alteradas foram limitadas no tempo e no âmbito** e propuseram métodos alternativos para efetuar os controlos pelos Estados-Membros no contexto das restrições da COVID-19 e, como tal, juntamente com o trabalho dos organismos de certificação, continuaram a fornecer uma boa base de garantia.

2.33 O MRR é um **instrumento baseado no desempenho**, no qual os pagamentos são efetuados com base no cumprimento de objetivos intermédios e metas. Nesse sentido, a legalidade e regularidade dos pagamentos está exclusivamente ligada à consecução bem-sucedida dos objetivos intermédios e metas acordados.

O artigo 22.º do regulamento impõe aos **Estados-Membros**, enquanto beneficiários dos fundos da UE, a obrigação de **prever um sistema de controlo interno eficaz e eficiente**, incluindo a verificação do cumprimento da legislação nacional e da UE aplicável e a **prevenção do duplo financiamento**. Nesse contexto, a **Comissão pode realizar auditorias aos sistemas** de controlo interno dos Estados-Membros ao longo da duração do instrumento, a fim de assegurar que o Estado-Membro cumpre as suas obrigações ao abrigo do artigo 22.º. Além disso, durante a execução do plano, a Comissão também realizará **auditorias e controlos baseados no risco em caso de suspeita de irregularidades graves** não corrigidas pelos Estados-Membros (ou seja, fraude, corrupção ou **conflitos de interesses**) **ou incumprimento grave** de obrigações do acordo de financiamento ou do acordo de empréstimo.

Em última análise, a Comissão fica habilitada a **reduzir proporcionalmente e recuperar** qualquer montante do apoio não reembolsável ou solicitar o reembolso antecipado de empréstimos **em casos de fraude, corrupção e conflito de interesses** lesivos dos interesses financeiros da União que não tenham sido corrigidos pelo Estado-Membro e/ou incumprimento grave de obrigações estabelecidas no acordo de financiamento e/ou acordo de empréstimo (que incluem o duplo financiamento).

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 2.30.

2.37 Embora o instrumento SURE tenha aumentado a exposição nominal do orçamento da UE aos riscos financeiros, ao aumentar o volume de empréstimos da UE em quase 90 mil milhões de EUR até ao final de maio de 2021, a sua criação foi **pensada** de forma a **minimizar os riscos para o orçamento da UE** na prática.

Para além das garantias fornecidas por todos os Estados-Membros, o Regulamento SURE contém um conjunto de **regras prudenciais**, nomeadamente i) **um limite de concentração** sobre os três maiores empréstimos de 60 % do montante máximo concedido ao abrigo do SURE, ii) **uma exposição anual máxima de 10 %** (ou seja, os pagamentos devidos em cada ano não podem exceder os 10 mil milhões de euros) e iii) a possibilidade de a Comissão renovar os seus empréstimos, caso seja necessário.

2.39 A exposição anual ao risco do orçamento da UE para os anos 2020 e 2021, conforme analisado neste ponto, será dividida em duas componentes: **exposição** para a qual foram criadas provisões **por um fundo de garantia** (por exemplo, pagamentos relacionados com países terceiros) e **exposição sem provisões** (por exemplo, pagamentos devidos pelos Estados-Membros).

Contudo, estes valores incluem o risco associado à **exposição a países terceiros** (3,1 e 3 mil milhões de EUR para 2020 e 2021, respetivamente), que é **suportado** em primeiro lugar **pelo Fundo de Garantia relativo às Ações Externas**.

2.40 Para além de reforçar o seu quadro de gestão dos riscos decorrentes das diferentes fontes de passivos contingentes, a Comissão já está a aplicar uma nova **estratégia de financiamento diversificado** para responder adequadamente à abordagem mais exigente no que respeita ao financiamento do NGEU **nos mercados de capitais**[2].

A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 2.37.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

2.42 A Comissão salienta que os **reforços** introduzidos com os orçamentos retificativos em 2020 **visaram, em parte, dar resposta à crise da COVID-19**, bem como mobilizar um conjunto de instrumentos especiais para responder a outros desafios, em particular os relacionados com **a migração e a segurança**.

2.44 A Comissão sublinha que o seu **relatório interno sobre as despesas relativas à resposta imediata à COVID-19**, que mostra autorizações de 12,9 mil milhões de EUR em regime de gestão direta e indireta como o montante que foi disponibilizado para fins relacionados com a COVID-19 até ao final de 2020, se limitou aos programas e instrumentos que foram objeto de compromissos, reafetações e/ou reforços durante o ano de 2020 para fins relacionados com a COVID-19. Como tal, o relatório não incluiu determinadas autorizações como, por exemplo, as assinaladas ao abrigo da rubrica 5.

A Comissão começou a **acompanhar** internamente os **fundos da UE utilizados para fins relacionados com a COVID-19** a partir do primeiro semestre de 2020, incluindo no que diz respeito a autorizações já concedidas previamente.

2.45 A Comissão sublinha que o nível de autorizações por liquidar (**RAL**) **aumenta sempre que** a diferença entre o nível de autorizações e o nível de pagamentos é positiva e **não é compensada por anulações de autorizações**. O nível de pagamentos depende das **necessidades de despesa dos programas**. O principal fator é a execução por parte dos Estados-Membros dos fundos em regime de gestão partilhada. Os pagamentos também dependem da disponibilização dos recursos necessários pela **autoridade orçamental** nos orçamentos anuais.

Além disso, a Comissão remete para a sua resposta ao ponto 2.11.

2.46 Resposta comum da Comissão aos pontos 2.46 e 2.47:

A Comissão salienta que os **atrasos na execução** descritos neste ponto **não estão relacionados com o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural** (FEADER).

Após um atraso no arranque, a execução dos programas da política de coesão de 2014-2020 está a **avançar bem**.

Ver igualmente as respostas da Comissão aos pontos 2.17, 2.18 e 2.20.

[2] Comunicação sobre uma nova estratégia de financiamento do Next Generation EU, COM(2021) 250 final de 14.4.2021.

2.48 No que respeita ao **risco de atrasos na execução dos fundos de gestão partilhada** no QFP 2021-2027, a Comissão remete para a sua resposta ao ponto 2.22.

No que concerne ao **risco acrescido devido ao MRR**, a Comissão remete para a sua resposta ao ponto 2.33.

Além disso, como referido na sua resposta aos pontos 2.19 e 2.26 e indicado pelo TCE no ponto 2.24, a Comissão salienta que os **atrasos na adoção** da legislação necessária **e a absorção lenta** (e outros riscos associados) descritos neste ponto **não estão relacionados com o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural** (FEADER), graças à adoção de um regulamento transitório, o Regulamento (UE) 2020/2220 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de dezembro de 2020, e ao prolongamento dos programas de desenvolvimento rural.

2.49 A Comissão salienta que, para responder ao montante crescente de **passivos contingentes** (e ao risco associado a que o orçamento da UE está exposto), está a desenvolver **novos instrumentos de gestão do risco**, incluindo, nomeadamente, o estabelecimento de um Comité de Direção transversal às direções-gerais para o passivo contingente[3].

A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 2.37.

Recomendação 2.1 — Comunicação de informações sobre os fundos da UE para fins relacionados com a COVID-19

A Comissão **aceita parcialmente** a recomendação.

A partir de 2021, a Comissão **centrará a sua atenção na recuperação da pandemia de COVID-19** e cumprirá as suas obrigações de **apresentação de relatórios**, em particular **para o programa NextGenerationEU**. A Comissão não tenciona elaborar relatórios adicionais sobre a resposta imediata, para além dos **relatórios já existentes** sobre os vários instrumentos.

Recomendação 2.2 — Redução gradual das autorizações por liquidar

A Comissão **aceita** a recomendação.

A Comissão **acompanhará a execução orçamental** e a evolução do nível global de autorizações por liquidar (RAL), bem como os fatores subjacentes relacionados. **Informa regularmente o Conselho e o Parlamento Europeu** das necessidades previstas e dos potenciais riscos para o futuro. Estas informações são incluídas nomeadamente num **relatório anual sobre as previsões a longo prazo** dos pagamentos do orçamento da UE. A Comissão elabora as suas **previsões com base numa vasta gama de dados disponíveis** (a execução orçamental dos anos anteriores, a execução e últimos desenvolvimentos do atual orçamento e as necessidades futuras apresentadas no projeto de orçamento para o ano seguinte). Além disso, a Comissão tem em consideração as previsões dos Estados-Membros para a execução dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (**FEEI**) — **o principal fator** por trás das estimativas globais de pagamento ao abrigo do QFP.

Para o período de 2021-2027, a Comissão propôs uma série de **medidas de simplificação** para facilitar e acelerar a execução da política de coesão. Embora a maioria destas medidas tenha sido mantida no acordo político alcançado entre os colegisladores, a Comissão lamenta que o **regresso à**

[3] Decisão da Comissão, de 24 de julho de 2020, sobre a criação do Comité de Direção para o passivo contingente decorrente de garantias orçamentais [C(2020) 5154].

regra de anulação de autorizações n+2 não tenha sido aprovado. Nesta fase inicial do novo ciclo orçamental, a Comissão considera que **os efeitos de manter a regra de anulação de autorizações n+3**, juntamente com o acordo tardio relativo à legislação que rege a maioria dos fundos em regime de gestão partilhada, e a tónica colocada pelas autoridades nacionais na execução do NextGenerationEU nos próximos anos dado o seu prazo mais limitado, **levarão à manutenção da tendência de crescimento nominal das RAL durante o QFP 2021-2027**.

Além disso, a Comissão relembra, por um lado, que a **adoção** do orçamento **é**, em última análise, **da esfera de competências da autoridade orçamental**, o que implica a concessão de um nível suficiente de dotações de pagamento e, por outro lado, que a execução, em particular para os fundos ao abrigo do regime de gestão partilhada, é gerida pelas **autoridades nacionais** e depende largamente das regras definidas pelos colegisladores nos respetivos atos de base. Neste contexto, a Comissão continuará a **cooperar estreitamente** com o Parlamento Europeu e o Conselho, bem como com as autoridades nacionais dos Estados-Membros.

Recomendação 2.3 — Promover a boa utilização do financiamento da UE

A Comissão **aceita** a recomendação e já começou a aplicá-la.

No que se refere à **política de coesão** em regime de gestão partilhada, a Comissão já está a prestar um importante **apoio consultivo aos Estados-Membros**, e continuará a fazê-lo. No que respeita a riscos adicionais que possam surgir no contexto da crise e dos fundos adicionais atribuídos aos Estados-Membros, a Comissão sublinha que prestou **apoio específico adicional às autoridades de gestão do programa** para resolver a situação e que trabalhou em paralelo com as autoridades de auditoria para assegurar uma **abordagem de auditoria robusta** e harmonizada. Apesar da situação, foi transmitida às autoridades do programa a mensagem clara de que o **cumprimento das regras** continua a ser um pré-requisito.

A Comissão **continua a avaliar cuidadosamente a situação e** os possíveis **impactos de uma crise prolongada** no processo de garantia e presta apoio a todas as autoridades do programa numa base contínua **para melhorar** as suas **capacidades administrativas**.

No que respeita ao **FEADER**, a Comissão continua a apoiar os Estados-Membros através da assistência técnica no âmbito do FEADER e do Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE), bem como através das **redes da PAC** existentes e de atividades de reforço das capacidades, incluindo a disseminação de orientações e boas práticas.

A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 2.32.

No que respeita ao **MRR**, sendo o maior novo instrumento de financiamento, os beneficiários são os **Estados-Membros** que, por sua vez, têm a **principal responsabilidade** pela boa utilização dos fundos (ver também o ponto 2.33). Os serviços da Comissão **forneceram orientações** e trabalharam com os Estados-Membros para estabelecer **sistemas de acompanhamento e controlo sólidos**.

Fê-lo em particular através de orientações gerais sobre a elaboração dos **planos de recuperação e resiliência** (PRR) com secções específicas sobre controlos e auditorias e sobre o acompanhamento da execução, respostas a perguntas específicas dos Estados-Membros, comentários aos primeiros projetos ou propostas de sistemas de controlo e acompanhamento, bem como disponibilizando uma lista de verificação de autoavaliação dos sistemas de controlo e acompanhamento para os Estados-Membros.

A **Comissão avaliará ainda os sistemas de controlo** descritos pelos Estados-Membros na versão final dos seus planos de recuperação e resiliência. Durante a execução do mecanismo, a Comissão pode dar início a verificações e auditorias e **recuperar fundos** caso os Estados-Membros não cumpram as suas obrigações ou **não corrijam alguma irregularidade grave**.

Os Estados-Membros também podem solicitar assistência técnica no âmbito do **Instrumento de Assistência Técnica** ao longo de todo o período de execução. Além disso, os **funcionários responsáveis pelo Semestre Europeu** nos Estados-Membros poderão prestar assistência técnica durante a execução do MRR.

No que respeita ao **SURE**, a Comissão forneceu **apoio consultivo aos Estados-Membros**, cooperando com os mesmos ao nível técnico para determinar que despesas são elegíveis para financiamento do SURE e os respetivos custos, **antes dos pedidos formais de financiamento**. A Comissão **acompanha regularmente a utilização dos empréstimos do SURE** através de relatórios semestrais, e também com base nas obrigações de apresentação de relatórios dos Estados-Membros caso a assistência financeira tenha sido concedida *ex ante* para as despesas previstas. A Comissão prestou atenção às lacunas na apresentação de relatórios por parte dos Estados-Membros, a fim de **melhorar a qualidade das informações comunicadas**. Quando a Comissão identifica potenciais problemas de absorção nos Estados-Membros, colabora bilateralmente com esses Estados-Membros para **debater potenciais soluções** e assegurar uma utilização adequada de toda a assistência financeira.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU REFERENTES AO SEU RELATÓRIO ANUAL — CONTRIBUTO PARA O RELATÓRIO ANUAL RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2020 CAPÍTULO 3 — RECEITAS

INTRODUÇÃO

3.1 A Comissão congratula-se por o **capítulo relativo às receitas estar isento de erros significativos** e por os **sistemas relacionados com as receitas examinados terem sido considerados, de um modo geral, eficazes**.

No que diz respeito aos **recursos próprios tradicionais** (RPT) e ao **recurso próprio baseado no imposto sobre o valor acrescentado** (IVA), a Comissão está a tomar medidas para intensificar o acompanhamento de pontos há muito em aberto relativos aos RPT e, sempre que possível, o levantamento de reservas relativas ao IVA, bem como para resolver as insuficiências dos sistemas contabilísticos dos RPT identificadas pelas auditorias do TCE em França, em Espanha e nos Países Baixos. Continuaremos a acompanhar de perto os montantes não recuperados na contabilidade B em todos os Estados-Membros. As insuficiências identificadas pelo TCE no seu Relatório Especial n.º 4/2021 «Controlos aduaneiros: harmonização insuficiente prejudica os interesses financeiros da UE» serão abordadas por via do reforço da avaliação dos riscos e da pesquisa de dados em toda a UE, bem como do desenvolvimento de uma capacidade analítica conjunta. A Comissão tomará medidas adicionais para melhorar a avaliação dos riscos subjacente ao planeamento das inspeções dos RPT e está a ponderar a realização de análises documentais anuais da contabilidade dos RPT separadamente do programa de inspeções habitual. Estudaremos novas abordagens e instrumentos para fazer face aos riscos relacionados com o comércio eletrónico e executaremos a estratégia de controlo da subavaliação, em conformidade com o Acórdão do Tribunal de Justiça no processo contra o Reino Unido, previsto para o início de 2022.

No respeitante ao **recurso próprio baseado no rendimento nacional bruto (RNB)**, a Comissão está a tomar medidas abrangentes para ter em conta o impacto da globalização no RNB para efeitos de recursos próprios, incluindo investigação e desenvolvimento (I&D). A Comissão considera que as medidas tomadas são proporcionadas, assegurando o equilíbrio entre a garantia já obtida e os riscos identificados em relação à globalização.

ANÁLISE DE ELEMENTOS DOS SISTEMAS DE CONTROLO INTERNO

3.8 A Comissão constatou, durante a inspeção dos RPT realizada em março de 2021, a ausência de progressos reais no sentido de colmatar as lacunas das **declarações de RPT nos Países Baixos**.

A Comissão considera que as insuficiências mencionadas pelo TCE não põem em causa a **eficácia global dos sistemas em vigor** no que respeita à proteção dos interesses financeiros da UE e dos Estados-Membros no domínio dos recursos próprios.

3.9 A Comissão considera que as **reservas** permitem proteger os interesses financeiros da UE e dos Estados-Membros, de modo que, se necessário, o país em causa corrija os dados conforme exigido pela legislação da UE.

No caso específico mencionado pelo TCE, a Comissão teve de notificar uma reserva para proteger os interesses financeiros da UE e dos Estados-Membros e solicitou a apresentação de uma descrição dos procedimentos de compilação do RNB conforme com o guia de inventário do RNB acordado. A

descrição revista foi apresentada em 31 de março de 2020 e a sua verificação está numa fase bastante avançada.

3.10 A aplicação do SEC 2010 (sistema europeu de contas nacionais e regionais) conduziu a importantes melhorias metodológicas nas contas nacionais, que exigiram uma análise aprofundada por parte da Comissão. Quando necessário, emitimos reservas que mantêm em aberto a possibilidade de alterar dados do RNB referentes a 2010 e anos ulteriores. A fim de limitar o número de **reservas relativas ao RNB**, a Comissão programou ações numa fase precoce do ciclo de verificação, muitas das quais já foram executadas, e emitiu as reservas supramencionadas apenas em casos específicos. Daremos continuidade aos esforços neste sentido.

3.11 Durante o ciclo anterior, a Comissão tomou medidas abrangentes para **ter em conta o impacto da globalização no RNB para efeitos de recursos próprios, incluindo investigação e desenvolvimento (I&D)**. Em primeiro lugar, a Comissão verificou se as despesas de I&D foram capitalizadas nas contas nacionais e avaliadas de acordo com as regras aplicáveis. Quando necessário, emitiu reservas específicas para operações realizadas em alguns países. Em segundo lugar, criou um sistema de alerta rápido para captar o impacto de reestruturações significativas de empresas multinacionais nas contas nacionais. Em terceiro lugar, lançou um controlo das empresas multinacionais, em 2016, seguido de uma análise aprofundada de um conjunto de empresas multinacionais selecionadas, não tendo encontrado indícios de distorções significativas do valor acrescentado. Com base nestas ações, a Comissão emitiu uma reserva transversal relativa à globalização, abrangendo o período de 2018 em diante. A Comissão considera que esta periodização é proporcionada, assegurando o equilíbrio entre a garantia já obtida e os riscos identificados.

3.12 A Comissão continuará a intensificar **o acompanhamento de pontos em aberto relativos aos RPT**, dando prioridade aos pontos há muito pendentes com potencial impacto financeiro. Só no primeiro trimestre de 2021, foram encerrados mais 41 pontos (de um total de 326). No entanto, importa salientar que a aceleração do encerramento de pontos em aberto depende igualmente da cooperação dos Estados-Membros.

As reservas constituem uma medida de proteção que permite atenuar o risco de prescrição de cálculos de recursos próprios baseados no IVA incorretos.

A Comissão trabalha em estreita colaboração com os Estados-Membros, identificando ativamente formas de resolver problemas e tomando medidas sempre que possível. Tal é feito em conformidade com os procedimentos da Comissão e a legislação aplicável, com vista a encerrar as reservas pendentes.

Caixa 3.2 — Insuficiências que se mantêm nos sistemas nacionais de controlo aplicáveis à compilação das declarações de RPT

A Comissão acompanhará os problemas identificados pelas **auditorias do TCE em Espanha, em França e nos Países Baixos** no quadro do seguimento habitual das constatações do TCE e solicitará aos Estados-Membros em causa que tomem as medidas necessárias para abordar e resolver essas lacunas.

O seguimento das constatações das auditorias do TCE relativa a Espanha já começou e os Países Baixos já foram convidados a tomar medidas corretivas. A Comissão constatou, durante a inspeção dos RPT realizada em março de 2021, a ausência de progressos reais no sentido de colmatar as lacunas das declarações de RPT nos Países Baixos.

Se não forem realizados progressos ou se os progressos forem insuficientes para corrigir as lacunas contabilísticas dentro de um determinado prazo, os serviços da Comissão não hesitarão em dar início ao processo por infração previsto no artigo 258.º do TFUE relativamente a este caso.

3.16 A Comissão recorda que uma contabilidade deste tipo implica, por norma, níveis elevados de complexidade e de riscos de insuficiências. A Comissão continuará a examinar a contabilidade B nas **inspeções dos RPT**. Além disso, os programas de inspeções dos RPT de 2020/2021 incidem, em especial, na contabilidade dos RPT, a fim de dar resposta à recomendação formulada pelo TCE em anos anteriores.

3.17 A Comissão **acompanhará os problemas identificados** pelo TCE em Espanha, em França e nos Países Baixos no quadro do seguimento habitual das constatações do TCE e solicitará aos Estados-Membros em causa que tomem as medidas necessárias para abordar e resolver essas lacunas. Tal como acertadamente salienta o TCE, a Comissão identificou lacunas idênticas e semelhantes que serão igualmente objeto de acompanhamento no âmbito dos relatórios de inspeção.

3.18 No que respeita ao **Relatório Especial n.º 04/2021 relativo aos controlos aduaneiros**, a Comissão remete para as respostas que deu ao mesmo. A Comissão aceita a recomendação relativa ao desenvolvimento e implantação de uma capacidade de análise e coordenação plenamente estruturada a nível da UE. A Comissão apresentará as propostas necessárias e procurará obter o apoio e, se necessário, a aprovação dos Estados-Membros. No que diz respeito à criação de uma função central, tal como anunciado no **plano de ação no domínio aduaneiro**, a Comissão tenciona reforçar a sua capacidade de análise por via do desenvolvimento de uma **capacidade analítica conjunta**.

3.19 A Comissão reconhece as insuficiências identificadas no Relatório Especial n.º 04/2021 do TCE e remete para as respostas dadas a esse relatório. A Comissão procurará obter o apoio e, se necessário, a aprovação dos Estados-Membros, a fim de aplicar as recomendações do TCE.

A Comissão prevê reforçar o quadro jurídico e estudar novas abordagens e instrumentos para fazer face aos riscos relacionados com o comércio eletrónico, bem como reforçar a sua capacidade de análise mediante o desenvolvimento de capacidades analíticas conjuntas, criando assim uma plataforma analítica da UE para a recolha, análise e partilha de dados aduaneiros fundamentais.

A nova estratégia de gestão dos riscos promoverá uma nova abordagem estruturada da gestão dos riscos, incluindo, entre outros, elementos para uma partilha mais sistemática de informações relacionadas com os operadores de interesse, questões relacionadas com o comércio eletrónico, novas ferramentas e práticas para melhorar a análise e a gestão dos riscos e os controlos associados.

Ver igualmente a resposta relativa à caixa 3.3.

Caixa 3.3

Na sua avaliação, a Comissão indica que as estratégias de controlo seguidas pelos Estados Membros para combater o risco de subavaliação ainda são globalmente inadequadas

A Comissão concorda com o TCE quanto à insuficiente proteção dos interesses financeiros da UE no passado, decorrente da inadequação das estratégias de controlo do **valor aduaneiro** aplicadas pelos Estados-Membros. No entanto, as inspeções de seguimento realizadas pela Comissão e todas as outras medidas que esta tomou em 2020 para fazer face aos riscos de subavaliação a nível da UE produziram resultados, uma vez que se verifica, no tocante a 2020, uma diminuição significativa, a nível da UE, das potenciais perdas de RPT devido a subavaliação.

Além disso, a Comissão tomou medidas complementares para quantificar **perdas de RPT** em períodos anteriores em todos os Estados-Membros e informou-os dos respetivos montantes preliminares de perdas de RPT estimadas.

A Comissão continuará a trabalhar para evitar situações de subavaliação e já analisou cuidadosamente os **riscos de subavaliação para o comércio eletrónico e as remessas de baixo valor** quando estabeleceu o seu programa anual de inspeções dos RPT para 2021. Está prevista uma auditoria-piloto do comércio eletrónico em dois Estados-Membros, que poderá ser lançada em 2022, em função dos resultados dos projetos-piloto.

RELATÓRIOS DE ATIVIDADE ANUAIS

3.20 A Comissão reconhece que a **contabilidade dos RPT nos Países Baixos** é uma questão de longa data e que já foram formuladas observações semelhantes sobre a fiabilidade dos extratos das contabilidades A e B, quer pelo TCE quer pela Comissão (nos seus relatórios de inspeção). No entanto, em relação a 2020, não foi possível efetuar uma avaliação adequada das questões contabilísticas nos Países Baixos, uma vez que, devido à pandemia de COVID-19, a inspeção da contabilidade dos RPT pelos serviços da Comissão, prevista para 2020, teve de ser adiada para março de 2021. Esta questão está a ser acompanhada e, em 2021, será apresentado um relatório sobre as insuficiências persistentes relacionadas com a contabilidade dos RPT e a compilação das declarações de RPT nos Países Baixos.

3.21 Ver a resposta da Comissão relativa à caixa 3.3.

3.22 A Comissão informa que as conclusões do advogado-geral deverão ser apresentadas em 9 de setembro de 2021. Por conseguinte, é improvável que o **Tribunal de Justiça emita um acórdão** sobre o processo interposto contra o Reino Unido antes de 2022.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

3.23 A Comissão **acompanhará** os problemas identificados pelas **auditorias do TCE em Espanha, em França e nos Países Baixos** no quadro do seguimento habitual das constatações do TCE e solicitará aos Estados-Membros em causa que tomem as medidas necessárias para abordar e resolver essas lacunas.

A Comissão considera que as insuficiências mencionadas pelo TCE não põem em causa a **eficácia global dos sistemas em vigor** no que respeita à proteção dos interesses financeiros da UE e dos Estados-Membros no domínio dos recursos próprios.

3.24 Ver a resposta da Comissão relativa aos pontos 3.18 e 3.19.

3.25 Recomendação 1 do Relatório Anual do TCE relativo a 2018

A Comissão considera que as **inspeções referentes aos anos de 2017-2021** em matéria de fraude na avaliação de têxteis e calçado (incluindo inspeções de acompanhamento), a estratégia de controlo dos direitos anti-*dumping* (incluindo a evasão aos direitos sobre painéis solares), a contabilidade dos RPT e os projetos-piloto relativos ao comércio eletrónico e às remessas de baixo valor abordam os atuais riscos mais elevados associados aos RPT.

Não obstante, a Comissão reconhece que há margem para melhorar a **avaliação dos riscos subjacente ao planeamento das inspeções dos RPT**, em especial no atinente à respetiva documentação. Por conseguinte, a Comissão está a ponderar a criação de fichas por país que registem o historial de cada Estado-Membro no cumprimento da legislação relativa aos RPT. A compilação de indicadores de risco numa ficha por país de uma ou duas páginas seria certamente útil e facilitaria a avaliação dos riscos de cada país. No entanto, a Comissão não prevê que essas fichas por país alterem a seleção dos temas de inspeção ou dos Estados-Membros a inspecionar.

De qualquer modo, a Comissão continuará a estudar este assunto e terá em conta as observações e recomendações do TCE, a fim de melhorar a avaliação dos riscos e o planeamento das inspeções dos RPT.

Recomendação 2 do Relatório Anual do TCE relativo a 2018

A **fiabilidade da contabilidade dos RPT** é o principal tema de inspeção dos programas de inspeções dos RPT relativos a 2020 e 2021. A Comissão tenciona concluir as inspeções sobre este tema, em todos os Estados-Membros, até ao final de 2021 e as lacunas detetadas contribuirão para a avaliação dos riscos nos anos seguintes.

Recomendação 3.1 — Rever e atualizar o método de verificação, a fim de reduzir o período durante o qual os dados do RNB podem ser alterados

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão considera que o **ciclo de verificação de 2016-2019** foi significativamente melhorado, em especial graças a uma maior utilização da verificação horizontal e de análises transnacionais, bem como ao reforço da verificação direta, tendo em conta as recomendações anteriores do TCE. No entanto, a Comissão continuará a estudar, juntamente com o grupo de peritos sobre o RNB, formas de melhorar o processo e reduzir, sempre que possível, o período durante o qual os dados do RNB podem ser alterados.

Recomendação 3.2 — Medidas necessárias para tratar adequadamente o impacto da globalização no RNB

a) A Comissão aceita esta recomendação e considera que já está a aplicá-la, em cooperação com os Estados-Membros, utilizando o mecanismo da reserva relativa à globalização.

b) A Comissão não aceita esta recomendação. A Comissão considera que o período abrangido pela reserva relativa à globalização, ou seja, de 2018 em diante, é adequado.

Durante o ciclo anterior, a Comissão tomou medidas abrangentes para **ter em conta o impacto da globalização no RNB para efeitos de recursos próprios, incluindo investigação e desenvolvimento (I&D)**, tal como explicado na resposta relativa ao ponto 3.11. Em particular, lançou um controlo das empresas multinacionais, em 2016, seguido de uma análise aprofundada de um conjunto de empresas multinacionais selecionadas, não tendo encontrado indícios de distorções significativas do valor acrescentado. A Comissão considera que o período abrangido pela **reserva relativa ao impacto da globalização no RNB** é proporcionado, tendo em conta a garantia já obtida sobre esta questão no atinente aos riscos identificados, evitando encargos injustificados para os Estados-Membros. A reserva relativa à globalização faz referência a uma metodologia estatística sólida. Além disso, o trabalho a realizar pelos Estados-Membros para abordar esta reserva relativa ao RNB está bem definido e foi debatido no âmbito do grupo de peritos sobre o RNB.

Recomendação 3.3 — Fiabilidade das declarações de RPT dos Países Baixos

A Comissão observa que esta recomendação é dirigida aos Países Baixos.

Ver a resposta relativa à caixa 3.2.

RESPOSTAS DOS PAÍSES BAIXOS AO RELATÓRIO ANUAL DE 2020 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, CAPÍTULO 3 — RECEITAS

Recomendação 3.3 — Fiabilidade das declarações dos RPT neerlandeses

Aceitamos as suas recomendações com o compromisso de que os sistemas informáticos da Administração Fiscal e Aduaneira neerlandesa cumprirão os requisitos estabelecidos dentro do prazo que estabeleceu.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2020 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU CONTRIBUTOS PARA O RELATÓRIO ANUAL DE 2020

«CAPÍTULO 4 – COMPETITIVIDADE PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO»

INTRODUÇÃO

4.1 No Horizonte Europa, o maior programa de investigação e inovação à escala mundial, com um orçamento de 95,5 mil milhões de EUR, a Comissão tirará partido da experiência adquirida no âmbito do Horizonte 2020 e continuará a aplicar a sua política de simplificação. Utilizará, nomeadamente, um modelo normalizado de convenção de subvenção para todos os programas de financiamento da UE; fará uma utilização extensiva de opções de custos simplificados (custo unitário, taxa fixa e montantes fixos) e de sistemas de reembolso de custos mais simples em domínios apropriados; e implementará um sistema de auditoria simplificado.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

4.6 A taxa de erro comunicada pelo TCE em 2020 é similar às taxas de erro comunicadas em anos anteriores (com exceção do Relatório Anual relativo a 2018).

O TCE estima a taxa de erro numa base anual tendo apenas em conta correções introduzidas pela Comissão, em resultado dos seus próprios controlos, até ao lançamento da auditoria. Por outro lado, a Comissão executa uma estratégia de controlo plurianual para despesas com investigação. Nesta base, os seus serviços estimam uma taxa de erro residual que tem em conta as recuperações, as correções e os efeitos de todos os controlos e auditorias realizados ao longo do período de execução do programa.

A este respeito, o objetivo da Comissão relativamente ao Horizonte 2020 é reduzir a taxa de erro ou aproximá-la tanto quanto possível de 2 % aquando do encerramento do programa, ver resposta da Comissão ao ponto 4.32.

4.7 A Comissão reconhece que, embora o Horizonte 2020 seja mais simples do que o 7.º Programa-Quadro, continua a estar sujeito a regras complexas. Durante as últimas fases do Horizonte 2020, a Comissão intensificou os seus esforços de simplificação e fez uma utilização mais ampla das opções de custos simplificados, tais como o financiamento de montante fixo, o reforço da comunicação com os beneficiários e a melhoria contínua dos seus mecanismos de controlo. O Horizonte Europa vai mais longe neste sentido, com base na experiência adquirida no Horizonte 2020.

4.8 A simplificação é um esforço contínuo. Contudo, apesar das ações da Comissão centradas em campanhas de comunicação sistemáticas, generalizadas e específicas, existem ainda determinados tipos de beneficiários, como as pequenas e médias empresas e os novos participantes, que são mais propensos a cometer erros.

4.10 Resposta aos pontos 4.10. e 4.11

Enquanto parte da sua estratégia de controlo abrangente, a Comissão Europeia presta especial atenção aos auditores contratados pelos beneficiários para certificarem as suas declarações de custos. Embora estes auditores responsáveis pela certificação não integrem a estrutura da Comissão, desempenham um papel importante no seu controlo interno.

A Comissão observa que em [10 de 14] casos de erros quantificáveis cometidos pelos beneficiários, os serviços da Comissão desconheciam os erros, uma vez que os auditores contratados pelos beneficiários não os detetaram.

A observação do TCE foi abordada em relatórios anteriores. A este respeito, a Comissão organizou uma série de reuniões destinadas aos beneficiários e auditores contratados pelos beneficiários com

vista a promover uma maior sensibilização para os erros mais comuns que decorrem das auditorias efetuadas junto dos beneficiários. A Comissão criou um seminário de formação em linha para prestadores de certificação das demonstrações financeiras. Além do modelo explícito para os certificados de auditoria do Horizonte 2020, a Comissão envia observações aos auditores contratados pelos beneficiários sobre os erros identificados. Ademais, importa assinalar que, apesar de os auditores contratados pelos beneficiários não identificarem todos os erros nas declarações de custos, desempenham um papel importante na redução da taxa de erro geral.

4.12 Embora os custos unitários usados no Horizonte 2020 se tenham revelado menos propensos a erros, a Comissão está a acompanhar de perto a implementação de custos unitários e outras opções de custos simplificados.

4.13 O Horizonte 2020 constituiu um passo em frente na simplificação e harmonização das regras de reembolso de custos incorridos. Todavia, os custos com pessoal continuaram a ser a principal fonte de erros. Parece ser, pelo menos parcialmente, uma consequência lógica do facto de os custos com pessoal representarem a maior parcela dos custos totais declarados pelos beneficiários do Horizonte 2020.

Para o QFP atual (2021-2027), que inclui o programa Horizonte Europa, a Comissão criou um modelo de convenção de subvenção empresarial que prevê um método muito simples para imputar os custos de pessoal com base no cálculo da taxa diária (*custos de pessoal anuais para a pessoa a dividir por 215*).

O conceito de horas produtivas e os vários métodos prescritivos, que demonstraram ser mais propensos a erros no Horizonte 2020, deixarão de ser utilizados no Horizonte Europa.

4.14 Apesar das orientações claras sobre a utilização da taxa «horária anual» única (calculada sobre o exercício financeiro completo), os beneficiários continuaram a cometer erros. Conforme já salientado anteriormente (ver resposta ao ponto 4.13), os custos de pessoal no âmbito do Horizonte Europa serão calculados com base numa fórmula de taxa diária usando o ano civil. A utilização do último exercício financeiro encerrado deixará de ser utilizada no Horizonte Europa.

4.15 A Comissão criou um novo sistema para declarar custos salariais anuais no âmbito do Horizonte Europa (ver resposta ao ponto 4.13).

4.17 A Comissão simplificou os requisitos formais do Horizonte Europa relacionados com o registo das horas de trabalho para efeitos de custos de pessoal respeitantes ao projeto. Contudo, podem ainda existir deficiências no registo das horas de trabalho no quadro das subvenções do Horizonte 2020, conforme revelam os exemplos apresentados pelo TCE. As deficiências constatadas nem sempre tiveram um impacto financeiro material (por exemplo, assinatura em falta na ficha de horário de trabalho). Nestes casos, a Comissão emite uma recomendação ao beneficiário e aplica correções, se necessário.

4.18 Os casos detetados pelo TCE relacionados com as observações descritas neste capítulo serão devidamente acompanhados pela Comissão.

4.19 Resposta aos pontos 4.19 e 4.20

Não obstante as orientações pormenorizadas disponíveis, os beneficiários assumem erradamente que todas as pessoas que contratam para trabalhar na ação podem ser automaticamente declaradas como custos de pessoal. Apenas quando a relação contratual e os acordos de colaboração entre o consultor externo e o beneficiário satisfaçam as condições da convenção de subvenção do Horizonte 2020 (pessoas singulares que trabalham no quadro de um contrato direto) é que os custos podem ser declarados nos custos de pessoal.

Caixa 4.3 - Exemplo de custos de subcontratação declarados como custos diretos de pessoal e custos indiretos inelegíveis

A Comissão acompanhará de perto o caso comunicado pelo TCE, que se deve a uma declaração errada de custos de subcontratação como custos de pessoal.

Conforme reconhecido pelo TCE, a introdução no Horizonte 2020 de uma taxa fixa única para custos indiretos foi uma das principais medidas de simplificação aplicadas a um conjunto de custos diretos elegíveis (incluindo custos de pessoal).

Por conseguinte, a elegibilidade dos custos indiretos apenas está dependente da elegibilidade dos custos diretos aos quais é aplicada a taxa fixa. Os custos indiretos reais do beneficiário não são pertinentes e mesmo que o beneficiário não tivesse qualquer custo indireto real, com a aplicação da taxa fixa seria, contudo, elegível para a contribuição da UE correspondente.

4.21 A diferença entre a subcontratação de tarefas da ação e o fornecimento de «outros bens e serviços» encontra-se claramente explicada no Modelo de Convenção de Subvenção Anotado do Horizonte 2020. A diferença é salientada em todas as campanhas de comunicação pertinentes do Horizonte 2020.

ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES SOBRE A REGULARIDADE FACULTADAS PELA ENTIDADE AUDITADA

Resposta aos pontos 4.24 e 4.25:

A Comissão tomou nota dos resultados do trabalho do TCE, conforme apresentados nos relatórios anuais de 2018 e 2019. Sublinha o facto de que o número de casos identificados pelo TCE como não sendo fiáveis tinha um impacto financeiro não quantificável ou reduzido. Além disso, em relação a alguns casos a metodologia usada pelo TCE na repetição dessas auditorias foi diferente da usada pela Comissão.

Contudo, a Comissão adotou medidas concretas para melhorar a qualidade das suas auditorias. A Comissão observa que o TCE reconhece as melhorias no processo de auditoria resultantes dessas ações.

4.27 A Comissão está a acompanhar os casos mencionados pelo TCE.

No tocante às auditorias externalizadas (subcontratadas), o Serviço de Auditoria Comum não realiza sistematicamente uma análise pormenorizada dos documentos de trabalho de auditoria elaborados por empresas de auditoria externas. Tal reduziria a eficiência da externalização. Contudo, os auditores externos confirmam explicitamente no relatório de auditoria que os testes foram realizados de acordo com o programa de auditoria indicativo (incluindo amostragem). Em vez de uma análise sistemática de documentos de trabalho, em caso de alguma dúvida ou discussão, a Comissão solicita informações adicionais e documentos de apoio às empresas de auditoria. Tal foi demonstrado ao TCE com exemplos concretos.

No que diz respeito às auditorias internas, o trabalho de auditoria do auditor-chefe é verificado/analisado pormenorizadamente por um segundo auditor (princípio dos quatro olhos). Ambos os auditores confirmam explicitamente no relatório de auditoria que os testes foram realizados de acordo com o programa de auditoria indicativo (incluindo amostragem).

Resposta aos pontos 4.28 e 4.29:

No atinente ao cálculo da taxa de erro e respetivo complemento, a Comissão observa que o TCE não detetou quaisquer diferenças significativas na repetição que fez dos cálculos. Tal constitui uma garantia não apenas em matéria da correção dos cálculos, mas também da metodologia utilizada para calcular a taxa de erro complementar.

Além disso, a Comissão observa que o TCE reconhece os esforços envidados para quantificar o impacto dos casos específicos identificados pelo TCE na taxa de erro plurianual. Tratou-se de um

desafio significativo, porque nem todas as constatações do TCE puderam ser plenamente quantificadas. Uma vez que os erros não quantificados detetados pelo TCE não estão incluídos nos cálculos da taxa de erro, a Comissão considera que a taxa de erro plurianual não está subestimada.

Em conclusão, com base na sua metodologia revista e na análise limitada do Serviço de Auditoria Interna sobre o cálculo da taxa de erro do Horizonte 2020, a Comissão considera que a taxa de erro plurianual apresentada no relatório anual de atividades reflete fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, o nível real de erro no programa.

4.30 A Comissão congratula-se com a observação do TCE de que os relatórios anuais de atividades examinados apresentam uma avaliação correta da gestão financeira das respetivas direções-gerais/agências de execução no que se refere à regularidade das operações subjacentes.

4.32 A Comissão não emite reservas relativamente ao Horizonte 2020, porque os organismos de execução esforçam-se por dar uma garantia razoável de um risco de erro (durante o decurso do período de despesa plurianual), numa base anual, no intervalo de variação de 2 %-5 %. O derradeiro objetivo, porém, continua a ser obter um nível residual de erro o mais próximo possível de 2 % aquando do encerramento do programa, depois de ter em conta os efeitos financeiros de todas as auditorias e todas as medidas de correção e recuperação.

4.35 A Comissão está empenhada em executar plenamente as recomendações do Serviço de Auditoria Interna de uma forma oportuna.

O número de recomendações em aberto referido pelo TCE está relacionado com os relatórios de auditoria emitidos pelo auditor interno. A este respeito, a DG RTD já aprovou um plano de ação para a sua execução.

No final de 2020, a DG RTD tinha apenas duas recomendações em aberto. Em janeiro de 2021, foram submetidas à DG RTD mais 20 recomendações.

4.36 As recomendações formuladas à INEA resultaram na elaboração de um plano de ação. As ações corretivas foram integralmente executadas e de forma oportuna em 2021 e o Serviço de Auditoria Interna considera que o risco subjacente foi resolvido.

4.37 A Comissão considera que o risco de uma possível subestimação da taxa de erro está coberto e que o risco agregado no momento do pagamento e o risco no momento do encerramento divulgados nos relatórios anuais sobre a gestão e a execução são fiáveis.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

4.38 A taxa de erro estimada comunicada pelo TCE, calculada numa base anual, é um indicador da eficácia da execução das despesas da UE. Conforme anteriormente referido, a taxa de erro de 2020 comunicada pelo TCE (3,9 %) é similar às taxas de erro comunicadas nos anos anteriores (à exceção do ano de 2018).

Ao mesmo tempo, a Comissão executa uma estratégia de controlo de auditoria *ex post* plurianual relativamente às despesas de investigação. Nesta base, os seus serviços estimam uma taxa de erro residual que tem em conta as recuperações, as correções e os efeitos de todos os seus controlos e auditorias durante o período de execução do programa.

4.39 A Comissão estimou o impacto das observações do TCE nos relatórios anuais anteriores e o mesmo foi tido em conta na taxa de erro de 2020 comunicada nos relatórios anuais de atividades.

A Comissão saúda o facto de o TCE reconhecer as ações empreendidas pela Comissão para melhorar a qualidade das suas auditorias *ex post*. Ao mesmo tempo, a Comissão prosseguirá as suas medidas específicas (formação de auditores, campanhas de comunicação, etc.) no intuito de continuar a melhorar.

Recomendação 4.1

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão está empenhada em aumentar o nível de deteção e correção de erros cometidos pelos beneficiários quando pedem o reembolso dos custos incorridos.

A este respeito, a Comissão procederá a uma revisão do âmbito da certificação das demonstrações financeiras na estratégia de controlo atual e para o Horizonte Europa.

Recomendação 4.2

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão intensificou a sua campanha de comunicação sobre as regras de financiamento durante o primeiro semestre de 2021, incidindo especialmente sobre os erros mais recorrentes constatados nas auditorias *ex post*.

Ademais, a Comissão continuará a facultar orientações específicas aos auditores, internos e externos, bem como aos beneficiários, sob a forma de formação, campanhas de comunicação, diretrizes por escrito, etc.

Recomendação 4.3

A Comissão aceita a recomendação e observa que o TCE reconhece as ações empreendidas pela Comissão para melhorar a qualidade das suas auditorias *ex post*. Ao mesmo tempo, a Comissão prosseguirá as suas medidas específicas (formação de auditores, campanhas de comunicação, etc.) no intuito de continuar a melhorar.

A estratégia de auditoria *ex post* do Horizonte Europa da Comissão assentará na experiência adquirida durante a execução da atual auditoria do Horizonte 2020 e nas observações formuladas pelo Tribunal de Contas Europeu sobre a mesma.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2020
CONTRIBUTO PARA O RELATÓRIO ANUAL RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2020, CAPÍTULO 5 – COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL

INTRODUÇÃO

5.4 Terceiro travessão – No âmbito da sua abordagem em duas fases, que compreende uma análise documental sistemática e auditorias no local baseadas no risco, a Comissão leva a cabo, anualmente, uma **atualização da sua avaliação dos riscos**, para determinar que autoridades de auditoria e programas serão objeto de **auditorias no local** ou de uma **análise documental mais alargada**. O principal objetivo destas auditorias consiste em obter uma garantia razoável de que nenhuma deficiência grave do sistema ficou por detetar ou comunicar pelos Estados-Membros e que os **pareceres de auditoria e as taxas de erro residual comunicados são fiáveis**. Sempre que considere necessário, a Comissão aplica **correções financeiras adicionais**, por forma a reduzir a taxa de erro residual dos programas em questão para um nível inferior a 2 %.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES, RAA E OUTROS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

5.14 A Comissão toma nota do **nível de erro calculado pelo TCE**, que melhorou em comparação com anos anteriores. A Comissão vai acompanhar todos os erros detetados pelo TCE e solicitará correções financeiras adicionais quando tal seja adequado e juridicamente possível.

A Comissão remete ainda para a sua **estimativa do nível de erro**, que inclui os riscos máximos (cenários mais pessimistas) **comunicados nos relatórios anuais de atividade (RAA) de 2020** da DG REGIO e da DG EMPL, resultantes de uma análise pormenorizada da situação de cada programa e não de uma extrapolação dos erros em cada um dos 418 programas. A Comissão realça que a sua estimativa se situa no intervalo calculado pelo TCE e considera que a sua análise pormenorizada reflete uma estimativa razoável e justa das taxas de erro para cada programa e, de forma cumulativa, para todos os programas.

5.15 A Comissão salienta a importância do **trabalho realizado pelas autoridades de auditoria** na deteção de erros, que levou a **correções financeiras** e operações de retirada significativas antes da apresentação das contas de 2018-2019 à Comissão. Os trabalhos de auditoria minuciosos levados a cabo pelas autoridades de auditoria até e aquando do encerramento levaram também a correções financeiras significativas para o período de programação de 2007-2013.

Através das suas auditorias a mais de 11 000 operações ou partes de operações no âmbito da política de coesão, **as autoridades de auditoria comunicaram uma taxa de erro total superior a 2 % relativamente a cerca de um terço dos programas**, demonstrando assim a sua capacidade de deteção (sem prejuízo de outros programas em que a taxa era inferior a 2 %). A Comissão concorda que alguns erros ficaram por detetar ou foram incorretamente tidos em conta no cálculo da taxa de erro comunicada. Está a **trabalhar com** as **autoridades**

de auditoria pertinentes, de forma contínua, para melhorar a sua capacidade de deteção e de compreensão das normas aplicáveis.

5.16 Em 2020, **as autoridades de auditoria comunicaram**, pelo terceiro ano, as **irregularidades** que detetaram nas suas auditorias das operações (mais de 6 600 irregularidades), seguindo uma **tipologia comum** acordada com a Comissão e partilhada entre os Estados-Membros.

A maioria das irregularidades identificadas pelas autoridades de auditoria e pela Comissão **dizem respeito às mesmas categorias principais**: despesas inelegíveis, contratação pública, pista de auditoria e auxílios estatais. Tal **corresponde igualmente** aos tipos de irregularidades mais comuns identificados pelo **TCE** nas suas constatações adicionais, como indicado na caixa 5.2. Isto revela que as autoridades de auditoria detetam os diferentes tipos de irregularidades que contribuem para a taxa de erro, mas essa deteção não é exaustiva em todos os casos. A **Comissão vai acompanhar todos os erros** comunicados pelo TCE e aplicará correções financeiras quando tal seja adequado e juridicamente possível. A Comissão assinala que, nalguns casos, as **regras nacionais ou regionais** aplicáveis às despesas ao abrigo de programas cofinanciados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) **são mais exigentes do que as previstas** na legislação nacional para despesas análogas financiadas a nível nacional. Por conseguinte, **esses requisitos adicionais podem ser considerados um exemplo de sobrerregulação (gold plating)**, impondo uma carga e uma complexidade administrativa desnecessária às despesas financiadas pelo Fundo de Coesão.

5.17 A Comissão concorda que as **verificações da gestão** são a primeira linha de defesa contra erros e devem ser mais eficazes na **prevenção e deteção de erros em primeira instância**.

A Comissão endereçou **orientações atualizadas aos Estados-Membros** para o período de programação de 2014-2020, que, em conjugação com a utilização exigida de **opções de custos simplificados** (OCS), visam melhorar ainda mais a eficácia das verificações da gestão. Contudo, tal depende do pessoal disponível para lidar com os montantes crescentes das despesas declaradas durante o período de programação e da **estabilidade necessária para o pessoal experiente** nos serviços públicos em causa.

A Comissão está a tomar medidas preventivas para **dar resposta aos erros mais frequentes** e **solicita medidas corretivas** logo que sejam detetadas deficiências. Assegura um **acompanhamento rigoroso para verificar** se essas medidas são **aplicadas** de forma eficaz e em tempo útil, a fim de corrigir o sistema e atenuar qualquer risco para as despesas futuras. As medidas corretivas solicitadas implicam a melhoria dos **instrumentos metodológicos, o recrutamento** de pessoal suplementar, incluindo peritos, ações de **formação** sobre novas ferramentas ou sobre a correta interpretação dos erros mais frequentes, **a melhoria da qualidade dos procedimentos de seleção** ou das **verificações de gestão** para filtrar as irregularidades.

Além disso, a **tipologia das conclusões das auditorias comunicadas** anualmente às autoridades de gestão pelas autoridades de auditoria deveria permitir-lhes integrar as fontes mais frequentes de erros nas suas **avaliações do risco** e adaptar as suas abordagens e ferramentas de verificações de gestão em conformidade. Para tornar as verificações da gestão mais eficientes e direcionadas durante o período de programação de 2021-2027, a Comissão

propôs aos colegisladores que tais verificações passassem a basear-se nos riscos, a fim de garantir uma melhor afetação dos recursos administrativos disponíveis a **fontes de erros específicas**. Isso exige uma definição cuidadosa e um ajustamento contínuo das **abordagens de gestão do risco por parte das autoridades de gestão**, com base em todos os resultados de controlo e auditoria anteriores disponíveis.

5.20 No que se refere aos erros detetados pelo TCE, **a Comissão assegurará o seguimento apropriado** e tomará as medidas que considerar necessárias.

Caixa 5.4

A Comissão considera que as operações são especificamente descritas como uma ação «Incentivos a contratos temporários para pessoas com deficiência», a apoiar ao abrigo do objetivo específico do PO. A Comissão considera igualmente que as **operações selecionadas**, como inicialmente previsto, **contribuem para os objetivos do programa e cumprem os critérios de seleção**.

Pode presumir-se a existência de formação no local de trabalho no âmbito dessas medidas de emprego, contribuindo para os resultados esperados «Reforçar as competências ou qualificações profissionais através da experiência profissional para grupos com pouca ou nenhuma experiência».

5.22 A Comissão assegurará seguimento com as autoridades responsáveis pelos programas pertinentes. A **elegibilidade** é, em última análise, avaliada **aquando do encerramento**, em conformidade com o RDC. Por conseguinte, o programa ainda pode substituir os empréstimos inelegíveis e os serviços da Comissão avaliarão a elegibilidade dos empréstimos declarados à data de encerramento do programa.

5.23 A Comissão tem trabalhado ativamente desde a introdução das **opções de custos simplificados**, com vista a alargar progressivamente a sua utilização, e considera que esses esforços já obtiveram resultados positivos.

A Comissão **continuará a promover ativamente** a utilização de opções de custos simplificados no período de programação 2021-2027, para o qual já foram significativamente reforçadas no Regulamento Disposições Comuns (Regulamento (UE) 2021/1060), recentemente adotado, a fim de reduzir a carga administrativa para os beneficiários, promover a orientação para os resultados e reduzir ainda mais o risco de erro.

5.24 Resposta comum da Comissão aos pontos 5.24 a 5.26:

No âmbito do RDC, **não existe uma ligação direta** entre a contribuição dos Fundos **para** um programa operacional e o **financiamento de uma operação específica**. Por conseguinte, não existe, em princípio, uma correspondência direta entre os métodos aplicados a nível nacional para determinar os custos elegíveis dos beneficiários para o reembolso de operações específicas e os métodos de cálculo aplicados entre o Estado-Membro e a Comissão para determinar o montante das despesas elegíveis com vista ao recebimento da contribuição dos FEEI.

O regulamento delegado prevê explicitamente um método de ajustamento em conformidade com o artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento FSE, e a **Comissão já solicitou às autoridades responsáveis pelos programas que ajustem** as OCS de modo a que esse desequilíbrio não se repita nos exercícios contabilísticos subsequentes.

5.29 Resposta comum da Comissão aos pontos 5.29 e 5.30:

A Comissão salienta que, nos últimos anos, os erros relacionados com os **auxílios estatais** identificados pelas autoridades dos Estados-Membros e pela Comissão têm sido menos frequentes, tal como demonstrado pela **tipologia comum de erros** acordada com as autoridades de auditoria (no entanto, o seu impacto pode ser elevado se uma operação for considerada totalmente inelegível por não ter sido respeitado o efeito de incentivo, como foi o caso em anos anteriores devido a uma legislação nacional em matéria de auxílios estatais não conforme, desde então devidamente corrigida).

No exercício contabilístico mais recente de 2019-2020, **apenas 3 % das constatações** identificadas pelos Estados-Membros e 4 % das identificadas pela Comissão diziam respeito a auxílios estatais.

A Comissão continua a aplicar as medidas elaboradas ao abrigo do seu **plano de ação em matéria de auxílios estatais**, identificando e **divulgando boas práticas e oferecendo formação** a todas as partes interessadas no âmbito dos FEEI.

5.31 A **contratação pública** continua a ser uma importante fonte de erros comunicados pelas autoridades de auditoria. Mais de metade dos erros constatados pela própria Comissão em auditorias de conformidade diz respeito a este domínio, o que significa que devem ser tomadas **medidas continuadas** para garantir que os beneficiários (autoridades contratantes) e as autoridades responsáveis pelos programas melhoram o cumprimento destas regras complexas. A Comissão continua a aplicar sistematicamente o seu **plano de ação em matéria de contratação pública**, ajudando assim os administradores e os beneficiários dos FEEI a melhorar as suas práticas de contratação e a reforçar a capacidade administrativa correspondente. Tendo em conta este objetivo, a DG REGIO e a DG EMPL organizaram, em dezembro de 2020, juntamente com as autoridades de auditoria, **um seminário dedicado** mais especificamente **às conclusões da Comissão no âmbito das auditorias no domínio da contratação pública e** à forma como **a partilha de experiências** entre auditores pode contribuir para um processo de aprendizagem, evitando, no futuro, a recorrência de erros nas conclusões de auditoria nesta matéria. Na **reunião técnica, as autoridades de auditoria** assistiram igualmente a uma apresentação dos colegas da Comissão e da OCDE, que explicaram o potencial da contratação pública enquanto instrumento estratégico para aumentar a conformidade e o desempenho na execução de projetos no âmbito dos programas dos FEEI.

5.32 A Comissão vai acompanhar os casos que tenham ficado por detetar e aplicará as correções financeiras adicionais necessárias quando estiverem reunidas as condições pertinentes.

5.33 A Comissão destaca as **orientações relativas às correções financeiras de erros em matéria de contratação pública**, que foram atualizadas em 2019, para **garantir uma**

abordagem harmonizada à Comissão e às autoridades responsáveis pelos programas dos Estados-Membros **face a irregularidades na contratação pública** [Decisão C(2019) 3452]. Estas orientações visam alcançar **uma prática de execução homogénea e um tratamento equitativo** entre os Estados-Membros. A Comissão realça que os Estados-Membros detetaram e comunicaram todos os erros quantificados neste domínio, com exceção de um, o que demonstra uma boa capacidade em geral no que respeita à deteção de erros no domínio da contratação pública.

5.36 No que se refere aos erros detetados pelo TCE, a Comissão assegurará o seguimento apropriado e aplicará as correções financeiras que considerar necessárias.

5.37 Resposta comum da Comissão aos pontos 5.37 e 5.38:

No âmbito da gestão partilhada, as **autoridades de gestão controlam as despesas** declaradas pelos beneficiários em primeira instância e as **autoridades de auditoria realizam auditorias de segundo nível** para testar a qualidade das verificações da gestão. Em 2020, a Comissão continuou a **cooperar** coerente e estreitamente com as autoridades de auditoria, **a fim de assegurar um quadro de controlo coerente e sólido**, incluindo em condições de restrições práticas às auditorias **devido à pandemia**, e **melhorar a qualidade do trabalho de fiabilidade** quando necessário, reforçando as necessárias capacidades corretivas e de deteção. Tal como indicado nos RAA da DG REGIO e da DG EMPL, de um total de 116 autoridades de auditoria, a Comissão identificou fragilidades e solicitou melhorias em relação a dezassete autoridades ou organismos responsáveis por auditorias.

5.40 A Comissão considera dispor de uma **garantia razoável quanto ao trabalho da maioria das autoridades de auditoria, com exceção de** uma minoria que exige melhorias importantes das suas capacidades de auditoria para corrigir as deficiências detetadas (ver resposta da Comissão aos pontos 5.37 e 5.38 supra). Foram alcançadas melhorias concretas com base em **medidas corretivas seletivas** recomendadas em vários casos, nomeadamente para os organismos que auditam as autoridades de auditoria em França, na Polónia e em Portugal, tal como ilustrado nos respetivos RAA.

Efetivamente, a Comissão avalia a **fiabilidade das autoridades de auditoria não só** com base nas **taxas de erro** recalculadas (que podem ser influenciadas por erros únicos com um impacto estatístico importante), **mas também com base numa série de critérios** que, se não forem avaliados de forma satisfatória, refletem a presença de deficiências sistémicas no seu trabalho e nos sistemas de controlo. Se for caso disso, a Comissão **recalcula** as taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria **com base em todas as informações disponíveis** e comunica essas taxas nos respetivos RAA. A Comissão **continua a trabalhar com as autoridades de auditoria em questão** para melhorar os seus controlos e, em especial, para detetar adequadamente o tipo de erros identificados nas auditorias de repetição do TCE ou da Comissão. Além disso, a Comissão assegura uma cooperação estreita e contínua com todas as autoridades de auditoria. Isto inclui a partilha de ferramentas comuns de auditoria, tais como listas de verificação pormenorizadas, a partilha de boas práticas entre pares e um desenvolvimento profissional contínuo do pessoal das autoridades responsáveis pelos programas.

5.42 As informações ou documentos comprovativos em falta continuam a ser, em alguns casos, uma deficiência **detetada nas auditorias de conformidade** da Comissão.

Conforme indicado na sua resposta ao ponto 5.40, a Comissão **está a trabalhar continuamente com as autoridades de auditoria** no sentido de reforçar a capacidade destas últimas para prevenir e corrigir erros, documentar melhor o seu trabalho de auditoria e, por conseguinte, contribuir para o processo de garantia.

Um exemplo desta cooperação é ilustrado pelos esforços coordenados que a Comissão envidou com as autoridades de auditoria em 2019 e 2020, com o apoio e os conhecimentos especializados do TCE, para melhorar a documentação de auditoria (mesmo nos casos em que não existem constatações) e garantir uma análise correta e documentada da qualidade das conclusões da auditoria (ver o «**Documento de reflexão sobre a documentação de auditoria**», elaborado conjuntamente por um grupo de trabalho composto por autoridades de auditoria e representantes da Comissão, tal como referido na caixa 5.8 do relatório anual do TCE relativo ao exercício de 2019). A Comissão continuará a **promover as boas práticas** descritas no referido documento de reflexão conjunto.

5.45 A Comissão adota uma abordagem de **tolerância zero relativamente à fraude**. Em 2020, foram tomadas várias iniciativas para aplicar a estratégia antifraude da Comissão, bem como a **estratégia conjunta de luta contra a fraude** desenvolvida pelas DG REGIO, EMPL e MARE.

5.46 A Comissão considera que as listas de verificação utilizadas para a auditoria das operações devem assinalar se foi identificada uma suspeita de fraude.

A Comissão salienta que as autoridades de auditoria asseguram uma verificação específica do funcionamento eficaz do requisito-chave n.º 7 (aplicação eficaz de medidas proporcionadas de combate à fraude) através de **auditorias específicas dos sistemas**, utilizando listas de verificação específicas. No âmbito da sua estratégia conjunta de luta contra a fraude, a DG REGIO e a DG EMPL acrescentaram, em abril de 2021, uma referência ao Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI) nessas listas de verificação de auditoria, com o objetivo de **assegurar mecanismos de comunicação de informações claros** tanto sobre suspeitas de fraude como sobre insuficiências de controlo.

Em ambos os casos referidos pelo TCE, as autoridades dos Estados-Membros em causa corrigiram entretanto o seu erro inicial e comunicaram os casos de irregularidades e possíveis fraudes no SGI.

5.49 No âmbito da gestão partilhada de programas no contexto da política de coesão, **a execução** das operações ao abrigo dos programas, incluindo a contabilidade, **é da responsabilidade dos Estados-Membros**. De facto, **as autoridades de gestão** realizam verificações da gestão das despesas anuais até à elaboração das contas anuais. As **autoridades de auditoria** realizam auditorias a operações (quase 11 000 operações ou partes de operações auditadas no exercício contabilístico de 2018-2019). Parte dessas verificações e auditorias pode resultar na aplicação, pelo Estado-Membro, do disposto no artigo 137.º, n.º 2 (exclusão de despesas das contas até à confirmação da legalidade e regularidade dessas

despesas declaradas durante o exercício). Tal significa que essas despesas **são excluídas** da **aprovação das contas e do pagamento do saldo** pela Comissão.

Os **montantes em processo de avaliação** são, de facto, codificados nos sistemas contabilísticos das **autoridades de certificação** dos programas e incluídos na população de auditoria se reintroduzidos em pedidos de pagamento subsequentes uma vez confirmada a sua legalidade e regularidade. Por conseguinte, a Comissão considera que os mecanismos de controlo integrados nos **sistemas de gestão e controlo permitem obter uma garantia razoável quanto** à monitorização e ao acompanhamento **desses montantes**.

5.51 Para além de auditorias de conformidade abrangentes com vista a repetir o trabalho das autoridades de auditoria, a Comissão realizou ainda **missões de averiguação** anteriores e posteriores ao relatório anual de controlo que **completam** os instrumentos disponíveis no âmbito das **auditorias de conformidade**. De facto, essas auditorias contribuem igualmente para a análise e avaliação do trabalho das autoridades de auditoria (para além da análise documental exaustiva de cada relatório anual apresentado), uma vez que **permitem esclarecer questões** sobre os relatórios anuais de controlo e detetar erros na quantificação e previsão de erros.

5.52 Além das suas auditorias de conformidade, a Comissão realiza ainda missões de averiguação e análises documentais que a levaram a ajustar as taxas de erro residual superiores a 2 % em dois outros casos.

As **auditorias de conformidade** da Comissão **são baseadas nos riscos**. Por conseguinte, a Comissão considera que os seus resultados de auditoria, conforme comunicados pelo TCE neste ponto, demonstram a **pertinência** da sua **avaliação dos riscos** no que se refere ao trabalho das autoridades de auditoria. A Comissão valida as suas conclusões de auditoria com as autoridades de auditoria no âmbito de um **procedimento contraditório** e acompanha os resultados finais das auditorias com vista a identificar as causas profundas dos erros adicionais que identificou e a melhorar a capacidade de deteção das autoridades de auditoria em questão. Isto levou a que, antes dos relatórios anuais de controlo de 2021, endereçasse, em determinados casos, **cartas de aviso preventivo** a algumas das autoridades de auditoria. Noutros casos, os erros adicionais detetados são mais pontuais e, apesar de poderem ter um eventual impacto extrapolado significativo sobre a taxa de erro, **não indicam uma insuficiência sistémica** a nível da autoridade de auditoria.

Na sequência das suas atividades de auditoria documentais e no local, a Comissão **mencionou**, nos respetivos **RAA** da DG REGIO e da DG EMPL, que, no caso de dezassete autoridades de auditoria, considerava ser necessário corrigir insuficiências graves no trabalho das autoridades de auditoria ou dos respetivos organismos de controlo.

5.56 A Comissão concebeu o seu **sistema de garantia** por forma a **permitir que os diretores-gerais prestem garantias** em relação a cada um dos 418 programas operacionais, individualmente, conforme decorre da sua obrigação enquanto gestores orçamentais por delegação. A Comissão considera que **tem garantias razoáveis quanto à legalidade e regularidade das despesas subjacentes, exceto no que diz respeito** aos programas para os quais comunicou, nos RAA, serem necessárias potenciais correções financeiras adicionais, com base numa metodologia rigorosa e sólida aplicada a cada programa operacional.

Além disso, é comunicado um **ICD agregado** nos RAA enquanto **média ponderada de todas as taxas de erro confirmadas**. A Comissão comunicou também o nível máximo para este ICD (cenário mais pessimista), tendo em conta todas as informações pendentes ainda em fase de validação. Por último, as disposições aplicáveis preveem a possibilidade de as autoridades nacionais e a Comissão **realizarem auditorias** e aplicarem quaisquer correções financeiras adicionais necessárias num período plurianual (incluindo através de auditorias realizadas **até três anos após o ano em que as contas foram aprovadas**). Esta possibilidade dada pelo colegislador é importante para que a Comissão esteja em condições de **cumprir as suas responsabilidades** no que toca à execução do orçamento da UE ao abrigo dos programas plurianuais.

No que se refere aos exercícios contabilísticos anteriores, após a conclusão dos procedimentos contraditórios e, se necessário, a aplicação das correções financeiras pertinentes pelas autoridades nacionais, tanto a DG REGIO como a DG EMPL podem concluir que o **risco no momento do encerramento está estimado entre 1,2 % e 1,5 %**.

5.60 A Comissão destaca que **ambas as DG têm de emitir reservas nos respetivos RAA** em relação às despesas correspondentes do exercício, em conformidade com o Regulamento Financeiro e com as instruções institucionais, tal como explicado na sua resposta ao ponto 5.62 ao relatório anual do TCE relativo a 2019.

As **reservas** formuladas nos RAA **referem-se ao** exercício de referência das despesas, com vista a **proteger o orçamento da UE** caso sejam identificados riscos. Esses riscos baseiam-se em todas as informações de auditoria disponíveis, nas taxas de erro confirmadas do ano anterior com possível impacto no ajustamento das taxas de erro comunicadas no relatório anual de controlo mais recente, quando considerado necessário, bem como nas últimas avaliações disponíveis do sistema de gestão e de controlo, tendo em conta eventuais melhorias efetuadas ou, pelo contrário, novas insuficiências identificadas e pareceres de auditoria da Comissão à data do RAA. Os referidos pareceres abrangem as contas, o funcionamento eficaz dos sistemas de gestão e controlo e a legalidade e regularidade das despesas, **com base em todas as informações acumuladas** desde o RAA anterior. Por conseguinte, a Comissão considera que os seus critérios para emitir reservas são abrangentes e baseados em todas as informações de auditoria disponíveis e mais recentes, **divulgadas de forma plena e transparente** no RAA. **As reservas são mantidas até** todas as medidas corretivas serem aplicadas (incluindo correções financeiras, se necessário) e **a questão ser resolvida**.

Além disso, no que se refere a exercícios contabilísticos anteriores, a Comissão comunicou nos RAA, com total transparência, **as correções financeiras aplicadas ou lançadas**/a lançar após a aprovação das contas, no pleno respeito dos procedimentos contraditórios juridicamente aplicáveis.

5.61 A Comissão precisa de dispor de um quadro estável para poder comunicar de forma coerente o seu processo de garantia ao longo do tempo.

Tendo em conta as observações formuladas pelo TCE no ano passado (ponto 5.62), tanto a DG REGIO como a DG EMPL tiveram em especial atenção os resultados das suas auditorias de conformidade das anteriores contas de 2018/2019 na sua avaliação das contas de

2019/2020 recentemente apresentadas, com possível impacto nas taxas de erro a comunicar. Tal deu origem, em alguns casos, a **reservas adicionais**.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

5.62 a Comissão toma nota do **nível de erro calculado pelo TCE**, que melhorou em comparação com anos anteriores. A Comissão **dará seguimento a todos os erros** detetados pelo TCE e solicitará correções financeiras adicionais quando tal seja adequado e juridicamente possível.

A Comissão remete ainda para a sua estimativa do nível de erro, que inclui os **riscos máximos (cenários mais pessimistas)** comunicados nos RAA de 2020 da DG REGIO e da DG EMPL, resultantes de uma análise pormenorizada da situação de cada programa e não de uma extrapolação dos erros em cada um dos 418 programas. A Comissão realça que **a sua estimativa se situa no intervalo calculado pelo TCE** e considera que a sua análise pormenorizada reflete uma estimativa razoável e justa das taxas de erro para cada programa e, de forma cumulativa, para todos os programas.

5.63 A Comissão considera que, no geral, se pode **confiar no trabalho das autoridades de auditoria** e dos respetivos organismos de controlo, excetuando alguns casos, conforme claramente indicado nos RAA com base em todas as informações de auditoria disponíveis.

Em alguns casos, os erros adicionais detetados são pontuais e, apesar de poderem ter um eventual impacto extrapolado significativo sobre a taxa de erro, não indicam uma insuficiência sistémica a nível da autoridade de auditoria.

A Comissão continuará a **trabalhar em estreita colaboração com as autoridades de gestão e de auditoria** dos programas em causa, a dar seguimento às conclusões acordadas e a alcançar, ao longo do tempo, um nível residual de erro inferior a 2 % para todos os programas, recorrendo aos instrumentos regulamentares para aplicar correções financeiras adicionais sempre que considerado necessário.

5.64 Em virtude da sua segmentação mais pormenorizada das despesas de acordo com os perfis de risco e os sistemas de controlo, a Comissão, ao detetar tais erros, e tomando também em consideração o trabalho do TCE, está em condições de identificar a parte específica da população dos programas mais suscetível de ser afetada. Assim, é **capaz de fornecer uma perspetiva diferenciada do nível de erro nos pagamentos** efetuados e identificar claramente as áreas em que são necessárias melhorias.

Além disso, a Comissão observa que **a sua estimativa se situa plenamente no intervalo calculado pelo TCE** (ver resposta da Comissão ao ponto 5.62).

5.65 O objetivo do atual **modelo de garantia** é, com efeito, **alcançar uma taxa de erro residual inferior a 2 % para cada programa**, e não em média, e a Comissão dispõe de instrumentos para aplicar as **correções financeiras** necessárias quando os erros residuais individuais confirmados forem superiores a 2 %.

5.66 No que respeita às recomendações às quais, segundo o TCE, não foi dado qualquer seguimento ou que foram aplicadas apenas parcialmente, a Comissão remete para a sua resposta ao anexo 5.3.

Recomendação 5.1 – Equilíbrio na tabela normalizada de custos unitários para o reembolso dos pagamentos efetuados pelos Estados Membros

A Comissão **aceita** esta recomendação.

Recomendação 5.2 – Acompanhamento do risco de fraude nas auditorias das operações das autoridades de auditoria

A Comissão **aceita** esta recomendação e **trabalhará com as autoridades de auditoria** com vista a completar as listas de verificação das operações de auditoria e a documentar melhor as medidas tomadas para fazer face a eventuais riscos de fraude detetados.

Recomendação 5.3 – Seguimento dos montantes cuja avaliação está em curso

A Comissão **aceita** esta recomendação, embora **não disponha de base jurídica para impor** essa obrigação adicional de comunicação de informações às autoridades responsáveis pelos programas.

Anexo 5.3 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio da «Coesão económica, social e territorial»

No que se refere à recomendação 2 de 2017, a Comissão observa que propôs, para o período de 2021-2027, tornar o IVA elegível para projetos com um custo total inferior a 5 milhões de EUR. Esta abordagem representa uma alternativa à recomendada pelo TCE.

Em relação à recomendação 6 de 2017, a Comissão destaca que o quadro regulamentar prevê a possibilidade de auditar os programas até, pelo menos, três anos após a apresentação das contas, se for caso disso. A Comissão esforça-se por apresentar conclusões sobre a regularidade das despesas no RAA do ano seguinte à apresentação das contas, e comunica informações sobre todos os programas em questão, de forma transparente, no anexo dos RAA. Contudo, tal nem sempre é exequível.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CONTRIBUTO PARA O RELATÓRIO ANUAL DE 2020, CAPÍTULO 6 – RECURSOS NATURAIS»

INTRODUÇÃO

6.1 A **política agrícola comum** (PAC) é uma política verdadeiramente europeia, porquanto os Estados-Membros agregam recursos para aplicar uma política comum única com um orçamento europeu único. Os objetivos da política agrícola comum, tal como definidos no Tratado e nos regulamentos da PAC, são os seguintes: aumentar a produtividade agrícola, assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola, estabilizar os mercados, garantir a segurança dos abastecimentos, e assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.

Com **6,7 milhões de beneficiários** da PAC, as despesas do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) são **executadas em regime de gestão partilhada** por meio de **um sistema de gestão e de controlo abrangente**, concebido para garantir a legalidade e a regularidade das operações subjacentes ao nível dos beneficiários finais. Quando a Comissão executa o orçamento em regime de gestão partilhada, as tarefas de execução são partilhadas com os Estados-Membros, que devem tomar todas as medidas necessárias para assegurar que as ações financiadas pelo orçamento da UE são correta e eficazmente executadas, em conformidade com as regras da União. Os Estados-Membros devem dispor de sistemas que previnam, detetem e corrijam irregularidades e fraudes. A legislação da PAC prevê que os Estados-Membros **acreditem organismos pagadores, que são organismos especializados** responsáveis pela gestão e controlo dos fundos da União, nomeadamente pelos pagamentos aos beneficiários e pela apresentação dos relatórios financeiros à Comissão.

Os **organismos de certificação** designados pelos Estados-Membros devem emitir anualmente um parecer sobre a integralidade, exatidão e veracidade das contas anuais do organismo pagador em causa, o bom funcionamento do respetivo sistema de controlo interno e a legalidade e regularidade das despesas declaradas à Comissão.

Em 2020, a Europa foi fortemente afetada pela pandemia de COVID-19. Graças ao quadro político da PAC, sólido e de longa data, bem como à boa cooperação que se estabeleceu ao longo do tempo em toda a UE, o setor agrícola demonstrou ser suficientemente resiliente para fazer face à crise da COVID-19.

A Comissão adaptou, além disso, os seus métodos de trabalho e combateu o impacto da pandemia de COVID-19 no modelo de garantia da PAC por meio de um conjunto de medidas, tendo adotado o Regulamento (UE) 2020/532, que prevê regras com requisitos de controlo realistas e exequíveis para os Estados-Membros. Além disso, os organismos de certificação continuaram a realizar auditorias, utilizando métodos alternativos, tal como os organismos pagadores, e comunicaram à Comissão as suas constatações, como em anos anteriores.

6.6 a) A Comissão toma nota da alteração do método de amostragem do Tribunal relativo aos pagamentos diretos e da inclusão no cálculo da taxa de erro global para o capítulo de um ajustamento técnico de 0,12 % relativo aos pagamentos diretos. A Comissão regista igualmente que o ajustamento se baseia em erros detetados pelos organismos pagadores (ver também a resposta ao ponto 6.13).

6.10 A Comissão congratula-se com a conclusão do Tribunal de que os **pagamentos diretos no âmbito do FEAGA, que representaram 41,6 mil milhões de EUR no exercício de 2020, continuam isentos de erros materiais**. A Comissão regista com agrado a confirmação deste resultado positivo, em conformidade com o relatório anual de atividades da DG AGRI, não obstante a alteração da metodologia de amostragem pelo Tribunal (ver também a resposta ao ponto 6.13).

6.13 A Comissão gostaria de esclarecer que, **exceto num dos casos** indicados pelo Tribunal, os erros mencionados são **sobredeclarações devidamente identificadas durante os controlos no local pelos organismos pagadores**, pelo que não foi efetuado qualquer pagamento indevido aos beneficiários. A Comissão gostaria igualmente de salientar que a alteração, este ano, da metodologia do Tribunal se traduziu numa abordagem dupla:

O Tribunal continuou a utilizar os seus próprios resultados ao elaborar a estimativa estatística da taxa de erro das operações com base numa amostra de dez parcelas para cada beneficiário. Assim, a Comissão não concorda com a avaliação do Tribunal num caso em que esta taxa de erro extrapolada das operações foi significativamente sobrestimada, em comparação com o resultado efetivo do controlo no local pelo organismo pagador, que abrangeu todas as parcelas desse beneficiário. O Tribunal e o organismo pagador obtiveram o mesmo resultado relativamente às parcelas selecionadas; porém, o Tribunal extrapolou para toda a operação a taxa de erro detetada para as parcelas incluídas na amostra.

Por outro lado, o Tribunal utilizou os resultados obtidos pelos organismos pagadores em resultado dos seus controlos para estimar o impacto nos casos em que estes organismos concluíram que não devia ser efetuado qualquer pagamento ao beneficiário e aplicou um ajustamento de 0,12 % calculado para os pagamentos diretos à taxa de erro global para o capítulo.

6.16 A Comissão regista com agrado a avaliação positiva do Tribunal do **papel do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC) e do Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (SIPA)** na prevenção e redução dos níveis de erro.

6.18 A Comissão salienta que o quadro jurídico dos **controlos por monitorização** prevê, por um lado, a verificação de amostras de agricultores quando os critérios não são passíveis de avaliação à distância e, por outro, a possibilidade de realizar visitas no terreno específicas caso a análise dos dados de satélite seja inconclusiva.

Em suma, a Comissão considera que os controlos por monitorização são um bom exemplo de como a tecnologia pode ser aplicada para tornar os sistemas de gestão e de controlo mais eficazes.

Resposta comum aos pontos 6.21-6.22:

A Comissão envida **esforços contínuos para apoiar os Estados-Membros na adoção dos controlos por monitorização**, nomeadamente coligindo informações sobre as dificuldades de execução, em reuniões bilaterais, em reuniões de peritos ou em comités, e abordando os problemas emergentes por meio de orientações de execução ou, se for caso disso, de alterações do quadro jurídico. Além disso, o indicador de resultados 3.5 relativo à superfície abrangida pela monitorização por satélite, calculada como o rácio entre os hectares do regime de pagamento de base (RPB) e os hectares do regime de pagamento único por superfície (RPUS) abrangidos pelos controlos por monitorização ou pelo sistema de vigilância de superfícies, tem uma meta intercalar de 10 % para 2022. Considerando as notificações relativas aos controlos por monitorização comunicadas pelos Estados-Membros em 2021, esta meta intercalar deverá ser alcançada. Após 2022, a utilização do sistema de vigilância de superfícies será obrigatória, prevendo-se um aumento célere da superfície abrangida pela monitorização por satélite.

6.23 **Aplicam-se condições e regras de elegibilidade complexas quando**, para alcançar objetivos estratégicos ambiciosos, é **necessário direcionar a ajuda**. A legalidade e a regularidade devem ser conciliadas com a realização dos objetivos estratégicos, sem negligenciar os custos de execução. A simplificação, como as opções de custos simplificadas, é desejável sempre que seja a forma mais eficaz de reduzir os custos, os encargos inerentes ao controlo e o risco de erros.

6.27 A Comissão não concorda com a avaliação do Tribunal relativa a uma operação (ver resposta ao ponto 6.31).

6.31 A Comissão não concorda com a conclusão do Tribunal de que, num caso, o organismo pagador calculou incorretamente a sanção por sobredeclaração.

A Comissão considera que o **organismo pagador aplicou corretamente a legislação pertinente durante os seus controlos** (antes da auditoria do Tribunal), nomeadamente o artigo 19.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 640/2014 e o artigo 10.º da Portaria n.º 24/2015, e calculou corretamente o montante a pagar ao agricultor. Além disso, o organismo pagador concluiu acertadamente que não havia qualquer montante a recuperar, em conformidade com a regra *de minimis*, uma vez que o montante pago em excesso foi de 31,94 EUR. Mesmo o montante total pago (91,01 EUR), considerado um erro de 65 % pelo Tribunal, que contribuiu significativamente para a taxa de erro do capítulo, era inferior ao limiar *de minimis* de 100 EUR.

RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES E OUTROS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

6.35 No sexto ano de emissão de um parecer sobre a legalidade e regularidade das despesas, os **organismos de certificação apresentaram resultados sólidos e substanciais** para todas as populações. Dada a dimensão do trabalho destes organismos e o número crescente de constatações, a DG AGRI baseou-se nos seus resultados em termos de legalidade e regularidade. Estes resultados serviram de base para o cálculo, pela DG AGRI, da taxa de erro ajustada para o exercício financeiro de 2020. Nos casos em que foram identificadas insuficiências durante as auditorias, o seu impacto na fiabilidade dos resultados foi considerado limitado. Além disso, em todos os casos, os auditores da DG AGRI propuseram medidas corretivas imediatas, que os organismos de certificação aplicaram no decurso do exercício. Os resultados da aplicação das medidas corretivas foram avaliados durante o exercício de apuramento financeiro e a DG AGRI pôde continuar a confiar no trabalho dos organismos de certificação e a ter em conta os erros comunicados.

6.37 A Comissão congratula-se com o facto de **o risco no momento do pagamento estimado pela DG AGRI (1,9 %) estar muito próximo e dentro do intervalo da taxa de erro do Tribunal (2,0 %)** (ver igualmente o ponto 1.39 e a resposta da Comissão).

Além disso, tal como o Tribunal, a Comissão observa que as taxas de risco no momento do pagamento incluídas no relatório anual de atividades de 2020 da DG AGRI (cerca de 1,6 % para os pagamentos diretos, 2,9 % para o desenvolvimento rural e 2,4 % para as medidas de mercado) mostram que os pagamentos diretos estão isentos de erros materiais, ao passo que o risco é mais elevado para o desenvolvimento rural e as medidas de mercado (ver também a resposta ao ponto 6.23). Na sequência de todas as medidas corretivas, a Comissão estima que o montante final em risco para a PAC em 2020 se situe em 0,5 %.

6.38 A Comissão regista com agrado que o **risco no momento do pagamento para a secção «Recursos Naturais» no seu relatório anual sobre a gestão e a execução está em conformidade** com o nível de erro estimado pelo Tribunal para este capítulo.

6.39 A DG AGRI obtém garantias quanto ao bom funcionamento dos sistemas criados pelos organismos pagadores para prevenir e detetar fraudes através do trabalho dos organismos de certificação. Esses organismos independentes avaliam anualmente a conformidade dos organismos pagadores com os critérios de acreditação, incluindo os aspetos especificamente relacionados com questões de fraude, ou seja, devem assegurar que os organismos pagadores dispõem de sistemas para prevenir, detetar e corrigir fraudes.

Em setembro de 2020, a **DG AGRI atualizou a sua estratégia antifraude**, nomeadamente para ter em conta a nova estratégia antifraude geral da Comissão para 2019.

No âmbito da reforma da PAC (2023-2027), está prevista para 1 de janeiro de 2023 uma revisão da avaliação do risco de fraude.

No que diz respeito à **utilização da base de dados Arachne no âmbito da PAC**, a Comissão promoveu a utilização mais generalizada desta ferramenta e o reforço das suas capacidades, tal como

reconhecido pelo Tribunal de Contas no seu relatório anual de 2019. As negociações sobre a reforma da PAC resultaram na obrigatoriedade de a Comissão disponibilizar esta ferramenta aos Estados-Membros a partir de 1 de janeiro de 2023; os Estados-Membros serão incentivados a utilizá-la.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

6.40 A Comissão constata com satisfação que a **taxa de erro global para o capítulo que figura no anexo 6.1 está próxima do limiar de materialidade (2,0 %)**. Ver também a resposta ao ponto 6.37.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU:

CONTRIBUIÇÃO PARA O RELATÓRIO ANUAL DE 2020, CAPÍTULO 7 — SEGURANÇA E CIDADANIA

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

Caixa 7.3 Sobredeclaração de custos de transporte de equipamento médico

No que diz respeito à «sobredeclaração de custos de transporte de equipamento médico», a ação do IAE foi executada nos primeiros dias da pandemia de COVID-19, quando havia una necessidade urgente de equipamento de proteção individual para uso médico. No caso do contrato auditado, a entidade adjudicante não utilizou a possibilidade, tal como indicado no Regulamento n.º 72 dos regulamentos da contratação pública do Reino Unido, que teria permitido uma alteração dos contratos existentes até 50 % do valor inicial do procedimento por negociação sem publicação prévia, o que, neste caso, se justificava por razões de extrema urgência.

A Comissão considera importante indicar que os serviços foram prestados. Além disso, o erro processual na adjudicação do contrato não resultou numa alteração do preço por metro cúbico do equipamento de proteção individual, uma vez que era exatamente o mesmo que no contrato inicialmente adjudicado.
Todos estes fatores devem ter em conta o contexto muito difícil em que esta ação de emergência foi levada a cabo.

Caixa 7.4 - A documentação dos serviços prestados a menores não acompanhados nem sempre é satisfatória

A Comissão tomou nota das deficiências mencionadas na caixa 7.4, que estão a ser acompanhadas de perto.

A autoridade responsável preparou um roteiro para abordar as questões identificadas, tendo as autoridades gregas lançado uma série de ações centradas na atualização do quadro jurídico e dos procedimentos operacionais normalizados das instalações de alojamento para o próximo período de programação, bem como na promoção de metodologias de registo e avaliação da qualidade dos serviços prestados pelos intervenientes na execução e na adoção de boas práticas e de procedimentos de melhoria contínua.

Além disso, são tomadas medidas para melhorar o sistema de supervisão e de apresentação de relatórios através de uma abordagem centralizada, nomeadamente através da participação do secretário especial para a proteção de menores não acompanhados na Grécia. Os procedimentos administrativos necessários para a transição de um jovem adulto para outro regime de alojamento iniciam-se quatro meses antes de a pessoa em questão atingir a idade adulta. Os casos específicos são avaliados caso a caso, incluindo as crianças que necessitam de concluir a escola, mas também os jovens adultos cujos procedimentos administrativos ainda não estão concluídos.

ANÁLISE DE ELEMENTOS DOS SISTEMAS DE CONTROLO INTERNO

7.12 O impacto potencial das insuficiências a nível dos Estados-Membros não se concretizou.

Caixa 7.5 Lacunas nos relatórios anuais de controlo

A Comissão toma nota de que tais insuficiências não são suficientemente significativas para pôr em causa as conclusões das autoridades de auditoria, tal como referido no ponto 7.12.

- *Questões de amostragem: unidade de amostragem não claramente definida, número de elementos da amostra de auditoria demasiado reduzido. (Luxemburgo)*

  No caso do Luxemburgo, a deficiência já tinha sido identificada pela Comissão e comunicada às autoridades luxemburguesas, tal como documentado na lista de verificação da avaliação das contas e na carta de apuramento parcial.

  Para mais informações, ver infra.

- *A autoridade responsável apresentou o projeto de contas à autoridade de auditoria antes de concluir os seus próprios controlos no local e antes de incluir os pagamentos de assistência técnica (Espanha).*

  O RAC e as informações complementares apresentadas a pedido da Comissão durante a sua avaliação forneceram uma conciliação completa, com uma descrição adequada das diferenças entre o projeto de contas em que foi efetuada a amostragem e as contas definitivas. Na carta de apuramento, a Comissão recordou às autoridades que o projeto de contas deveria ser composto por pagamentos relativamente aos quais a autoridade responsável tivesse concluído os seus controlos.

- *As taxas de erro foram calculadas e apresentadas de forma incorreta no corpo do RAC. (Áustria)*

  A questão da comunicação exata da taxa de erro foi identificada durante a avaliação do RAC das contas do exercício financeiro de 2019 pelos auditores da DG HOME, tal como documentado na lista de verificação dos auditores e na carta de apuramento enviada ao Estado-Membro.

  Uma vez que a taxa de erro total residual (TETR) era inferior ao limiar de materialidade, não afetou o apuramento das contas do FAMI do exercício financeiro de 2019. Os auditores da DG HOME continuam a acompanhar a comunicação transparente da taxa de erro da contribuição da UE, tendo voltado a prestar especial atenção a esta questão na avaliação do RAC das contas do exercício financeiro de 2020 (realizada em 2021, ou seja, fora do âmbito da declaração de fiabilidade de 2020). Foi novamente solicitado à autoridade de auditoria que explicasse de forma exaustiva os seus cálculos subjacentes.

  O valor e a cobertura da amostra de auditoria foram incorretamente comunicados. (Áustria)

  As autoridades austríacas selecionaram os projetos para auditoria a partir das listas de acompanhamento e não do sistema financeiro. Isto explica o cálculo incorreto da cobertura da auditoria. No entanto, a cobertura efetiva da auditoria excede o requisito mínimo de 10 %. Na sua avaliação do RAC do exercício financeiro de 2020 (realizada em 2021, ou seja, fora do âmbito da declaração de fiabilidade de 2020), os auditores da DG HOME solicitaram informações adicionais à autoridade de auditoria sobre a sua amostra de auditoria. Os auditores da DG HOME detetaram que a autoridade de auditoria tinha excluído um projeto do cálculo da TET. Foi emitida uma recomendação à autoridade de auditoria, na carta de acompanhamento do RAC para o exercício financeiro de 2020, no sentido de alterar esta prática para o próximo apuramento de contas.

- *O RAC não comunicou corretamente os resultados das auditorias das despesas e dos sistemas nem o nível global de garantia e não comunicou que alguns trabalhos de auditoria tinham sido externalizados. (Luxemburgo)*

As autoridades luxemburguesas elaboraram um plano de ação para retificar as questões identificadas pelo TCE. Este plano de ação foi acompanhado pela DG HOME no contexto do apuramento das contas do exercício financeiro de 2020. O RAC para o exercício financeiro de 2020 contém informações claras sobre:

- O âmbito e resultados das auditorias de sistemas realizadas durante o exercício;
- Definição clara da unidade de amostragem utilizada;
- Os resultados das auditorias dos pagamentos negativos, incluindo a presença na amostra de quaisquer pagamentos intermédios ou finais que permitam apurar adiantamentos declarados à CE em contas de exercícios anteriores;
- Uma indicação clara do nível de garantia, em conformidade com o modelo definido no anexo do Regulamento (UE) 2018/1291, de 16 de maio de 2018.

A Comissão considera que tal é suficiente.

No entanto, a elaboração de relatórios sobre o trabalho de auditoria externalizado exige melhorias adicionais, o que foi comunicado às autoridades luxemburguesas no contexto do apuramento das contas do exercício financeiro de 2020.

7.13 A Comissão considera que as deficiências identificadas não tiveram impacto nas conclusões das autoridades de auditoria.

Caixa 7.6 Lacunas no trabalho das autoridades de auditoria.

- *O processo de seleção dos projetos não foi devidamente verificado. (Luxemburgo)*

  A autoridade de auditoria atualizou a sua lista de controlo com uma secção específica dedicada aos procedimentos de seleção. Esta situação foi analisada no contexto do procedimento de apuramento das contas do exercício financeiro de 2020, realizado em 2021, ou seja, fora do âmbito da declaração de fiabilidade de 2020.

- *Testes inadequados da elegibilidade das despesas (Luxemburgo)*

  Esta questão foi seguida no contexto dos procedimentos de apuramento das contas do exercício financeiro de 2020, realizados em 2021, ou seja, fora do âmbito da declaração de fiabilidade de 2020. Verificou-se que a autoridade de auditoria atualizou a lista de controlo utilizada para verificar a elegibilidade das despesas e assegurar que todos os desvios são comunicados para ação pela autoridade responsável.

- *Pista de auditoria insuficiente ou documentação deficiente dos trabalhos de auditoria (Espanha, Luxemburgo, Áustria, Finlândia)*

  A Comissão considera que se trata de insuficiências isoladas na documentação de controlos e/ou auditorias específicos. Além disso, estes casos isolados não põem de modo algum em causa o trabalho de auditoria realizado pelas autoridades de auditoria, nem a fiabilidade das suas conclusões, tal como confirmado pelo próprio TCE.

  Por outro lado, e em resposta a constatações anteriores e às recomendações do TCE (declaração de fiabilidade 2019), a DG HOME partilhou com as autoridades de auditoria dos fundos HOME um «Documento de reflexão sobre documentação de auditoria — Boas práticas de e para auditores». Este documento é o resultado de um grupo de trabalho entre os serviços de auditoria da Comissão para a gestão partilhada e as autoridades de auditoria nacionais dos Estados-Membros para

identificar e desenvolver as melhores práticas de forma a melhorar a documentação do seu trabalho de auditoria.

- *Nos casos detetados, os custos inelegíveis nem sempre foram comunicados. (Luxemburgo)*

A questão da comunicação dos custos inelegíveis foi seguida no contexto dos procedimentos de apuramento das contas do exercício financeiro de 2020, realizados em 2021, ou seja, fora do âmbito da declaração de fiabilidade de 2020. Verificou-se que a autoridade de auditoria atualizou a lista de controlo utilizada para verificar a elegibilidade das despesas e assegurar que todos os desvios são comunicados para ação pela autoridade responsável.

- *Classificação errada de algumas questões relativas à contratação (Finlândia)*

A Comissão continua a acompanhar os procedimentos de adjudicação de contratos públicos no contexto de uma auditoria em curso na Finlândia.

- *Análise inadequada do trabalho de auditoria externalizado (Luxemburgo)*

A Comissão considera que este ponto não tem qualquer impacto na garantia fornecida pela autoridade de auditoria. No entanto, constatou-se uma melhoria no RAC do exercício financeiro de 2020 (realizado em 2021, ou seja, fora do âmbito da declaração de fiabilidade 2020). A autoridade de auditoria realizou uma reunião de encerramento com o prestador de serviços antes de concluir o RAC do exercício de 2020, a fim de avaliar a qualidade do trabalho realizado e de o prestador de serviços partilhar com a autoridade de auditoria quaisquer documentos de trabalho específicos ou outros documentos.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Recomendação 7.1 – Elegibilidade dos custos dos projetos do IAE

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão está empenhada em verificar cuidadosamente a elegibilidade dos custos apresentados pelos beneficiários das ações do IAE. Note-se que as verificações aprofundadas fazem parte dos controlos *ex ante* e do sistema de controlo interno. No que diz respeito aos procedimentos de adjudicação de contratos e à documentação correspondente, são controlados por amostragem durante as auditorias *ex post*.

Recomendação 7.2 – Documentação em que o financiamento se baseia em custos unitários padrão

A Comissão aceita a recomendação e considera que já está a ser aplicada atualmente.

Em 28 de abril de 2021, a Comissão adotou uma nota de orientação revista sobre opções de custos simplificados (OCS) no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

Embora esta nota de orientação seja essencialmente aplicável aos FEEI, os princípios transitam para o período de programação de 2021-2027, em que (ao abrigo do RDC) serão igualmente aplicáveis aos fundos administrados pela DG HOME.

Neste contexto, em 27.5.2021, as autoridades dos Estados-Membros receberam as orientações atualizadas sobre o RDC através do grupo de peritos (EGESIF). Tendo em vista o próximo período de 2021-2027, este grupo foi alargado de modo a incluir também as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pelos fundos da DG HOME.

A Comissão informará igualmente as autoridades dos Estados-Membros sobre as orientações atualizadas e recordar-lhes-á a importância de assegurar o cumprimento das condições aplicáveis às OCS no âmbito das verificações e auditorias de gestão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

CONTRIBUIÇÃO DE 2020 PARA O RELATÓRIO ANUAL DE 2020 — «CAPÍTULO 8 — EUROPA GLOBAL»

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

Caixa 8.2:

- **Bens fornecidos não utilizados para a ação financiada**

A Comissão gostaria de salientar os esforços envidados para garantir o acesso dos refugiados a serviços de saúde essenciais, no contexto volátil que predominava no país beneficiário no início da execução do projeto. Este contexto afetou consideravelmente as operações do projeto.

As vacinas administradas durante o primeiro ano foram retiradas da reserva de armazenamento e do sistema de distribuição do beneficiário, para vacinar crianças a partir do início da ação. Tal foi consentâneo com o anexo I das condições específicas do contrato de subvenção – atividade 1.5. Melhoria dos serviços de imunização. A subvenção foi uma continuação do programa de imunização alargado já em curso.

O beneficiário apresentou elementos de prova à Comissão de que o mesmo tipo de vacinas foi administrado ao grupo-alvo. O número de sobras de vacinas é inferior a 1 % do número de vacinas adquiridas.

O beneficiário comprometeu-se a apresentar um relatório sobre a utilização das vacinas restantes financiadas pela UE.

- **Custos inelegíveis incluídos nas declarações de custos**

Nem a Comissão, nem o beneficiário pagaram montantes indevidamente. Aquilo que aconteceu foi uma dupla compensação de um montante e uma compensação de outro montante relativamente ao qual ainda não tinham sido incorridas despesas no sistema contabilístico da Comissão. O montante final imputável ao orçamento da UE será determinado juntamente com o pagamento final.

Foram implementadas ações corretivas:

- Montantes compensados indevidamente, «compensação anulada».

- O contrato foi incluído no plano de controlo anual e haverá verificação adicional por parte de auditores independentes antes do pagamento final.

- Aconselhamento prestado ao beneficiário sobre a elaboração de relatórios finais.

- Formação sobre compensação para o pessoal das delegações da UE.

- Listas de verificação para resolver os problemas detetados.

Caixa 8.3:

- **Repartição dos custos partilhados não baseada nas despesas realmente efetuadas**

A Comissão concorda que os custos partilhados têm de ser declarados com base em custos efetivos e não em custos orçamentados. Com base neste princípio, a metodologia usada para declarar custos

partilhados foi avaliada no final de 2020, enquanto parte da avaliação *ex ante* a que todas as organizações foram submetidas para obter a certificação de parceiro da ajuda humanitária da Comissão para o período 2021-2027. A verificação dos custos partilhados também faz parte do âmbito dos controlos e auditorias *ex post* da Comissão.

8.11 A Comissão gostaria de salientar que cada um dos quatro critérios de elegibilidade está sujeito a uma avaliação minuciosa nas fases de conceção e de desembolso, em consonância com o artigo 236.º do Regulamento Financeiro da UE e em conformidade com a orientação preconizada nas orientações relativas ao apoio orçamental de 2017.

Além disso, a Comissão considera que o apoio orçamental melhora a responsabilização e ajuda a combater a corrupção, centrando-se nos progressos alcançados na gestão das finanças públicas e na transparência e supervisão orçamental. O financiamento prestado através do apoio orçamental torna-se parte do orçamento estatal e, portanto, está sujeito a auditoria externa e controlo parlamentar.

8.13 A Comissão gostaria de esclarecer que, nos casos em que a abordagem nocional é aplicável, a Comissão não tem a obrigação legal de a acompanhar separadamente e não considera que haja valor acrescentado em fazê-lo.

8.14 A Comissão gostaria de salientar que existem disposições contratuais que abrangem o acesso aos documentos. A Comissão continuará a chamar a atenção das organizações parceiras para a necessidade facultar ao TCE as informações necessárias.

RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES E OUTROS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

Relatório anual de atividades do FPI

8.18 O pilar de avaliação das missões da PCSD continua a ser uma prioridade para o FPI.

A situação atual das duas missões da PCSD ainda não avaliadas por pilares no final de 2020 é a seguinte:

1. EUBAM Líbia: o FPI está atualmente a analisar o projeto de relatório da avaliação por pilares recebido do auditor externo em 28 de maio de 2021. O projeto de relatório conclui que a missão é inteiramente conforme.
2. EUAM República Centro-Africana: a missão apenas foi plenamente implementada em agosto de 2020, não estando ainda pronta para uma avaliação por pilares. O FPI avaliará a maturidade da missão no outono com vista a decidir o momento apropriado da avaliação por pilares.

Estudo sobre a TER da DG NEAR para 2020

8.19 O estudo sobre a taxa de erro residual (TER) é um elemento importante que apoia a declaração do diretor-geral, mas não constitui a única fonte de garantia. A DG NEAR dispõe de um **quadro de controlo interno abrangente e de uma estratégia de controlo** que cobrem todo o ciclo de execução. Conforme descrito no seu relatório anual de atividades, todos os elementos do quadro de controlo servem de **elementos de base para garantia**.

8.21 A Comissão não caracteriza nem nunca caracterizou o estudo sobre a TER como um trabalho de garantia de fiabilidade nem como uma auditoria. Serve uma finalidade específica e baseia-se numa metodologia distinta.

Tal é divulgado no estudo sobre a TER e no relatório anual de atividades da DG NEAR, que apresenta informações de gestão completas de uma forma verdadeira e apropriada. A Comissão não considera que o estudo esteja sujeito a **limitações** e possa conduzir a uma **subestimativa** de erros.

8.22 A Comissão considera que a TER é **adequada à finalidade** e altamente **representativa**. A probabilidade de selecionar um contrato encerrado no período é exatamente proporcional ao seu valor.

O objetivo da TER é proporcionar uma **taxa de erro representativa** para toda a população da DG. A estratificação não conduziria a este resultado.

As operações de **apoio orçamental** representaram 45 operações de um total de 375 operações incluídas no estudo sobre a TER. A taxa de erro não é uma função do valor da operação. A metodologia TER envolve uma projeção da taxa de erro na taxa de erro global e a projeção é independente do valor da operação. Uma taxa de erro numa operação de baixo valor tem o mesmo impacto que um erro numa operação de elevado valor.

Embora as operações de apoio orçamental tenham estado sujeitas a erros de medição com menos frequência, em comparação com outros tipos de contrato, em estudos sobre a TER da DG NEAR (e INTPA), esses erros foram identificados e comunicados. Devido ao valor das operações de apoio orçamental (normalmente, em dezenas de milhões), esses erros podem ter um impacto significativo na taxa de erro da DG.

Excluir mais de 25 % da população da DG NEAR de contratos encerrados do estudo sobre a TER não seria, portanto, justificado e poderia eventualmente contribuir para uma subestimação da taxa de erro.

8.23 O número de subvenções incluídas no estudo sobre a TER foi aumentado em resposta a uma recomendação formulada pelo Tribunal no seu relatório anual de 2017.

No entender da Comissão esta **amostra adicional relativa às subvenções** constituiu uma resposta adequada e suficiente que reflete o risco elevado associado às subvenções.

A TER inclui uma amostra adicional relativa às subvenções, cujo objetivo é fornecer à Comissão informações comprovativas que complementem as informações relativas às subvenções contidas na amostra principal. Tal proporciona uma base para decidir se é necessária uma reserva relativamente a subvenções. A amostra adicional de 96 intervalos de amostragem (representando 1/3 de toda a população do estudo sobre a TER) cumpre esse requisito. Um nível de confiança superior exigiria uma amostra muito maior (88 operações adicionais para um nível de confiança de 95 %), o que não contribuiria de forma substancial para o objetivo fundamental que se pretende alcançar com uma amostra adicional relativa às subvenções, nomeadamente a corroboração dos resultados da amostra principal. A abordagem atual responde às principais prioridades de aumentar a fiabilidade e a eficiência dos controlos em termos de custos.

8.24 A Comissão considera que **deverá evitar-se a confiança excessiva nos trabalhos de controlo de outros auditores** e que no estudo sobre a TER de 2020 não se verificou essa confiança excessiva. Com efeito, o nível global de confiança desceu 2 pontos percentuais de 2019 para 2020.

A **confiança total** apenas é depositada no trabalho realizado por auditores qualificados no âmbito do contrato-quadro de auditoria assinado com a Comissão, ou no trabalho realizado pelo TCE. A percentagem de casos de confiança total caiu para 13 % em 2020.

Existem dois tipos de confiança: **parcial e total**. A confiança total para uma operação individual significa que não é necessário realizar testes substantivos à operação. Contudo, todos os demais procedimentos continuam a ser aplicáveis (conciliação entre montantes compensados e pagos, o acompanhamento/ordem de cobrança e contratação de primeiro nível quando aplicável). Os testes realizados no caso de **confiança parcial** são extensos e incluem uma testagem substantiva, que tem de

atingir um nível mínimo de cobertura, em que o objetivo consiste em identificar todos os erros possíveis.

Se os trabalhos de controlo de outros auditores não merecessem confiança apesar de serem considerados válidos, o beneficiário ficaria sujeito a duas auditorias/verificações da mesma operação.

Em caso algum os trabalhos de controlo da Comissão serão suficientes para justificar a confiança.

Os relatórios de trabalhos de controlo anteriores são analisados e tidos em conta como parte do quadro de controlo geral, mas não é depositada confiança apenas nesses trabalhos de controlo.

Uma **diminuição da amostra não é relevante para a percentagem de confiança**. O cálculo corresponde a número de casos/número de operações.

8.25 A Comissão observa que:

- O **limite** não é específico do estudo sobre a TER; advém de um **acordo-quadro abrangente entre as organizações da ONU e a Comissão Europeia**.
- Quando não é facultado ao contratante acesso a provas documentais, este aponta um erro.

O Regulamento Financeiro exige que as entidades responsáveis pela execução dos fundos da UE sob gestão indireta demonstrem um nível de gestão financeira e de proteção dos interesses financeiros da UE que seja equivalente ao da Comissão. Tal é verificado realizando uma **avaliação por pilares *ex ante*** da entidade.

No que respeita à confiança e organizações internacionais, os dados revelam que foram realizados controlos. De facto, **foram selecionadas 43 operações em que o FAFA foi aplicado**. Destas, o contratante depositou confiança total em 18 casos, confiança parcial em seis casos e não confiou nos trabalhos de controlo nos restantes 19 casos. Em 17 casos, foi apontado um erro de medição.

Quando é depositada **confiança total** nos trabalhos de controlo anteriores, o contratante analisa as conclusões e, nos casos em que o erro não foi isolado pelo auditor e/ou não foi recuperado com justificação apropriada pela delegação da UE, é apontando um erro nocional, que extrapola as conclusões identificadas pelos trabalhos de controlo anteriores para a parte da população não objeto de amostragem. Quando o contratante deposita confiança parcial nos trabalhos de controlo anteriores, realiza o mesmo procedimento descrito acima, além de realizar testes substantivos.

8.26 A Comissão não considera que as **estimativas** sejam um «*fator importante que distorce a TER*». Conforme indicado pela Comissão já em 2019, as estimativas são extremamente raras: duas em 2018, nenhuma em 2019 e apenas uma estimativa parcial em 2020. Por conseguinte, três dos 1 144 pontos nos três estudos sobre a TER eram estimativas. A única estimativa (parcial) indicada em 2020 deveu-se a um acidente que destruiu os arquivos de um beneficiário. Os documentos facultados pelo beneficiário corroboraram os factos, que eram também do conhecimento da delegação da UE.

A decisão de estimar um erro não se baseia num mero caso de não apresentação da documentação (tal dará origem a um erro de medição). Apenas é feita uma estimativa quando as circunstâncias específicas descritas no manual da TER, que não conferem um critério amplo, estão satisfeitas e devidamente documentadas.

Uma observação sobre o **prémio de risco** já tinha sido suscitada no relatório anual de 2019 sobre os FED e nas respostas da Comissão. O prémio de risco foi adotado pela NEAR e a INTIPA no intuito de melhorar as disposições aplicáveis à estimativa na metodologia da TER.

O **prémio de risco de 5 % representa uma abordagem altamente prudencial**, concebida para garantir que a taxa de erro não é subestimada.

8.27 Há sempre um certo nível de **substituições** nos estudos sobre a TER. O número de substituições foi superior no estudo sobre a TER de 2020 devido à inclusão de novas operações. A metodologia da TER para substituições foi seguida e as circunstâncias justificaram as substituições. A Comissão esforçar-se-á por, de futuro, manter as substituições em valores mínimos. A Comissão não tem qualquer motivo para considerar que as substituições tiveram um impacto no cálculo da taxa de erro no âmbito do estudo sobre a TER de 2020.

8.28 A Comissão está preparada para analisar a introdução de alterações à **metodologia da TER** ou ao caderno de encargos, para formalizar a **comunicação de suspeita de fraude** pelo contratante à Comissão. Nos poucos casos de irregularidades graves ou casos de não conformidade suscetíveis de indicar a presença de fraude, o contratante comunicou-os à Comissão, que adotou as medidas apropriadas, nomeadamente a notificação ao OLAF, se justificado.

As reuniões regulares (geralmente semanais) entre o contratante e a Comissão permitem ao contratante comunicar os progressos relativos aos seus trabalhos de controlo e qualquer problema observado nas interações com os beneficiários, nomeadamente fraude.

Todas as pessoas que trabalham para o contratante têm o dever de comunicar suspeitas de fraude, de acordo com a regulamentação em matéria de branqueamento de capitais.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Recomendações

8.31 Em relação à **recomendação** qualificada pelo TCE como não aplicada, a Comissão indicou na sua resposta à recomendação que «explorará, juntamente com o contratante incumbido do estudo sobre a TER, possíveis formas de estratificar a população para este efeito, sem deixar de tomar em conta a necessidade de manter uma amostra sólida e representativa de modo geral». Conforme descrito mais pormenorizadamente no ponto 8.22, a metodologia de amostragem foi concebida para garantir que os resultados do estudo sobre a TER possam ser considerados representativos de todos os contratos encerrados da DG NEAR. A probabilidade de um contrato encerrado no período selecionado é exatamente proporcional ao seu valor. Uma amostra baseada no risco e estratificada reduziria a representatividade da amostra.

Recomendação 8.1

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão continuará a chamar a atenção das organizações parceiras para a necessidade de facultar ao TCE os documentos ou informações necessários ao desempenho da sua função. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 8.14.

Recomendação 8.2

A Comissão aceita esta recomendação.

Desde 2021, a obrigação de basear a afetação dos custos partilhados nos custos reais e não nos custos orçamentados faz parte do âmbito da avaliação *ex ante* que todas as organizações têm de cumprir antes de serem certificadas como parceiro da ajuda humanitária da Comissão.

Além desta avaliação *ex ante*, a Comissão encontra-se a preparar um documento sobre a elegibilidade das subvenções para ajuda humanitária. Por último, a elegibilidade dos custos partilhados faz parte do âmbito dos controlos e auditorias *ex post* da Comissão.

Recomendação 8.3

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão analisará a possibilidade de introduzir uma referência na metodologia da TER ou no caderno de encargos para formalizar a comunicação de suspeitas de riscos de fraude à Comissão, ao nível apropriado.

Anexo 1:

RESPOSTAS ÀS OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS: EXERCÍCIO DE 2020

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS
RELATIVAMENTE AO PARLAMENTO EUROPEU
RESPOSTAS DO PARLAMENTO

Observações sobre a amostra de operações

9.8. O Tribunal detetou erros em dois pagamentos efetuados pelo Parlamento Europeu. Um dos erros dizia respeito a um pagamento excessivo por serviços informáticos devido à aplicação incorreta das cláusulas contratuais. O segundo erro dizia respeito ao pagamento incorreto de ajudas de custo diárias a um deputado, na sequência de um erro detetado numa lista de presenças. O Tribunal constatou que o sistema de controlo em vigor não evitou nem detetou tais erros, mas o Parlamento está atualmente a trabalhar num novo sistema para corrigir a situação.

O Parlamento toma nota das observações do Tribunal e, no que respeita à questão das ajudas de custo diárias, remete para a resposta à recomendação 1.

Conclusão e recomendações

Recomendação 9.1 - Parlamento Europeu

O Parlamento deve introduzir as alterações necessárias para garantir que só paga ajudas de custo diárias aos deputados que têm direito às mesmas (ver ponto 9.8).

Calendário: até ao final de 2022

O Parlamento aceita esta recomendação. Em 2019, o Parlamento lançou um projeto para automatizar o registo de presenças através de tecnologia biométrica no registo central de presenças e nas salas de plenário. Esta tecnologia deveria eliminar os erros e garantir que apenas os deputados com direito às ajudas de custo diárias as receberiam efetivamente. Devido à pandemia de COVID-19, o projeto sofreu algum atraso. A administração do Parlamento, mandatada pela Mesa, assinou um contrato referente a este projeto no final de 2020. Por outro lado, o responsável pelo tratamento dos dados do Parlamento está atualmente a avaliar as recomendações formuladas pela Autoridade Europeia para a Proteção de Dados no final de março de 2021.

Anexos

Anexo 9.2 Seguimento dado às recomendações anteriores

Recomendação n.º 2:

Durante a próxima revisão das regras que regem a receção de grupos de visitantes, o Parlamento Europeu deve reforçar o procedimento de apresentação das declarações de despesas, exigindo que os grupos forneçam os documentos comprovativos juntamente com os pedidos de reembolso.

O Serviço de Auditoria Interna elaborou o seu relatório final sobre a auditoria realizada aos grupos de visitantes no início de 2021, que inclui um plano de ação que solicita a apresentação ao Secretário-Geral, para aprovação pela Mesa, de uma proposta de revisão da regulamentação aplicável aos

grupos de visitantes. Atualmente estão a ser tomadas medidas para preparar uma revisão das regras aplicáveis aos grupos de visitantes. A recomendação do Tribunal de Contas será integrada na proposta de revisão das regras.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2020 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CONTRIBUIÇÃO PARA O RELATÓRIO ANUAL DE 2020 – CAPÍTULO 9 – «ADMINISTRAÇÃO»

INTRODUÇÃO

9.1 A Comissão congratula-se com a conclusão geral do Tribunal de Contas Europeu (TCE) segundo a qual o nível de erro nas despesas relativas à rubrica «Administração» era inferior ao limiar de materialidade. A Comissão assegurará o acompanhamento, se for caso disso, das questões identificadas pelo TCE. No que diz respeito às prestações familiares provenientes de outras fontes, a Comissão reforçou os controlos efetuados; simultaneamente, melhorou a plataforma utilizada e a comunicação dirigida aos agentes.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

9.9 No que respeita aos custos referentes a licenças de *software*, a Comissão negociou com o vendedor desse *software* um acordo de montante fixo, tendo pago esse montante que havia sido negociado e acordado com o vendedor em causa.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

9.17 A questão das prestações familiares é extremamente complexa, não sendo inteiramente da competência da Comissão: as prestações familiares nacionais dependem de situações familiares cada vez mais complexas e variadas e também estão relacionadas nalguns casos com os limites máximos impostos em termos de rendimento familiar ou até com a situação específica das crianças em causa.

Verificaram-se recentemente importantes mudanças organizacionais na Bélgica (que representa 80 % do pessoal potencialmente beneficiário das prestações nacionais), tendo a competência em matéria de prestações familiares sido transferida do Estado federal para as Comunidades e Regiões, tendo em conta o local de residência da criança, sendo os montantes diferenciados em função da data de nascimento das crianças, etc. A fim de fazer face a estas alterações, a Comissão reforçou os controlos realizados e, simultaneamente, melhorou a plataforma utilizada e a comunicação dirigida aos agentes.

Recomendação 9.2 – Comissão

A Comissão aceita a recomendação e já tomou as medidas necessárias para incentivar os agentes a cumprirem as suas obrigações;

- Introduziu melhorias no seu instrumento informático SYSPER para a codificação das declarações;
- Informa sistematicamente os agentes da sua obrigação de atualizar os seus dados pessoais, quer no âmbito dos seus intercâmbios com o Serviço de Liquidação dos Direitos Individuais (PMO) no que respeita às prestações familiares, quer através de boletins de informação regularmente enviados a todo o pessoal.

A Comissão reforçou igualmente a equipa competente incumbida das prestações provenientes de outras fontes com o objetivo, entre outros, de efetuar controlos regulares com base em listas extraídas de bases de dados internas, no intuito de visar/identificar todos os processos que não se encontram atualizados ou para os quais as declarações previstas não foram ainda apresentadas.

Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2020

Índice

		Página
Introdução geral		320
Capítulo I	Execução financeira dos 8º, 9º, 10º e 11º FED	324
Capítulo II	Declaração de Fiabilidade do Tribunal relativa aos FED	327
Respostas da Comissão Europeia		358

Índice

	Pontos
Introdução	01-05
Breve descrição dos Fundos Europeus de Desenvolvimento	02-05
Capítulo I – Execução financeira dos 8º, 9º, 10º e 11º FED	06-09
Capítulo II – Declaração de Fiabilidade do Tribunal relativa aos FED	I.-45
Declaração de Fiabilidade do Tribunal relativa aos 8º, 9º, 10º e 11º FED enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório do auditor independente	I.-XXI.
Informações em apoio da Declaração de Fiabilidade	10-45
Âmbito e método da auditoria	10-15
Fiabilidade das contas	16
Regularidade das operações	17-26
Relatório Anual de Atividades e outros mecanismos de governação	27-45
Conclusão e recomendações	46-50
Conclusão	46-47
Recomendações	48-50
Anexos	
Anexo I – Resultados dos testes das operações no domínio dos FED	
Anexo II – Pagamentos dos FED em 2020 por região principal	
Anexo III – Balanço da execução dos planos de ação	
Anexo IV – Seguimento das recomendações	

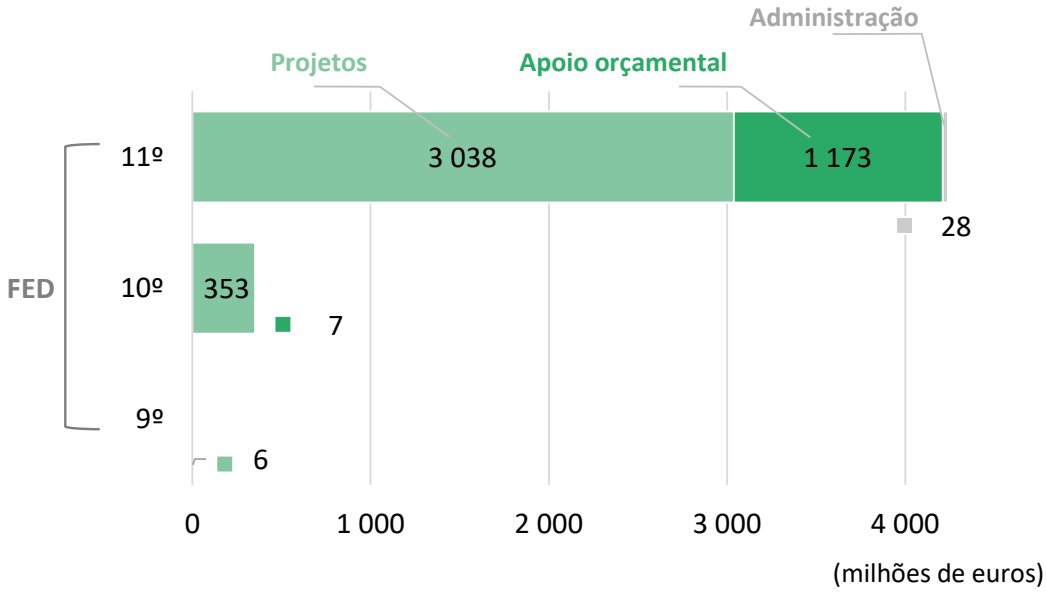
Introdução

01 Este relatório anual apresenta as observações do Tribunal relativas aos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED). A *caixa 1* mostra uma síntese das atividades e despesas neste domínio em 2020.

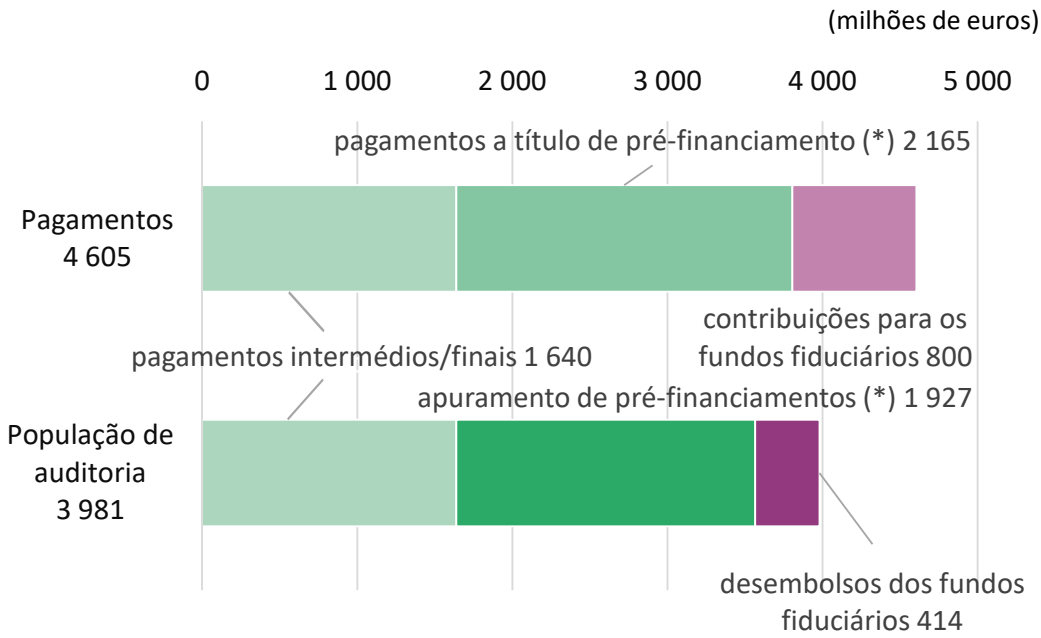
Caixa 1

Fundos Europeus de Desenvolvimento – Síntese financeira relativa a 2020

Pagamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) por tipo e rubrica orçamental



Pagamentos e população de auditoria dos FED



(*) Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver o ***anexo 1.1*** do Relatório Anual do TCE sobre a execução do orçamento relativo a 2020, ponto ***11***).

Fonte: Contas anuais consolidadas de 2020 dos 8º, 9º, 10º e 11º FED.

Breve descrição dos Fundos Europeus de Desenvolvimento

02 Lançados em 1959, os FED foram os principais instrumentos utilizados pela União Europeia (UE) para prestar ajuda à cooperação para o desenvolvimento dos países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) e dos Países e Territórios Ultramarinos (PTU) até ao final de 2020. O *Acordo de Parceria* assinado em Cotonu em 23 de junho de 2000 por um período de 20 anos ("Acordo de Cotonu") constituiu o enquadramento em que se inscreveram as relações da União Europeia com os países ACP e os PTU[1]. Tinha como principal objetivo reduzir e, a prazo, erradicar a pobreza. No quadro financeiro plurianual (QFP) para 2021-2027, a ajuda à cooperação para o desenvolvimento dos países de África, das Caraíbas e do Pacífico será integrada no Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVCDCI – Europa Global) e a ajuda ao desenvolvimento dos PTU será integrada na Decisão de Associação Ultramarina. No entanto, os 8º, 9º, 10º e 11º FED não serão integrados no orçamento geral da UE e continuarão a ser executados separadamente e objeto de relatórios distintos até ao seu encerramento.

03 Os FED têm características específicas:

a) as contribuições dos Estados-Membros baseiam-se em quotas ou "chaves de contribuição", definidas pelos governos nacionais no Conselho da União Europeia;

b) são geridos pela Comissão, fora do quadro do orçamento geral da UE, e pelo Banco Europeu de Investimento (BEI);

[1] As disposições do Acordo de Cotonu foram prorrogadas até 30 de novembro de 2021.

c) devido ao carácter intergovernamental dos FED, o Parlamento Europeu tem um papel mais limitado no seu funcionamento do que o que desempenha nos instrumentos de cooperação para o desenvolvimento financiados pelo orçamento geral da UE; mais especificamente, não está envolvido na definição nem na afetação dos recursos dos FED. No entanto, o Parlamento Europeu é a autoridade de *quitação*, com exceção da Facilidade de Investimento, que é gerida pelo BEI e está, por conseguinte, fora do âmbito da presente auditoria[2] [3];

d) o princípio da *anualidade* não se aplica aos FED: as convenções FED são geralmente celebradas por um período de compromisso de cinco a sete anos e os pagamentos podem ser efetuados durante um período muito maior.

04 Os FED são geridos quase inteiramente[4] pela Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA) da Comissão, anteriormente designada por Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (DG DEVCO)[5].

05 As despesas abrangidas pelo presente relatório são efetuadas em 79 países, utilizando uma vasta gama de métodos, tais como contratos de empreitada de obras, fornecimento de bens e prestação de serviços, subvenções, apoio orçamental, *acordos de delegação e de contribuição* e orçamentos-programa (ver ***anexo II***).

---

[2] Ver os artigos 43º, 48º a 50º e 58º do Regulamento (UE) 2015/323 do Conselho, de 2 de março de 2015, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11º Fundo Europeu de Desenvolvimento (JO L 58 de 3.3.2015, p. 17).

[3] Em 2012, um acordo tripartido celebrado entre o BEI, a Comissão e o Tribunal (artigo 134º do Regulamento (CE) nº 215/2008 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2008, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 10º Fundo Europeu de Desenvolvimento (JO L 78 de 19.3.2008, p. 1)) definiu as normas de auditoria dessas operações pelo Tribunal.

[4] Com exceção dos 1,44% das despesas dos FED relativas a 2020 geridos pela Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO).

[5] A DG DEVCO passou a designar-se por DG INTPA em janeiro de 2021.

Capítulo I – Execução financeira dos 8º, 9º, 10º e 11º FED

06 O orçamento do 8º FED (1995-2000) ascendeu a 12,8 mil milhões de euros, o do 9º FED (2000-2007) a 13,8 mil milhões de euros e o do 10º FED (2008-2013) a 22,7 mil milhões de euros.

07 O Acordo Interno que institui o 11º FED[6] (2015-2020) entrou em vigor em 1 de março de 2015. Entre 2013 e 2015, foram autorizados fundos através de uma facilidade *de transição* para garantir a continuidade até à ratificação do 11º FED. Este tem uma dotação de 30,5 mil milhões de euros, dos quais 29,1 mil milhões de euros são afetados aos países ACP e 364,5 milhões de euros aos PTU, sendo 1,1 mil milhões de euros atribuídos a custos administrativos.

08 A ***caixa 2*** mostra a utilização dos recursos dos FED em 2020 e cumulativamente para os 8º, 9º, 10º e 11º FED.

[6] JO L 210 de 6.8.2013, p. 1.

Caixa 2

Utilização dos recursos dos FED em 31 de dezembro de 2020*

(milhões de euros)

	Situação no final de 2019		Execução orçamental durante o exercício de 2020 (líquida)[6]					Situação no final de 2020					
	Montante total	Taxa de execução[2]	8º FED[3]	9º FED[3]	10º FED	11º FED[3]	Montante total	8º FED	9º FED	10º FED	11º FED	Montante total	Taxa de execução[2]
A – RECURSOS[1]	**76 764**		*-2*	*-69*	*-368*	*123*	*-316*	*10 376*	*15 279*	*21 061*	*29 731*	*76 447*	
B – UTILIZAÇÃO													
1. Autorizações globais[4]	*73 309*	**95,5%**	*0*	*-68*	*-110*	*2 798*	*2 620*	*10 375*	*15 268*	*20 978*	*29 309*	*75 929*	**99,3%**
2. Autorizações individuais[5]	*67 683*	**88,2%**	*0*	*-48*	*256*	*3 413*	*3 621*	*10 374*	*15 253*	*20 567*	*25 110*	*71 304*	**93,3%**
3. Pagamentos	*57 414*	**74,8%**	*0*	*6*	*360*	*4 239*	*4 605*	*10 374*	*15 208*	*19 645*	*16 791*	*62 018*	**81,1%**
C – Autorizações por liquidar (B1-B3)	**15 896**	**20,7%**						*0*	*60*	*1 333*	*12 518*	*13 911*	**18,2%**
D – Saldo disponível (A-B1)[7]	**3 454**	**4,5%**						*1*	*12*	*83*	*422*	*518*	**0,7%**

* Valores arredondados

1 Inclui dotações iniciais dos 8º, 9º, 10º e 11º FED, cofinanciamento, juros, recursos diversos e transferências dos FED anteriores.

2 Em percentagem dos recursos.

3 Montantes negativos correspondentes a *anulações de autorizações*.

4 As autorizações globais dizem respeito a decisões de financiamento.

5 As autorizações individuais dizem respeito a contratos individuais.

6 Autorizações líquidas depois das anulações. Pagamentos líquidos depois das recuperações.

7 O saldo disponível inclui a "reserva não mobilizável" (que não é possível utilizar sem decisão unânime do Conselho).

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas de 2020 dos 8º, 9º, 10º e 11º FED. Os números apresentados não abrangem a parte dos FED gerida pelo BEI.

09 Todos os anos, a DG INTPA define para si indicadores-chave de desempenho (ICD) relativos à boa gestão financeira e à utilização eficiente dos recursos. Estes indicadores mostram que, apesar das dificuldades relacionadas com a crise provocada pela COVID-19, em 2020 a DG INTPA atingiu as suas metas de reduzir em 35% os antigos pré-financiamentos e as autorizações por utilizar e em 15% os contratos caducados. Esta situação resultou de uma melhoria dos procedimentos nos últimos anos (ver ***caixa 3***). Os dois valores foram estabelecidos como meta global para a totalidade do domínio de competência da DG INTPA e como meta específica para os FED.

Caixa 3

Indicadores-chave de desempenho relativos à redução de antigos pré-financiamentos, autorizações por utilizar e contratos caducados

Em 2020, a DG INTPA decidiu fixar uma nova meta (aumentando-a de 25% para 35%) para os ICD relativos à redução dos antigos pré-financiamentos e das autorizações por utilizar, tendo excedido a meta para os dois indicadores: os antigos pré-financiamentos sofreram uma redução de mais de metade, tanto no caso do FED (56%) como na totalidade do domínio de competência (55%). As antigas autorizações por utilizar foram reduzidas em 40% para o FED e em 41% em todo o domínio de competência da DG INTPA.

A DG INTPA também concretizou a sua meta de não ter de mais de 15% dos contratos caducados ainda em aberto no sistema, tanto para o FED (14%) como na totalidade do seu domínio de competência (11%). O ICD relativo ao FED tem melhorado constantemente desde 2017 (19% em 2017, 17% em 2018 e 15% em 2019) em resultado dos novos procedimentos estipulados em 2017.

Capítulo II – Declaração de Fiabilidade do Tribunal relativa aos FED

Declaração de Fiabilidade do Tribunal relativa aos 8º, 9º, 10º e 11º FED enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório do auditor independente

Opinião

I. A auditoria do Tribunal incidiu sobre:

a) as contas anuais dos 8º, 9º, 10º e 11º FED, que são constituídas pelo balanço, a demonstração de resultados financeiros, a demonstração dos fluxos de caixa, a demonstração da variação da situação líquida e o relatório sobre a execução financeira relativos ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2020, aprovadas;

b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes cuja gestão financeira é da responsabilidade da Comissão[7].

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

II. Na opinião do Tribunal, as contas anuais dos 8º, 9º, 10º e 11º FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2020 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira nessa data, os resultados das suas operações, os fluxos de caixa, bem como a variação da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do regulamento financeiro dos FED e as regras contabilísticas baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

---

[7] Nos termos dos artigos 43º, 48º a 50º e 58º do Regulamento Financeiro aplicável ao 11º FED, a presente Declaração de Fiabilidade não abrange os recursos dos FED geridos pelo BEI.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

Receitas

Opinião sobre a legalidade e regularidade das receitas

III. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2020 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Despesas

Opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas

IV. Na opinião do Tribunal, devido à importância da questão descrita no ponto referente aos elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas, as despesas aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2020 estão materialmente afetadas por erros.

Elementos em que se baseia a opinião

V. O Tribunal efetuou a sua auditoria em conformidade com as Normas Internacionais de Auditoria e os códigos deontológicos da IFAC e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI. As responsabilidades do Tribunal no âmbito dessas normas e códigos estão descritas com maior pormenor na secção "Responsabilidades do auditor" do presente relatório. O Tribunal também cumpriu os requisitos de independência e as suas demais responsabilidades deontológicas em conformidade com o código deontológico do IESBA (*International Ethics Standards Board for Accountants* – Conselho internacional para as normas éticas de revisores/auditores). O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião.

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

VI. As despesas efetuadas em 2020 no âmbito dos 8º, 9º, 10º e 11º FED estão materialmente afetadas por erros. O *nível de erro estimado* pelo Tribunal para as despesas aceites nas contas é de 3,8%.

Principais questões de auditoria

VII. As principais questões de auditoria são aquelas que, segundo o juízo profissional do Tribunal, se revestiram de maior importância na sua auditoria das demonstrações financeiras do período corrente. Estas questões foram

consideradas pelo Tribunal no âmbito da auditoria das demonstrações financeiras como um todo, bem como na formulação da sua opinião nesta matéria, mas não é apresentada uma opinião específica sobre as mesmas.

Encargos acrescidos

VIII. O Tribunal avaliou os encargos acrescidos apresentados nas contas, sujeitos a um elevado nível de estimativa. No final de 2020, a Comissão estimava que as despesas elegíveis incorridas mas ainda não comunicadas pelos beneficiários ascendiam a 5 452 milhões de euros (final de 2019: 5 074 milhões de euros).

IX. O Tribunal examinou o cálculo destas estimativas e analisou uma amostra de 30 contratos individuais para dar resposta ao risco de distorção dos encargos acrescidos. O trabalho realizado permitiu ao Tribunal concluir que os encargos acrescidos inscritos nas contas finais eram adequados.

Impacto potencial da saída do Reino Unido da União Europeia sobre as contas dos FED de 2020

X. Em 1 de fevereiro de 2020, o Reino Unido deixou de ser um Estado-Membro da UE. Na sequência da celebração do Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (em seguida designado por "Acordo de Saída") entre as duas partes, o Reino Unido comprometeu-se a permanecer membro do FED até ao encerramento do 11º FED e de todos os FED anteriores em aberto. O Reino Unido assumirá as mesmas obrigações dos Estados-Membros ao abrigo do Acordo Interno que instituiu o 11º FED, bem como as obrigações resultantes dos FED anteriores até ao seu encerramento.

XI. O Acordo de Saída também estipula que, caso os montantes relativos a projetos do 10º FED ou de FED anteriores não tenham sido autorizados, ou tenham sido anulados à data de entrada em vigor deste acordo, a parte respetiva do Reino Unido não será reutilizada. O mesmo se aplica à parte dos fundos do Reino Unido não autorizados ou anulados no âmbito do 11º FED após 31 de dezembro de 2020.

XII. Com base nesta situação, não existe impacto financeiro a comunicar relativamente às contas dos FED de 2020. O Tribunal conclui que as contas dos FED em 31 de dezembro de 2020 refletem corretamente a situação do processo de saída nessa data.

Responsabilidades da gestão

XIII. Nos termos dos artigos 310º a 325º do TFUE e do Regulamento Financeiro do 11º FED, a gestão é responsável pela elaboração e apresentação das contas anuais dos FED, baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público, e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes. Compete-lhe também conceber, executar e manter um controlo interno relativo à elaboração e apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros. Cabe em última instância à Comissão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas dos FED.

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

XV. A Comissão é responsável pela supervisão do processo de relato financeiro dos FED.

Responsabilidades do auditor na auditoria das contas dos FED e operações subjacentes

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

XVII. No âmbito de uma auditoria e em conformidade com as Normas Internacionais de Auditoria e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo, o auditor deve exercer juízo profissional e manter ceticismo profissional durante a auditoria. O Tribunal também:

- identifica e avalia os riscos de distorções materiais das contas dos FED e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico dos FED, devidas a fraude ou erros, concebe e realiza procedimentos de auditoria em resposta a esses riscos, e obtém provas de

auditoria suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião. Os casos de distorções materiais ou incumprimentos de origem fraudulenta são mais difíceis de detetar do que os casos resultantes de erros, uma vez que a fraude pode envolver colusão, falsificação, omissões intencionais, deturpações ou omissões do controlo interno. Existe, assim, um maior risco de esses casos não serem detetados;

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

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

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

- avalia a apresentação, estrutura e conteúdo global das contas anuais, incluindo todas as informações divulgadas, e se as contas anuais representam as operações subjacentes e os acontecimentos de uma forma adequada.

XVIII. O Tribunal estabelece comunicação com a gestão sobre, entre outros aspetos, o âmbito e o calendário previstos da auditoria, bem como sobre constatações de auditoria importantes, incluindo constatações de quaisquer deficiências significativas no controlo interno.

XIX. No que se refere às receitas, o Tribunal examina todas as contribuições dos Estados-Membros e uma amostra de outros tipos de operações de receitas.

XX. No que se refere às despesas, o Tribunal examina as operações de pagamento quando as despesas foram efetuadas, registadas e aceites. Este exame abrange todas as categorias de pagamentos (salvo os adiantamentos) no momento em que são efetuados. Os adiantamentos são examinados quando o *destinatário* dos fundos apresenta provas da sua devida utilização e a instituição

ou organismo aceita essas provas, procedendo ao apuramento do adiantamento, o que poderá acontecer apenas num exercício posterior.

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

8 de julho de 2021

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Tribunal de Contas Europeu

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

Informações em apoio da Declaração de Fiabilidade

Âmbito e método da auditoria

10 O ***anexo 1.1*** do Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento relativo a 2020 descreve a abordagem e os métodos de auditoria do Tribunal, que também são aplicáveis à auditoria dos FED.

11 As observações do Tribunal relativas à fiabilidade das contas dos FED baseiam-se nas demonstrações financeiras[8] dos 8º, 9º, 10º e 11º FED aprovadas pela Comissão[9], juntamente com a declaração do contabilista, recebida em 30 de junho de 2021. O Tribunal realizou testes aos montantes e às informações das contas, e avaliou os princípios contabilísticos utilizados, bem como as estimativas significativas efetuadas pela Comissão e a apresentação global das contas.

12 Na auditoria da regularidade das operações, o Tribunal examinou uma amostra de 140 operações representativas de toda a gama de despesas no âmbito dos FED, que incluía 21 operações relacionadas com o Fundo Fiduciário de Emergência para África, 102 operações autorizadas por 21 delegações da UE[10] e 17 pagamentos aprovados pelos serviços centrais da Comissão[11]. A dimensão total da amostra, 140 operações, estava em conformidade com o modelo de garantia do Tribunal. Nos casos em que detetou erros nas operações, o Tribunal analisou as causas subjacentes para detetar eventuais insuficiências.

13 O Tribunal examinou igualmente os seguintes elementos em 2020:

a) todas as contribuições dos Estados-Membros e uma amostra de outros tipos de operações de receitas, como as contribuições de cofinanciamento provenientes de outros países;

b) determinados sistemas utilizados pela DG INTPA e as delegações da UE, incluindo: i) controlos *ex ante* realizados por agentes da Comissão, por auditores externos (contratados pela Comissão ou pelos beneficiários) ou supervisores antes de os pagamentos serem efetuados; ii) o acompanhamento e a supervisão, designadamente o seguimento das auditorias externas e o estudo sobre a TER[12];

---

[8] Ver o artigo 39º do Regulamento (UE) 2018/1877.

[9] Em conformidade com o Regulamento Financeiro dos FED; ver o artigo 38º do Regulamento (UE) 2018/1877.

[10] União Africana, Benim, Burquina Fasso, Burundi, Cabo Verde, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Jibuti, Timor-Leste, Gana, Guiana, Costa do Marfim, Jamaica, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal, Sudão, Tanzânia e Zimbabué.

[11] DG INTPA: 138 pagamentos; DG ECHO: dois pagamentos relativos à ajuda humanitária.

[12] A DG INTPA encomenda anualmente um estudo sobre a TER para estimar o nível de erros que escaparam a todos os controlos de gestão destinados a evitar, detetar e corrigir erros em todo o seu domínio de competência. O estudo sobre a TER não constitui um trabalho de

c) a fiabilidade das informações sobre a regularidade apresentadas no Relatório Anual de Atividades (RAA) da DG INTPA, a coerência da metodologia aplicada para a estimativa dos montantes em risco, bem como das futuras correções e recuperações, e a sua inclusão no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) elaborado pela Comissão;

d) o seguimento das suas recomendações anteriores.

14 Como mencionado no ponto ***04***, a DG INTPA executa a maior parte dos instrumentos de ajuda externa financiados tanto pelo orçamento geral da UE como pelos FED. As observações do Tribunal sobre os sistemas e a apresentação das informações no RAA dizem respeito à totalidade do domínio de competência da DG INTPA.

15 Devido à pandemia de COVID-19, não foi possível realizar visitas no local às delegações da UE[13], o que impediu o Tribunal de efetuar determinados procedimentos de auditoria, em especial a verificação da execução dos contratos relativos às operações selecionadas e, por conseguinte, limitou o seu trabalho de auditoria. O Tribunal teve de adaptar o seu método, realizando análises documentais das operações e dos projetos e estabelecendo contactos remotos com as entidades auditadas.

Fiabilidade das contas

16 A auditoria do Tribunal permitiu constatar que as contas não estavam afetadas por distorções materiais.

garantia de fiabilidade nem uma auditoria; baseia-se na metodologia e no manual da TER disponibilizados pela DG INTPA.

[13] As nove visitas de auditoria (Mali, Jamaica, Gana, Sudão, Guiana, Jibuti, Timor-Leste, União Africana e Zimbabué) foram substituídas por análises documentais.

Regularidade das operações

Receitas

17 As operações de receitas não estavam afetadas por um nível significativo de erros.

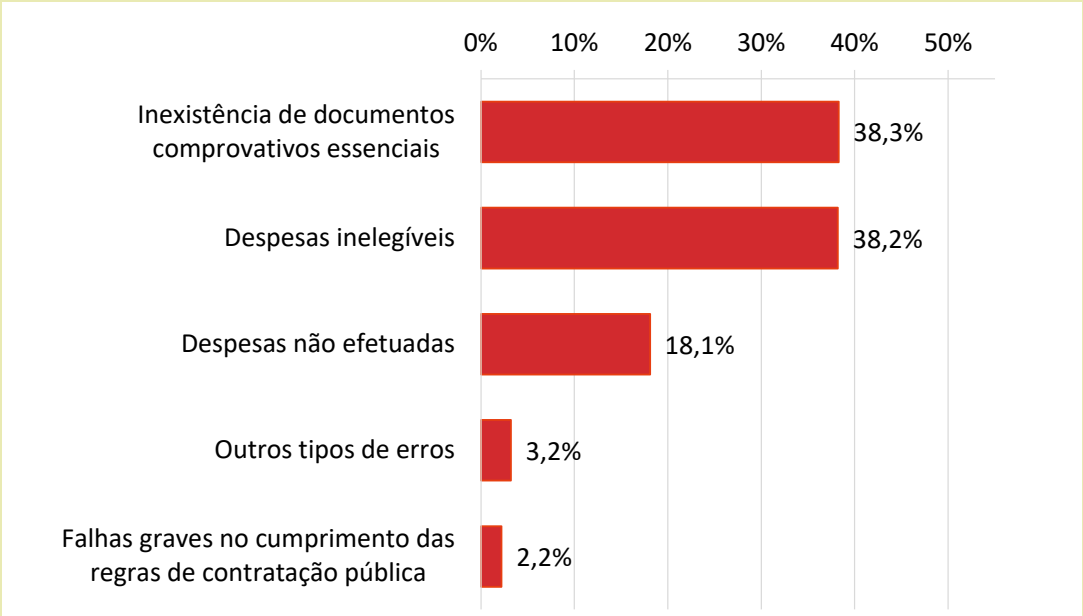
Despesas

18 Os resultados dos testes das operações são resumidos no ***anexo I***. Das 140 operações examinadas, 36 (25,7%) estavam afetadas por erros. Com base nos 31 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 3,8%[14].

19 A ***caixa 4*** apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2020, por tipo de erro.

Caixa 4

Repartição do nível de erro estimado por tipo de erro



Fonte: TCE.

[14] O cálculo do erro efetuado pelo Tribunal assenta numa amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. O Tribunal estima, com um grau de confiança de 95%, que o nível de erro na população se situe entre 1,8% e 5,8% (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

20 A *caixa 5* apresenta exemplos de erros quantificados pelo Tribunal, também por tipo de erro.

Caixa 5

Despesas não efetuadas: sobredeclaração das despesas

A Comissão aprovou um contrato de empreitada de obras com uma empresa privada para o desenvolvimento de uma rede de irrigação no Mali. O valor total do contrato foi de 15,6 milhões de euros, integralmente cobertos pela contribuição da UE. Os pagamentos intermédios ao abrigo do contrato deviam ter-se baseado nas medições reais comunicadas pelo contratante e verificadas pelo supervisor do contrato. O Tribunal comparou a medição comunicada pelo contratante relativamente a um elemento na fatura de outubro de 2019 (a eliminação de materiais escavados), num montante total comunicado de 288 729 euros. As medições reais verificadas pelo supervisor do contrato revelaram que o montante declarado para este elemento tinha sido sobredeclarado em 32 304 euros (11%), devido a um erro administrativo por parte do supervisor do contrato no relatório.

Despesas efetuadas fora do período de elegibilidade

A Comissão celebrou uma convenção de subvenção com uma organização internacional para financiar a aplicação do Mecanismo de Monitorização do Cessar-fogo e das Disposições de Segurança Transitórias no Sudão do Sul. O custo total da ação estava estimado em 9,2 milhões de euros, integralmente cobertos pela contribuição da UE.

O Tribunal examinou o prémio de seguro do pessoal e constatou que este tinha sido renovado por um ano completo (1 de maio de 2017 a 30 de abril de 2018), apesar de o projeto ter terminado em 31 de janeiro de 2018.

A Comissão considerou elegível o montante total do prémio de seguro (221 340 euros), embora 25% do montante (equivalente a três meses ou 49 069,52 euros) estivesse fora do período de execução do projeto e, por conseguinte, não fosse elegível.

Erro de contratação pública: falta de transparência num procedimento de contratação pública

A Comissão assinou um contrato de empreitada de obras para reforçar a segurança alimentar numa região dos Camarões. O beneficiário do projeto subcontratou uma parte das obras a uma organização não governamental (ONG), que adjudicou o contrato no valor de 5 131,66 euros através de um concurso aberto baseado no critério da "proposta economicamente mais vantajosa". O Tribunal constatou que os critérios de avaliação utilizados para a adjudicação

eram diferentes dos publicados no anúncio de concurso, pelo que o contrato não era elegível.

Custos inelegíveis imputados ao projeto

A Comissão celebrou um acordo de delegação com uma organização internacional para promover ações destinadas a eliminar a violência contra as mulheres e as raparigas e as práticas nocivas em todo o mundo.

O Tribunal examinou as despesas efetuadas pela organização internacional e confirmou que esta tinha declarado um montante equivalente a 70,1 milhões de euros de despesas, que a Comissão aceitou. As verificações do Tribunal revelaram que as despesas reais neste período se elevaram a 37,0 milhões de euros. A diferença, no valor de 33,1 milhões de euros, dizia respeito a autorizações inscritas pela organização internacional que ainda não tinham sido despendidas. Por conseguinte, este montante não era elegível.

21 Este ano, a Comissão e os seus parceiros de execução cometeram mais erros nas operações relacionadas com as *subvenções* e os *acordos de contribuição e de delegação* celebrados com organizações internacionais do que com outros tipos de apoio (como os que abrangem os contratos de empreitada de obras, fornecimento de bens e prestação de serviços). Das 67 operações deste tipo examinadas pelo Tribunal, 27 (40,3%) estavam afetadas por erros quantificáveis, que representavam 94,2% do nível de erro estimado.

22 Em cinco casos de erros quantificáveis e três casos de erros não quantificáveis, a Comissão dispunha de informações suficientes para evitar, ou detetar e corrigir, os erros antes de aceitar as despesas. Se a Comissão tivesse utilizado devidamente todas as informações ao seu dispor, o nível de erro estimado teria sido inferior em 1,19 pontos percentuais. O Tribunal encontrou outras cinco operações com erros que deveriam ter sido detetados pelos auditores e supervisores externos. Estes casos contribuíram em 0,1 pontos percentuais para o nível de erro estimado.

23 Além disso, três operações afetadas por um erro quantificável[15] foram sujeitas a uma auditoria ou a uma verificação das despesas. O sistema de controlo da DG INTPA baseia-se em controlos *ex ante*[16]. As informações fornecidas nos relatórios de auditoria ou de verificação dos trabalhos efetivamente realizados não permitiram ao Tribunal avaliar se os erros poderiam ter sido detetados e corrigidos durante esses controlos *ex ante*[17].

24 Tal como em anos anteriores, a frequência dos erros detetados, incluindo alguns nas declarações finais que tinham sido sujeitas a auditorias externas e a verificações de despesas *ex ante*, continua a indicar insuficiências ao nível desses controlos.

25 Em três domínios, as operações examinadas estavam isentas de erros. Trata-se do apoio orçamental (nove operações), das despesas administrativas (três operações) e de operações em que foi aplicada a "abordagem nocional" em projetos com multidoadores executados por organizações internacionais (13 operações). Os pontos ***8.9*** a ***8.12*** do ***capítulo 8*** do Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento relativo a 2020 apresentam mais pormenores sobre a natureza do apoio orçamental e da abordagem nocional.

---

[15] Que contribuíram com 0,24 pontos percentuais para o nível de erro estimado.

[16] O sistema de controlo global é composto por verificações *ex ante* e *ex post*. Os controlos *ex ante* avaliam a elegibilidade das despesas antes da contratação e antes da aceitação das despesas, ao passo que os controlos *ex post* são realizados após a aceitação das despesas. Por exemplo, uma auditoria externa pode ser realizada *ex ante* (antes da aceitação de um pagamento) ou *ex post* (após a conclusão de um projeto). Ambos os tipos de controlos podem dar origem à recuperação de fundos pagos ao beneficiário; no caso dos controlos *ex ante*, essas recuperações dizem respeito ao pré-financiamento pago anteriormente.

[17] Os relatórios não abrangem 100% das despesas declaradas; também não apresentam pormenores suficientes para confirmar se os elementos em que o Tribunal detetou erros faziam parte da amostra utilizada para esses relatórios.

26 Algumas organizações internacionais[18] facultaram apenas um acesso limitado aos documentos, por exemplo em formato apenas de leitura, o que significa que o Tribunal não pôde fazer cópias dos documentos analisados. Além disso, uma organização internacional questionou o mandato do Tribunal. Estas questões prejudicaram o planeamento e a execução da auditoria e deram origem a atrasos excessivos para a equipa de auditoria no que toca à receção da documentação solicitada e à execução do seu trabalho. Num outro caso, a organização internacional demorou mais de nove meses a fornecer os documentos comprovativos solicitados. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia[19] estabelece o direito do Tribunal a receber todos os documentos ou informações necessários para o desempenho das suas funções. O Tribunal formulou anteriormente observações neste sentido no seu Relatório Anual relativo a 2018[20] e no Parecer nº 10/2018[21].

Relatório Anual de Atividades e outros mecanismos de governação

27 Em todos os Relatórios Anuais de Atividades entre 2012 e 2018, a DG INTPA emitiu reservas sobre a regularidade das operações subjacentes. Em 2019, adotou um plano de ação para corrigir insuficiências detetadas na aplicação do seu sistema de controlo.

28 No ano passado, o Tribunal assinalou os progressos satisfatórios alcançados no âmbito do plano de ação de 2018: das 13 ações, sete tinham sido concluídas, uma tinha sido parcialmente executada, duas estavam em curso, duas tinham sido anuladas e uma não tinha sido executada, mas antes fundida com outra ação.

---

[18] Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

[19] O direito do Tribunal de aceder aos documentos está inscrito no artigo 287º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE): "Todos os documentos ou informações necessários ao desempenho das funções do Tribunal de Contas ser-lhe-ão comunicados, a seu pedido, pelas […] pessoas singulares ou coletivas beneficiárias de pagamentos provenientes do orçamento […]."

[20] Ver ponto 19 do Relatório Anual sobre os FED relativo a 2018.

[21] Parecer nº 10/2018 relativo à proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, ponto 18.

29 No seu plano de ação de 2019, a DG INTPA ajustou o número de ações para nove. Oito destas ações transitaram de anos anteriores, tendo sido adotada uma nova medida destinada a melhorar a metodologia e o manual para o estudo sobre a TER da DG INTPA. Em abril de 2021, estavam concluídas sete ações e duas estavam em curso.

30 No seu plano de ação de 2020, a DG INTPA ajustou do mesmo modo o número de ações, desta vez para sete. Cinco destas ações transitaram de anos anteriores, tendo sido acrescentadas duas novas: reduzir o apuramento excessivo de pré-financiamentos e realizar uma avaliação da utilização dos novos cadernos de encargos para verificação das despesas. Algumas ações, como a simplificação das condições contratuais para as subvenções, foram afetadas por questões técnicas relacionadas com os sistemas informáticos. Outras, como a ação destinada a manter a sensibilização para erros frequentes, foram afetadas pela pandemia de COVID-19. Até abril de 2021, estavam concluídas três ações e quatro estavam em curso (ver ***anexo III***).

Estudo de 2020 sobre a taxa de erro residual (TER)

31 Em 2020, um contratante externo realizou o nono estudo sobre a taxa de erro residual (TER) da DG INTPA em nome desta. O objetivo do estudo é estimar a taxa dos erros que escaparam a todos os controlos de gestão da DG INTPA destinados a evitar, detetar e corrigir esses erros em todo o seu domínio de competência, a fim de tirar conclusões sobre a eficácia dos controlos. Trata-se de um elemento importante em que o Diretor-Geral baseia a sua declaração de fiabilidade e que contribui para as informações sobre a regularidade no domínio das ações externas comunicadas no RAGE.

32 Para o estudo de 2020, a DG INTPA aplicou uma dimensão da amostra de 480[22] operações (exatamente o mesmo número de 2019), o que lhe permitiu novamente apresentar taxas de erro separadas para as despesas financiadas pelo orçamento geral da UE e para as despesas financiadas pelos FED, além da taxa de erro global para os dois tipos de despesas combinados. Pelo quinto ano consecutivo, o estudo estimou a TER global abaixo do *limiar de materialidade* de 2% definido pela Comissão (2016: 1,67%; 2017: 1,18%; 2018: 0,85%; 2019: 1,13% e 2020: 0,95%).

[22] Algumas das operações incluídas na amostra têm um valor superior ao *intervalo de amostragem*, pelo que a dimensão final da amostra foi de 412.

33 O estudo sobre a TER não constitui um *trabalho de garantia de fiabilidade* nem uma auditoria; baseia-se na metodologia e no manual da TER disponibilizados pela DG INTPA. O Tribunal detetou limitações que podem contribuir para uma subestimativa da taxa de erro residual.

34 Na auditoria deste ano, o Tribunal detetou novamente vários fatores importantes que distorceram a TER. O primeiro foi constituído pelas limitações impostas pelo Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (FAFA) celebrado com determinadas organizações internacionais. Este acordo limita o número de elementos que podem ser examinados durante a verificação das despesas, bem como o acesso a provas de auditoria. Em 2020, a Comissão concordou em limitar a dimensão das amostras para verificação das despesas, bem como em permitir apenas o acesso remoto a cópias eletrónicas e proibir a conservação de cópias de documentos comprovativos na posse das organizações internacionais. Assim, se um contrato com uma destas organizações internacionais já tivesse sido auditado, o contratante responsável pela TER não investigava mais aprofundadamente de forma sistemática e baseava-se nos trabalhos anteriores, independentemente do nível de cobertura desses trabalhos e/ou da confiança do contratante nos mesmos.

35 O segundo fator foi a percentagem de operações relativamente às quais o estudo sobre a TER confiou, total ou parcialmente, nos trabalhos de controlo anteriores. Esta percentagem foi de 17% no caso da confiança total e de 37% no caso da confiança parcial[23]. Para estas operações, o contratante baseou-se em trabalhos anteriores realizados no âmbito do quadro de controlo da DG INTPA, tais como auditorias financeiras e verificações de despesas dos projetos efetuadas por terceiros independentes e controlos efetuados pela Comissão. A confiança excessiva nos trabalhos de controlo anteriores contraria o objetivo do estudo sobre a TER, que consiste em detetar os erros que escaparam a esses controlos.

[23] Em 2019, 20% no caso da confiança total e 38% no caso da confiança parcial.

36 Em terceiro lugar, uma análise do trabalho realizado mostra que 97% da taxa de erro declarada para a TER foi obtida a partir de subvenções e contratos com organizações internacionais e agências dos Estados-Membros[24], que podem ser considerados como apresentando um risco elevado de erros. Em contrapartida, o instrumento de apoio orçamental estava isento de erros e pode ser considerado como apresentando um risco reduzido de erros. Excluindo as operações em que foi depositada uma confiança total ou parcial nos trabalhos de auditoria anteriores, apenas 6 operações relativas a subvenções (num total de 6,3 milhões de euros ou 0,3% do valor total da amostra[25]) foram examinadas na sua totalidade, enquanto 58 operações de apoio orçamental (809,6 milhões de euros ou 30,5% do valor total da amostra) foram sujeitas a este nível de análise[26]. A concentração em áreas de risco reduzido da população diminui a possibilidade de detetar erros reais.

37 O quarto fator foi o método de estimativa da TER seguido pela DG INTPA. Em primeiro lugar, dá ao contratante uma ampla margem de discrição para decidir se existem razões logísticas e jurídicas suficientes que impeçam o acesso oportuno aos documentos relativos a uma operação e, portanto, para proceder a uma estimativa da taxa de erro. Em segundo lugar, a Comissão acrescentou um prémio de risco de 5% à taxa de erro residual, como fez em 2019. Contudo, a forma como a Comissão determinou o prémio de risco de 5% não é clara. Por conseguinte, este método não reflete necessariamente o erro residual real da operação em causa.

38 Além disso, o quadro regulamentar que rege o estudo sobre a TER e o contrato entre a DG INTPA e o contratante responsável pela TER não abordam nem mencionam o risco de fraude. Não existe qualquer procedimento que exija que o contratante comunique à Comissão os casos de suspeita de fraude contra o orçamento da UE detetados durante os seus trabalhos sobre a TER.

---

[24] As subvenções em gestão direta representaram 37% da taxa de erro, enquanto a gestão indireta com organizações internacionais e agências dos Estados-Membros representou 60%.

[25] 412 operações no valor de 2 099 milhões de euros.

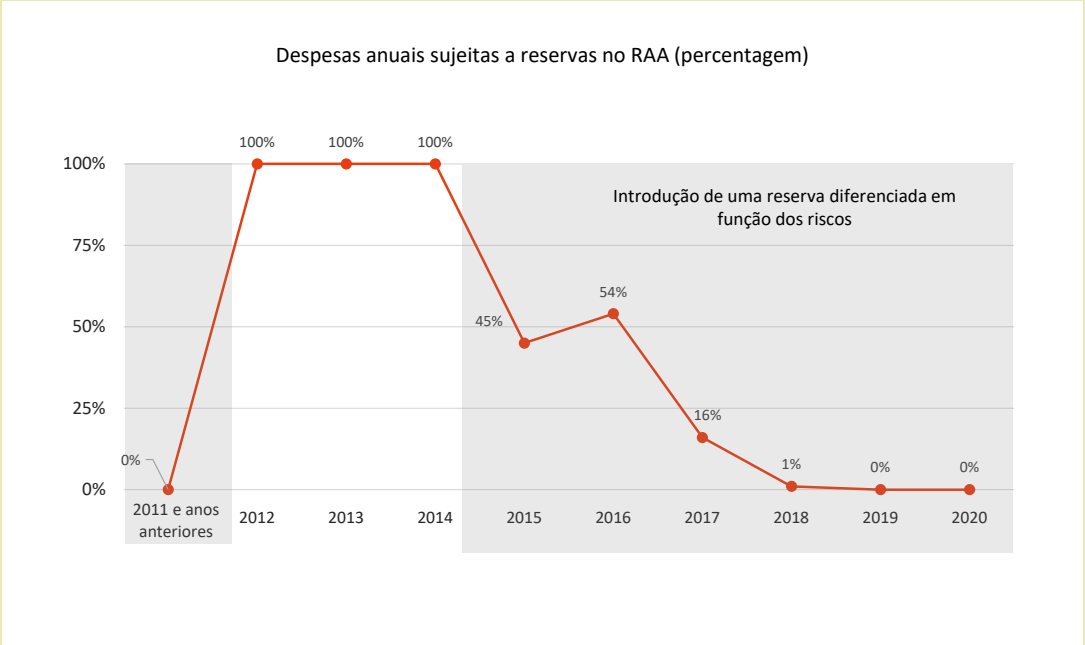
[26] A amostra continha um total de 108 subvenções; por conseguinte, apenas 5,6% foram examinados. Em contrapartida, apenas foram incluídas na amostra 61 operações de apoio orçamental, o que significa que 95% foram totalmente examinadas.

Análise do Relatório Anual de Atividades relativo a 2020

39 A declaração de fiabilidade do Diretor-Geral no RAA relativo a 2020 não inclui reservas, uma vez que as duas remanescentes em 2018 foram levantadas e não foram emitidas novas reservas. Em 2018 e 2019, a DG INTPA reduziu significativamente o âmbito das reservas (ou seja, a parte das despesas por elas coberta). A ***caixa 6*** apresenta a evolução do âmbito das reservas constantes dos RAA em cada ano entre 2010 e 2020.

Caixa 6

Reservas constantes dos RAA da DG INTPA de 2011 a 2020



Fonte: TCE.

40 Tal como no Relatório Anual relativo a 2019, o Tribunal considera que a inexistência de reservas no RAA de 2020 não se justifica e que essa situação resulta, em parte, das limitações do estudo sobre a TER.

41 Outra razão para a inexistência de reservas é o facto de, em 2019, a Comissão ter introduzido a regra "*de minimis*"[27], segundo a qual não é necessária uma reserva se o domínio de despesas que cobriria representar menos de 5% do total dos pagamentos e tiver um impacto financeiro inferior a 5 milhões de euros. Por conseguinte, deixaram de ser emitidas reservas em alguns casos em que o eram em anos anteriores, mesmo que o risco correspondente permaneça. Um exemplo são as subvenções em gestão direta, que são consideradas um domínio de risco elevado, segundo a análise dos riscos realizada pela DG INTPA. Esta inexistência de reservas não dá uma imagem verdadeira e fiel dos riscos no domínio de competência global da DG INTPA.

42 As observações do Tribunal referentes ao estudo sobre a TER afetam também as estimativas dos montantes em risco, uma vez que estas se baseiam no estudo. A DG INTPA estima o montante global em risco no momento do pagamento em 66,24 milhões de euros[28] (1% das despesas de 2020) e o montante global em risco no momento do encerramento em 52,82 milhões de euros[29]. Do montante em risco no momento do pagamento, a DG INTPA calcula que 13,4 milhões de euros (20%) serão corrigidos pelos seus controlos nos anos seguintes (este montante é conhecido por "capacidade corretiva").

43 Em conformidade com a recomendação formulada pelo Tribunal no Relatório Anual sobre os FED relativo a 2019, a DG INTPA reduziu o montante da capacidade corretiva referido, subtraindo o valor das recuperações desencadeadas pelas conclusões do estudo sobre a TER.

---

[27] No contexto do RAA, "*de minimis*" refere-se à decisão do Conselho de Administração Institucional da Comissão de introduzir um limiar para as reservas financeiras.

[28] Esta é a melhor estimativa conservadora do montante de despesas pertinentes durante o ano, mas que não está em conformidade com as disposições contratuais e regulamentares em vigor na data em que os pagamentos foram realizados.

[29] Ver o RAA da DG INTPA relativo a 2020, p. 37.

44 A DG INTPA está também a trabalhar para melhorar a qualidade dos seus dados de cálculo da capacidade corretiva. Em 2020, prosseguiu as suas atividades de formação e de sensibilização sobre as recuperações e a qualidade dos dados contabilísticos[30]. Tal como em anos anteriores, a DG INTPA efetuou controlos direcionados às ordens de cobrança para corrigir as discrepâncias detetadas. O Tribunal examinou o cálculo da capacidade corretiva para 2020. Tendo testado 54% (em valor) da população total de recuperações, o Tribunal não detetou erros na amostra.

45 A fim de melhorar ainda mais a coerência da Comissão na comunicação de informações financeiras entre as DG, foi criado em 2020 um "painel de resultados financeiros", composto por seis indicadores[31]. Dois destes indicadores, designadamente a "*absorção global das autorizações*" e os "pagamentos dentro do prazo", eram aplicáveis ao FED e aos fundos fiduciários em 2020. No caso da "*absorção global das autorizações*", a DG INTPA alcançou um resultado de 95% para o orçamento da UE e de 94% para o FED. No que diz respeito aos "pagamentos dentro do prazo", atingiu 98% para o orçamento da UE e 97% para o FED.

---

[30] Formação específica do pessoal local das delegações da UE sobre as orientações para a introdução de ordens de cobrança.

[31] O painel de resultados financeiros é um conjunto de seis indicadores financeiros normalizados para a Comissão Europeia no seu conjunto. O seu objetivo é avaliar comparativamente cada serviço da Comissão. Os indicadores são: 1) execução das *dotações de autorização*, 2) execução das previsões das *dotações de autorização*, 3) execução das *dotações de pagamento*, 4) execução das previsões das *dotações de pagamento*, 5) *absorção global das autorizações*, 6) pagamentos dentro do prazo.

Conclusão e recomendações

Conclusão

46 Globalmente, as provas de auditoria indicam que as contas dos FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2020 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira, bem como os resultados das suas operações, fluxos de caixa e variação da situação líquida relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro e com as regras contabilísticas adotadas pelo contabilista.

47 As provas globais de auditoria indicam que, no que se refere ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2020:

a) as receitas dos FED não estavam afetadas por um nível significativo de erros;

b) as operações de pagamento dos FED estavam afetadas por um nível significativo de erros (ver pontos ***18*** a ***24***). O Tribunal estima que o nível de erro se situe em 3,8% com base nos seus testes das operações (ver ***anexo I***).

Recomendações

48 As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às seis recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2017[32], das quais cinco foram totalmente executadas[33] e uma foi executada na maior parte dos aspetos pela DG INTPA, são apresentadas no ***anexo IV***.

49 São também apresentadas as constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às recomendações formuladas nos Relatórios Anuais relativos a 2018 e 2019[34] que deviam ser executadas até 2020. O Tribunal considera que as duas recomendações formuladas em 2018 foram executadas em alguns aspetos e que a recomendação 2 do Relatório Anual relativo a 2019 não foi executada.

50 Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2020, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 1 – Acesso completo e oportuno aos documentos

Tomar medidas para que as organizações internacionais facultem ao Tribunal um acesso completo, ilimitado e oportuno aos documentos necessários ao desempenho das suas funções em conformidade com o TFUE, e não apenas em formato de leitura (ver ponto ***26***).

Prazo: até ao final de 2021

---

[32] O Tribunal selecionou o seu relatório anual relativo a 2017 para realizar a análise de seguimento deste ano uma vez que, normalmente, já decorreu tempo suficiente para a Comissão ter aplicado as recomendações.

[33] O objetivo desta análise foi verificar se foram tomadas medidas corretivas em resposta às recomendações do Tribunal. Não visava avaliar a eficácia da sua execução.

[34] As duas recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2018 e a recomendação 2 do Relatório Anual relativo a 2019 tinham de ser executadas até ao final de 2020, pelo que são apresentadas no ***anexo III***.

Recomendação 2 – Reservas para todos os domínios de risco elevado

Emitir reservas em relação a todos os domínios em que se detete um nível de risco elevado, independentemente da parte que representem na totalidade das despesas e do seu impacto financeiro (ver ponto ***41***)[35].

Prazo: até à publicação do RAA relativo a 2021

Recomendação 3 – Comunicação, pelo contratante responsável pela TER, de suspeitas de fraude

Estabelecer a obrigação de o contratante responsável pelo estudo sobre a TER comunicar à Comissão qualquer suspeita de fraude contra o orçamento da UE detetada durante os seus trabalhos relativos ao estudo sobre a TER (ver ponto ***38***).

Prazo: até ao final de 2022

[35] Esta recomendação foi igualmente incluída no Relatório Anual sobre o FED relativo a 2019. O seu prazo de execução era "até à publicação do RAA da DG INTPA relativo a 2020".

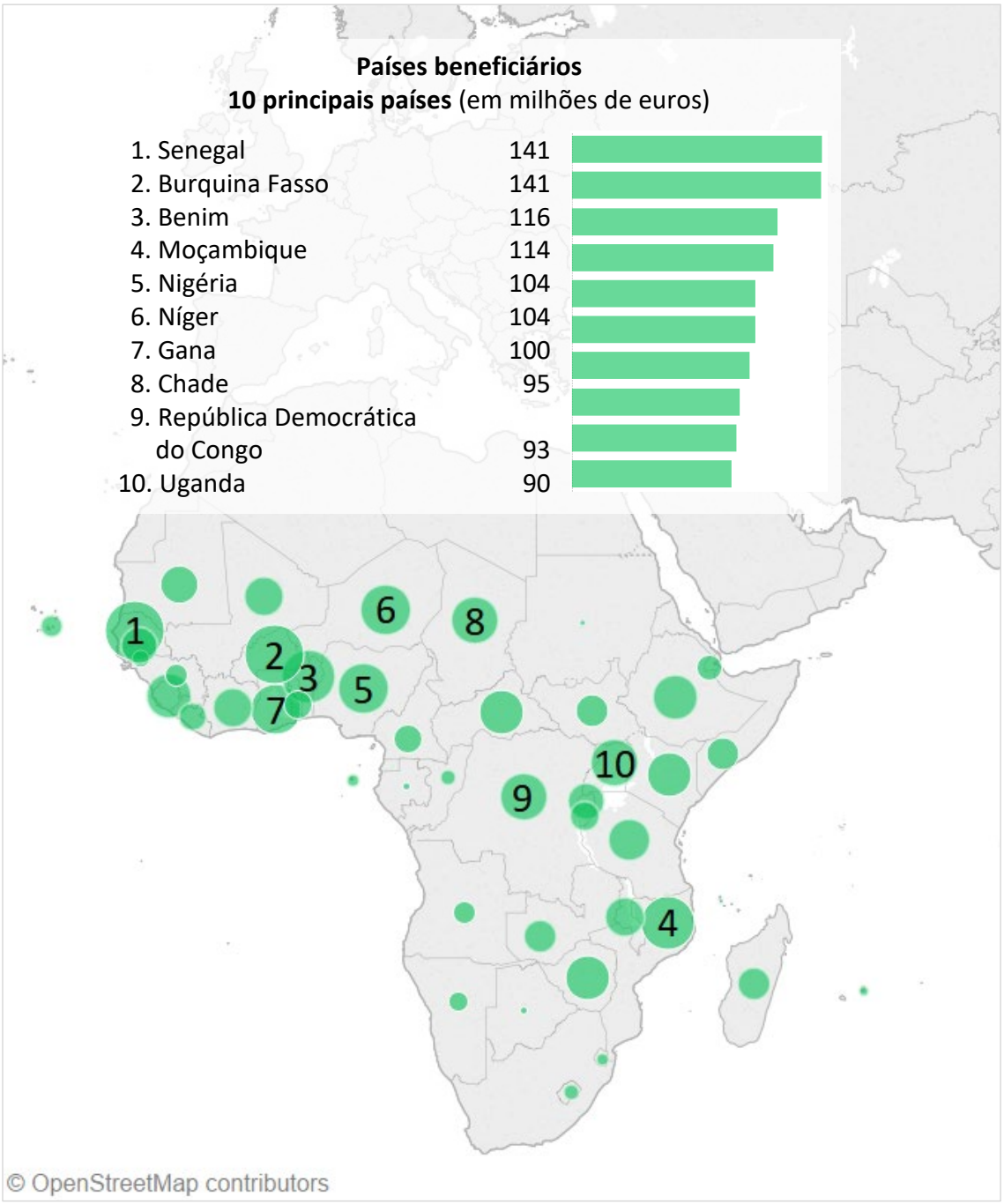
Anexos

Anexo I – Resultados dos testes das operações no domínio dos FED

	2020	2019
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações:	**140**	140
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	**3,8%**	3,5%
Limite superior de erro	5,8%	
Limite inferior de erro	1,8%	

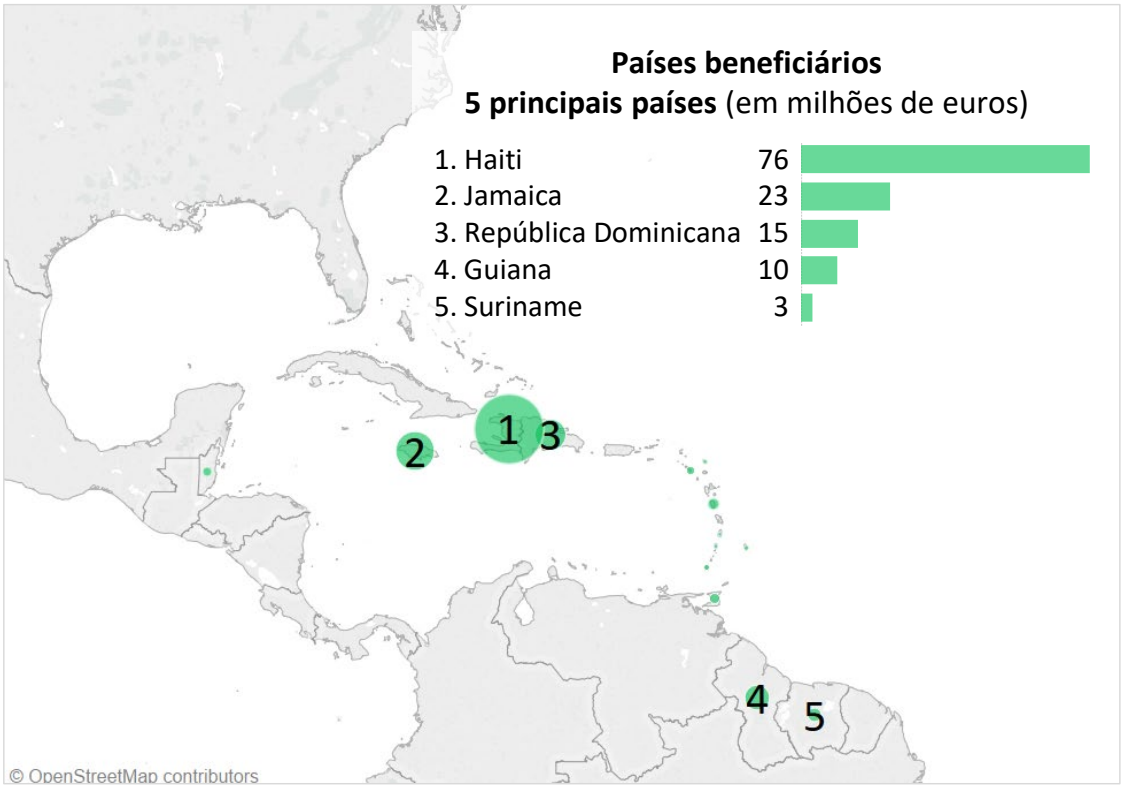
Anexo II – Pagamentos dos FED em 2020 por região principal

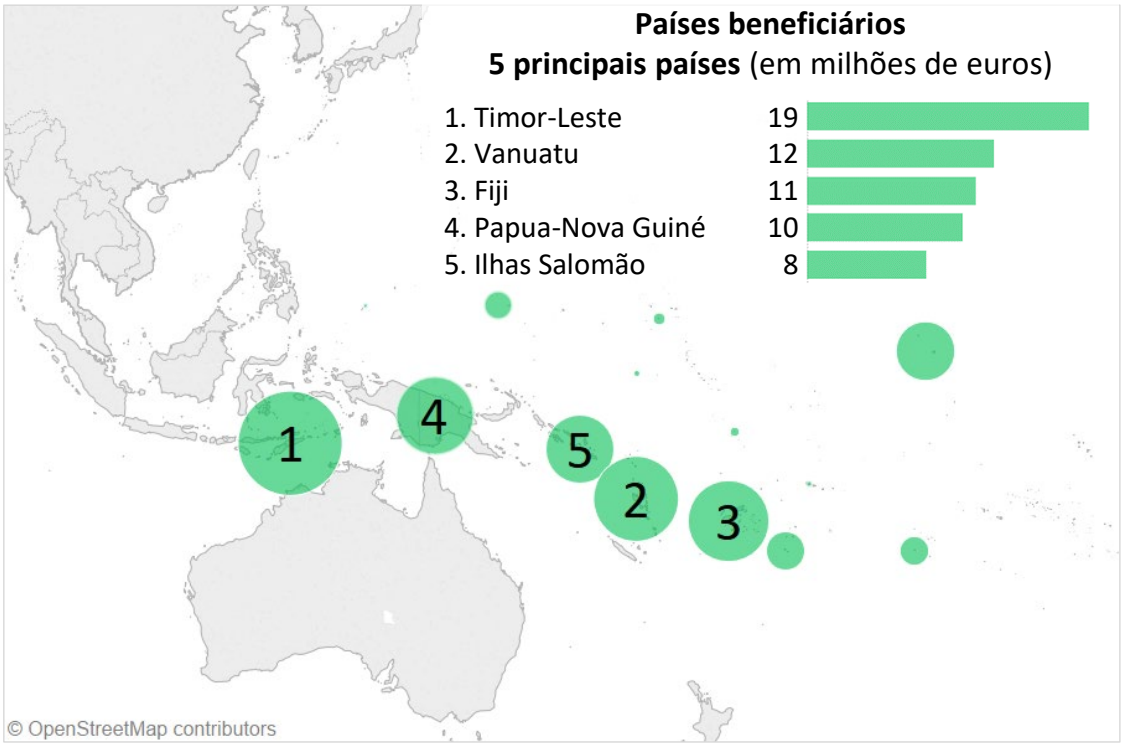
Pagamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento – África



Fonte: Mapa de fundo proveniente dos contribuidores para o © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Pagamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento – Caraíbas e Pacífico





Fonte: Mapa de fundo proveniente dos contribuidores para o © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Anexo III – Balanço da execução dos planos de ação

Plano de ação de 2018		Situação para o Relatório Anual relativo a 2020 (abril de 2021)	
A.1	Simplificar e clarificar os procedimentos e as condições contratuais aplicáveis às subvenções.	🔵	em curso
A.2	Manter a sensibilização para os erros frequentes na gestão financeira e documental na execução dos contratos de subvenção.	🟢	executada
B.1	Desenvolver uma estratégia para reduzir a utilização do orçamento-programa e promover alternativas, tendo em vista a simplificação e a relação custo-eficácia.	🟢	anulada (considerada executada)
B.2	Executar o "Roteiro para o reforço dos controlos no âmbito dos orçamentos-programa".	⚫	anulada
C.1	Reforçar o mandato da unidade de ponto focal A3 para a coordenação das relações com as organizações internacionais a todos os níveis (incluindo as relações de controlo).	⚫	anulada
C.2	Trabalhar no sentido de utilizar os cadernos de encargos para a verificação das despesas: para verificação das despesas efetuadas pelas organizações internacionais no âmbito da gestão indireta.	🟢	executada
C.3	Prosseguir e reforçar a cooperação com organizações internacionais com vista a uma redução sustentável dos erros.	🟢	executada
C.4	Adaptar os cadernos de encargos das avaliações por pilares aos requisitos da revisão do Regulamento Financeiro.	🟢	executada
C.5	Introduzir um quadro eficaz, também em termos de custos, para a avaliação e aceitação das práticas de contabilidade de custos.	⚪	não executada (fundida com a ação D2)
C.6	Introduzir progressivamente a confiança mútua nas auditorias às operações em regime de gestão indireta com, pelo menos, dois parceiros principais das organizações internacionais.	🟢	parcialmente executada (fundida com a ação D1)
D.1	Aumentar a coerência e consistência do funcionamento das tarefas de auditoria e verificação.	🟢	executada
D.2	Clarificar e promover a utilização de opções de custos simplificadas (nova ação 2018).	🟢	executada
D.3	Clarificar e promover a utilização de financiamento baseado nos resultados (nova ação 2018).	🔵	em curso

Plano de ação de 2019			
A.1	Simplificar e clarificar os procedimentos e as condições contratuais aplicáveis às subvenções.	●	em curso
A.2	Manter a sensibilização para os erros frequentes na gestão financeira e documental na execução dos contratos de subvenção.	●	executada
B.1	Desenvolver uma estratégia para reduzir a utilização do orçamento-programa e promover alternativas, tendo em vista a simplificação e a relação custo-eficácia.	●	executada
C.2	Trabalhar no sentido de utilizar os cadernos de encargos para a verificação das despesas: para verificação das despesas efetuadas pelas organizações internacionais no âmbito da gestão indireta.	●	executada
C.3	Prosseguir e reforçar a cooperação com organizações internacionais com vista a uma redução sustentável dos erros.	●	executada
D.1	Aumentar a coerência e consistência do funcionamento das tarefas de auditoria e verificação.	●	executada
D.2	Clarificar e promover a utilização de opções de custos simplificadas.	●	executada
D.3	Clarificar e promover a utilização de financiamento baseado nos resultados.	●	em curso
D.4	Melhorar a metodologia e o manual do estudo sobre a TER (nova ação 2019).	●	executada

Plano de ação de 2020			
A.1	Simplificar e clarificar os procedimentos e as condições contratuais aplicáveis às subvenções.	●	em curso
A.2	Manter a sensibilização para os erros frequentes na gestão financeira e documental na execução dos contratos de subvenção.	●	executada
B.1	Prosseguir e reforçar a cooperação com organizações internacionais com vista a uma redução sustentável dos erros.	●	executada
C.1	Clarificar e promover a utilização de financiamento baseado nos resultados.	●	em curso
C.2	Melhorar a metodologia e o manual do estudo sobre a TER (nova ação baseada na ação D4 do plano de ação de 2019).	●	executada
C.3	Reduzir o apuramento excessivo de pré-financiamentos (nova ação).	●	em curso
C.4	Realizar uma avaliação da utilização dos cadernos de encargos para verificação das despesas (nova ação).	●	em curso

Fonte: Planos de ação da Comissão Europeia de 2018, 2019 e 2020.

Anexo IV – Seguimento das recomendações

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	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 1** Acompanhar de perto a realização do estudo sobre a TER, em particular verificar se as decisões de confiar totalmente nos controlos anteriores seguem plenamente a metodologia e são justificadas.	X[36]					
	Recomendação 2 Divulgar novamente no RAA as limitações do estudo sobre a TER.	X[37]					
	Recomendação 3 Adotar medidas decisivas para fazer aplicar efetivamente a orientação sobre a aceitação das despesas a fim de evitar apuramentos excessivos.		X				

[36] A fim de evitar confiar totalmente nos controlos anteriores de um grande número de operações, a Comissão forneceu ao contratante responsável pela TER orientações em 2018 e instruções adicionais em 2019.

[37] A DG INTPA divulga as limitações do estudo sobre a TER no seu RAA.

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			
	Recomendação 4 Tomar medidas para garantir que apenas os custos incorridos são aceites como despesas no que se refere às operações do Fundo Fiduciário para as Infraestruturas em África.	X[38]					
	Recomendação 5 Estabelecer um ICD para verificar a que datas remontam as contribuições antecipadas pagas aos fundos fiduciários.	X[39]					
	Recomendação 6 Propor uma solução pertinente para as incoerências dos FED em termos orçamentais e de prestação de contas, no âmbito dos estudos atuais das disposições após o acordo de Cotonu.	X[40]					

[38] Por um lado, a Comissão efetuou correções aos contratos em curso, considerando como despesas aceites apenas os custos incorridos; por outro lado, a Comissão tomou medidas para evitar a aceitação de autorizações e estimativas comunicadas como despesas nas demonstrações financeiras do Fundo Fiduciário para as Infraestruturas em África.

[39] O envelhecimento das contribuições antecipadas para os fundos fiduciários é acompanhado através do saldo de envelhecimento elaborado pela DG BUDG e das contribuições líquidas apresentadas nas contas anuais do fundo fiduciário.

[40] A Comissão apresentou uma proposta para um novo Regulamento IVCDCI – Europa Global, que inclui a integração do FED no orçamento geral da UE e, por conseguinte, também permite ao Parlamento Europeu supervisionar a assistência do FED aos países ACP.

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			
2018	**Recomendação 1** Tomar medidas para reforçar a obrigação de as organizações internacionais transmitirem ao Tribunal, a pedido deste, quaisquer documentos ou informações de que este precise para desempenhar a sua função, como previsto no TFUE.			X			
	Recomendação 2 Melhorar a metodologia e o manual do estudo sobre a TER para fornecerem orientações mais exaustivas sobre as questões assinaladas no presente relatório, proporcionando assim o apoio adequado à avaliação dos riscos realizada pela DG DEVCO relativamente às reservas.			X			
2019	**Recomendação 2** Emitir reservas em relação a todos os domínios em que se detete um nível de risco elevado, independentemente da parte que representem na totalidade das despesas e do seu impacto financeiro.				X		

Fonte: TCE.

Respostas da Comissão Europeia ao Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2020

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2020 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«RELATÓRIO ANUAL SOBRE AS ATIVIDADES FINANCIADAS PELOS OITAVO, NONO, DÉCIMO E DÉCIMO PRIMEIRO FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO»

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

Despesas

Caixa 5:

- **Despesas não efetuadas: sobredeclaração das despesas**

A Comissão reconhece a constatação de que se ficou a dever a um erro material cometido pelo supervisor do contratante, que é o principal responsável pelo controlo das medições e quantidades relativas às obras realizadas. A Comissão salienta que é efetuada uma análise final após a apresentação do apuramento final das contas no final do contrato de execução de obras.

- **Despesas efetuadas fora do período de elegibilidade**

A Comissão reconhece a conclusão, mas gostaria de salientar o facto de os contratos do Mecanismo de Monitorização do Cessar-Fogo e das Disposições de Segurança Transitórias fazerem parte de um projeto mais vasto e de o seguro anual ter sido renovado no momento da alteração relativa à prorrogação.
Dada a natureza das ações do Mecanismo de Apoio à Paz em África, existe continuidade entre uma ação e a ação seguinte. A lógica subjacente é que a parte do seguro que vai além do período de elegibilidade do contrato incluído na amostra beneficiará o contrato seguinte.

- **Erro de contratação pública - falta de transparência num procedimento de contratação pública**

A Comissão reconhece a constatação e gostaria de salientar que a realidade no terreno pode, por vezes, exigir decisões urgentes necessárias para o êxito operacional do procedimento de concurso.

- **Custos inelegíveis imputados ao projeto**

A Comissão reconhece este erro de contabilidade, mas sublinha que os erros na compensação excessiva são normalmente corrigidos no final do contrato.

26. A Comissão gostaria de salientar que existem disposições contratuais nos acordos de contribuição e de delegação com organizações internacionais que abrangem o acesso aos documentos. A Comissão continuará a chamar a atenção das organizações parceiras para a necessidade de fornecer ao TCE as informações necessárias.

Estudo de 2020 sobre a taxa de erro residual (TER)

31. O estudo sobre a TER é um elemento importante no qual o Diretor Geral baseia a sua declaração de fiabilidade, mas **não constitui a única fonte de garantia**. A DG INTPA dispõe de um **quadro de controlo interno e de uma estratégia de controlo abrangentes** que englobam todo o ciclo de execução. Tal como descrito no seu relatório anual de atividades, todos os elementos do quadro de controlo servem de **base para a garantia**.

33. A Comissão não considera nem nunca considerou o estudo sobre a TER como um trabalho de garantia de fiabilidade nem como uma auditoria. Serve um objetivo específico e assenta numa metodologia distinta.

Tal é divulgado no estudo sobre a TER e no relatório anual de atividades da DG INTPA, que apresenta **informações completas de gestão** de **forma verdadeira e equitativa**. A Comissão considera que o estudo não está sujeito a limitações que possam conduzir a uma subestimação dos erros.

34. A Comissão considera que a TER é adequada à sua finalidade e altamente representativa.

A Comissão nota que:

- Existe de facto um **acordo-quadro abrangente entre as organizações das Nações Unidas e a Comissão Europeia** que enquadra os controlos no âmbito das verificações.
- Quando o contratante não tem acesso aos documentos comprovativos necessários, gera-se um erro.
- O Regulamento Financeiro exige que as entidades encarregadas da execução dos fundos da UE em regime de gestão indireta demonstrem um nível de gestão financeira e de **proteção dos interesses financeiros da UE** equivalente ao da Comissão. Tal é verificado através da realização de uma avaliação por pilares *ex ante* da entidade.

No que diz respeito à **confiança depositada em trabalhos de controlo anteriores**, as **disposições do FAFA** não devem ser interpretadas pelo contratante responsável pela TER como uma limitação a novos testes substantivos no âmbito do estudo sobre a TER.
Vários erros comunicados dizem respeito a operações em que se realizaram trabalhos de verificação anteriores, mas em que os erros detetados seriam suscetíveis de ter sido reproduzidos na população não testada. Por conseguinte, o risco de comunicação insuficiente de erros em tais operações é substancialmente reduzido.

35. A Comissão considera que **se deve evitar uma confiança excessiva nos trabalhos de controlo anteriores realizados por outros auditores** e que, no caso do estudo sobre a TER de 2020, não houve uma confiança excessiva.

Só se pode **confiar plenamente** no trabalho realizado por auditores qualificados no âmbito do contrato-quadro de auditoria assinado pela Comissão ou no trabalho realizado pelo TCE. A plena confiança numa operação individual significa que não são exigidos controlos substantivos para essa operação. No entanto, continuam a ser aplicáveis todos os outros procedimentos. A percentagem de casos em que se verificou uma confiança total diminuiu para 17 % em 2020, contra 20 % em 2019.

Os controlos realizados em caso de **confiança parcial** são mais extensos e incluem controlos substantivos, e o objetivo é isolar o erro sempre que possível.

36. O objetivo da TER é proporcionar uma **taxa de erro representativa para a totalidade da população** do FED. Concentrar-se nas zonas de alto risco desta população não conduziria a este resultado. É por esse motivo que a amostra utilizada para determinar a TER é selecionada com base na amostragem por unidade monetária. Isto significa que a probabilidade de um contrato encerrado no período selecionado é exatamente proporcional ao seu valor. Isto permite que os resultados do estudo sobre a TER sejam considerados representativos de todos os contratos encerrados da INTPA.

O risco mais elevado de erro relacionado com contratos de subvenção e acordos de contribuição com organizações internacionais reflete-se no número significativo de procedimentos de controlo de

verificação realizados durante a vigência do contrato. É importante salientar que são aplicados procedimentos de controlo adicionais em relação a todas as operações relativas a convenções de subvenção e de contribuição, incluindo as que são objeto de **confiança total ou parcial**. Com efeito, são frequentemente comunicados erros em relação a operações em que existe confiança.

A redução do número de **operações menos propensas a erros** (por exemplo, apoio orçamental) seria contrária ao objetivo do estudo sobre a TER.

37. A Comissão não considera que as **estimativas** sejam um «fator importante que distorce a TER». Tal como comunicado pela Comissão já em 2019, as estimativas são extremamente raras: em 2020, registaram-se sete casos deste tipo em mais de 412 operações incluídas na amostra. Em dois casos, tratava-se de contratos confidenciais; num caso, a delegação não estava operacional no país; em três casos, a organização já não existia, pelo que não pôde fornecer a documentação; noutro caso, a documentação foi destruída por um incêndio.

A decisão de estimar um erro não se baseia num mero caso de não apresentação da documentação. Tal dará origem a um erro de medição. Apenas é feita uma estimativa quando as circunstâncias específicas descritas no manual da TER, que não conferem uma ampla margem de apreciação, estão satisfeitas e devidamente documentadas.

A observação sobre o **prémio de risco** já foi levantada no relatório anual de 2019 sobre os FED e nas respostas respetivas da Comissão. O prémio de risco foi adotado pelas DG NEAR e INTPA no intuito de melhorar as disposições relativas à estimativa na metodologia da TER.

O **prémio de risco de 5 %** representa uma abordagem altamente prudencial, concebida para garantir que a taxa de erro não é subestimada.

38. A metodologia e o manual relativos à TER estabelecem que o contratante deve classificar os erros finais em dez categorias diferentes, uma das quais é **«Fraude e Irregularidades»**.

Além disso, todas as pessoas que trabalham para o atual contratante responsável pela TER têm o dever de comunicar suspeitas de fraude, em conformidade com os regulamentos relativos ao branqueamento de capitais. Por conseguinte, o contratante é obrigado por lei a assinalar a existência de atividades desse tipo.

39. Para além da introdução da **regra «de minimis» para as reservas**, a metodologia para determinar se devem ser emitidas reservas devido a taxas de erro não sofreu alterações no período decorrido entre o RAA de 2017 e o RAA de 2019. A inexistência de reservas no RAA de 2020 não representa uma restrição do âmbito das reservas, mas sim o resultado de uma aplicação rigorosa da metodologia.

40. O estudo sobre a TER é um dos vários instrumentos do processo de reforço das garantias. As limitações são bem conhecidas da Comissão, que as tem em consideração quando da avaliação dos pontos fortes e dos pontos fracos do seu sistema de gestão. A Comissão considera que todos estes elementos, considerados em conjunto, garantem que o Relatório Anual de Atividades da DG INTPA dá uma imagem verdadeira e fiel das informações de gestão.

41. A Comissão considera que deve continuar a aplicar-se a **regra «de minimis»** para a emissão de **reservas** nos relatórios anuais de atividades (RAA) dos Diretores-Gerais. Esta regra tem por objetivo concentrar o número de reservas apenas nas que são significativas, mantendo simultaneamente a transparência dos relatórios sobre a gestão.

As reservas relacionadas com casos com uma taxa de erro residual acima do limiar de materialidade de 2 % não são consideradas substanciais para segmentos que representam menos de 5 % dos pagamentos totais do departamento e que têm um impacto financeiro inferior a 5 milhões de EUR. Por conseguinte, as **reservas quantificadas** que não excedam ambos os limiares não são necessárias.

Ao decidir sobre a **inexistência de reservas**, todos os serviços da Comissão procedem a uma análise exaustiva de todos os aspetos da garantia, aplicando simultaneamente todas as orientações e instruções dos serviços centrais da Comissão.

Não obstante, a **plena transparência** dos relatórios sobre a gestão continua a ser garantida, sendo os casos em que a regra foi aplicada devidamente mencionados no RAA. Esses casos estão a ser acompanhados de perto.

Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que a DG INTPA dá uma **no seu RAA uma imagem verdadeira e fiel dos seus próprios riscos** e que a introdução da regra «de minimis» não afeta negativamente a sua avaliação global da gestão financeira nem a sua declaração de fiabilidade.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Recomendações

49. A Comissão sublinha que, embora as duas recomendações de 2018 não sejam integralmente aplicadas, a DG INTPA continua a tomar medidas para resolver as questões identificadas pelo TCE relacionadas com o estudo sobre a TER e a cooperação com organizações internacionais no contexto do exercício de declaração de fiabilidade atual e anterior (ver também a resposta da Comissão à recomendação 1). A Comissão observa que a Recomendação 2 do Relatório Anual de 2019 do TCE não foi executada por não ter sido aceite.

Recomendação 1

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão continuará a chamar a atenção das organizações parceiras para a necessidade de fornecer ao TCE os documentos ou as informações necessários ao desempenho da sua função. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 26.

Recomendação 2

A Comissão não aceita esta recomendação.

Desde o exercício financeiro de 2019, foi introduzida uma regra «de minimis» para a emissão de reservas nos relatórios anuais de atividades (RAA) dos Diretores-Gerais. Esta regra tem por objetivo concentrar o número de reservas apenas nas que são significativas, mantendo simultaneamente a transparência dos relatórios sobre a gestão.

Não obstante, a plena transparência dos relatórios sobre a gestão continua a ser garantida (sendo os casos em que a regra foi aplicada devidamente mencionados no RAA). Ver também a resposta da Comissão ao ponto 41.

Recomendação 3

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão analisará a possibilidade de introduzir, na metodologia da TER ou no caderno de encargos, uma disposição destinada a formalizar a comunicação de suspeitas de riscos de fraude à Comissão, ao nível apropriado.

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 que é propriedade da UE está coberto pela licença Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário salvaguardar o respeito por direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta anula a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

Capítulo 6 – Caixa 6.3

© Grupo ABACO

Capítulo 8 – Anexo 8.1, FED – Anexo II:

Mapa de fundo proveniente dos contribuidores para o © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE, não sendo permitido reutilizá-los.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

QJ-AL-21-001-PT-N

O Tribunal de Contas Europeu auditou as receitas e despesas do orçamento da UE e apresenta uma opinião sobre a fiabilidade das contas anuais e a conformidade das operações relativas às receitas e despesas com as regras e regulamentação aplicáveis.

TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Serviço das Publicações
da União Europeia

ISBN 978-92-847-6262-0