2021

Relatórios Anuais

- **sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2021**
- **sobre as atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2021**

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, 2022

PDF ISBN 978-92-847-8357-1 ISSN 2600-1691 doi:10.2865/324274 QJ-AL-22-001-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 7 e 14 de julho de 2022, adotou os seus

RELATÓRIOS ANUAIS
relativos ao exercício de 2021

Os relatórios, acompanhados das respostas das instituições às observações do Tribunal, foram enviados às autoridades responsáveis pela quitação e às outras instituições.

À data de adoção dos presentes relatórios, os Membros do Tribunal de Contas Europeu eram:

Klaus-Heiner Lehne (Presidente), Ladislav Balko, Lazaros S. Lazarou, Pietro Russo, Baudilio Tomé Muguruza, Iliana Ivanova, Nikolaos Milionis, Bettina Jakobsen, 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, Marek Opiola e Jorg Kristijan Petrovič

Índice

	Página
Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2021	**5**
Respostas das instituições ao Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2021	**292**
Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos 8º, 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2021	**367**
Respostas da Comissão Europeia ao Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos 8º, 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2021	**403**

Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2021

Índice

		Página
Introdução geral		7
Capítulo 1	Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio	10
Capítulo 2	Gestão orçamental e financeira	59
Capítulo 3	Receitas	97
Capítulo 4	Mercado único, inovação e digital	120
Capítulo 5	Coesão, resiliência e valores	143
Capítulo 6	Recursos naturais e ambiente	188
Capítulo 7	Migração e gestão das fronteiras Segurança e defesa	215
Capítulo 8	Vizinhança e mundo	234
Capítulo 9	Administração pública europeia	255
Capítulo 10	Mecanismo de Recuperação e Resiliência	269
Respostas das instituições		292

Introdução

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. Todos estes documentos estão disponíveis no sítio Web do TCE.

0.2. O orçamento geral da UE é adotado anualmente pelo Conselho da União Europeia e pelo Parlamento Europeu. Em maio de 2020, o Conselho da União Europeia adotou o Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE), um instrumento temporário criado em resposta ao impacto socioeconómico da pandemia de COVID-19 e financiado através da emissão de obrigações. O IRUE financia o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)[3], que representa cerca de 90% do total financiado por este instrumento, bem como vários programas ao abrigo das rubricas do QFP para o período de 2021-2027. O financiamento é utilizado em conformidade com regras setoriais específicas.

0.3. Tanto o orçamento geral da UE como o financiamento do IRUE estão sujeitos ao *procedimento de quitação*, através do qual o Parlamento, deliberando sob recomendação do Conselho, decide se a Comissão Europeia exerceu satisfatoriamente as suas atribuições orçamentais. O Relatório Anual do Tribunal, em articulação com outros produtos seus se adequado, constitui uma base para o procedimento de quitação. Quando publicado, o Tribunal envia o Relatório Anual aos Parlamentos nacionais dos Estados-Membros, ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

---

[1] O TCE foi consagrado como instituição pelo artigo 13º do Tratado da União Europeia, também conhecido como Tratado de Maastricht. Foi, porém, instituído pela primeira vez como o novo organismo comunitário responsável pela função de auditoria externa pelo Tratado de Bruxelas de 1977.

[2] Artigos 285º a 287º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

[3] Regulamento (UE) 2021/241 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

0.4. O Relatório Anual do Tribunal relativo a 2021 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*[4], enquanto a segunda abrange a prestação de informações pelo Tribunal sobre o desempenho orçamental da UE no final de 2021[5].

0.5. O elemento central do Relatório Anual 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 os domínios importantes das despesas do orçamento da União.

0.6. 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 rubricas do *Quadro Financeiro Plurianual (QFP)* para 2021-2027, 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;

— o ***capítulo 10*** apresenta, pela primeira vez, os resultados dos trabalhos do Tribunal sobre a legalidade e regularidade das operações do MRR, bem como o método da auditoria.

---

[4] Em seguida, nos ***capítulos 1*** a ***10***, o Tribunal utiliza o termo "regularidade" com o mesmo significado que "legalidade e regularidade".

[5] "Relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2021".

0.7. 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.

0.8. 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. Os termos definidos no glossário surgem em *itálico* quando ocorrem pela primeira vez em cada capítulo.

0.9. 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.

0.10. 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 de Contas Europeu enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório do auditor independente	I.-XL.
Introdução	1.1.-1.7.
Papel do Tribunal de Contas Europeu	1.1.-1.5.
As despesas da UE são um instrumento importante para a concretização dos objetivos políticos	1.6.-1.7.
Constatações de auditoria relativas ao exercício de 2021	1.8.-1.46.
Fiabilidade das contas	1.8.-1.11.
As contas não estavam afetadas por distorções materiais	1.8.-1.10.
Principais questões de auditoria relativas às demonstrações financeiras de 2021	1.11.
Regularidade das operações	1.12.-1.32.
A auditoria do Tribunal abrange as operações de receitas e despesas subjacentes às contas	1.13.-1.17.
Os erros continuam presentes em tipos específicos de despesas	1.18.
A complexidade das regras e a forma de desembolso dos fundos da UE têm impacto sobre o risco de erro	1.19.-1.32.
Informações da Comissão sobre regularidade	1.33.-1.46.
A estimativa de erro da Comissão é inferior ao intervalo estimado pelo Tribunal	1.35.-1.39.
É provável que a avaliação dos riscos realizada pela Comissão subestime o nível de risco	1.40.-1.41.
A comunicação de informações da Comissão sobre correções financeiras e recuperações melhorou, mas a apresentação pode levar a mal-entendidos	1.42.-1.45.
Não é claro qual o impacto do procedimento de salvaguarda do Estado de direito na regularidade das despesas de 2021	1.46.

O Tribunal comunica os casos de suspeita de fraude ao OLAF e à Procuradoria Europeia **1.47.-1.53.**

Conclusões **1.54.-1.58.**

Resultados da auditoria **1.55.-1.58.**

Anexos

Anexo 1.1 – Abordagem e metodologia da auditoria

Declaração de Fiabilidade do Tribunal de Contas Europeu 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 2021, aprovadas pela Comissão em 28 de junho de 2022;

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 2021 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.

---

[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.

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 2021 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Despesas

IV. Em relação a 2021, o Tribunal emite duas opiniões separadas sobre a legalidade e regularidade das despesas, devido ao facto de o *Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)* ser um instrumento temporário executado e financiado de um modo fundamentalmente diferente das despesas orçamentais normais ao abrigo do quadro financeiro plurianual (QFP).

Opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas orçamentais

V. 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 orçamentais, as despesas orçamentais aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2021 estão materialmente afetadas por erros.

Opinião sobre a legalidade e regularidade das despesas do MRR

VI. Na opinião do Tribunal, as despesas do MRR aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2021 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Elementos em que se baseia a opinião

VII. O Tribunal efetuou a sua auditoria em conformidade com as Normas Internacionais de Auditoria e os códigos deontológicos da Federação Internacional de Contabilistas (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. Nessa secção, são também dadas mais informações acerca dos elementos em que se baseia a opinião do Tribunal sobre as receitas (ver ponto ***XXXV***) e sobre as despesas do MRR (ver ponto ***XXXVII***). 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 orçamentais

VIII. O nível global de erro estimado pelo Tribunal para as despesas orçamentais aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2021 é de 3,0%. Uma proporção substancial destas despesas está materialmente afetada por erros. Trata-se sobretudo de despesas baseadas em reembolsos, que apresentam um nível de erro estimado de 4,7%. Este tipo de despesas aumentou para 90,1 mil milhões de euros em 2021, o que representa 63,2% 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.

Principais questões de auditoria

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

IX. O balanço da UE inclui um passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal no montante de 122,5 mil milhões de euros no final de 2021 (2020: 116,0 mil milhões), o que representa quase um quarto do passivo total desse exercício, que ascende a 496,4 mil milhões de euros (2020: 313,5 mil milhões de euros).

X. 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 109,7 mil milhões de euros (2020: 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.

XI. 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

[3] São dadas mais informações nos pontos ***1.22*** a ***1.27*** do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2021.

da UE, bem como pressupostos sobre as condições económicas futuras. Estes parâmetros e pressupostos são igualmente avaliados pelos consultores atuariais da Comissão.

XII. O aumento do passivo relativo às pensões em 2021 deve-se principalmente à diminuição da taxa de desconto nominal, que é afetada por uma redução das taxas de juro mundiais[4].

XIII. 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 10,3 mil milhões de euros no final de 2021 (2020: 12,9 mil milhões de euros). 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).

XIV. 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 peritos atuariais externos independentes. 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.

XV. 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.

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

XVI. No final de 2021, o valor estimado das despesas elegíveis incorridas e devidas aos beneficiários, mas ainda não declaradas, ascendia a 129,9 mil milhões de euros (2020: 107,8 mil milhões de euros). Estes montantes foram registados como despesas acrescidas[5].

XVII. O aumento desta estimativa diz principalmente respeito ao MRR, que é o elemento central do *Instrumento de Recuperação da União Europeia* (IRUE), o instrumento temporário de recuperação que visa ajudar a reparar os danos económicos e sociais imediatos causados pela pandemia de COVID-19. Os

[4] Contas Anuais da UE de 2021, nota 2.9.

[5] Incluem encargos acrescidos do lado do passivo do balanço no valor de 77,8 mil milhões de euros e, do lado do ativo, 52,1 mil milhões de euros que reduzem o valor dos pré-financiamentos.

pagamentos aos Estados-Membros ao abrigo deste mecanismo seguem um perfil predefinido de prestações até 2026. No final de 2021, as despesas acumuladas do MRR ascendiam a 12,3 mil milhões de euros.

XVIII. 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 das despesas. 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, junto dos serviços de contabilidade da Comissão, sobre a metodologia geral de elaboração dessas estimativas.

XIX. 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 gerados pelo processo de saída do Reino Unido

XX. Em 1 de fevereiro de 2020, o Reino Unido deixou de ser um Estado-Membro da UE. Nos termos do acordo de saída, o Reino Unido comprometeu-se a honrar todas as obrigações financeiras no âmbito dos anteriores QFP 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.

XXI. 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, as contas da UE apresentavam um crédito líquido devido pelo Reino Unido de 41,8 mil milhões de euros (2020: 47,5 mil milhões de euros), dos quais se estima que 10,9 mil milhões de euros serão pagos nos 12 meses seguintes à data de relato.

XXII. O mecanismo de pagamento a aplicar às obrigações mútuas de ambas as partes ao abrigo do acordo de saída é estabelecido no artigo 148º ("Pagamentos após 2020") do mesmo. Em 2021, o montante comunicado como devido pelo Reino Unido nos termos do artigo 136º e dos artigos 140º a 147º foi de 11,9 mil milhões de euros. O total dos pagamentos recebidos do Reino Unido em 2021 ascendeu a 6,8 mil milhões de euros. O saldo remanescente no final do exercício, no montante de 5,1 mil milhões de euros, era pagável em cinco

prestações mensais iguais, de janeiro a maio de 2022, inclusive, em conformidade com o mecanismo estabelecido no artigo 148º do acordo de saída.

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

XXIV. O Tribunal conclui que a estimativa do ativo total reconhecido em relação ao processo de saída do Reino Unido é corretamente apresentada nas contas anuais consolidadas.

O Tribunal avaliou o impacto nas contas da invasão da Ucrânia pela Rússia

XXV. Em 24 de fevereiro de 2022, a Rússia invadiu a Ucrânia. Uma vez que a UE presta assistência à Ucrânia sob a forma de empréstimos e subvenções, o Tribunal avaliou os cálculos da Comissão relativos à exposição da União ao risco financeiro associado e a sua base subjacente, a fim de assegurar que as consequências deste acontecimento significativo foram devidamente refletidas nas contas da UE. A avaliação teve por base os cálculos do próprio Tribunal e os dados existentes sobre a matéria.

XXVI. O Tribunal conclui que o tratamento da invasão da Ucrânia pela Rússia como um acontecimento posterior à data do balanço sem lugar a ajustamento é adequado. O seu impacto foi divulgado de forma apropriada e corretamente apresentado nas contas anuais consolidadas.

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

XXVII. A pandemia de COVID-19 afetou gravemente as economias e as finanças públicas dos Estados-Membros. A Comissão Europeia mobilizou recursos substanciais para reforçar os setores da saúde pública dos Estados-Membros e atenuar o impacto socioeconómico da pandemia na UE. As medidas tomadas incluíram o financiamento de material médico urgente, a introdução de 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. Estas iniciativas tiveram um efeito significativo nas demonstrações financeiras.

XXVIII. No âmbito dos seus procedimentos normais de auditoria, o Tribunal auditou os ativos, os passivos, as receitas e as despesas, incluindo aqueles

relacionados com as medidas tomadas pela Comissão. O Tribunal conclui que são corretamente apresentados nas contas anuais consolidadas.

Outras questões

XXIX. 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

XXX. 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).

XXXI. 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.

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

XXXIII. 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

XXXIV. 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.

XXXV. 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. Existe o risco de os direitos aduaneiros não serem declarados ou serem declarados incorretamente às autoridades aduaneiras nacionais pelos importadores. Por conseguinte, os direitos de importação realmente cobrados ficam aquém do montante que, em teoria, deveria ser cobrado. Esta diferença é conhecida como "lacuna em termos de direitos aduaneiros". A opinião de auditoria do Tribunal relativa às receitas não tem em conta estes montantes objeto de evasão, que não são inscritos nos sistemas contabilísticos dos RPT dos Estados-Membros.

XXXVI. 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.

XXXVII. Este ano, pela primeira vez, o Tribunal examinou as despesas do MRR. Ao contrário de outras despesas orçamentais, que se baseiam no reembolso dos custos e/ou no cumprimento de condições, no âmbito do MRR a condição de pagamento é o cumprimento satisfatória de marcos ou metas predefinidos. Por conseguinte, o Tribunal examinou se a Comissão tinha reunido elementos de prova suficientes e adequados para apoiar a sua avaliação desta condição. O cumprimento de outras regras nacionais e da UE não faz parte desta avaliação.

XXXVIII. 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 esses 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.

XXXIX. 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.

XL. 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.

14 de julho de 2022

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 União Europeia (UE). Em conformidade com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)[6], 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[7];

d) formula pareceres sobre propostas de legislação com impacto na gestão financeira dos fundos da UE ou aspetos conexos.

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 aspetos de desempenho da execução do orçamento (*economia*, *eficiência* e *eficácia* das despesas) num relatório anual separado do seu Relatório Anual[8]. 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* subjacentes, incluindo as informações sobre a regularidade comunicadas pela Comissão;

---

[6] Artigos 285º a 287º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

[7] Em conformidade com o princípio da *boa gestão financeira*.

[8] 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 2021" e nos seus relatórios especiais relativos ao desempenho.

b) fornece informações sobre os casos de suspeita de fraude que comunica ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e à Procuradoria Europeia, bem como 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. Em 2021, o trabalho realizado pelo Tribunal abrangeu ainda o único pagamento realizado através do MRR (a Espanha)[9]. O MRR é a componente principal do IRUE[10], que tem como objetivo ajudar a recuperar do impacto provocado pela pandemia de COVID-19. Os resultados deste trabalho constituem a base da opinião do Tribunal sobre a regularidade das despesas do MRR em 2021. Este Mecanismo é um instrumento temporário executado e financiado de um modo fundamentalmente diferente das despesas orçamentais ao abrigo dos quadros financeiros plurianuais. Por conseguinte, o Tribunal decidiu dedicar um capítulo específico (***capítulo 10***) às despesas no âmbito deste Mecanismo, apresentando o seu método de auditoria, o contexto do seu trabalho e uma síntese das suas constatações e conclusões. Portanto, o capítulo 1 não abrange o MRR, centrando-se exclusivamente nas despesas do orçamento da UE incluídas nas rubricas 1 a 7 do quadro financeiro plurianual (QFP).

1.5. As restrições de viagem e de saúde pública decorrentes da COVID-19 continuaram a limitar a capacidade do Tribunal para 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 continuou a adaptar-se a esta situação e a transformar a forma como trabalha, realizando a maior parte do trabalho através de análises documentais e de entrevistas à distância às entidades auditadas. A não realização de controlos no local significa que subsiste um maior *risco de deteção*[11,12]. Não obstante, o Tribunal considera que os elementos de prova obtidos das entidades auditadas lhe permitiram completar e concluir o seu trabalho.

---

[9] Regulamento (UE) 2021/241 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

[10] Regulamento (UE) 2020/2094 do Conselho que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da crise da COVID-19.

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

[12] Ver ponto 1.4 do Relatório Anual relativo a 2020.

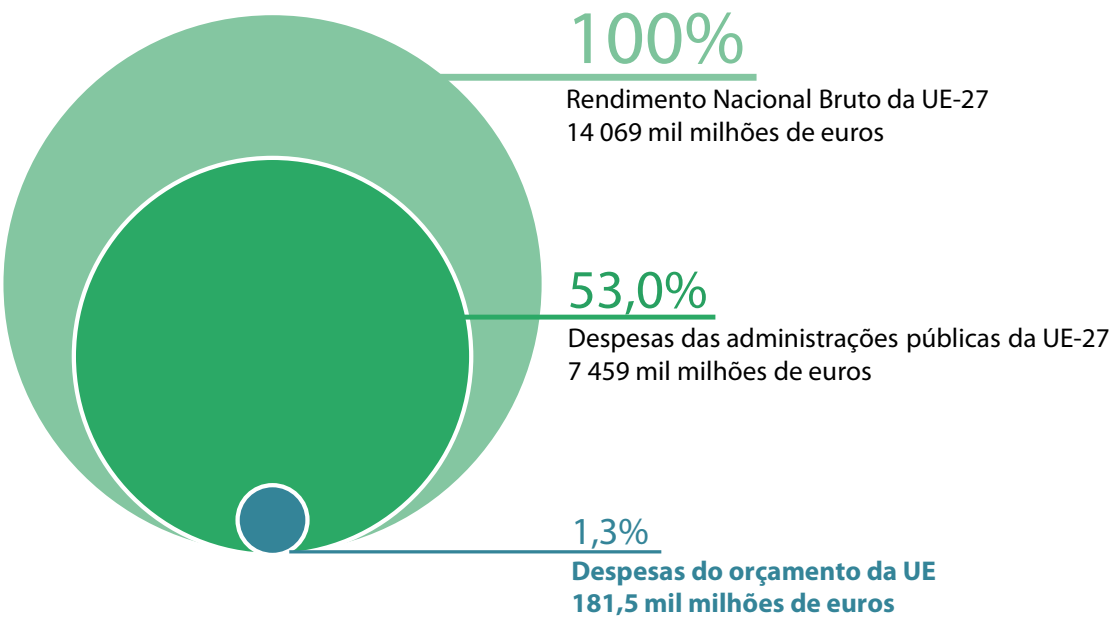
As despesas da UE são um instrumento importante para a concretização dos objetivos políticos

1.6. 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 2021, o total das despesas das administrações públicas dos Estados-Membros (7 459 mil milhões de euros) representou 53% do seu Rendimento Nacional Bruto (14 069 mil milhões de euros). As despesas do orçamento da UE[13] ascenderam a 181,5 mil milhões de euros, representando 2,4% do total das despesas das administrações públicas dos Estados-Membros da UE e 1,3% do seu Rendimento Nacional Bruto (ver ***figura 1.1***). Tendo em conta os pagamentos adicionais de receitas afetadas para subvenções no âmbito do MRR, no valor de 46,5 mil milhões de euros, os pagamentos totalizaram 228,0 mil milhões de euros[14] em 2021.

[13] As "despesas do orçamento da UE" incluem financiamento no âmbito do IRUE a vários programas ao abrigo de rubricas do QFP 2021-2027, que é gasto em consonância com regras específicas do setor a que se destina. Porém, exclui as despesas do MRR, que não integra o orçamento da UE adotado e é financiado através da emissão de obrigações.

[14] Contas anuais consolidadas da UE de 2021, relatórios de execução orçamental e notas explicativas, Secção 6.3 QFP: Execução das *dotações* de pagamento.

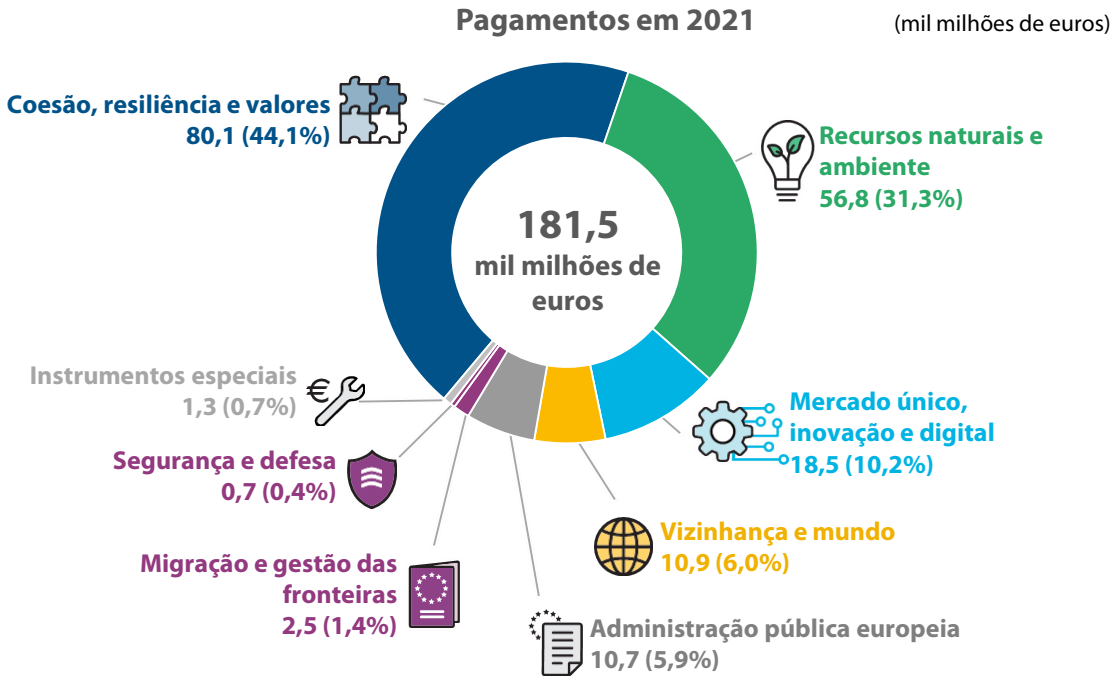
Figura 1.1 – Despesas do orçamento da UE e despesas das administrações públicas em percentagem do Rendimento Nacional Bruto (RNB), 2021



Fonte:
RNB da UE-27: Contas Anuais consolidadas da Comissão Europeia relativas ao exercício de 2021 – Anexo A – Receitas;
Despesas das administrações públicas da UE-27: base de dados do Eurostat – *Government revenue, expenditure and main aggregates*; dados extraídos em 25.4.2022;
Despesas do orçamento da UE: Comissão Europeia – Contas anuais consolidadas da União Europeia de 2021.

1.7. Os fundos da UE são pagos aos beneficiários quer através de pagamentos únicos/frações anuais, quer de uma série de pagamentos no âmbito de regimes de despesas plurianuais. Em 2021, os pagamentos efetuados a partir do orçamento da UE totalizaram 144,4 mil milhões de euros de pagamentos únicos, intermédios ou finais, acrescidos de 37,1 mil milhões de euros de pré-financiamentos. Como indica a ***figura 1.2***, a maior percentagem do orçamento da UE destinou-se aos domínios "Coesão, resiliência e valores" e "Recursos naturais e ambiente", seguidos pelo domínio "Mercado único, inovação e digital".

Figura 1.2 – Despesas do orçamento da UE por rubrica do quadro financeiro plurianual (QFP), 2021



Rubrica 1 do QFP (capítulo 4)	Mercado único, inovação e digital
Rubrica 2 do QFP (capítulo 5)	Coesão, resiliência e valores
Rubrica 3 do QFP (capítulo 6)	Recursos naturais e ambiente
Rubrica 4 do QFP (capítulo 7)	Migração e gestão das fronteiras
Rubrica 5 do QFP (capítulo 7)	Segurança e defesa
Rubrica 6 do QFP (capítulo 8)	Vizinhança e mundo
Rubrica 7 do QFP (capítulo 9)	Administração pública europeia
Instrumentos especiais (fora do QFP)	

Fonte: TCE.

Constatações de auditoria relativas ao exercício de 2021

Fiabilidade das contas

As contas não estavam afetadas por distorções materiais

1.8. As constatações do Tribunal incidem sobre as *contas consolidadas* da UE[15] (as "contas") relativas ao exercício de 2021. O Tribunal recebeu-as, juntamente com a declaração do contabilista, em 28 de junho de 2022, antes do prazo final de apresentação permitido nos termos do Regulamento Financeiro[16]. As contas são acompanhadas de uma secção designada por "Destaques financeiros do exercício"[17], que não está abrangida pela 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.

1.9. As contas publicadas pela Comissão indicam que, em 31 de dezembro de 2021, o passivo total ascendia a 496,4 mil milhões de euros e o ativo total a 414,1 mil milhões de euros. A diferença de 82,3 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 2021 elevou-se a 42,1 mil milhões de euros.

---

[15] 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.

[16] Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União.

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

1.10. A auditoria do Tribunal permitiu constatar que as contas não estavam afetadas por distorções materiais. 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 2021

1.11. 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

1.12. O Tribunal examinou as receitas e despesas da UE para avaliar se os seus recursos foram cobrados e gastos em conformidade com a legislação e regulamentação aplicáveis[18]. Os resultados da auditoria relativos às receitas são apresentados no ***capítulo 3*** e os relativos às despesas nos ***capítulos 4 a 9***. Os resultados relativos ao MRR são apresentados no ***capítulo 10***.

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

1.13. No que se refere às receitas, o Tribunal obteve garantias razoáveis para a opinião de auditoria mediante uma avaliação de alguns dos principais sistemas, complementada por testes das operações. A amostra de operações examinadas foi concebida para ser representativa de todas as fontes de receitas do orçamento da UE, que incluem quatro categorias de recursos próprios e receitas provenientes de outras fontes. A amostra do Tribunal incluiu ainda receitas afetadas externas utilizadas para

[18] Incluindo operações do QFP 2014-2020 e anteriores.

financiar a componente (de subvenções) não reembolsável[19] do MRR (ver pontos ***3.2 a 3.4***).

1.14. Relativamente às despesas, o Tribunal definiu uma amostra representativa de 740 operações, que incluem transferências de fundos do orçamento da UE para os *destinatários finais* das despesas (ver pontos ***12*** e ***13*** 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 ***1.19***) e em cada rubrica do QFP para a qual apresenta uma apreciação específica (rubricas 1, 2, 3 e 7).

1.15. Em 2021, a população de auditoria do Tribunal para os testes das receitas e das despesas ascendeu a 239,6 mil milhões de euros[20] (ver ***figura 3.1***) e 142,8 mil milhões de euros, respetivamente[21]. 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[22].

1.16. A ***figura 1.3*** apresenta a população de auditoria para os testes, repartida por pagamentos únicos, intermédios (quando aceites pela Comissão) e finais, *apuramentos* de pré-financiamentos e decisões anuais de aceitação das contas, em comparação com as despesas da UE por rubrica do QFP (ver ponto ***12*** do ***anexo 1.1***).

---

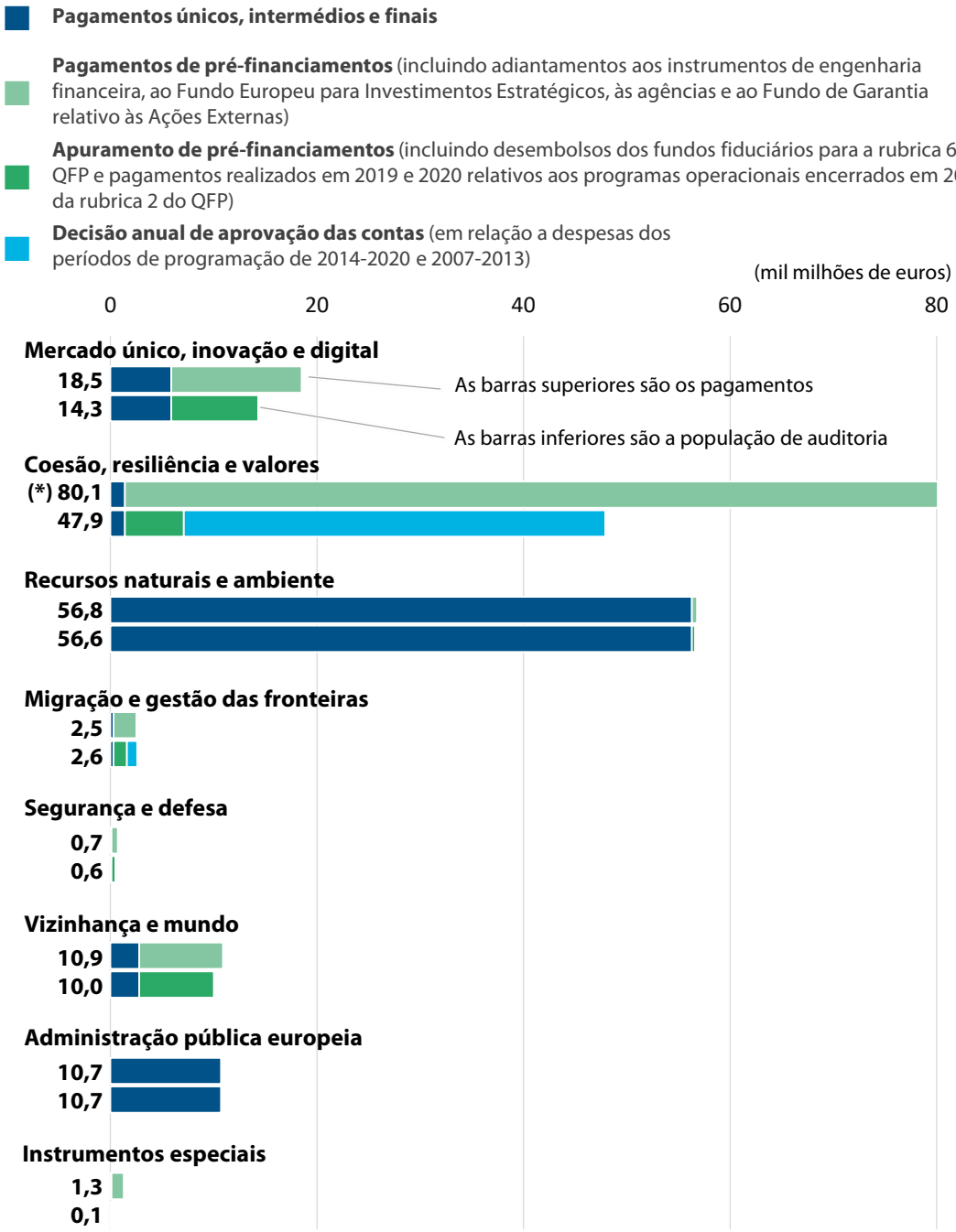
[19] Inclui os montantes resultantes de empréstimos contraídos pela Comissão destinados a prestar apoio financeiro não reembolsável aos Estados-Membros no âmbito do IRUE. A UE terá de reembolsar estes montantes no futuro.

[20] Receitas orçamentais de 184,1 mil milhões de euros e receitas afetadas (relativas ao apoio do MRR não reembolsável) de 55,5 mil milhões de euros; contas anuais consolidadas da UE de 2021, quadro 2, "Relatórios de execução orçamental e notas explicativas".

[21] Incluindo o financiamento no âmbito do IRUE a vários programas ao abrigo de rubricas do QFP 2021-2027, que é gasto em consonância com regras específicas do setor a que se destina.

[22] Artigos 136º e 138º 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.

Figura 1.3 – Comparação da população de auditoria do Tribunal (142,8 mil milhões de euros) com as despesas do orçamento da UE (181,5 mil milhões de euros) por rubrica do QFP em 2021

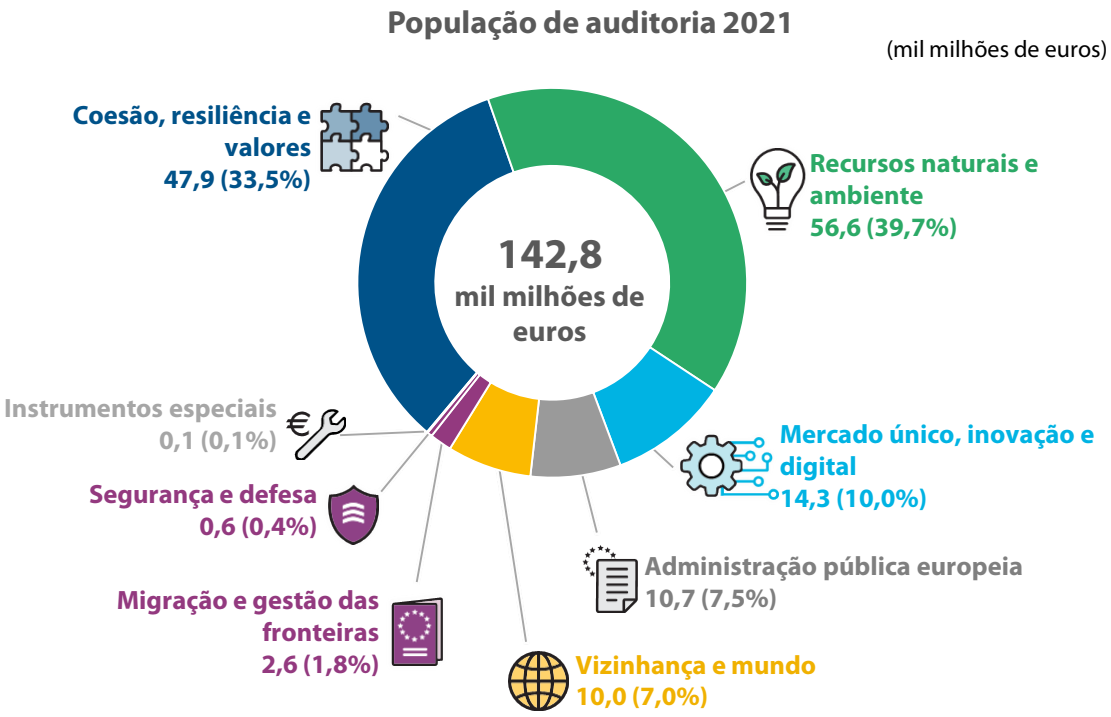


(*) No domínio "Coesão, resiliência e valores", havia 63,0 mil milhões de euros de pagamentos intermédios para o período de programação de 2014-2020 que não estavam incluídos nas contas subjacentes aos *pacotes de garantia* que a Comissão aceitou em 2021 (ver ***figura 5.1***). Estes pagamentos intermédios estão incluídos no montante de 78,7 mil milhões de euros de pré-financiamentos e, portanto, não integraram a população de auditoria do Tribunal para o relatório anual de 2021. 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 2022 relativa aos pagamentos do exercício contabilístico de 2020/2021).

Fonte: TCE.

1.17. A *figura 1.4* mostra que o domínio "Recursos naturais e ambiente" representa a maior percentagem da população global de auditoria (39,7%), seguida dos domínios "Coesão, resiliência e valores" (33,5%) e "Mercado único, inovação e digital" (10,0%).

Figura 1.4 – Panorama da população de auditoria de 2021 do Tribunal (142,8 mil milhões de euros) por rubrica do QFP



Fonte: TCE.

Os erros continuam presentes em tipos específicos de despesas

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

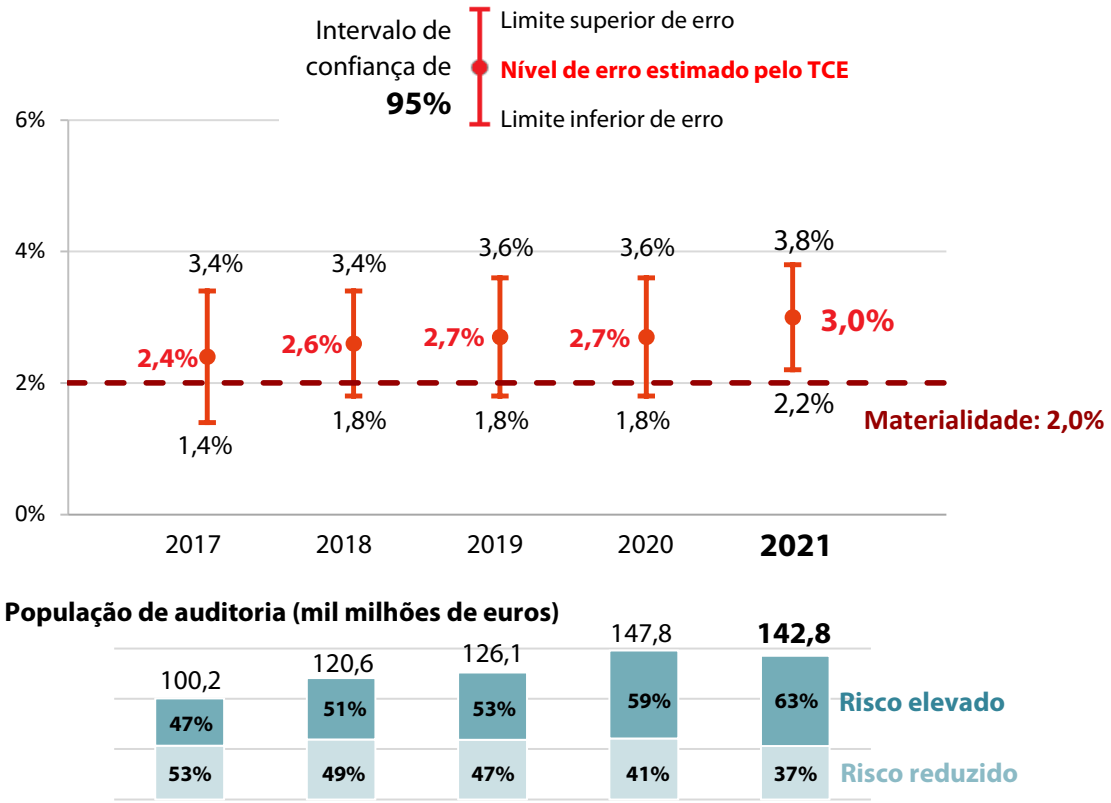
a) nas receitas, globalmente, as provas de auditoria indicam que o nível de *erro* não é significativo. Os sistemas examinados relativos às receitas eram geralmente eficazes. Contudo, os principais controlos internos dos recursos próprios tradicionais (RPT) que o Tribunal avaliou em determinados Estados-Membros e a gestão das *reservas relativas ao IVA* e dos *pontos em aberto relativos aos RPT*, que avaliou na Comissão, foram parcialmente eficazes devido a insuficiências persistentes (ver pontos ***3.10 a 3.12*** e ***3.15 a 3.17***). O Tribunal constatou também que se registaram atrasos na execução de várias ações do Plano de Ação Aduaneira da Comissão que contribuem para reduzir a *lacuna em termos de*

direitos aduaneiros (ver ponto ***3.13***). Esta insuficiência não afeta a opinião de auditoria do Tribunal sobre as receitas, uma vez que não diz respeito às operações subjacentes às contas, mas sim ao risco de os RPT conterem lacunas;

b) nas despesas, as provas de auditoria indicam que o nível global de erro foi significativo, situando-se em 3,0%[23] (ver ***figura 1.5***). O domínio "Coesão, resiliência e valores" foi o que mais contribuiu para esta taxa (1,2 pontos percentuais), seguido dos domínios "Recursos naturais e ambiente" (0,7 pontos percentuais), "Vizinhança e mundo" (0,4 pontos percentuais) e "Mercado único, inovação e digital" (0,4 pontos percentuais). Continuam a existir erros materiais nas despesas de risco elevado, que se baseiam, principalmente, em reembolsos (ver pontos ***1.19***, ***1.22*** e ***1.23***). Essas despesas representavam 63,2% da população de auditoria do Tribunal.

[23] O Tribunal calculou, com um grau de confiança de 95%, que o *nível de erro estimado* na população se situou entre 2,2% e 3,8% (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

Figura 1.5 – Nível de erro estimado e população de auditoria (2017-2021)



Nota: 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 da União Europeia 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 impacto sobre o risco de erro

1.19. 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 Tribunal considera que:

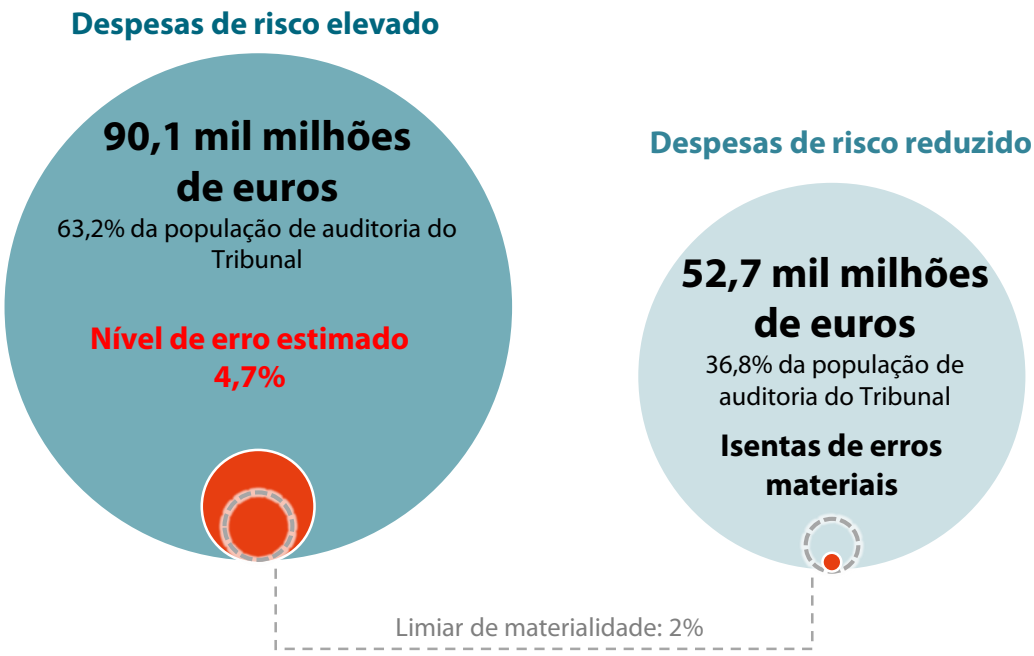
— o risco de erro é menos elevado no caso das despesas sujeitas a regras simplificadas. Este tipo de despesas engloba principalmente os **pagamentos baseados em direitos**, em que os beneficiários devem satisfazer determinadas condições, que frequentemente são simples, bem como parte das despesas administrativas (salários e pensões dos funcionários da UE);

— 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*).

1.20. Em 2021, 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. Por conseguinte, os resultados da auditoria relativamente a 2021 reiteram a avaliação do Tribunal, conforme refletido na sua avaliação e classificação dos riscos, de que a forma como os fundos são desembolsados tem impacto no risco de erro.

1.21. A ***figura 1.6*** e os pontos ***1.22*** a ***1.31*** fornecem mais informações sobre a população de risco elevado e os erros nela detetados.

Figura 1.6 – Repartição da população de auditoria de 2021 entre despesas de risco elevado e reduzido



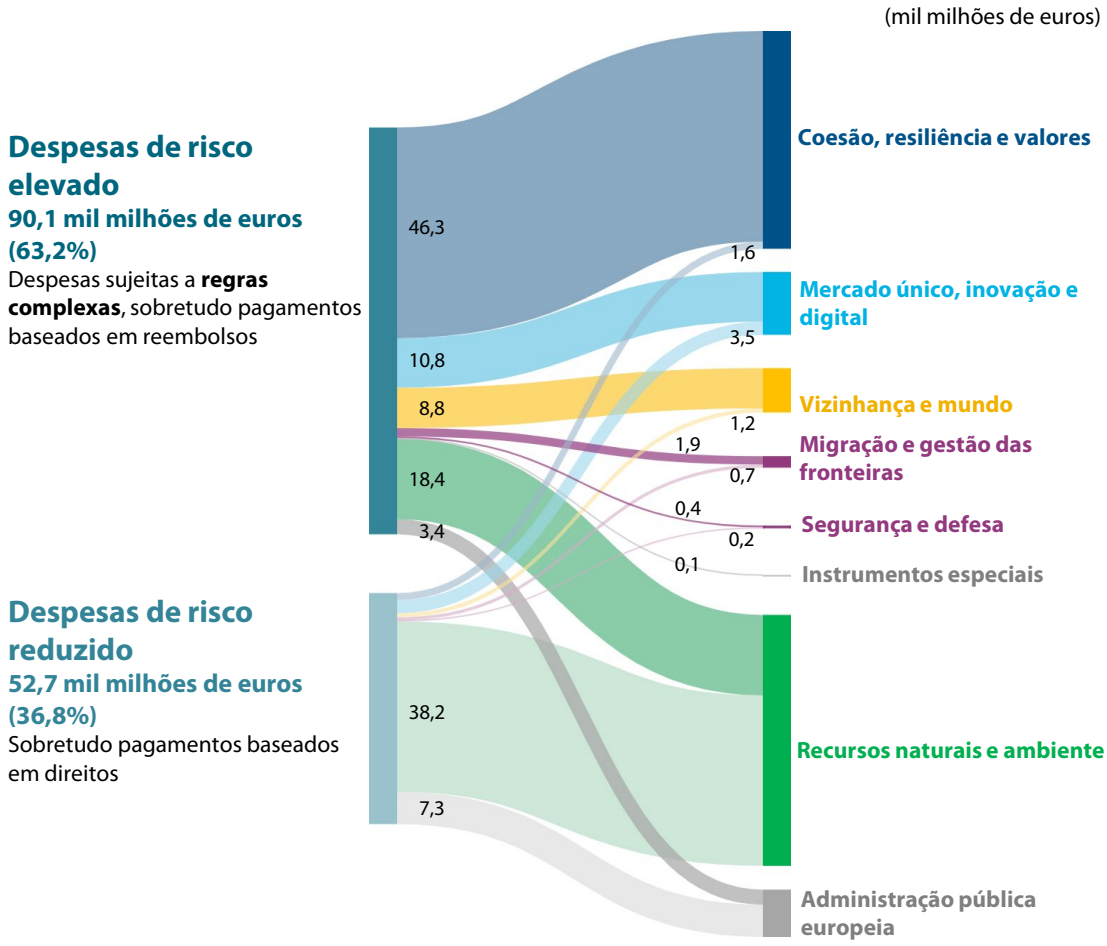
Fonte: TCE.

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

1.22. As despesas de risco elevado representam 63,2% da população de auditoria do Tribunal e aumentaram ligeiramente em comparação com o ano passado, quando representavam cerca de 59,0%. A ***figura 1.7*** mostra que o domínio "Coesão, resiliência e valores" representa a maior parte da população de risco elevado (46,3 mil milhões de euros), seguida pelos domínios "Recursos naturais e ambiente" (18,4 mil milhões de euros), "Mercado único, inovação e digital" (10,8 mil milhões de euros) e "Vizinhança e mundo" (8,8 mil milhões de euros). Os pontos ***1.24*** a ***1.27*** apresentam uma síntese das constatações do Tribunal em relação a cada uma destas rubricas.

1.23. Tendo em conta os resultados dos testes em todas as rubricas do QFP, o Tribunal estima que o nível de erro nas despesas de risco elevado se situe em 4,7% (2020: 4,0%), o que é superior ao limiar de materialidade de 2,0% (ver ***figura 1.6***).

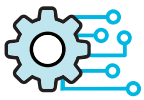
Figura 1.7 – Repartição das despesas de risco elevado e reduzido por rubrica do QFP



Fonte: TCE.

1.24. "Coesão, resiliência e valores" (***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 custos e projetos inelegíveis, ausência de documentos comprovativos essenciais, infrações às regras do mercado interno (em especial o incumprimento das regras relativas aos auxílios estatais) e incumprimento das regras de contratação pública.

1.25. "Recursos naturais e ambiente" (***capítulo 6***): relativamente aos domínios de despesas que considerou de risco elevado (desenvolvimento rural, medidas de mercado e os outros domínios de intervenção da rubrica 3 do QFP fora da *Política Agrícola Comum – PAC*), e que representam cerca de 32,6% das despesas 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 beneficiários ou despesas inelegíveis, os erros administrativos e o incumprimento dos *compromissos* agroambientais são os erros mais comuns neste domínio.

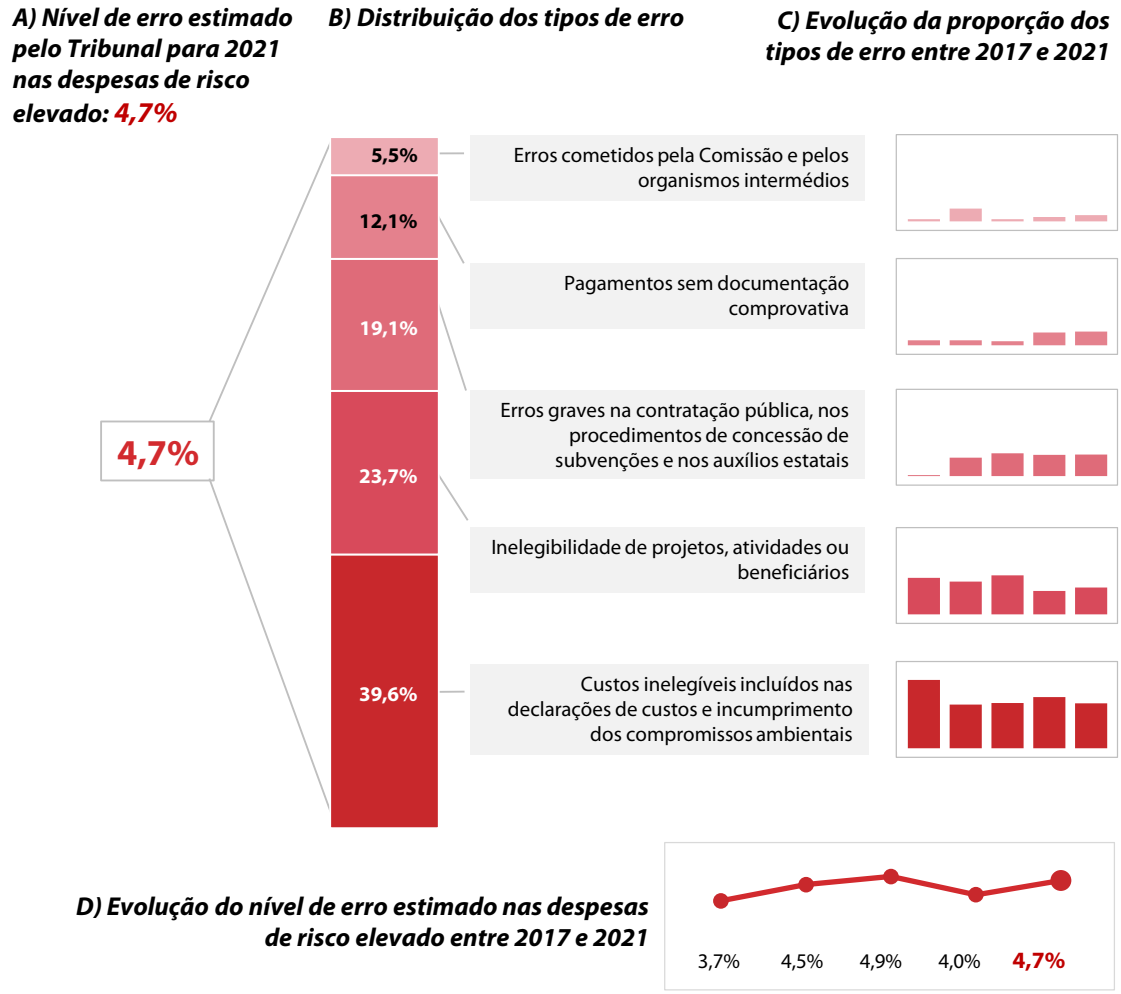
1.26.  "Mercado único, inovação e digital" (***capítulo 4***): tal como em anos anteriores neste domínio, as despesas de investigação (Horizonte 2020 e 7º Programa-Quadro de Investigação) continuam a ser de risco elevado e constituem a principal fonte de erros. Os erros neste domínio incluem várias categorias de custos inelegíveis (nomeadamente custos diretos com pessoal e outros *custos diretos* inelegíveis). Além disso, o Tribunal constatou e quantificou erros ao abrigo de outros programas e atividades (sobretudo do Mecanismo Interligar a Europa). O incumprimento das regras de contratação pública e os custos inelegíveis são os erros mais comuns detetados neste domínio.

1.27. "Vizinhança e mundo" (***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 e as despesas administrativas, que representam cerca de 11,7%. A maior parte dos erros constatados nas despesas de risco elevado deste domínio dizem respeito a despesas não realizadas, ausência de documentos comprovativos essenciais, custos inelegíveis e incumprimento das regras de contratação pública.

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

1.28. Tal como fez 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 ***figura 1.8*** mostra a contribuição de cada tipo de erro para o nível de erro estimado nas despesas de risco elevado em 2021, a par das estimativas de 2017 a 2021.

Figura 1.8 – Contribuição, por tipo de erro, para o nível de erro estimado para 2021 nas despesas de risco elevado



Fonte: TCE.

1.29. Em 2021, o Tribunal continuou a constatar a existência de erros de elegibilidade, sobretudo nos domínios "Coesão, resiliência e valores", "Recursos naturais e ambiente" e "Mercado único, inovação e digital". Estes erros contribuíram significativamente (63,3%; 2020: 65,9%) para o nível de erro estimado nas despesas de risco elevado. Destes erros, os custos inelegíveis incluídos nas declarações de custos

contribuíram com 39,6% e os projetos, atividades ou beneficiários inelegíveis com 23,7%.

1.30. Em 2021, o Tribunal detetou erros relacionados com infrações das regras em matéria de auxílios estatais no domínio "Coesão, resiliência e valores" e das regras de contratação pública nos domínios "Mercado único, inovação e digital", "Vizinhança e mundo", Administração pública europeia" e "Coesão, resiliência e valores". Estes erros contribuíram com 19,1% para o nível de erro estimado pelo Tribunal para as despesas de risco elevado (2020: 18,7%).

1.31. Além disso, a proporção do nível de erro estimado constituída por pagamentos para os quais não foi fornecida documentação de apoio essencial continuou a ser significativa, sobretudo nos domínios "Vizinhança e mundo" e "Segurança e defesa". Estes erros contribuíram com 12,1% (2020: 11,4%) 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

1.32. Relativamente às despesas de risco reduzido, que representaram 36,8% 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 2019 e 2020. As despesas de risco reduzido incluem principalmente pagamentos baseados em direitos, parte das despesas administrativas (salários e pensões dos funcionários da UE – ver ***capítulo 9***) e o apoio orçamental a países terceiros ("Vizinhança e Mundo" – ver ***capítulo 8***) (ver ***figura 1.7***). Os pagamentos baseados em direitos incluem *ajudas diretas* aos agricultores ("Recursos naturais e ambiente" – ver ***capítulo 6***) e ações dirigidas aos estudantes e outras ações de mobilidade no âmbito do programa Erasmus+ ("Coesão, resiliência e valores" – ver ***capítulo 5***).

Informações da Comissão sobre regularidade

1.33. 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"[24]:

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.

1.34. 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. 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, detendo, por conseguinte, em última análise, a propriedade da elaboração do relatório e das informações nele apresentadas.

A estimativa de erro da Comissão é inferior ao intervalo estimado pelo Tribunal

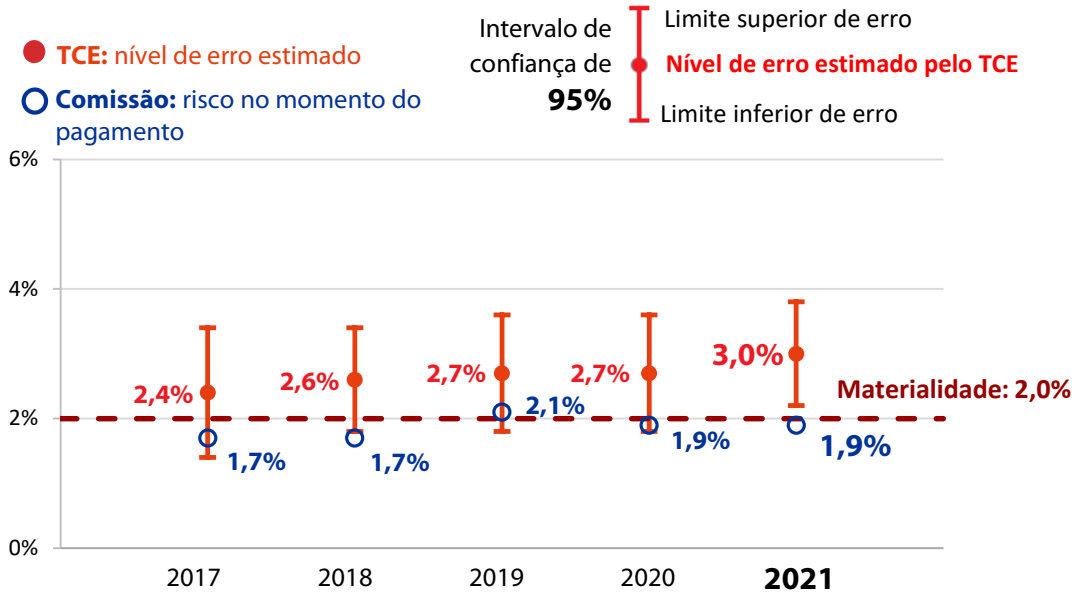
1.35. No RAGE, a Comissão apresenta, para as operações subjacentes às contas de 2021, a sua avaliação do risco no momento do pagamento[25]. Este conceito representa a estimativa da Comissão do montante que, no momento do pagamento, foi desembolsado sem respeitar a regulamentação aplicável e é o que mais se aproxima da estimativa do nível de erro pelo Tribunal.

1.36. A ***figura 1.9*** 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 2021 em 1,9%, percentagem inferior ao nível de erro estimado pelo Tribunal de 3,0% (2020: 2,7%) e inferior ao intervalo do Tribunal, que se situa entre 2,2% e 3,8%. Nos pontos ***1.37*** a ***1.39***, descrevem-se os fatores que contribuíram para a diferença nos valores.

[24] Pacote integrado de relatórios financeiros e de prestação de contas de 2021 (em inglês).

[25] 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 UE.

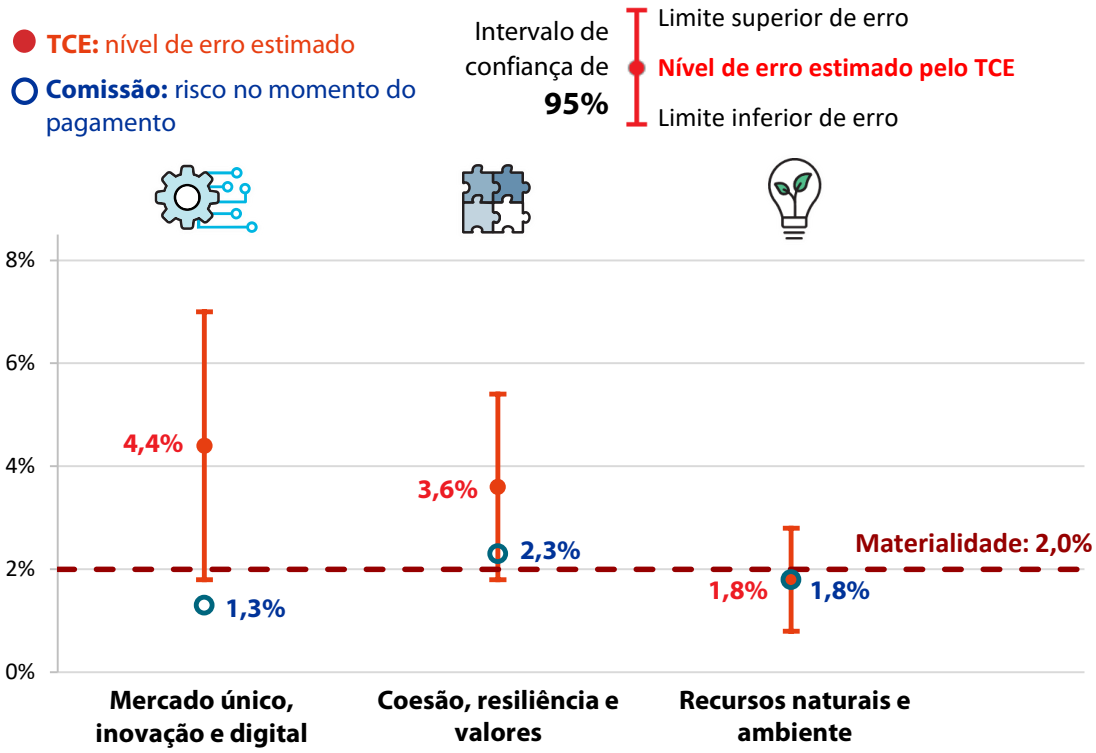
Figura 1.9 – Estimativa da Comissão para o risco no momento do pagamento em comparação com o nível de erro estimado pelo Tribunal



Fonte: TCE.

1.37. O risco no momento do pagamento é divulgado individualmente para cada DG, nos RAA pertinentes, e como valores agregados para cada domínio de intervenção (que estão próximos dos valores para cada rubrica do QFP) no RAGE. Na ***figura 1.10***, o Tribunal compara o nível de erro que estimou com as estimativas da Comissão para as três maiores rubricas do QFP relativamente às quais o TCE apresenta uma apreciação específica.

Figura 1.10 – Estimativa do nível de erro de 2021 pelo Tribunal em comparação com a estimativa feita pela Comissão do risco no momento do pagamento para as rubricas 1, 2 e 3 do QFP



Fonte: TCE.

1.38. A comparação mostra que os valores da Comissão são inferiores às estimativas do Tribunal em dois domínios de intervenção. O Tribunal constatou que:

— na rubrica 1, "**Mercado único, inovação e digital**", a estimativa feita pela Comissão do risco no momento do pagamento, de 1,3%, é inferior ao intervalo do nível de erro estimado pelo Tribunal (ver ponto ***4.6***);

— na rubrica 2, "**Coesão, resiliência e valores**", a estimativa da Comissão é de 2,3%, que se situa na metade inferior do intervalo do Tribunal, abaixo do nível de erro estimado (ver ponto ***5.15***);

— na rubrica 3, **"Recursos naturais e ambiente"**, a estimativa feita pela Comissão do risco no momento do pagamento (1,8%) coaduna-se com a estimativa do Tribunal (ver pontos ***6.14*** e ***6.47***).

1.39. Em relatórios anuais anteriores, o Tribunal referiu insuficiências nos controlos *ex post* que afetam o risco no momento do pagamento[26]. As insuficiências referidas pelo Tribunal diziam respeito a auditorias *ex post* realizadas pelo Serviço de Auditoria Comum da Comissão ("Mercado único, inovação e digital"), aos controlos das autoridades de auditoria dos Estados-Membros ("Coesão, resiliência e valores") e ao estudo sobre a taxa de erro residual (TER) encomendado anualmente ("Vizinhança e o mundo").

É provável que a avaliação dos riscos realizada pela Comissão subestime o nível de risco

1.40. No RAGE, a Comissão apresenta a sua avaliação global do risco nas despesas anuais de 2021, de modo a identificar e a centrar a ação nos domínios que apresentam um risco elevado. A Comissão divide as despesas anuais em domínios em que o risco no momento do pagamento é estimado como reduzido (inferior a 1,9%), médio (entre 1,9% e 2,5%) e elevado (superior a 2,5%). Esta divisão é alcançada mediante uma estimativa do risco no momento do pagamento em cada um dos programa e outros segmentos pertinentes de despesas. Para os domínios "Recursos naturais e ambiente" e "Coesão, resiliência e valores", estima o risco global no momento do pagamento relativo a cada organismo pagador e programa operacional nos Estados-Membros e insere-o na categoria de risco adequada (reduzido, médio ou elevado). Com base nesta metodologia, a Comissão estima que o risco no momento do pagamento é reduzido para 55% das despesas, médio para 23% e elevado para 22%.

1.41. Não obstante, o trabalho do Tribunal revelou as seguintes limitações que, em conjunto, afetam a solidez da avaliação dos riscos realizada pela Comissão:

- a rubrica 1 **"Mercado único, inovação e digital"** (despesa total pertinente da Comissão: 17 mil milhões de euros) integra sobretudo despesas que a Comissão classifica como de risco reduzido ou médio (96% da despesa total desta rubrica). Contudo, o Tribunal comunicou anteriormente insuficiências nas auditorias *ex post* da Comissão nesta matéria (ver ponto ***1.39***), que fazem com que a estimativa da Comissão do risco no momento do pagamento nos programas em causa seja subestimada. Em relação a 2021, o Tribunal estimou um nível de erro de 4,4% na rubrica 1 (ver ponto ***4.6***), o que indica que estas insuficiências ainda subsistem;

[26] Ver ponto 1.37 do Relatório Anual relativo a 2020 e ponto 1.11 do Relatório Anual relativo a 2019.

- a rubrica 2, "**Coesão, resiliência e valores**" (despesa total pertinente da Comissão: 76 mil milhões de euros) integra programas operacionais que a Comissão classifica sobretudo como de risco reduzido ou médio (67% da despesa total desta rubrica), consoante as suas taxas de erro confirmadas. O Tribunal concluiu recentemente que estas taxas de erro são valores mínimos[27], o que significa que poderão ter sido subestimadas e que, por conseguinte, alguns programas poderão ter sido erradamente classificados como de risco reduzido ou médio;

- a rubrica 6 **"Vizinhança e mundo"** (despesa total pertinente da Comissão: 13 mil milhões de euros) é inteiramente classificada pela Comissão como de risco reduzido ou médio. As taxas de erro comunicadas no estudo sobre a TER contribuem significativamente para o risco no momento do pagamento no âmbito desta rubrica. O Tribunal constatou no passado[28] que limitações no estudo sobre a TER podem contribuir para uma subestimativa do risco no momento do pagamento nesta rubrica, o que, por sua vez, afeta a classificação do risco. Além disso, o Tribunal continua a constatar a existência de um número elevado de erros quantificáveis nas despesas do domínio "Vizinhança e mundo", e os resultados da sua auditoria confirmam que o risco de erro nesta rubrica é elevado (ver ponto ***8.8***).

A comunicação de informações da Comissão sobre correções financeiras e recuperações melhorou, mas a apresentação pode levar a mal-entendidos

1.42. 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. No seu Relatório Anual relativo a 2020, o Tribunal constatou que a forma como as correções financeiras e recuperações efetivas eram apresentadas no RAGE era complexa e nem sempre clara. Esta apreciação devia-se ao facto de serem apresentados vários montantes diferentes consoante a fase em que se encontravam as correções ou recuperações ("confirmadas" ou "executadas"), o momento em que eram realizadas (na sequência de controlos "*ex ante*" ou "*ex post*") e o seu impacto ("substituições" ou montantes devolvidos ao orçamento da UE)[29].

---

[27] Relatório Especial 26/2021, *Regularidade das despesas na política de coesão da UE: a Comissão divulga anualmente um nível de erro estimado mínimo que não é definitivo*.

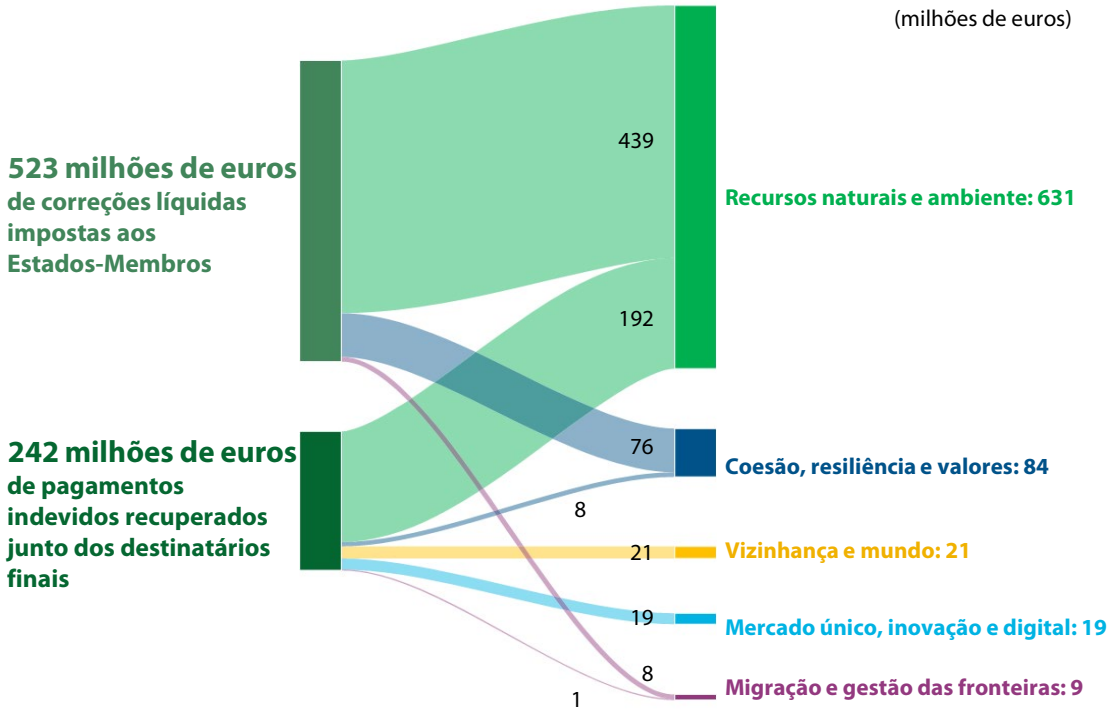
[28] Ver pontos 8.21 a 8.28 do Relatório Anual relativo a 2020.

[29] Ponto 1.41 e caixa 1.12 do Relatório Anual relativo a 2020.

1.43. No RAGE de 2021, a Comissão faz menos distinções na apresentação das correções e recuperações efetivas. Começa por se centrar nos montantes "executados" (ou seja, o montante estabelecido efetivamente aplicado e registado nas contas da Comissão) e, em seguida, apresenta como "correções" os montantes que os Estados-Membros ou os destinatários finais acabam por devolver ao orçamento da UE. Esta simplificação torna mais claro o montante de despesas irregulares corrigidas e devolvidas ao orçamento da União.

1.44. A ***figura 1.11*** mostra a composição das correções efetivas executadas pela Comissão e comunicadas no RAGE de 2021 (765 milhões de euros; 2020: 440 milhões de euros). As correções líquidas impostas aos Estados-Membros em 2021 totalizaram 523 milhões de euros (2020: 90 milhões de euros) e os pagamentos indevidos recuperados dos destinatários finais ascenderam a 242 milhões de euros (2020: 350 milhões de euros). Estes montantes dizem respeito sobretudo a 2014-2020, mas também a anteriores períodos de programação (com correções líquidas pouco significativas que remontam a 1989-1993) e anos (as recuperações mais antigas datam de 2005). No domínio da coesão, no final de 2021 ainda não tinham sido impostas aos Estados-Membros correções líquidas para o período de programação de 2014-2020.

Figura 1.11 – Correções financeiras e recuperações (765 milhões de euros) executadas pela Comissão, conforme comunicadas no RAGE de 2021



Fonte: TCE, com base no RAGE de 2021.

1.45. Juntamente com os montantes resultantes das correções executadas pela Comissão, o RAGE de 2021 apresenta montantes resultantes das suas medidas preventivas "*ex ante*" (298 milhões de euros; 2020: 301 milhões de euros). Apresenta igualmente medidas aplicadas pelos Estados-Membros (4 557 milhões de euros), que também incluem um montante ainda indeterminado de medidas preventivas "*ex ante*". O RAGE de 2021 soma todos os montantes resultantes de medidas preventivas e corretivas tomadas pela Comissão e pelos Estados-Membros e apresenta este total (5 620 milhões de euros) enquanto correções por pagamentos anteriores[30] e enquanto percentagem das despesas pertinentes em 2021 (3,3%)[31]. O Tribunal considera que esta apresentação dos montantes é inadequada e pode levar a mal-entendidos, pois as medidas preventivas não estão relacionadas com pagamentos anteriores nem despesas aceites. Além disso, as medidas preventivas dos Estados-Membros não podem ser atribuídas diretamente à Comissão.

Não é claro qual o impacto do procedimento de salvaguarda do Estado de direito na regularidade das despesas de 2021

1.46. O Tribunal observa que, no RAGE da Comissão, esta informa que enviou uma primeira notificação à Hungria em abril de 2022 ao abrigo do "*regime geral de condicionalidade*"[32], desencadeando assim o procedimento que pode conduzir à imposição de medidas contra um Estado-Membro por violação dos princípios do Estado de direito. De acordo com o artigo 6º, nº 1, do Regulamento (UE) 2020/2092, para que a Comissão tenha enviado tal notificação, tem de ter motivos razoáveis para considerar que as questões subjacentes afetam ou podem afetar seriamente a boa gestão financeira do orçamento da UE ou os interesses financeiros da União. Todavia, o RAGE não divulga pormenores sobre a notificação nem a forma como esta pode afetar a regularidade das despesas em causa.

---

30 RAGE de 2021, volume II, anexo 2, secção 2.1, p. 49.

31 RAGE de 2021, volume III, anexo 5, secção 5.4, pp. 31-32.

32 Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União.

O Tribunal comunica os casos de suspeita de fraude ao OLAF e à Procuradoria Europeia

1.47. 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[33]. A fraude tem o efeito de lesar ou poder lesar os interesses financeiros da UE.

1.48. 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.

1.49. Enquanto auditor externo da UE, o Tribunal 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 ***28*** a ***30*** do ***anexo 1.1***) e revê regularmente os seus procedimentos. Comunica ao OLAF (o organismo de luta antifraude da UE) quaisquer suspeitas de fraude, corrupção ou outras atividades ilegais que afetem os interesses financeiros da União, detetadas durante os trabalhos de auditoria (incluindo as auditorias de resultados) 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 administrativo e coopera com as autoridades dos Estados-Membros e a Procuradoria Europeia, conforme necessário.

1.50. 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, conforme previsto na Diretiva PIF e no Regulamento

[33] Artigo 3º da Diretiva (UE) 2017/1371 relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (conhecida por Diretiva PIF).

(UE) 2017/1939 do Conselho[34]. O Tribunal coopera com a Procuradoria Europeia desde que esta iniciou a sua atividade em junho de 2021 e, em 3 de setembro do mesmo ano, as duas organizações assinaram um acordo de cooperação[35]. O Tribunal encaminha para a Procuradoria Europeia quaisquer suspeitas, decorrentes dos trabalhos de auditoria do TCE ou de informações que lhe foram transmitidas, de infrações penais que se inserem no âmbito das suas competências. De seguida, a Procuradoria Europeia dá seguimento a estes casos e decide se deve dar início a uma investigação penal. Em março de 2022, o Tribunal decidiu começar a encaminhar casos de suspeita de fraude, sempre que pertinente, simultaneamente para o OLAF e para a Procuradoria Europeia.

1.51. O Tribunal comunicou ao OLAF 15 casos (2020: seis casos) de suspeita de fraude detetados durante os trabalhos de auditoria em 2021, a partir dos quais o OLAF já deu início a cinco inquéritos. Em paralelo, comunicou um desses casos à Procuradoria Europeia, juntamente com outro caso que detetou durante os trabalhos de auditoria em 2021.

1.52. Os casos de suspeita de fraude ou de crime mais frequentes referiam-se, na sua maioria, à criação artificial das condições exigidas para o financiamento da UE, envolvendo ocasionalmente a falsificação de documentos oficiais, à utilização de subvenções para outros fins que não sejam permitidos, à declaração de despesas que não cumprem os critérios de elegibilidade e a irregularidades na contratação pública. Com base nas informações decorrentes dos trabalhos do Tribunal entre 2011 e 2021, o OLAF recomendou a recuperação de um total de 537 milhões de euros relativos a 43 casos[36].

1.53. Além de referir neste capítulo casos encaminhados para o OLAF e para a Procuradoria Europeia, o Tribunal também apresenta informações, no ***capítulo 5***, sobre o modo como as autoridades de auditoria dão resposta ao risco de fraude (ver ponto ***5.49***) e, no ***capítulo 6***, sobre a análise de seguimento realizada pelo Tribunal às recomendações para a resolução das insuficiências nas políticas e procedimentos antifraude no âmbito da PAC (ver ponto ***6.49***). Além disso, o Tribunal trata da fraude em auditorias separadas. O Tribunal concluiu a auditoria à ação da Comissão na luta

---

[34] Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia.

[35] Artigos 99º, 103º e 110º do Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho.

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

contra a fraude no âmbito da PAC[37], bem como à utilização da lista negra para proteger o orçamento da UE de contrapartes não fiáveis[38]. Atualmente, o Tribunal está a realizar auditorias sobre conflitos de interesses na gestão partilhada (PAC e política de coesão). Além disso, nas auditorias aos sistemas de controlo da Comissão e dos Estados-Membros no âmbito do MRR, abrange riscos específicos relacionados com a fraude.

[37] Relatório Especial 14/2022, *Resposta da Comissão à fraude na Política Agrícola Comum – É tempo de cultivar soluções*.

[38] Relatório Especial 11/2022, *Proteger o orçamento da UE – É necessário utilizar melhor a lista negra*.

Conclusões

1.54. 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 ***1.55*** e ***1.56***.

Resultados da auditoria

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

1.56. No que se refere à regularidade das operações, conclui que as receitas estavam isentas de erros materiais. Quanto às despesas, os resultados da auditoria revelam que, em relação ao ano passado, o nível de erro estimado aumentou de 2,7% para 3,0%. 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 63,2%, continuando a representar uma parte substancial da mesma.

1.57. A estimativa de erro da Comissão (risco no momento do pagamento), conforme apresentada no RAGE de 2021, é de 1,9%, sendo inferior ao intervalo do nível de erro estimado pelo Tribunal.

1.58. As limitações nos controlos *ex post* da Comissão e dos Estados-Membros em relação às rubricas 1, 2 e 6 do QFP afetam o risco no momento do pagamento apresentado no RAGE e, desta forma, a avaliação dos riscos realizada pela Comissão. O seguimento realizado pelo Tribunal quanto à comunicação de informações da Comissão sobre correções financeiras e recuperações mostra que houve melhorias, mas que a apresentação pode levar a mal-entendidos.

Anexos

Anexo 1.1 – Abordagem e metodologia da auditoria

1) Este anexo descreve a abordagem e a metodologia da auditoria do Tribunal à fiabilidade das contas e à regularidade das receitas e das operações (de despesas orçamentais) do QFP[39]. A abordagem da auditoria às despesas no âmbito do MRR[40] (a principal componente do IRUE)[41]), que é diferente e temporário, é apresentada no ***capítulo 10***.

2) O trabalho do Tribunal está em conformidade com as normas internacionais de auditoria e assegura que as opiniões de auditoria assentam em provas de auditoria suficientes e adequadas. Este anexo 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[42] 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 ***7***);

   — estrutura os capítulos em torno das rubricas do QFP (ponto ***9***);

   — aplica as regras nacionais e da UE (ponto ***10***);

   — quantifica os erros em matéria de contratação (ponto ***19***).

3) A metodologia de auditoria do Tribunal está disponível no seu sítio Web[43]. 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).

---

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

[40] Regulamento (UE) 2021/241.

[41] Regulamento (UE) 2020/2094 do Conselho.

[42] RAGE de 2021, volume II, anexo 2, nota de rodapé 49, p. 53.

[43] Plataforma da metodologia de auditoria do TCE – AWARE.

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

4) 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.

5) 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;

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

   c) a variação da situação líquida no exercício encerrado.

6) 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 das atividades de contração e concessão de empréstimos geridas pela Comissão relativamente às quais estejam disponíveis certificados de auditoria externa;

   g) 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.

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

7) 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.

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

A forma como o Tribunal testa as operações

9) 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 a 6*** e ***9***), testa uma amostra representativa de operações, a fim de apresentar uma estimativa do nível de erro no conjunto da população de auditoria.

10) Para cada operação selecionada, determina se a declaração ou o pagamento foram efetuados para os efeitos previstos no orçamento e especificados na legislação e se cumpriam a legislação e regulamentação aplicáveis. 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 da União Europeia. O TCE 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.

11) Para o teste das operações de receitas, o exame realizado pelo Tribunal relativo aos recursos próprios baseados no imposto sobre o valor acrescentado e no RNB

parte dos agregados macroeconómicos em que assenta o seu cálculo. Em relação ao recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados, o Tribunal analisou o processo de compilação de dados previsionais, uma vez que os Estados-Membros apenas facultarão as estimativas estatísticas para o ano em curso em 2023. O Tribunal examina os controlos efetuados pela Comissão às contribuições dos Estados-Membros até ao seu recebimento e registo nas contas consolidadas. Em relação aos recursos próprios tradicionais, examina a contabilidade das autoridades aduaneiras e os fluxos de direitos, novamente até ao seu recebimento e registo pela Comissão.

12) 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.

13) As alterações introduzidas na legislação do anterior QFP (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 2021, 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.

14) 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 suas operações, mas contribuem diretamente para o nível global de erro das despesas da UE no seu conjunto.

15) 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 ocorrem 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.

16) 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

17) 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 a parte do montante examinado afetada por erros. 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.

18) 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[44].

19) 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

[44] *Quantification of public procurement errors*.

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[45]. Baseia a sua quantificação dos erros na contratação pública nos montantes de despesas inelegíveis nas operações examinadas.

Nível de erro estimado

20) 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 os limites inferior e superior de erro.

21) O Tribunal 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.

22) 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 no âmbito da rubrica 3 do QFP e outras despesas administrativas (ou seja, despesas não relacionadas com salários) no âmbito da rubrica 7 do QFP 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 (ver ponto ***27***).

---

[45] 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.

O Tribunal examina os sistemas e apresenta os resultados

23) A Comissão, os outros organismos e instituições da UE, as autoridades dos Estados-Membros e os países e regiões beneficiários estabelecem sistemas de controlo 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. Além disso, os resultados deste trabalho contribuem para a avaliação dos riscos realizada pelo Tribunal.

24) 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

25) O Tribunal baseia a sua opinião em provas de auditoria suficientes, pertinentes e fiáveis sobre a regularidade das operações subjacentes às contas consolidadas da UE. Para obter essas provas, realiza testes às operações e examina os sistemas de gestão e controlo, descrevendo as constatações a que chegou nos ***capítulos 3 a 9***. Estes trabalhos 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.

26) Quando encontra um nível significativo de erros e determina o seu impacto na opinião de auditoria, o Tribunal deve decidir se os erros, ou a ausência de provas de auditoria, são "generalizados" ou não. Para o efeito, aplica as orientações contidas na Norma Internacional de Auditoria (ISA) 705 (revista)[46], tornando-as extensivas às questões da legalidade e regularidade, em conformidade com o seu mandato. Quando os erros são materiais e generalizados, formula uma opinião adversa.

27) Os erros e/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.

---

[46] ISA 705 (revista) – Modificações à Opinião no Relatório do Auditor Independente (em inglês).

PARTE 3 – Procedimentos de auditoria relativos à fraude

28) 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, sejam devidas a fraude ou erro.

29) O Tribunal 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.

30) 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 administrativos. Além disso, desde 2021, encaminha para a Procuradoria Europeia quaisquer suspeitas, decorrentes dos trabalhos de auditoria do Tribunal ou de informações que lhe foram transmitidas, de infrações penais que se inserem no âmbito das suas competências. De seguida, a Procuradoria Europeia dá seguimento a estes casos e decide se deve dar início a uma investigação penal. O Tribunal comunica vários casos por ano ao OLAF e à Procuradoria Europeia.

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

31) 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.

32) 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.

33) Quando os auditores formulam opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações subjacentes a essas contas, essas 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 2021	**2.2.-2.39.**
A execução orçamental foi baixa nas *autorizações*, mas elevada nos pagamentos	**2.2.-2.16.**
A adoção tardia dos regulamentos resultou numa baixa execução das dotações de autorização	**2.4.-2.8.**
Quase todas as dotações de pagamento foram utilizadas	**2.9.-2.11.**
Aumento da *absorção* do financiamento dos FEEI para 2014-2020	**2.12.-2.16.**
Aumento do montante das transferências orçamentais	**2.17.-2.19.**
A execução do IRUE teve início em 2021	**2.20.-2.25.**
Verificaram-se diferenças significativas no grau de execução das autorizações entre os programas com financiamento do IRUE	**2.20.-2.23.**
Muitos Estados-Membros receberam pré-financiamento de subvenções do MRR e a Espanha recebeu um pagamento por atingir os objetivos intermédios	**2.24.-2.25.**
As autorizações por liquidar do orçamento da UE e do IRUE atingiram um montante sem precedentes de 341,6 mil milhões de euros	**2.26.-2.32.**
Os pagamentos aos *destinatários finais* dos *instrumentos financeiros* em gestão partilhada ganharam finalmente impulso em 2020	**2.33.-2.36.**
Os instrumentos extraorçamentais de *ação externa* estão agora integrados no orçamento da UE	**2.37.**
Ainda não existe uma comunicação exaustiva de informações sobre a COVID-19	**2.38.-2.39.**

Riscos e desafios 2.40.-2.54.

A execução paralela de vários instrumentos orçamentais num período relativamente curto implica riscos e desafios 2.40.-2.41.

A exposição total do orçamento da UE aumentou em 2021, principalmente devido à introdução do IRUE 2.42.-2.44.

Vários mecanismos protegem o orçamento da UE dos riscos associados aos passivos contingentes 2.45.-2.51.

Aumentou a margem de manobra proporcionada pelo limite máximo dos recursos próprios 2.45.-2.47.

As contragarantias de empréstimos SURE reduzem os riscos suportados pelo orçamento da UE 2.48.

O *fundo comum de provisionamento* começou a reunir fundos de garantia em 2021 2.49.-2.51.

A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia aumenta os riscos para o orçamento da UE 2.52.-2.54.

Conclusões e recomendações 2.55.-2.66.

Conclusões 2.55.-2.66.

Recomendações

Anexos

Anexo 2.1 – Execução do IRUE por programa (em milhões de euros)

Introdução

2.1. Este capítulo apresenta as principais questões orçamentais e de gestão financeira que o Tribunal detetou no seu trabalho relativo a 2021, o primeiro ano do novo *quadro financeiro plurianual (QFP)* para 2021-2027[1]. A análise do Tribunal abrange igualmente o financiamento adicional decorrente do *Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE)*[2], que visa apoiar a recuperação na sequência da 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 do Tribunal à execução do orçamento da UE e de documentos publicados pela Comissão e por outras partes interessadas. Tem igualmente em conta o trabalho realizado para o relatório anual, os relatórios especiais, os documentos de análise e os pareceres.

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

[2] Regulamento (UE) 2020/2094 do Conselho que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da crise da COVID-19.

Gestão orçamental e financeira em 2021

A execução orçamental foi baixa nas *autorizações*, mas elevada nos pagamentos

2.2. Nesta secção, o Tribunal analisa a forma como o orçamento da UE foi executado em 2021. Estão excluídas as *dotações transitadas* e as *receitas afetadas* porque não fazem parte do orçamento adotado e estão sujeitas a regras diferentes. A análise abrange igualmente os montantes adicionais decorrentes do IRUE. A cobertura do *Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)* está limitada à componente baseada em *subvenções* e exclui a componente baseada nos empréstimos, que é mantida separada do orçamento da União.

2.3. O orçamento da UE adotado para 2021 tinha mais *dotações de pagamento* do que *dotações de autorização*, situação que aconteceu pela primeira vez nos últimos 40 anos. No passado[3], o Tribunal apelou à manutenção de um equilíbrio correto entre as dotações de pagamento e as dotações de autorização e à disponibilização de dotações de pagamento suficientes.

A adoção tardia dos regulamentos resultou numa baixa execução das dotações de autorização

2.4. A *autoridade orçamental* aprovou um orçamento inicial de 164,3 mil milhões de euros para dotações de autorização, bem como seis orçamentos retificativos, quatro dos quais alteraram o montante das dotações de autorização. O orçamento definitivo para as dotações de autorização foi de 166,8 mil milhões de euros, ou seja, acima do limite máximo do QFP de 163,5 mil milhões de euros (ver ***figura 2.1***). Esta situação foi possível graças à utilização de *instrumentos especiais*, como o Instrumento de Flexibilidade e a Reserva para a Solidariedade e as Ajudas de Emergência, a que a UE pode recorrer para reagir com flexibilidade a circunstâncias imprevistas.

---

[3] Ver Relatório Anual relativo a 2016, ponto 2.48, Relatório Anual relativo a 2018, ponto 2.48, e Relatório Anual relativo a 2019, ponto 2.52.

2.5. Em 2021, foi autorizado um total de 113,4 mil milhões de euros: apenas 68% do montante total disponível. Esta taxa é excecionalmente baixa, mesmo inferior à de 2014, o primeiro ano do QFP anterior (77%).

2.6. O pacote legislativo subjacente ao QFP para 2021-2027 é constituído pelo Regulamento QFP[4], que foi inicialmente proposto pela Comissão em maio de 2018 e adotado apenas em dezembro de 2020, e por uma série de regulamentos setoriais, todos aprovados após o início do QFP. Em relação aos fundos agrícolas[5], foi adotado um período de transição para 2021-2022. O atraso na adoção da legislação setorial foi significativamente maior do que no início do QFP para 2014-2020. Os atrasos resultaram, em grande medida, da pandemia de COVID-19 e da segunda proposta da Comissão para o QFP, que foi publicada em maio de 2020.

2.7. No seu Relatório Anual relativo a 2020[6], o Tribunal salientou o risco de a execução dos fundos em *gestão partilhada* do QFP para 2021-2027 poder sofrer atrasos devido à adoção tardia do *Regulamento Disposições Comuns*[7]. O Tribunal salientou igualmente o risco de pressão sobre os recursos administrativos da Comissão e dos Estados-Membros devido à necessidade de acelerar a absorção do financiamento dos *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)* no âmbito do QFP para 2014-2020 e à disponibilidade adicional de financiamento (IRUE).

---

[4] Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 do Conselho.

[5] Regulamento (UE) 2020/2220 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.

[6] Ver Relatório Anual relativo a 2020, pontos 2.23 a 2.31.

[7] Regulamento (UE) 2021/1060 que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos.

2.8. Em 2021, o atraso na adoção dos regulamentos setoriais abrandou o lançamento de novos *programas*, em especial no que respeita aos oito fundos em gestão partilhada ao abrigo do Regulamento Disposições Comuns[8], apenas tendo sido utilizados 2% do montante disponível de dotações de autorização. A utilização das dotações de autorização nos três maiores fundos (*Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional*, *Fundo de Coesão* e *Fundo Social Europeu*) foi inferior a 1%, estando estas despesas associadas a rubricas como a *assistência técnica*. Consequentemente, de acordo com as disposições do Regulamento QFP[9], quase 49 mil milhões de euros de um total disponível de 50,1 mil milhões de euros de dotações de autorização dos fundos em gestão partilhada têm de ser transferidos de 2021 para os exercícios de 2022-2025 em proporções iguais (25%). Os pagamentos correspondentes aos Estados-Membros serão, por conseguinte, efetuados mais tarde do que o inicialmente previsto.

Quase todas as dotações de pagamento foram utilizadas

2.9. No que respeita às dotações de pagamento, a autoridade orçamental aprovou um orçamento inicial de 166,1 mil milhões de euros, que era quase idêntico ao limite máximo fixado pelo Regulamento QFP para 2021. Dois orçamentos retificativos aumentaram o montante disponível de dotações de pagamento em 2,0 mil milhões de euros, perfazendo o orçamento definitivo 168,0 mil milhões de euros[10]. Tal como no caso das dotações de autorização, a superação do limite máximo do QFP foi possível graças ao recurso a instrumentos especiais. Quase todas as dotações de pagamento disponíveis no orçamento da UE foram utilizadas. Os pagamentos atingiram 163,6 mil milhões de euros, ou seja, 97% do total das dotações disponíveis (ver ***figura 2.1***). Do valor total dos pagamentos efetuados em 2021, 46% destinaram-se a cobrir as necessidades dos FEEI no período de 2014-2020.

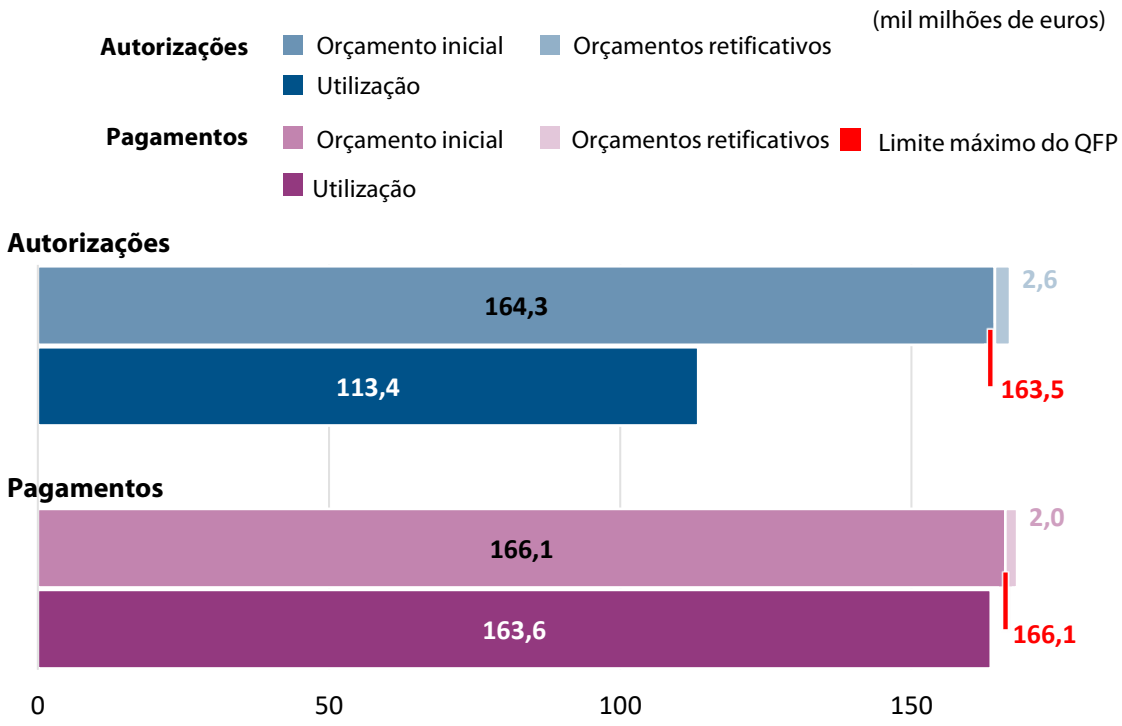
---

[8] Os oito fundos em gestão partilhada ao abrigo do Regulamento Disposições Comuns são o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão, o Fundo para uma Transição Justa, o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura, o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos.

[9] Artigo 7º do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 do Conselho.

[10] A diferença deve-se a arredondamentos.

Figura 2.1 – Execução orçamental em 2021



Nota: estes montantes são arredondados.

Fonte: TCE, com base nas Contas anuais consolidadas da União Europeia de 2021, nos relatórios de execução orçamental do sistema contabilístico da Comissão e nas notas explicativas.

2.10. Tendo em conta os pagamentos adicionais de 62,6 mil milhões de euros de receitas afetadas (principalmente subvenções do MRR) e 1,8 mil milhões de euros de dotações transitadas de 2020, os pagamentos totalizaram 228,0 mil milhões de euros em 2021.

2.11. Os pagamentos em 2021 situaram-se muito abaixo do limite máximo. Não houve pedidos de pagamento a partir dos novos fundos em gestão partilhada e estavam disponíveis dotações de pagamento suficientes para satisfazer os elevados pedidos de pagamento remanescentes no âmbito dos FEEI relativos ao período de 2014-2020. De acordo com as previsões a longo prazo da Comissão[11], o QFP deverá dispor de dotações de pagamento suficientes para cobrir as necessidades de pagamento nos próximos anos.

[11] Relatório da Comissão, *Previsões de longo prazo dos fluxos de entrada e de saída do orçamento da UE (2021-2027)*, COM(2021) 343 final.

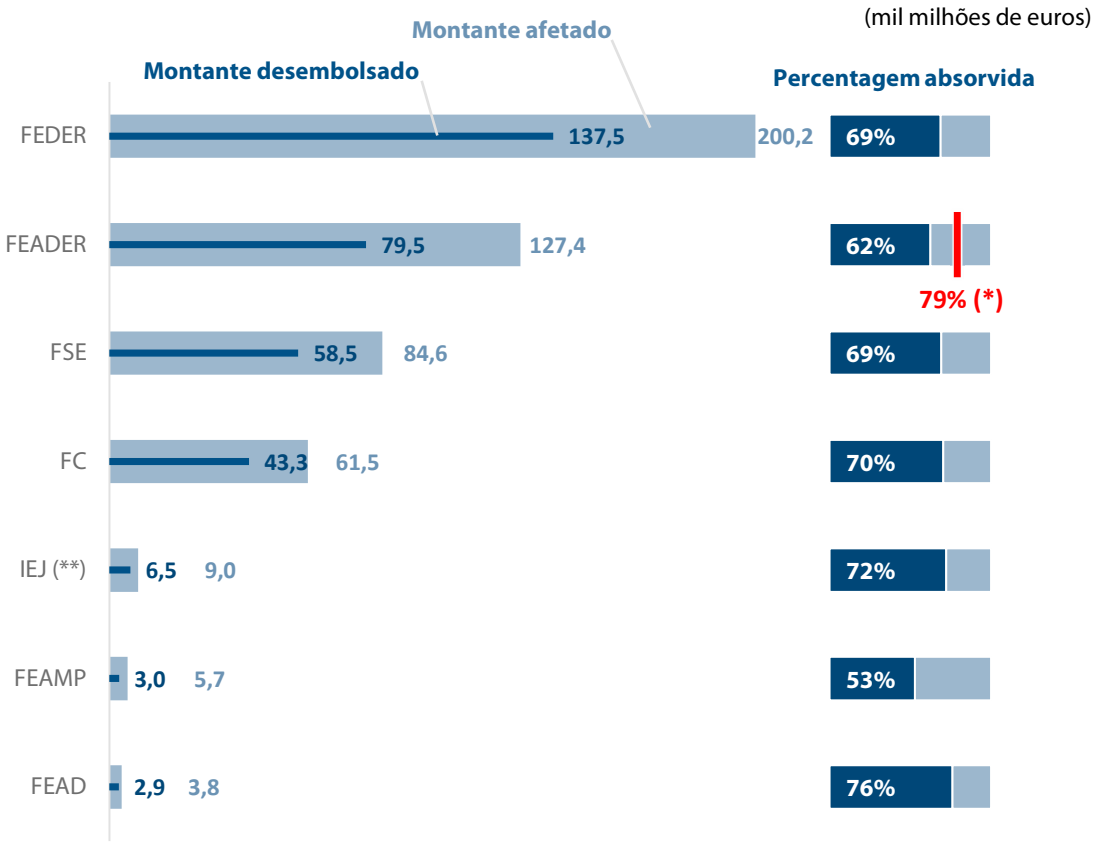
Aumento da *absorção* do financiamento dos FEEI para 2014-2020

2.12. Tal como descrito nos pontos ***2.6*** a ***2.8***, a execução dos fundos em gestão partilhada ao abrigo do Regulamento Disposições Comuns no QFP para 2021-2027 não arrancou como previsto. Quase nenhum pagamento foi efetuado em 2021.

2.13. Em 2021, os Estados-Membros continuaram a absorver o financiamento dos FEEI relativo ao QFP para 2014-2020. Além disso, para 2021 e 2022, o *Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)* recebeu dotações adicionais do QFP para 2021-2027 (28,1 mil milhões de euros).

2.14. No final de 2021, os pagamentos cumulativos para os programas operacionais dos FEEI de 2014-2020 ascendiam, no seu conjunto, a 331,1 mil milhões de euros, face a um total de 492 mil milhões de euros (67%). Os restantes 160,9 mil milhões de euros devem ser pagos e a autorização do montante remanescente anulada até ao *encerramento* dos programas antes do final de 2025, exceto no caso do FEADER, cujo encerramento terá lugar em 2027. Este montante constitui a maior parte dos 251,7 mil milhões de euros de *autorizações por liquidar* no orçamento da UE no final de 2021 (ver ponto ***2.26***). Em 2021, a absorção anual foi superior à dos anos anteriores. Os pagamentos aumentaram de 72 mil milhões de euros em 2020 para 75,1 mil milhões de euros em 2021 (excluindo o IRUE). Na ***figura 2.2***, o Tribunal apresenta as taxas de absorção cumulativas para cada FEEI, excluindo os recursos do IRUE.

Figura 2.2 – Absorção do financiamento dos FEEI em 2014-2020 (excluindo os recursos do IRUE)



Siglas e acrónimos: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão (FC), Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ), Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) e Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD).

(*) A linha vermelha representa a taxa de absorção sem as dotações adicionais de 2021 e 2022 do QFP para 2021-2027, no valor de 28,1 mil milhões de euros.
(**) A IEJ inclui a componente correspondente no âmbito do FSE.

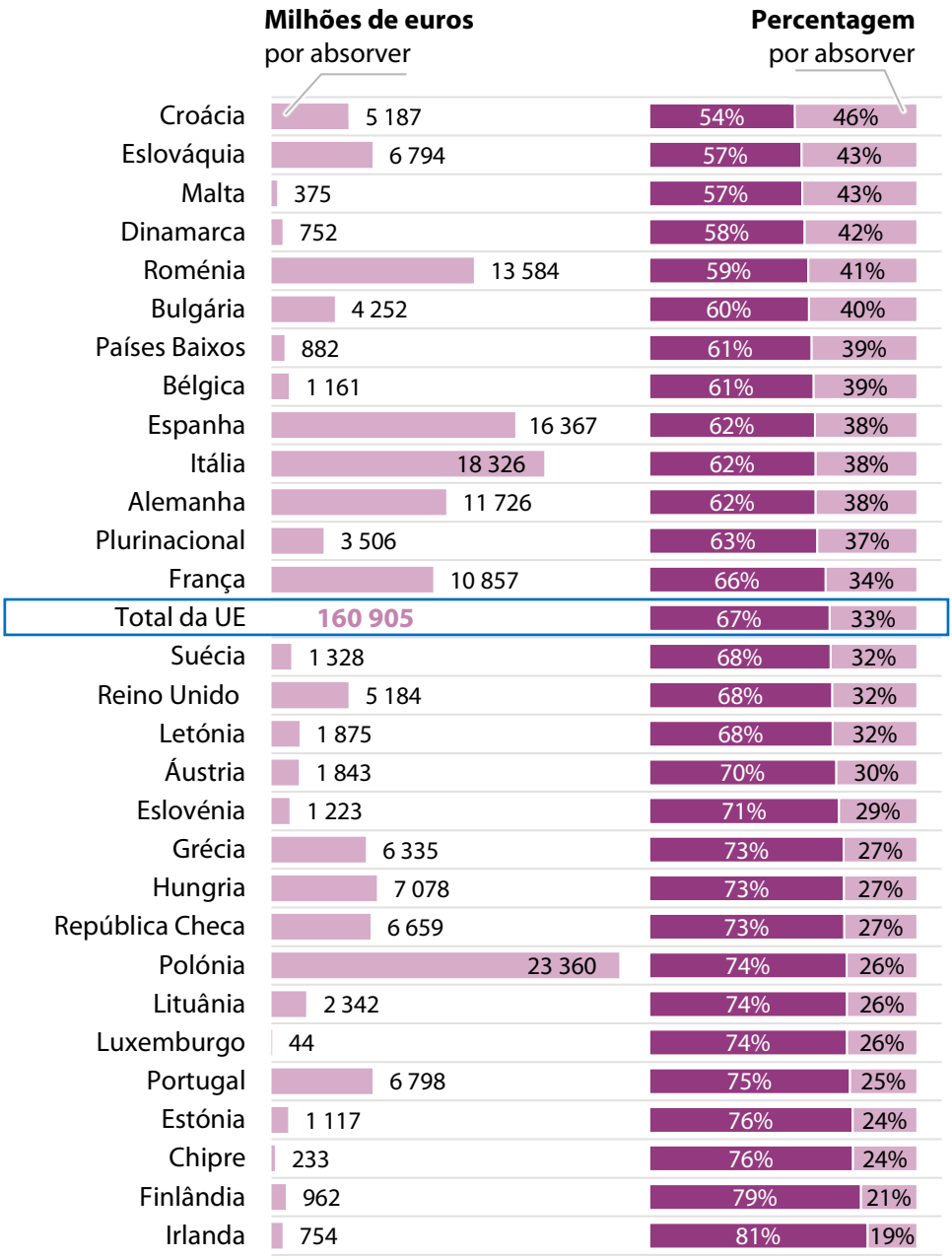
Fonte: TCE, com base em dados do sítio Web da Comissão *ESIF 2014-2020 EU payments (daily update)*.

2.15. À exceção do *Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP)*, as percentagens de absorção dos diferentes FEEI situam-se dentro de um intervalo de 10 pontos percentuais. Está incluído o FEADER, que teria tido uma taxa de absorção de 79% em vez de 62% se a dotação adicional de recursos descrita no ponto ***2.13*** tivesse sido excluída.

2.16. Como mostra a ***figura 2.3***, a absorção cumulativa dos fundos dos FEEI pelos Estados-Membros varia significativamente. A Irlanda, a Finlândia, Chipre e a Estónia (por ordem decrescente de absorção) receberam mais de 75% dos montantes que lhes foram atribuídos (excluindo o IRUE). A Croácia, a Eslováquia, Malta, a Dinamarca e a

Roménia (por ordem crescente de absorção), por outro lado, receberam menos de 60% dos seus montantes autorizados. Tendo em conta o encerramento próximo dos programas, a pressão para absorver todos os fundos de modo a evitar a *anulação de autorizações* é particularmente significativa para alguns Estados-Membros.

Figura 2.3 – Níveis de absorção dos FEEI em 2014-2020 (excluindo os recursos do IRUE)



Nota: os valores incluem as dotações adicionais de recursos para o FEADER.

Fonte: TCE, com base em dados do sítio Web da Comissão *ESIF 2014-2020 EU payments (daily update)*.

Aumento do montante das transferências orçamentais

2.17. O *Regulamento Financeiro*[12] define as regras para a realização de transferências orçamentais, que dependem da estrutura do orçamento da UE. Algumas transferências de dotações entre rubricas orçamentais requerem uma decisão da autoridade orçamental, ao passo que outras podem ser efetuadas de forma autónoma pela instituição da UE em causa.

2.18. Existe uma nova estrutura orçamental aplicável ao QFP para 2021-2027, que resultou numa melhor organização dos programas no orçamento. As rubricas do QFP são agora compostas por grupos específicos de políticas e cada programa pertence a um desses grupos. Esta nova estrutura orçamental permite à Comissão transferir dotações no âmbito de um programa sem obter previamente uma decisão da autoridade orçamental, mesmo que a gestão dos aspetos do programa seja efetuada por diferentes direções-gerais. O Parlamento Europeu manifestou a sua preocupação sobre a forma de garantir que a autoridade orçamental possa proceder a um controlo suficiente das transferências dentro dos programas no âmbito da nova estrutura[13].

2.19. O Tribunal comparou as transferências efetuadas pela Comissão em 2020 e 2021 e constatou que os montantes aumentaram, em especial os das dotações de pagamento (ver ***figura 2.4***). O Tribunal observou igualmente que, ao mesmo tempo, as transferências que requerem uma decisão da autoridade orçamental também aumentaram.

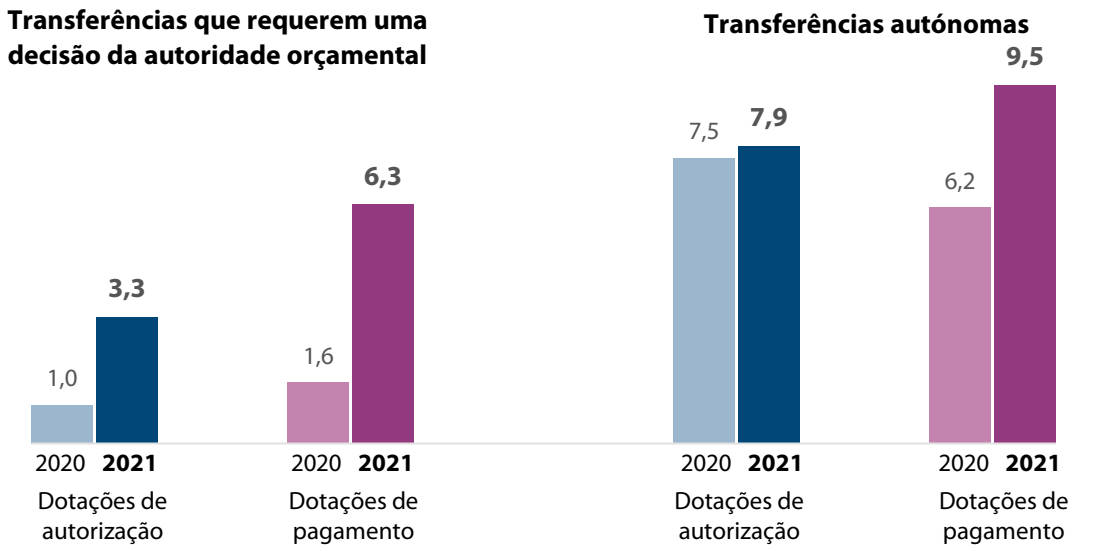
---

[12] Artigos 30º a 32º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União.

[13] Ponto 41 do Relatório 2021/2162(INI).

Figura 2.4 – Comparação das transferências orçamentais efetuadas pela Comissão em 2020 e 2021

(mil milhões de euros)



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

A execução do IRUE teve início em 2021

Verificaram-se diferenças significativas no grau de execução das autorizações entre os programas com financiamento do IRUE

2.20. O instrumento temporário IRUE teve início em junho de 2021 com a entrada em vigor da nova decisão relativa ao sistema de *recursos próprios*[14], que autoriza a contração de empréstimos correspondente. A Comissão pode autorizar fundos ao abrigo do IRUE até 31 de dezembro de 2023 e efetuar pagamentos até 31 de dezembro de 2026.

[14] Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia.

2.21. Os elementos que compõem o IRUE são:

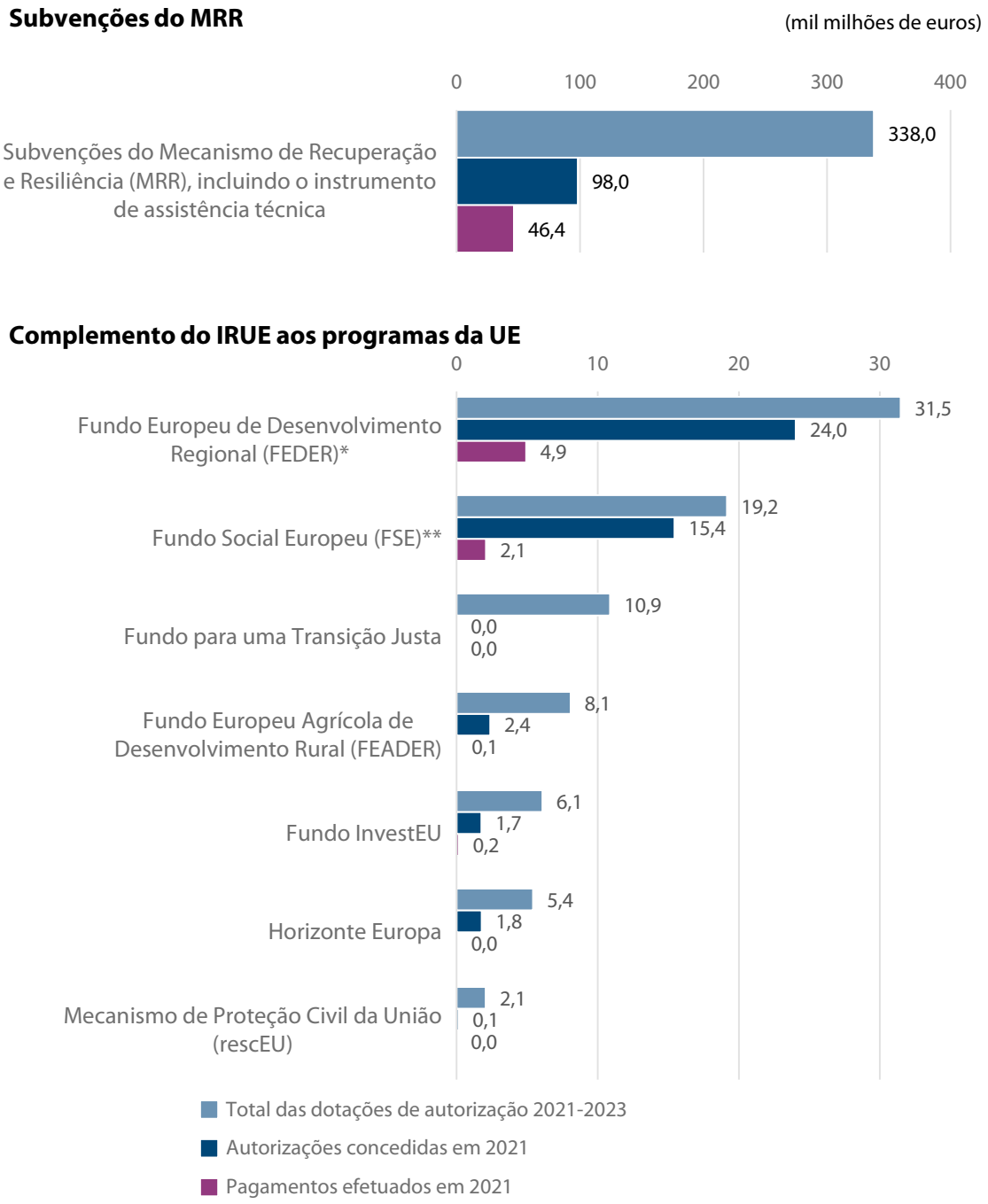
— a componente "subvenções" do MRR, que consiste num apoio não reembolsável concedido aos Estados-Membros até 338,0 mil milhões de euros;

— financiamento adicional para os programas da UE, no montante de 83,1 mil milhões de euros;

— a componente "empréstimos" do MRR, que consiste num apoio reembolsável concedido aos Estados-Membros e não está incluído nesta análise do Tribunal.

2.22. No final de 2021, as autorizações dos fundos do IRUE atingiam 143,5 mil milhões de euros. Os pré-financiamentos e os pagamentos eram superiores a 53,6 mil milhões de euros. Para mais informações, ver ***figura 2.5*** e ***anexo 2.1***.

Figura 2.5 – Execução do IRUE



(*) Financiamento no âmbito da Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU).
(**) Financiamento da REACT-EU para o Fundo Social Europeu e o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (ver ponto ***2.13***).

Nota: os montantes são arredondados.

Fonte: TCE, com base nas Contas anuais consolidadas da União Europeia de 2020 e nos relatórios de execução orçamental do sistema contabilístico da Comissão.

2.23. A rapidez com que os diferentes programas afetaram fundos do IRUE variou significativamente. Por exemplo, o FEDER, o Fundo Social Europeu (FSE) e o FEAD afetaram um montante elevado de financiamento do IRUE aos seus programas existentes no âmbito do QFP para 2014-2020, em comparação com a reduzida utilização das autorizações no *Fundo para uma Transição Justa*[15] e no *Mecanismo de Proteção Civil da União (rescEU)*[16]. De acordo com a Comissão, o arranque lento do Fundo para uma Transição Justa deveu-se a atrasos na adoção do regulamento correspondente. No caso do rescEU, os atrasos foram causados principalmente pela necessidade de clarificar o âmbito de aplicação do instrumento, mas também pelo tempo necessário para envolver a recém-criada Autoridade Europeia de Preparação e Resposta a Emergências Sanitárias (HERA)[17].

Muitos Estados-Membros receberam pré-financiamento de subvenções do MRR e a Espanha recebeu um pagamento por atingir os objetivos intermédios

2.24. Para receber apoio do MRR, os Estados-Membros tiveram de apresentar à Comissão os seus *planos nacionais de recuperação e resiliência (PNRR)*, que esta avalia e o Conselho aprova. Até ao final de 2021, o Conselho tinha aprovado 22 PNRR e 20 Estados-Membros tinham recebido coletivamente 36,4 mil milhões de euros de pré-financiamento (até 13% do total das subvenções que lhes tinham sido atribuídas).

2.25. Os montantes remanescentes serão pagos com base no cumprimento dos objetivos intermédios e das metas estabelecidos na decisão de execução do Conselho a que se refere o artigo 20º, nº 1, do Regulamento MRR[18]. Em 2021, um Estado-Membro, a Espanha, recebeu esse pagamento (10,0 mil milhões de euros). A ***figura 2.6*** mostra os desembolsos de 2021 e as dotações remanescentes do MRR para os Estados-Membros com PNRR aprovados.

---

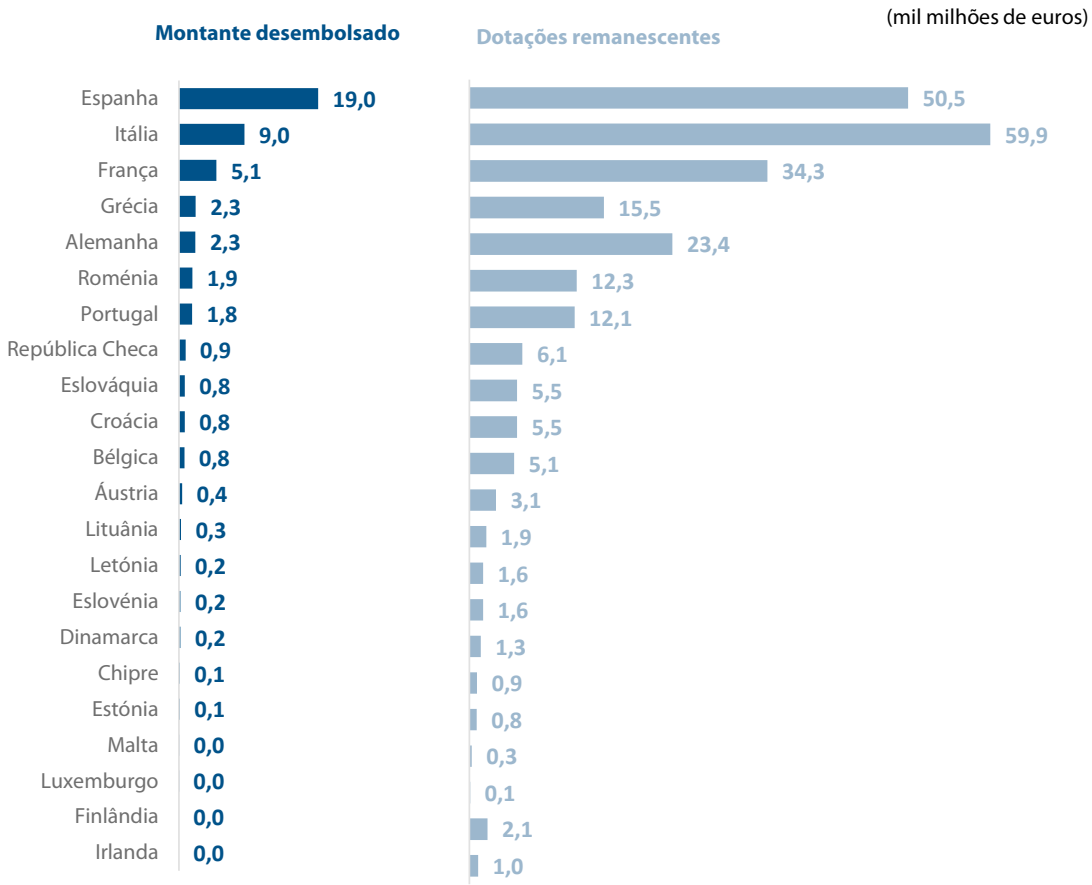
[15] Regulamento (UE) 2021/1056 que cria o Fundo para uma Transição Justa.

[16] Decisão (UE) 2019/420 relativa a um Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia.

[17] Comunicação da Comissão sobre a criação da HERA, Autoridade Europeia de Preparação e Resposta a Emergências Sanitárias, a próxima etapa para a concretização da União Europeia da Saúde, COM(2021) 576 final.

[18] Regulamento (UE) 2021/241 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

Figura 2.6 – Subvenções do MRR por Estado-Membro: desembolsos de 2021 e dotações remanescentes*



(*) Apenas os Estados-Membros com PNRR aprovados até 31 de dezembro de 2021.

Nota: os desembolsos a favor do Luxemburgo e de Malta não são apresentados devido ao seu reduzido montante. A Irlanda não solicitou pré-financiamento e a Finlândia apenas o recebeu em janeiro de 2022.

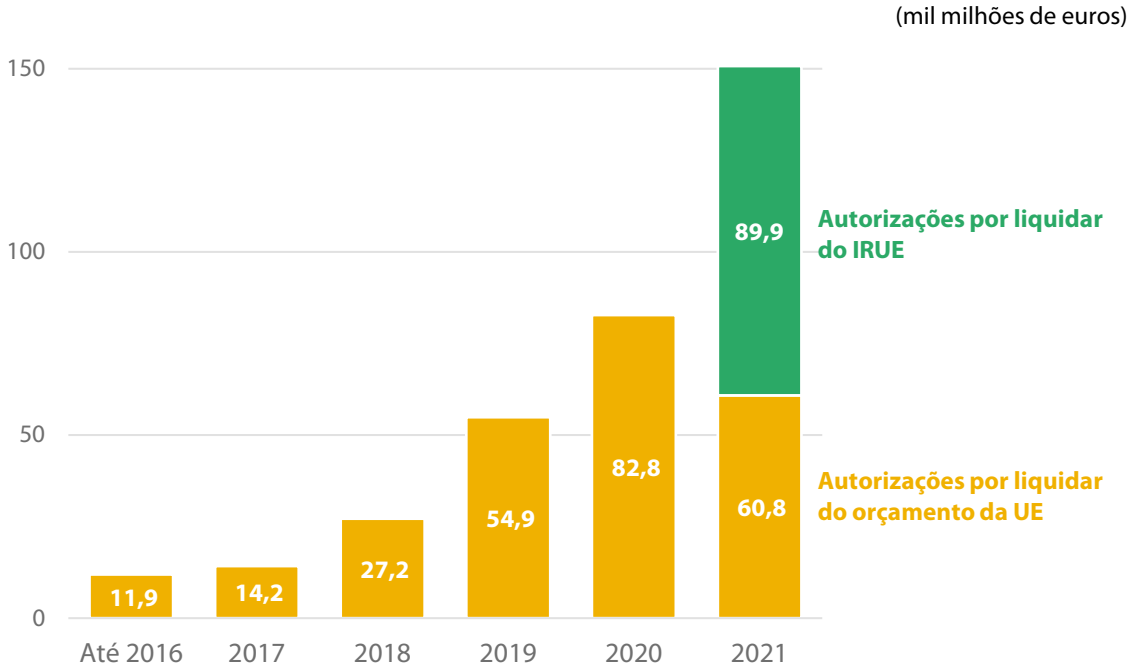
Fonte: TCE, com base em dados da grelha de avaliação da recuperação e resiliência [em inglês].

As autorizações por liquidar do orçamento da UE e do IRUE atingiram um montante sem precedentes de 341,6 mil milhões de euros

2.26. No final de 2021, as autorizações por liquidar totalizavam 341,6 mil milhões de euros, dos quais 251,7 mil milhões de euros se referiam ao orçamento da UE e 89,9 mil milhões de euros ao IRUE. Depois de um máximo histórico de 303,2 mil milhões de euros no final de 2020, as autorizações por liquidar do orçamento da UE diminuíram significativamente, principalmente devido a atrasos no início da execução dos fundos em gestão partilhada no âmbito do QFP para 2021-2027 (ver pontos ***2.6*** a ***2.8***).

2.27. A *figura 2.7* mostra o total das autorizações por liquidar do orçamento da UE e do IRUE no final de 2021, repartidas por ano de origem.

Figura 2.7 – Autorizações por liquidar no final de 2021 por ano de origem



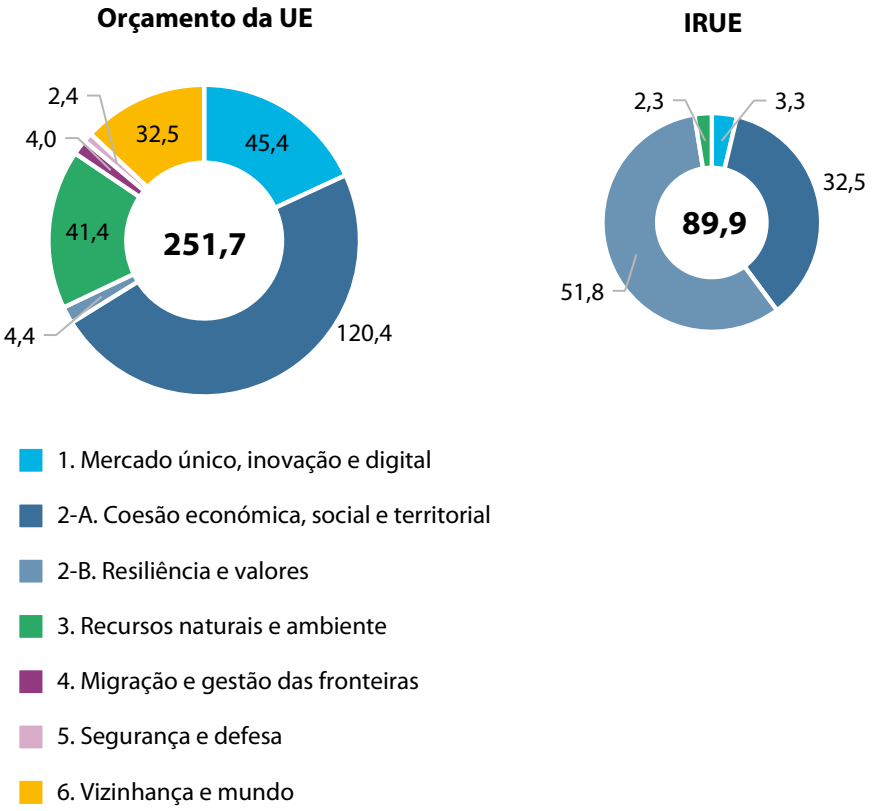
Fonte: TCE, com base nas Contas anuais consolidadas da União Europeia de 2020 e nos relatórios de execução orçamental do sistema contabilístico da Comissão.

2.28. Como mostra a *figura 2.8*, a *Política Agrícola Comum (PAC)* (rubrica 3) e a política de coesão (rubrica 2-A) representavam, em conjunto, 64% das autorizações por liquidar do orçamento da UE no final de 2021. De acordo com a Comissão[19], a execução da PAC e da política de coesão pode também ser afetada pela disponibilidade adicional de financiamento do IRUE, para além dos atrasos resultantes da adoção tardia da legislação pertinente, em grande parte devido à pandemia de COVID-19.

[19] COM(2021) 343 final, pp. 5 e 6.

Figura 2.8 – Autorizações por liquidar do orçamento da UE e do IRUE por rubrica do QFP no final de 2021

(mil milhões de euros)



Notas:
A rubrica 2-B inclui as autorizações por liquidar do MRR.
A rubrica 7 não figura devido ao reduzido montante das autorizações por liquidar.

Fonte: TCE, com base em dados das Contas anuais consolidadas da União Europeia de 2021.

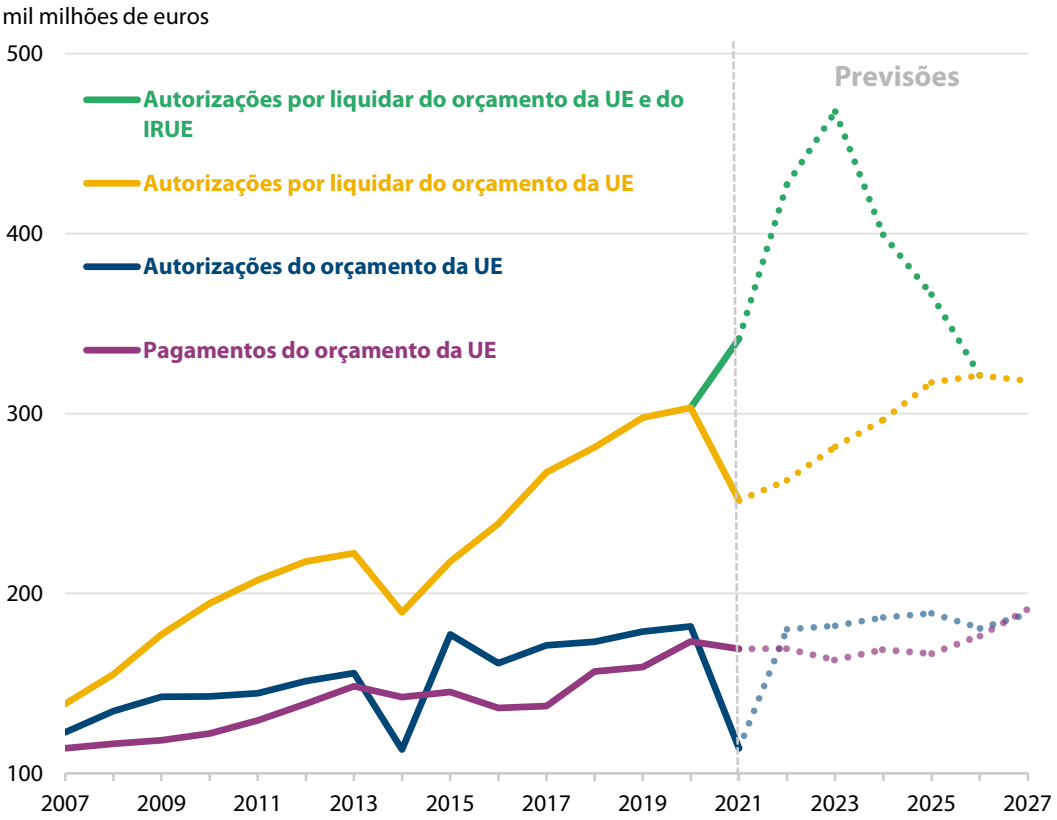
2.29. No ano passado[20], o Tribunal observou que o aumento substancial das autorizações por liquidar do orçamento da UE entre 2014 e 2020 se deveu ao facto de, em cada ano, o nível das autorizações ser significativamente superior ao montante dos pagamentos. Em consequência, durante este período, vieram juntar-se 105,9 mil milhões de euros de autorizações por liquidar e, em sentido contrário, registaram-se anulações de autorizações no valor de 25,1 mil milhões de euros, o que representa um aumento líquido de 80,8 mil milhões de euros (de 222,4 mil milhões de euros para 303,2 mil milhões de euros). É de salientar que, no período de 2014-2020, o montante

[20] Ver Relatório Anual relativo a 2020, ponto 2.10.

total anulado se limitou a apenas uma pequena proporção (2,3%) do montante total autorizado (1 081,7 mil milhões de euros).

2.30. Com base nas últimas estimativas disponíveis da Comissão (2021), o Tribunal prevê que as autorizações por liquidar combinadas (orçamento da UE e IRUE) aumentem para 460 mil milhões de euros em 2023 (ver ***figura 2.9***), após o que deverão voltar a diminuir. Os pagamentos do IRUE deverão estar concluídos até ao final de 2026, data em que não devem remanescer autorizações por liquidar deste instrumento. A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, que teve início em 24 de fevereiro de 2022, criou incertezas que não são tidas em conta nestas estimativas (ver ponto ***2.52***).

Figura 2.9 – Evolução das autorizações por liquidar, das autorizações e dos pagamentos em 2014-2021 e previsões para 2022-2027



Fonte: TCE, com base em dados das Contas anuais consolidadas da União Europeia de 2014 a 2021. Para as projeções até 2027: *Previsões de longo prazo dos fluxos de entrada e de saída do orçamento da UE (2021-2027)* – COM(2021) 343 final e projeções do TCE.

2.31. A Comissão prevê que as autorizações por liquidar do orçamento da UE irão atingir 317 mil milhões de euros em 2027, ou seja, 14 mil milhões de euros acima dos 303,2 mil milhões de euros registados no final de 2020. Este pequeno aumento deve-se principalmente à menor diferença entre as dotações de autorização e de

pagamento no QFP para 2021-2027. Em várias ocasiões[21], o Tribunal salientou que as autorizações por liquidar podem ser reduzidas se as dotações de pagamento orçamentadas excederem as dotações de autorização e forem utilizadas. Na sua opinião, aplicar-se-ia assim o requisito, estabelecido na decisão relativa ao sistema de recursos próprios, de manter uma relação equilibrada entre dotações de autorização e dotações de pagamento[22].

2.32. O Parlamento Europeu sublinhou que o montante das autorizações por liquidar equivale a dois anos completos de dotações de pagamento e considerou que esta situação cria um risco para o bom funcionamento do orçamento da UE no futuro, colocando-o sob uma pressão acentuada e ameaçando eventualmente a sua liquidez[23]. O Parlamento solicitou à Comissão, com caráter prioritário, que elaborasse um plano pormenorizado de ações para reduzir o montante de autorizações por liquidar e apresentasse esse plano à autoridade de *quitação*.

Os pagamentos aos *destinatários finais* dos *instrumentos financeiros* em gestão partilhada ganharam finalmente impulso em 2020

2.33. Os instrumentos financeiros em gestão partilhada (IFGP) prestam aos destinatários finais um apoio financeiro proveniente do orçamento da UE sob a forma de empréstimos, garantias e *investimentos em capitais próprios*. Nos períodos de 2007-2013 e de 2014-2020, o montante autorizado dos IFGP elevou-se a 17,0 mil milhões de euros[24] e 21,6 mil milhões de euros, respetivamente[25].

2.34. O relatório da Comissão sobre a execução dos IFGP mostra que, no QFP para 2014-2020, o montante efetivamente pago do orçamento da UE aos IFGP

---

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

[22] Artigo 3º, nº 3, da Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho.

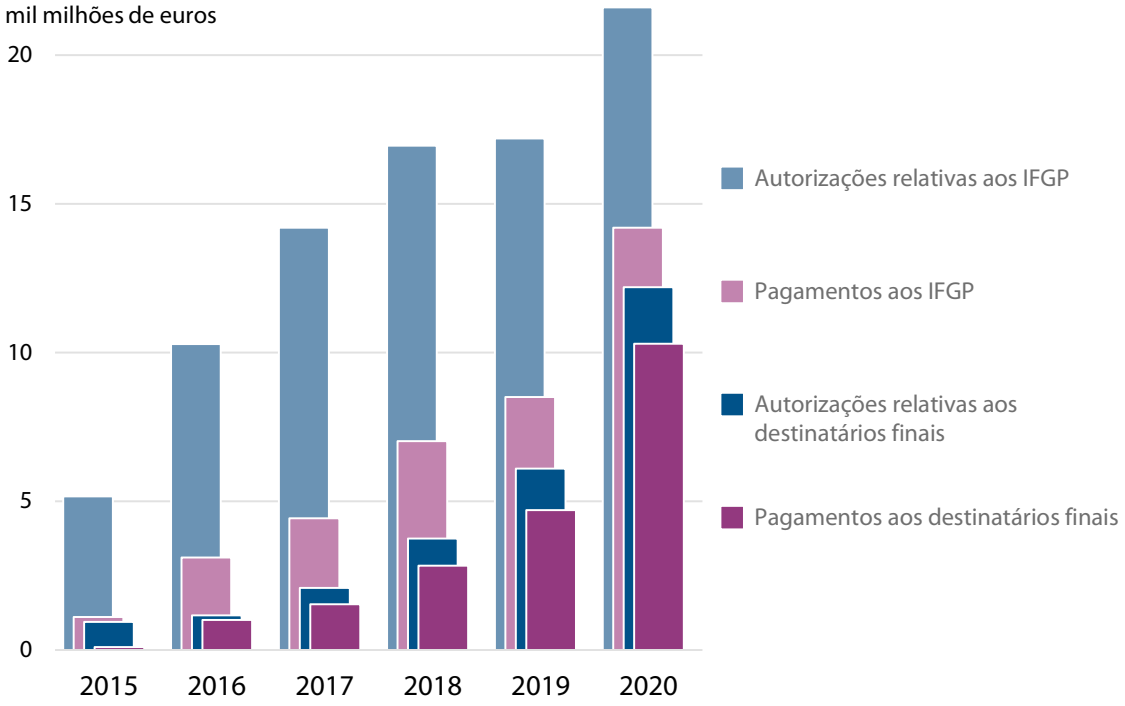
[23] Ponto 12 do Relatório sobre a quitação para o exercício de 2020 (2021/2106 (DEC)), 11 de abril de 2022.

[24] Relatório da Comissão, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments*, situação em 31 de março de 2017, quadro 2, p. 26.

[25] Relatório da Comissão, *Financial instruments under the European Structural and Investment Funds*, situação em 31 de dezembro de 2020, p. 8.

ascendia a 14,2 mil milhões de euros no final de 2020. Após terem registado um nível reduzido entre 2014 e 2019, os pagamentos aos destinatários finais aumentaram rapidamente em 2020, tendo atingido um total de 10,3 mil milhões de euros no final desse ano. No entanto, este valor representa apenas 47% do montante total autorizado para os instrumentos (ver ***figura 2.10***).

Figura 2.10 – Autorizações e pagamentos relativos aos IFGP no período de 2014-2020



Nota: as informações relativas a 2015 abrangem, cumulativamente, os anos de 2014 e 2015.

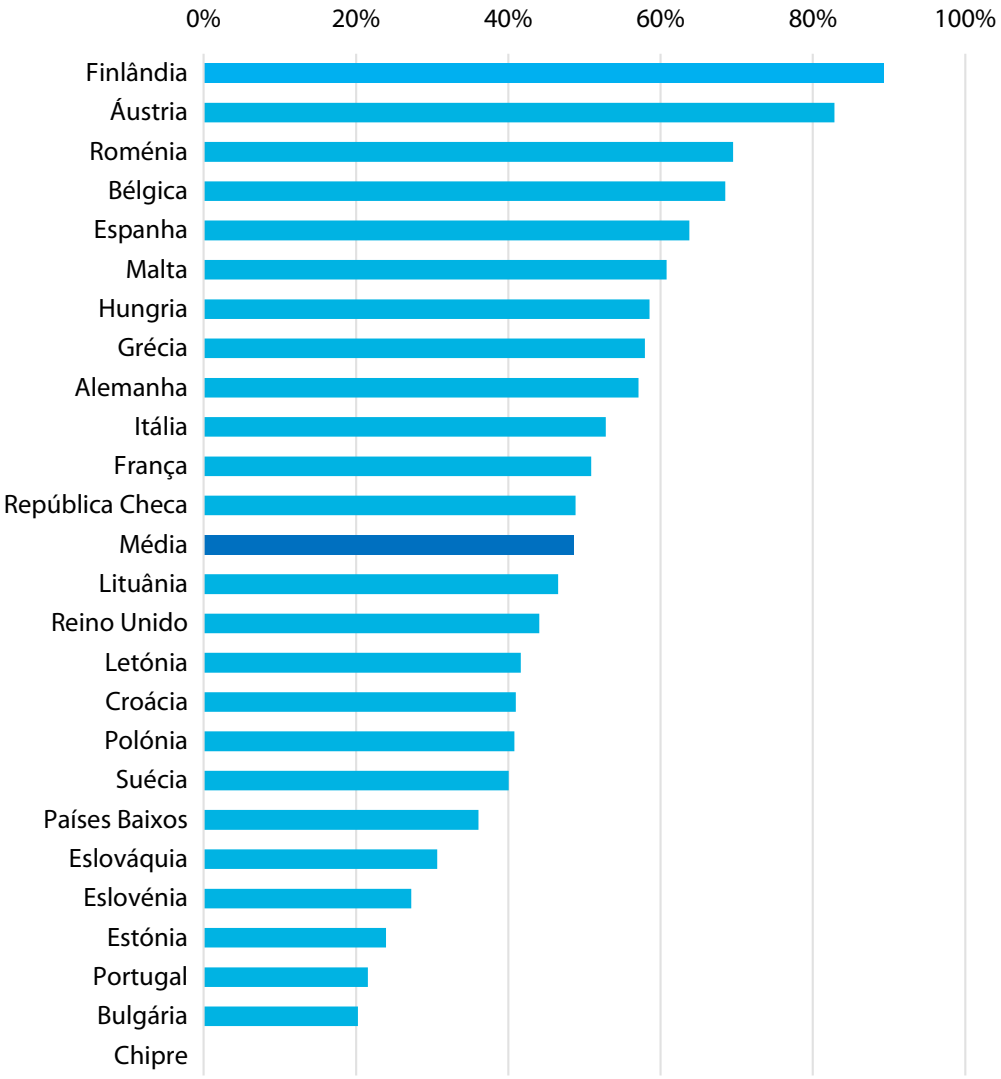
Fonte: TCE, com base em dados do relatório da Comissão intitulado *Financial instruments under the European Structural and Investment Funds – Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council*, 2015-2020.

2.35. O Tribunal analisou os dados da Comissão sobre os IFGP e constatou diferenças significativas na execução consoante os Estados-Membros[26]. No final de 2020, dois Estados-Membros (Finlândia e Áustria) tinham pago aos destinatários finais mais de 70% dos montantes autorizados, ao passo que, em cinco outros

[26] As análises do Tribunal sobre a execução e os custos de gestão incluem apenas os IFGP no âmbito do FEDER e do FC, que, no seu conjunto, representam 95% do total dos montantes autorizados.

(Eslovénia, Estónia, Portugal, Bulgária e Chipre), o nível desses pagamentos permanecia abaixo dos 30% (ver ***figura 2.11***).

Figura 2.11 – Percentagens de pagamentos aos destinatários finais em relação ao total autorizado a partir do orçamento da UE para os IFGP, situação no final de 2020



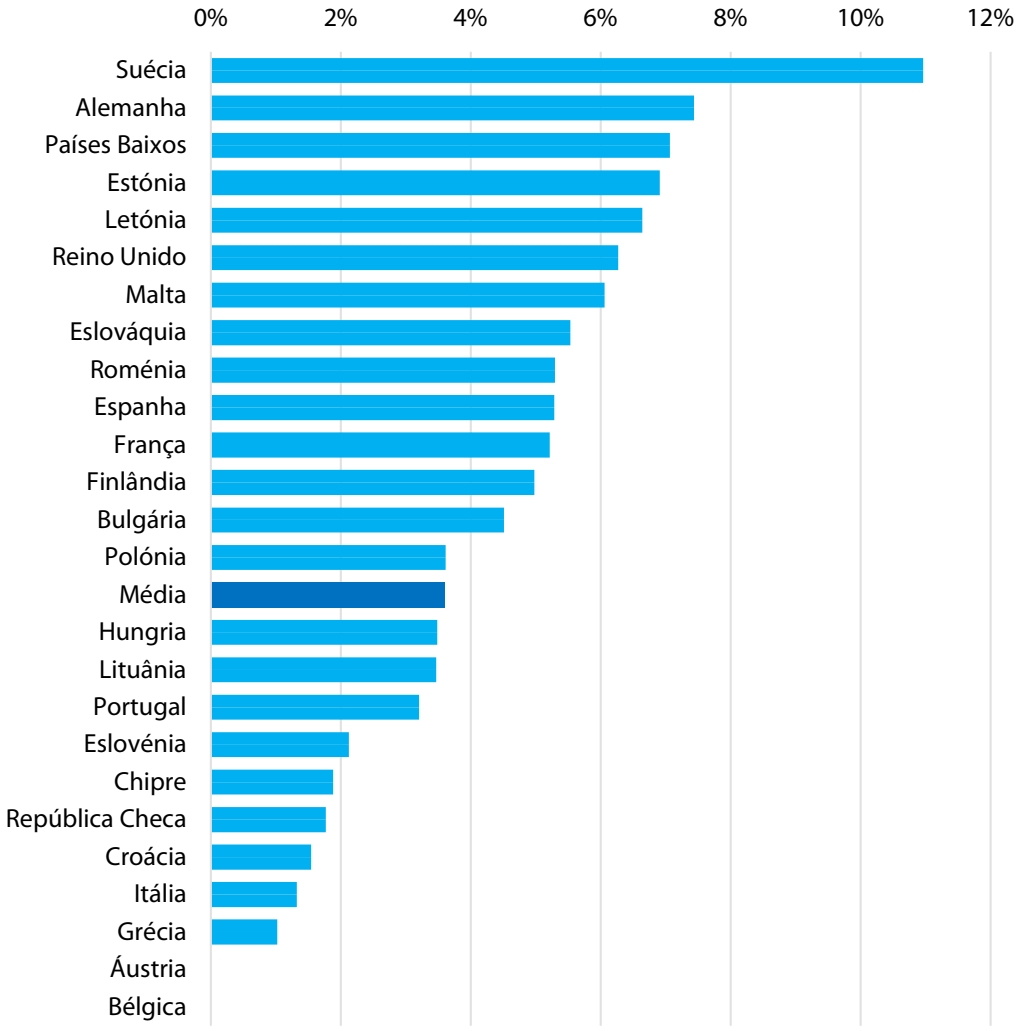
Nota: a Dinamarca, a Irlanda e o Luxemburgo não utilizam os IFGP.

Fonte: TCE, com base em dados comunicados pela Comissão.

2.36. O Tribunal analisou igualmente os custos de gestão pagos a nível dos Estados-Membros em relação ao total dos pagamentos, incluindo o cofinanciamento nacional para os IFGP. Constatou que ascenderam a 3,6% do total dos pagamentos aos IFGP no âmbito do QFP para 2014-2020. Trata-se contudo de uma média, pois o valor real varia consideravelmente em função do Estado-Membro. Na Suécia, por exemplo, representaram mais de 10% do total dos pagamentos aos IFGP, ao passo que, na

Áustria e na Bélgica, estes instrumentos não suscitaram quaisquer custos de gestão (ver ***figura 2.12***). A Comissão informou o Tribunal de que procederá a uma verificação final da elegibilidade dos custos de gestão após o encerramento do programa.

Figura 2.12 – Custos de gestão em relação ao total dos pagamentos aos IFGP no âmbito do QFP para 2014-2020, situação no final de 2020



Nota: o total dos pagamentos aos IFGP inclui o cofinanciamento nacional.

Fonte: TCE, com base em dados comunicados pela Comissão.

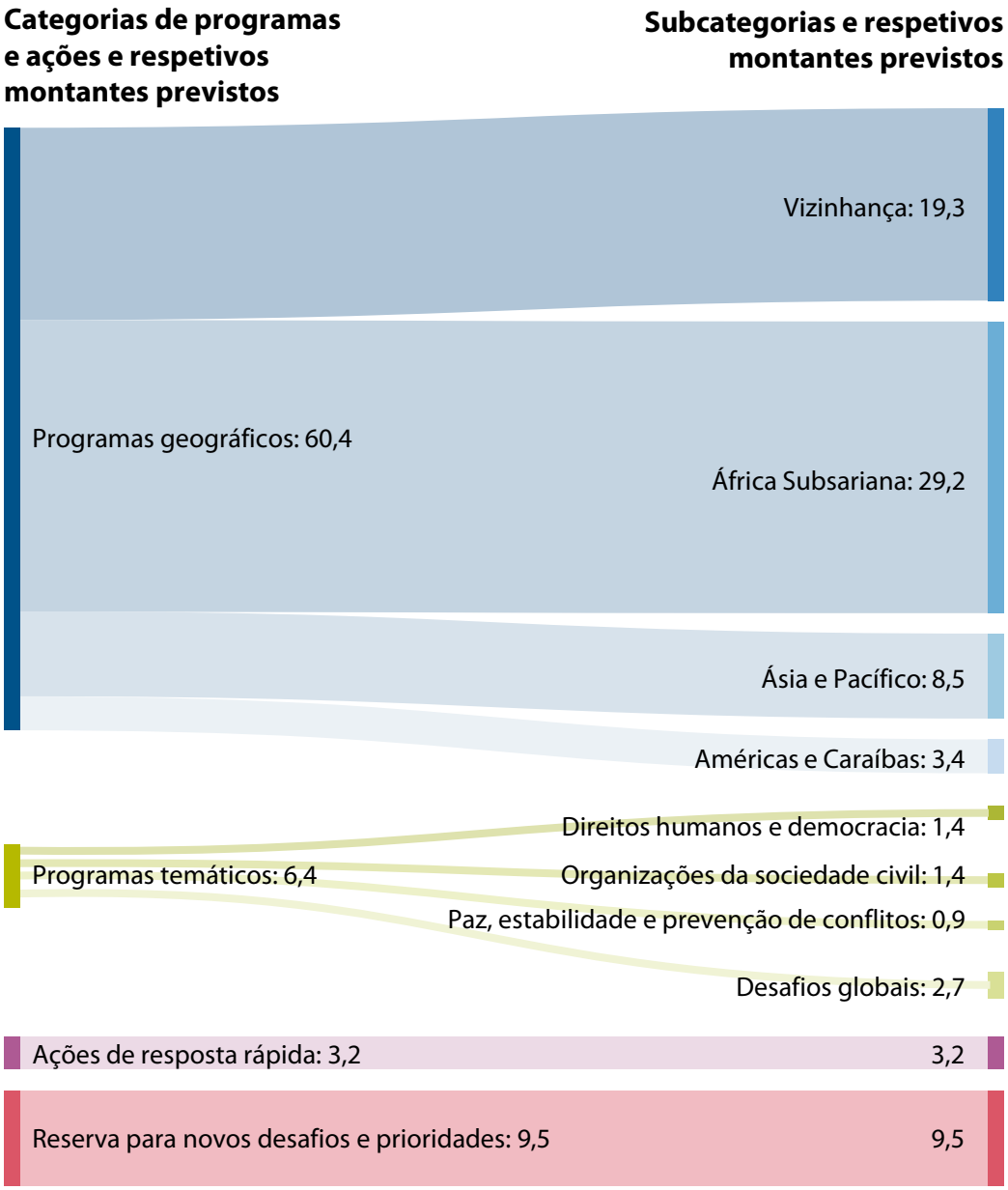
Os instrumentos extraorçamentais de *ação externa* estão agora integrados no orçamento da UE

2.37. Uma das principais alterações introduzidas no QFP para 2021-2027 foi a incorporação no orçamento da UE, através do *Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDCI)*, da maioria das ações anteriormente financiadas ao abrigo dos Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED). O IVCDCI substituiu 11 instrumentos do QFP anterior e dos FED[27]. As suas dotações de autorização representam 72% do total disponível na rubrica 6 ("Vizinhança e mundo") do QFP para 2021-2027. A ***figura 2.13*** apresenta uma panorâmica da estrutura do IVCDCI e uma repartição dos fundos (79,5 mil milhões de euros) que lhe foram atribuídos no âmbito do QFP para 2021-2027.

[27] Os instrumentos que o IVCDCI substituiu são os seguintes: Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD), Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH), Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV), Instrumento de Parceria, Instrumento para a Estabilidade e a Paz (IEP), mandato de empréstimo externo, Fundo de Garantia relativo às ações externas, Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS) e seu Fundo de Garantia e assistência macrofinanceira (AMF). Para efeitos da presente lista, o Regulamento de Execução Comum (Regulamento (UE) nº 236/2014) é igualmente considerado um instrumento substituído pelo IVCDCI.

Figura 2.13 – Estrutura do IVCDCI e montante das suas dotações de autorização no âmbito do QFP para 2021-2027

(mil milhões de euros)



Fonte: TCE, com base no Regulamento (UE) 2021/947 que cria o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional.

Ainda não existe uma comunicação exaustiva de informações sobre a COVID-19

2.38. No Relatório Anual relativo a 2020, o Tribunal recomendou que a Comissão devia 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[28]. A Comissão aceitou esta recomendação apenas parcialmente e declarou que não tencionava elaborar relatórios adicionais sobre as despesas relacionadas com a COVID-19 financiadas pelo orçamento da UE.

2.39. Em 2021, a UE continuou a financiar determinadas ações relacionadas com a COVID-19 a partir do seu orçamento[29]. Por exemplo, o orçamento retificativo nº 1 atribuiu mais 216 milhões de euros em dotações de autorização e 208 milhões de euros em dotações de pagamento ao *Instrumento de Apoio de Emergência* e ao Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças para apoiar a sua resposta à COVID-19. O orçamento retificativo nº 6 afetou mais 450 milhões de euros em dotações de autorização e de pagamento ao IVCDCI, a fim de lhe permitir doar 200 milhões de doses de vacinas a países terceiros. Tal como em 2020, a Comissão não publicou um relatório exaustivo sobre as despesas relacionadas com a COVID-19 financiadas pelo orçamento da UE em 2021. O Tribunal considera que a recomendação que formulou no ano passado ainda é válida.

---

[28] Ver Relatório Anual relativo a 2020, recomendação 2.1.

[29] Por exemplo, as ações "Team Europe" para o fornecimento de vacinas gratuitas a outros países.

Riscos e desafios

A execução paralela de vários instrumentos orçamentais num período relativamente curto implica riscos e desafios

2.40. A execução da maioria dos fundos em gestão partilhada foi muito baixa em 2021, o primeiro ano do QFP, devido aos atrasos registados (ver pontos ***2.6*** a ***2.8***). Além disso, o QFP para 2021-2027 prevê menos um ano para o encerramento dos programas (n+2) do que o QFP anterior (n+3). Embora este prazo mais curto possa ajudar a reduzir as autorizações por liquidar, pode colocar sérios desafios à execução dos fundos em gestão partilhada durante o período de 2022-2029.

2.41. Para além da execução dos fundos em gestão partilhada durante o período de 2022-2029, os FEEI no âmbito do QFP para 2014-2020 permanecem em execução até ao encerramento em 2025 (exceto o FEADER, cujo encerramento ocorre dois anos mais tarde), juntamente com o IRUE, até 2026, e eventuais medidas suplementares introduzidas no contexto da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. No ano passado o Tribunal salientou os desafios que estas atividades simultâneas representam para todos os organismos responsáveis pela gestão e controlo destes fundos a fim de assegurar a conformidade e a *boa gestão financeira*[30]. Estes desafios continuam a existir e a recomendação conexa continua a ser válida.

A exposição total do orçamento da UE aumentou em 2021, principalmente devido à introdução do IRUE

2.42. Um *passivo contingente* é uma obrigação que pode surgir no futuro se ocorrer um acontecimento específico. A exposição total do orçamento da UE a passivos contingentes aumentou 146,0 mil milhões de euros (111%) em 2021, passando de 131,9 mil milhões de euros para 277,9 mil milhões de euros. Esta subida deveu-se principalmente à emissão de obrigações no montante de 91,0 mil milhões de euros para financiar o IRUE em 2021[31] e ao aumento de 50,2 mil milhões de euros dos

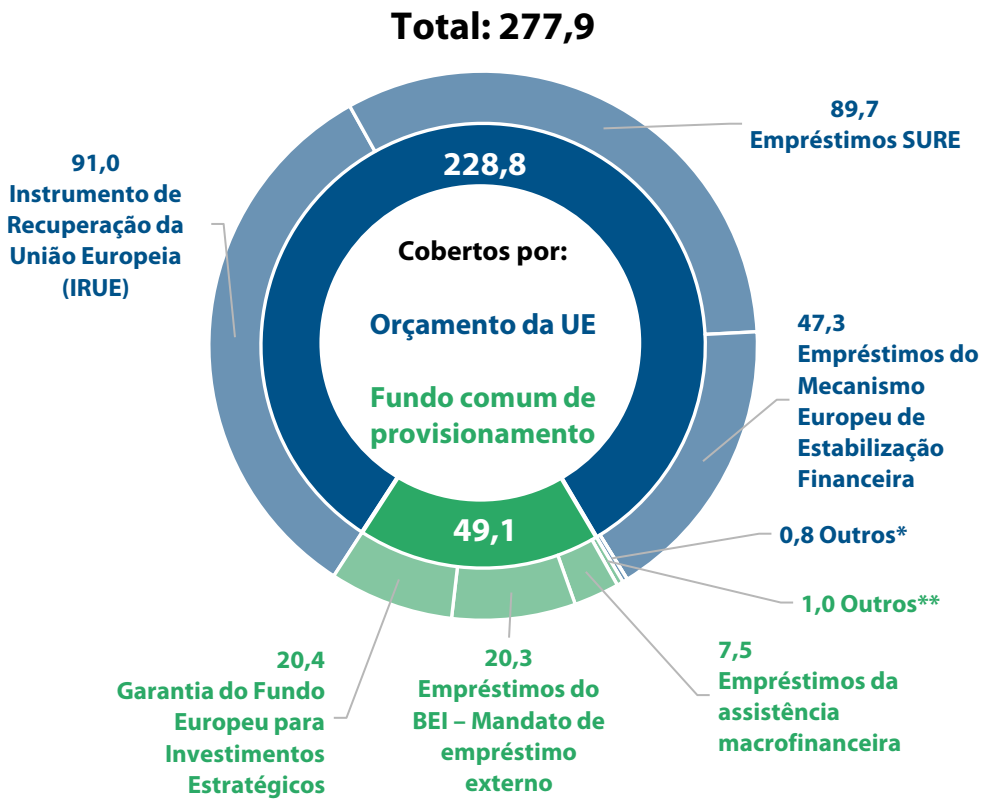
[30] Ver Relatório Anual relativo a 2020, pontos 2.27, 2.32 e 2.33.

[31] Dos 91,0 mil milhões de euros, 18 mil milhões de euros foram desembolsados sob a forma de empréstimos do MRR, 46,4 mil milhões de euros sob a forma de subvenções do MRR e 7,2 mil milhões de euros como contribuições para programas do QFP. Os restantes 19,4 mil milhões de euros ainda não foram desembolsados e permanecem em caixa e equivalentes de caixa.

empréstimos concedidos aos Estados-Membros no âmbito do instrumento europeu de *apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE)* (ver ***figura 2.14***).

Figura 2.14 – Exposição total do orçamento da UE no final de 2021, discriminada por categoria

(mil milhões de euros)



(*) Empréstimos do BEI – Estados-Membros: 0,6 mil milhões de euros; empréstimos de apoio à balança de pagamentos: 0,2 mil milhões de euros; empréstimos Euratom – Estados-Membros: 0,1 mil milhões de euros. A diferença em relação ao total deve-se a arredondamentos.
(**) Garantia do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS): 0,5 mil milhões de euros; empréstimos Euratom – países terceiros: 0,3 mil milhões de euros; IVCDCI — Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais (FEDS+): 0,2 mil milhões de euros.

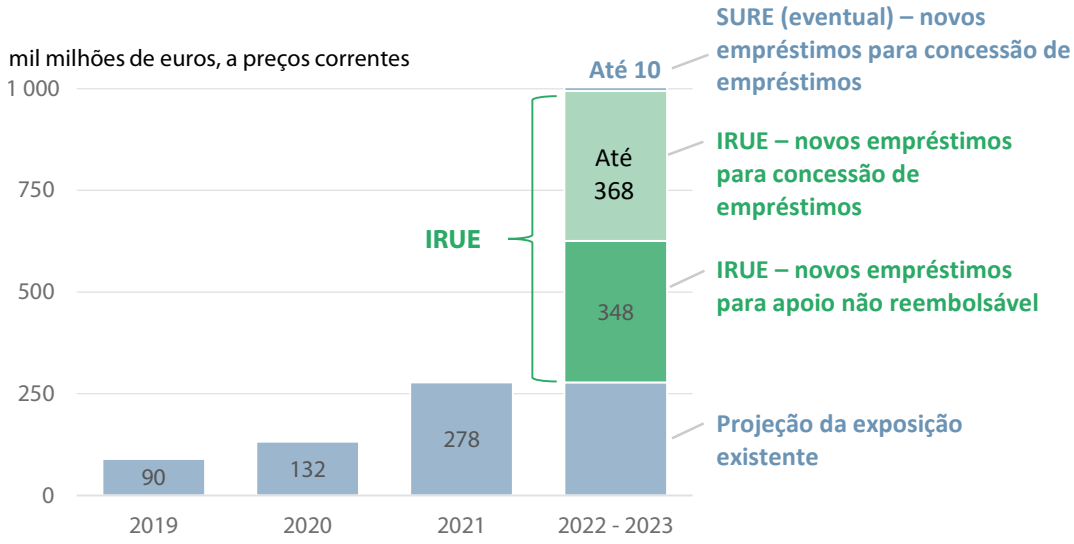
Nota: as diferenças devem-se a arredondamentos.

Fonte: TCE, com base em dados das Contas anuais consolidadas da União Europeia de 2021, notas 4.1.1 e 4.1.2.

2.43. Entende-se por "exposição total" o montante total que poderá ser imputado ao orçamento da UE em consequência de todos os eventuais acontecimentos que possam ocorrer em anos futuros. O Tribunal examinou os relatórios da Comissão sobre

a exposição do orçamento da UE a passivos contingentes[32]. No seu Relatório Anual relativo a 2019[33], analisou a natureza desta exposição e os mecanismos de gestão dos riscos em vigor, concluindo que a exposição total era sustentável no final de 2019. Tal como referido no ponto ***2.42***, verificaram-se duas alterações significativas do risco suportado pelo orçamento da UE: o aditamento do instrumento SURE em 2020 e do IRUE em 2021. No seu último relatório (relativo a 2020), a Comissão considerou, com um nível de confiança suficientemente prudente, que o nível de exposição do orçamento da UE era sustentável no final de 2020. Prevê-se que esta exposição volte a aumentar em 2022 e 2023, principalmente devido ao IRUE (ver ***figura 2.15***).

Figura 2.15 – Comparação das exposições globais passadas e eventuais futuras do orçamento da UE para 2022-2023



Fonte: TCE, com base em dados do documento COM(2021) 676 final e das Contas anuais consolidadas da União Europeia de 2021.

2.44. A exposição total pode ser repartida por ano. A "exposição anual" é o montante máximo dos pagamentos anuais (capital e juros) a imputar ao orçamento da UE num determinado exercício se todos os pagamentos de empréstimos garantidos ficarem em incumprimento. Em 2021, a exposição anual foi de 4,4 mil milhões de euros. A Comissão estima que a exposição anual em 2022 (incluindo a exposição ao abrigo do mandato de empréstimo externo, a *assistência macrofinanceira*, os

[32] Relatório da Comissão sobre instrumentos financeiros, garantias orçamentais, assistência financeira e passivos contingentes – COM (2021) 676 final, *2020 Budgetary transparency report* e *Draft General Budget of the European Union for the financial year 2022, Working Document, Part XI*.

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

empréstimos Euratom a países terceiros e a assistência financeira aos Estados-Membros) se situe em 7 mil milhões de euros. Caso as garantias sejam acionadas, o Tribunal considera que o orçamento da UE poderia financiar este nível de exposição anual por dispor de uma margem de manobra suficiente (ver pontos ***2.45*** a ***2.46***).

Vários mecanismos protegem o orçamento da UE dos riscos associados aos passivos contingentes

Aumentou a margem de manobra proporcionada pelo limite máximo dos recursos próprios

2.45. Em 2021, entrou em vigor uma nova decisão relativa ao sistema de recursos próprios[34] para criar mais margem de manobra. A margem disponível é a diferença entre o limite máximo dos recursos próprios e os recursos próprios efetivamente cobrados para financiar as despesas previstas do orçamento da UE. O limite máximo corresponde ao montante máximo de recursos próprios que a União pode solicitar aos Estados-Membros. Esta margem de manobra está disponível para quaisquer passivos contingentes que possam ter de ser cobertos pelo orçamento da UE.

2.46. O limite máximo dos recursos próprios passou de 1,2% para 1,4% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) dos Estados-Membros. Este aumento de 0,2 p.p. destinava-se principalmente a ter em conta a incorporação dos FED no orçamento da União (ver ponto ***2.37***) e a saída do Reino Unido da UE (reduzindo assim a base do RNB da União). Proporciona igualmente uma reserva de segurança adicional em caso de grandes e súbitos choques económicos, como o provocado pela pandemia.

2.47. O limite máximo dos recursos próprios foi ainda aumentado em 0,6 p.p., passando para 2,0%, a fim de cobrir o passivo do IRUE até 2058. Em consequência, se for necessário realizar pagamentos associados a quaisquer passivos contingentes ao abrigo do IRUE e não estiverem disponíveis fundos no orçamento da UE, o montante necessário para os cobrir pode ser mobilizado junto dos Estados-Membros.

[34] Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho.

As contragarantias de empréstimos SURE reduzem os riscos suportados pelo orçamento da UE

2.48. No caso do instrumento SURE, para além da garantia prestada pelo orçamento da UE, foi criado um sistema de contragarantias ao abrigo do qual todos os Estados-Membros podem ser chamados a cobrir o risco suportado pelo orçamento da União até ao valor de 25 mil milhões de euros. Os Estados-Membros contribuem para o montante global da contragarantia proporcionalmente à sua quota-parte no RNB total da UE.

O *fundo comum de provisionamento* começou a reunir fundos de garantia em 2021

2.49. O risco suportado pelo orçamento da UE pode ser reduzido através de ativos financeiros devidamente provisionados. O Regulamento Financeiro[35] exige a criação de um fundo comum de provisionamento e de uma *taxa de provisionamento efetiva* desde o início do QFP para 2021-2027. Em caso de incumprimento, este fundo cobrirá os acionamentos de garantias decorrentes de *garantias orçamentais* e da assistência financeira a países terceiros antes de ser acionado o orçamento da UE propriamente dito. O objetivo do fundo comum de provisionamento é reunir todos os fundos de garantia da União, exceto os relativos aos instrumentos financeiros, mantendo simultaneamente uma compartimentação entre eles de modo a que os montantes possam ser associados aos diferentes fundos. A Comissão espera melhorar a *eficiência* através da gestão conjunta de todos os ativos do fundo comum de provisionamento[36].

2.50. Desde o início de 2021, a Comissão tem vindo gradualmente a transferir os ativos dos fundos de garantia existentes para o fundo comum de provisionamento. No final de 2021, já tinham sido transferidos 12,3 mil milhões de euros de ativos, referentes a fundos de garantia do QFP anterior e ao novo Fundo de Garantia InvestEU no âmbito do QFP para 2021-2027, que se tornou operacional em 2021 (ver ***figura 2.16***). Prevê-se que o fundo comum de provisionamento atinja um montante máximo de 25 mil milhões de euros até ao final de 2027.

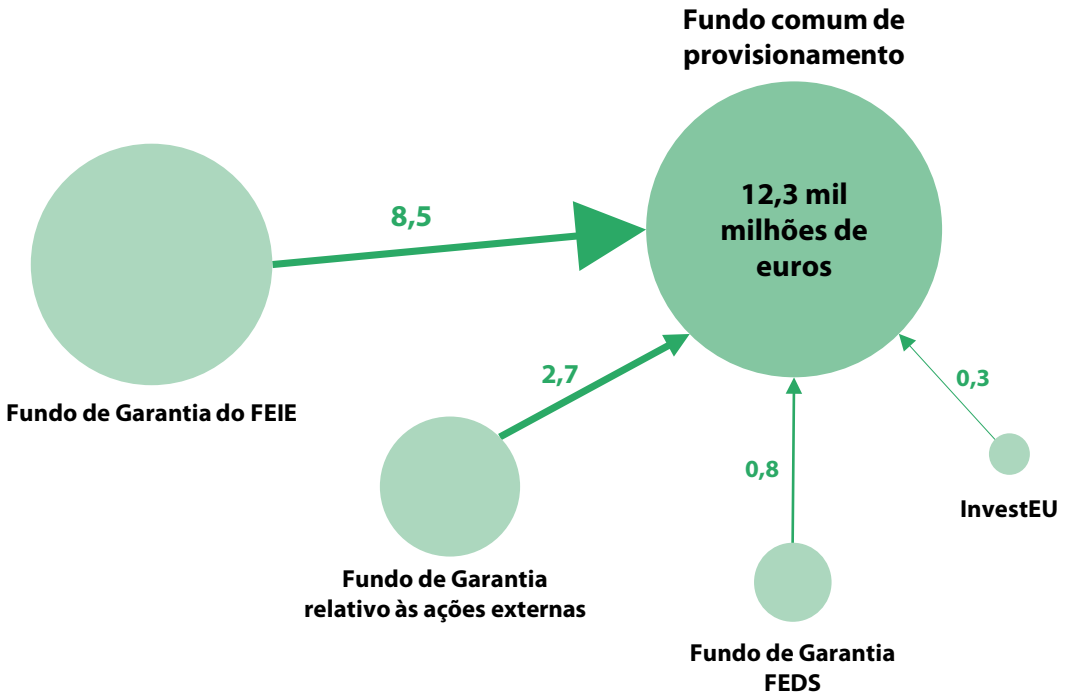
---

[35] Artigos 211º a 214º e 258º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046.

[36] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a entrada em funcionamento do fundo comum de provisionamento – COM(2021) 88 final.

Figura 2.16 – Componentes do fundo comum de provisionamento no final de 2021

(mil milhões de euros)



Fonte: TCE, com base em dados das Contas anuais consolidadas da União Europeia de 2021.

2.51. A taxa de provisionamento efetiva visa otimizar o nível global de provisionamento. Para 2021 e 2022, foi fixada em 100% dos ativos do fundo comum de provisionamento (12,3 mil milhões de euros no final de 2021). Nos anos subsequentes, a Comissão terá em conta todos os parâmetros de risco e verificará se as circunstâncias permitem fixar o provisionamento a uma taxa inferior a 100%. A Comissão prevê[37] que a combinação dos fundos permitirá manter um nível de recursos ligeiramente inferior para cobrir os riscos inerentes às operações garantidas.

A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia aumenta os riscos para o orçamento da UE

2.52. A UE está a mobilizar o seu orçamento e a aumentar a flexibilidade para reagir à guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. As medidas tomadas incluem o apoio humanitário e de emergência às pessoas que fogem da guerra, como a Ação da

[37] COM(2021) 88 final, p. 3.

Coesão a favor dos Refugiados na Europa (CARE)[38], e liquidez suplementar para permitir aos Estados-Membros cobrir os custos associados à guerra, como o pré-financiamento adicional proveniente de recursos da REACT-EU[39].

2.53. Além disso, a guerra pode reduzir o crescimento económico da UE e aumentar a inflação[40]. Estes fatores podem afetar o orçamento da União de diferentes formas, por exemplo, fazendo subir os custos de contração de empréstimos para o apoio não reembolsável ao abrigo do IRUE ou inflacionando os custos de investimento, o que aumentaria a pressão sobre o orçamento da UE.

2.54. A guerra acarreta também um risco mais elevado de suscitar passivos contingentes para o orçamento da UE. Este risco decorre das garantias concedidas para cobrir empréstimos a países terceiros, que podem pressionar os instrumentos de atenuação de riscos da UE (ver pontos ***2.45*** a ***2.51***). No final de 2021, a Ucrânia tinha empréstimos pendentes num valor nominal de 4,7 mil milhões de euros ao abrigo dos programas de assistência macrofinanceira e Euratom. Além disso, o BEI concedeu-lhe empréstimos no valor de 2,1 mil milhões de euros, que são apoiados por garantias da UE. A guerra pode pôr em causa o reembolso destes empréstimos.

---

[38] Regulamento (UE) 2022/562 que altera os Regulamentos (UE) nº 1303/2013 e (UE) nº 223/2014 no que respeita à Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa (CARE).

[39] COM(2022) 145 final,

[40] OCDE, *Economic outlook*.

Conclusões e recomendações

Conclusões

2.55. Em 2021, a taxa de execução das autorizações foi muito baixa, situando-se em 68% do montante total disponível. A adoção tardia dos regulamentos setoriais durante esse ano atrasou o lançamento de novos programas. A execução das dotações de autorização nos fundos em gestão partilhada ao abrigo do Regulamento Disposições Comuns foi de apenas 2%. Por este motivo, 49 mil milhões de euros de dotações de autorização relativas aos fundos em gestão partilhada têm de ser transferidos de 2021 para o período de 2022-2025. Em contrapartida, as dotações de autorização foram quase totalmente utilizadas. Tanto as autorizações como os pagamentos efetuados estavam abaixo do limite máximo do QFP (ver pontos ***2.2*** a ***2.11***).

2.56. Embora ainda se registem diferenças consideráveis entre os Estados-Membros, a taxa global de absorção dos FEEI aumentou em 2021 devido a pagamentos mais elevados do que em 2020. No final de 2021, o valor por absorver até ao encerramento dos programas dos FEEI em 2025 ascendia a cerca de 161 mil milhões de euros. Alguns Estados-Membros ainda têm por absorver mais de 40% dos seus montantes autorizados (ver pontos ***2.12*** a ***2.16***).

2.57. A nova estrutura orçamental confere à Comissão uma maior flexibilidade para as transferências dentro dos programas. Aumentou também o valor das transferências autónomas efetuadas pela Comissão e das transferências que requerem uma decisão da autoridade orçamental (ver pontos ***2.17*** a ***2.19***).

2.58. As autorizações do IRUE atingiram quase 144 mil milhões de euros, dos quais cerca de 54 mil milhões de euros foram pagos aos Estados-Membros. Verificaram-se diferenças significativas na rapidez de execução dos programas financiados pelo IRUE. No âmbito da componente principal deste instrumento, o MRR, 20 Estados-Membros receberam pré-financiamento para subvenções e a Espanha recebeu um pagamento por ter cumprido os objetivos intermédios (ver pontos ***2.20*** a ***2.25***).

2.59. No final de 2021, as autorizações por liquidar atingiram o valor mais alto de sempre: 341,6 mil milhões de euros. A parte proveniente do orçamento da UE diminuiu de 303,2 mil milhões de euros no final de 2020 para 251,7 mil milhões de euros no final de 2021. No entanto, tendo em conta as novas autorizações por liquidar

relacionadas com o IRUE (89,9 mil milhões de euros), o montante total aumentou 38,4 mil milhões de euros. É provável que as autorizações por liquidar excedam 460 mil milhões de euros em 2023 para depois diminuir, à medida que o IRUE se aproximar do seu termo (ver pontos ***2.26*** a ***2.32***).

2.60. O montante total das autorizações concedidas aos IFGP no âmbito do QFP para 2014-2020 elevou-se a 21,6 mil milhões de euros. No final de 2020, tinham sido pagos 10,3 mil milhões de euros dos IFGP aos destinatários finais, o que corresponde a 47% do montante total autorizado. Existem diferenças significativas entre os Estados-Membros quanto à rapidez de absorção dos fundos ao abrigo destes instrumentos, bem como às percentagens dos custos de gestão (ver pontos ***2.33*** a ***2.36***).

2.61. O IVCDCI substituiu 11 instrumentos do QFP anterior, bem como as ações anteriormente financiadas pelos FED, que se encontravam fora do orçamento da UE (ver ponto ***2.37***).

2.62. A Comissão ainda não elaborou um relatório exaustivo sobre as despesas relacionadas com a COVID-19 no âmbito do orçamento da UE (ver pontos ***2.38*** a ***2.39***).

2.63. O tempo disponível para a execução dos fundos em gestão partilhada no âmbito do QFP para 2021-2027 é mais curto do que o dos QFP anteriores. O financiamento do IRUE e as medidas adicionais que podem ser introduzidas devido à guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia aumentam o volume das atividades de execução em curso. Os desafios que o Tribunal salientou no ano passado em relação à gestão e ao controlo destes fundos a fim de assegurar a conformidade e a boa gestão financeira continuam a existir (ver pontos ***2.40*** a ***2.41***).

2.64. A exposição total do orçamento da UE a passivos contingentes aumentou de 131,9 mil milhões de euros em 2020 para 277,9 mil milhões de euros em 2021. As duas principais razões para este aumento substancial foram a introdução do IRUE e o incremento do montante dos empréstimos concedidos ao abrigo do instrumento SURE (ver pontos ***2.42*** a ***2.44***).

2.65. O risco para o orçamento da UE decorrente dos passivos contingentes é atenuado de várias formas. O limite máximo dos recursos próprios foi aumentado, os empréstimos SURE são contragarantidos pelos Estados-Membros e o fundo comum de provisionamento combina os fundos de garantia do orçamento da União (ver pontos ***2.45*** a ***2.51***).

2.66. A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia aumentará as necessidades orçamentais da UE. Acarreta também um risco mais elevado de suscitar passivos contingentes para o orçamento da União (ver pontos ***2.52*** a ***2.54***).

Recomendações

Recomendação 2.1 – Autorizações por liquidar

A Comissão deve informar a autoridade orçamental sobre os fatores que contribuem para a evolução das autorizações por liquidar e tomar as medidas adequadas para as reduzir gradualmente a longo prazo.

Prazo de execução: até ao final de 2023

Recomendação 2.2 – Sustentabilidade da exposição do orçamento da UE

A Comissão deve acompanhar de perto o risco crescente de a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia suscitar passivos contingentes para o orçamento da UE e tomar as medidas necessárias para assegurar que os instrumentos de atenuação dos riscos mantêm uma capacidade suficiente.

Prazo de execução: até ao final de 2022

Anexos

Anexo 2.1 – Execução do IRUE por programa (em milhões de euros)

Programa	Total das dotações de autorização para 2021-2023	Autorizações concedidas em 2021	Pagamentos efetuados em 2021
Horizonte Europa	5 412	1 772	18
Fundo InvestEU	6 074	1 745	151
Rubrica 1. Mercado único, inovação e digital	**11 486**	**3 517**	**169**
Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)	31 458	24 038	4 926
Fundo Social Europeu (FSE) e FEAD	19 161	15 435	2 081
Rubrica 2-A. Coesão económica, social e territorial	*50 619*	*39 473*	*7 007*
Subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), incluindo o instrumento de assistência técnica	337 969	98 034	46 375
Mecanismo de Proteção Civil da União (rescEU)	2 056	129	2
Rubrica 2-B. Resiliência e valores	*340 025*	*98 163*	*46 376*
Rubrica 2. Coesão, resiliência e valores	**390 644**	**137 463**	**53 384**
Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)	8 071	2 366	65
Fundo para uma Transição Justa	10 868	5	0
Rubrica 3. Recursos naturais e ambiente	**18 939**	**2 371**	**65**
Total	**421 070**	**143 525**	**53 618**

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.-3.8.
Exame de elementos dos sistemas de controlo interno	3.9.-3.19.
Subsistem insuficiências na contabilidade e gestão dos RPT pelos Estados-Membros	3.10.-3.12.
Atrasos nas ações da Comissão para melhorar a gestão dos riscos dos RPT e reduzir a lacuna em termos de direitos aduaneiros	3.13.-3.14.
O número de reservas relativas ao IVA e de pontos em aberto relativos aos RPT diminuiu, mas mantêm-se insuficiências na sua gestão	3.15.-3.17.
O trabalho da Comissão sobre o RNB foi prejudicado por atrasos dos Estados-Membros	3.18.-3.19.
Relatórios Anuais de Atividades	3.20.-3.23.
Conclusão e recomendações	3.24.-3.28.
Conclusão	3.24.-3.25.
Recomendações	3.26.-3.28.
Anexos	
Anexo 3.1 – 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 3.2 – 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 2021	
Anexo 3.3 – Seguimento das recomendações anteriores	

Introdução

3.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativamente às receitas, que são compostas pelos *recursos próprios*, pelas *receitas afetadas* externas, que financiam sobretudo as despesas do *Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)*[1], e por outras receitas. A ***figura 3.1*** mostra a repartição das receitas em 2021.

Figura 3.1 – Receitas: repartição em 2021(*)

Total das receitas de 2021(**): 239,6 mil milhões de euros

(*) Em consonância com a definição harmonizada de *operações* subjacentes (para mais pormenores, ver ponto ***11*** do ***anexo 1.1***).
(**) Este montante representa as receitas reais do orçamento da UE. Na demonstração dos resultados financeiros, o montante de 178,9 mil milhões de euros é calculado através do sistema de contabilidade de exercício.

Fonte: TCE, com base em dados das *contas consolidadas* da União Europeia de 2021.

[1] Estas receitas incluem os montantes dos empréstimos contraídos pela Comissão para prestar apoio financeiro não reembolsável aos Estados-Membros no contexto do *Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE)* e que a UE terá de reembolsar no futuro.

Breve descrição

3.2. Dois terços das receitas (66%) provêm das quatro categorias de recursos próprios[2]:

a) o **recurso próprio baseado no *rendimento nacional bruto (RNB)*** representa 48,2% 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 7,9% das receitas da UE. Incluem os direitos aduaneiros de importação cobrados pelos Estados-Membros. O orçamento da UE recebe 75% do montante total e os Estados-Membros conservam os restantes 25% para cobrir as despesas de cobrança;

c) o ***recurso próprio baseado no imposto sobre o valor acrescentado (IVA)*** fornece 7,5% das receitas da UE. As contribuições a título deste recurso próprio são calculadas utilizando uma taxa uniforme aplicada ao montante total das receitas do IVA cobrado pelos Estados-Membros relativamente a todas as operações tributáveis, dividido pela taxa média ponderada do IVA;

d) o **recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados** representa 2,5% das receitas da UE. Foi introduzido em 2021 e é calculado mediante a aplicação de uma taxa uniforme ao peso dos resíduos de embalagens de plástico não reciclados produzidos em cada Estado-Membro.

3.3. As receitas afetadas externas, que dizem principalmente respeito a montantes emprestados para prestar apoio financeiro não reembolsável aos Estados-Membros no contexto do IRUE, proporcionam 23,2% das receitas da UE. Existem também outras fontes de receitas da União. As mais significativas são as contribuições e restituições relacionadas com os acordos e *programas* da União (8,3% 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] Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia.

Âmbito e método da auditoria

3.4. Aplicando a abordagem e os métodos de auditoria previstos no ***anexo 1.1***, o Tribunal obteve garantias razoáveis 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*, conforme descrito no ***anexo 1.1***. O Tribunal examinou os seguintes aspetos relativos às receitas de 2021[3]:

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, do IVA e dos resíduos de embalagens de plástico não reciclados dos Estados-Membros constituem uma base adequada para o cálculo e a cobrança das contribuições para os recursos próprios[4];

   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) calcular os montantes decorrentes dos mecanismos de correção dos recursos próprios;

   iv) gerir as multas e sanções;

c) os sistemas contabilísticos e de gestão dos RPT em três Estados-Membros (Irlanda, Itália e Suécia), selecionados com base no montante dos direitos aduaneiros cobrados e na avaliação dos riscos realizada pelo Tribunal;

---

[3] Os sistemas de contração e concessão de empréstimos da Comissão relacionados com o IRUE não foram incluídos no âmbito da auditoria do Tribunal. Os sistemas de gestão da dívida utilizados pela Comissão são examinados numa auditoria de resultados que está em curso.

[4] 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. No que diz respeito à matéria coletável relativa aos resíduos de embalagens de plástico não reciclados, o Tribunal analisou o processo de compilação de dados previsionais, uma vez que os Estados-Membros apenas em 2023 facultarão as estimativas estatísticas para 2021.

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

3.5. Existe o risco de os direitos aduaneiros não serem declarados ou serem declarados incorretamente às autoridades aduaneiras nacionais pelos importadores. Por conseguinte, os direitos de importação realmente cobrados ficam aquém do montante que, em teoria, deveria ser cobrado. Esta diferença é conhecida como "*lacuna em termos de direitos aduaneiros*". A opinião de auditoria do Tribunal relativa às receitas não tem em conta estes montantes objeto de evasão, que não são inscritos nos sistemas contabilísticos dos RPT dos Estados-Membros. No entanto, uma vez que esta lacuna pode afetar os montantes dos direitos apurados pelos Estados-Membros, o Tribunal avaliou, pelo terceiro ano consecutivo, as medidas tomadas pela UE para reduzir e atenuar o risco de os RPT não estarem completos.

3.6. Para o efeito, o Tribunal examinou os progressos registados pela Comissão na aplicação das melhorias estabelecidas no seu Plano de Ação Aduaneira e na execução das recomendações do Relatório Especial de 2021 do TCE sobre os controlos aduaneiros[5]. Analisou igualmente o acompanhamento, por parte da Comissão, da aplicação do Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte[6] no respeitante às alfândegas, bem como o seu *impacto* na cobrança dos RPT. Embora o Protocolo disponha que os direitos cobrados sobre as mercadorias importadas para a União através da Irlanda do Norte não são devidos ao orçamento da UE, exige, mesmo assim, que o Reino Unido assegure a correta aplicação do *Código Aduaneiro da União* (CAU)[7] a estas importações.

---

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

[6] O Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte é parte integrante 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.

[7] Regulamento (UE) nº 952/2013 que estabelece o Código Aduaneiro da União.

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 na regularidade das operações de receitas subjacentes às contas da UE e na avaliação que fez dos sistemas da Comissão para calcular e cobrar as receitas[8]. O exame do Tribunal a uma amostra de 55 ordens de cobrança revelou que nenhuma estava afetada por *erros* quantificáveis.

3.8. O Tribunal constatou igualmente que a Comissão não aplicou a metodologia prevista na Decisão Recursos Próprios[9] para redistribuir o custo de financiamento da correção a favor do Reino Unido na sequência dos ajustamentos relativos aos exercícios de 2017 a 2019. Em vez disso, aplicou o método normal de redistribuição de "outras receitas" (a categoria aplicada à contribuição do Reino Unido após a sua saída da UE), utilizando a chave de repartição uniforme baseada no RNB dos Estados-Membros conforme calculada para o orçamento anual para 2021. Este procedimento resultou numa ligeira diferença na redistribuição dos custos entre os Estados-Membros e, por conseguinte, no cálculo das suas contribuições para o orçamento da União. Esta situação não afeta a conclusão do Tribunal sobre a regularidade das receitas da UE.

---

[8] Ver ponto ***11*** do ***anexo 1.1***.

[9] Artigo 5º da Decisão do Conselho (2014/335/UE, Euratom) relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia, em conjugação com o artigo 11º, nº 2, da Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho.

Exame de elementos dos sistemas de controlo interno

3.9. O Tribunal selecionou e examinou vários sistemas (ver ponto ***3.4***). 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 na cobrança de determinadas categorias de recursos próprios. Além disso, o Tribunal observou insuficiências nas medidas da UE para reduzir a lacuna em termos de direitos aduaneiros e atenuar o risco de os RPT estarem incompletos.

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

3.10. Em 2021, a Comissão concluiu o seu exame dos sistemas utilizados pelas autoridades aduaneiras nacionais para compilar as declarações de RPT. Considerou que a fiabilidade destas declarações era geralmente satisfatória em 11 Estados-Membros, parcialmente satisfatória em 15 e insatisfatória num (ver ***figura 3.2***). Globalmente, esta avaliação é coerente com os resultados da auditoria do Tribunal este ano e em anos anteriores. No seu Relatório Anual relativo a 2020, o Tribunal observou que se mantinham as insuficiências na compilação das declarações de RPT pelos Países Baixos e recomendou que o país assegurasse a fiabilidade destas declarações melhorando o seu sistema informático aduaneiro[10].

Figura 3.2 – Avaliação pela Comissão da fiabilidade das declarações de RPT dos Estados-Membros

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

[10] Relatório Anual relativo a 2020, ponto 3.14 e recomendação 3.3.

3.11. Este ano, o Tribunal examinou a forma como três Estados-Membros (Irlanda, Itália e Suécia) elaboram as declarações de RPT (compostas por uma declaração dos direitos cobrados e uma declaração dos direitos apurados, mas ainda não cobrados[11], bem como os seus procedimentos de gestão dos RPT devidos ao orçamento da UE (ver ***anexo 3.1***). Não observou problemas significativos na forma como a Irlanda e a Suécia elaboraram as suas declarações. Porém, em Itália, constatou que se mantêm as insuficiências assinaladas anteriormente (ver ***caixa 3.1***), que afetam também a gestão dos direitos cobrados e ainda não cobrados.

Caixa 3.1

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

As declarações de RPT dos Estados-Membros devem ser fiáveis e coerentes, de modo a permitir determinar os montantes a pagar à UE. Os montantes cobrados de dívidas aduaneiras pendentes têm de ser registados tanto na declaração dos direitos cobrados como na declaração dos direitos apurados, mas ainda não cobrados.

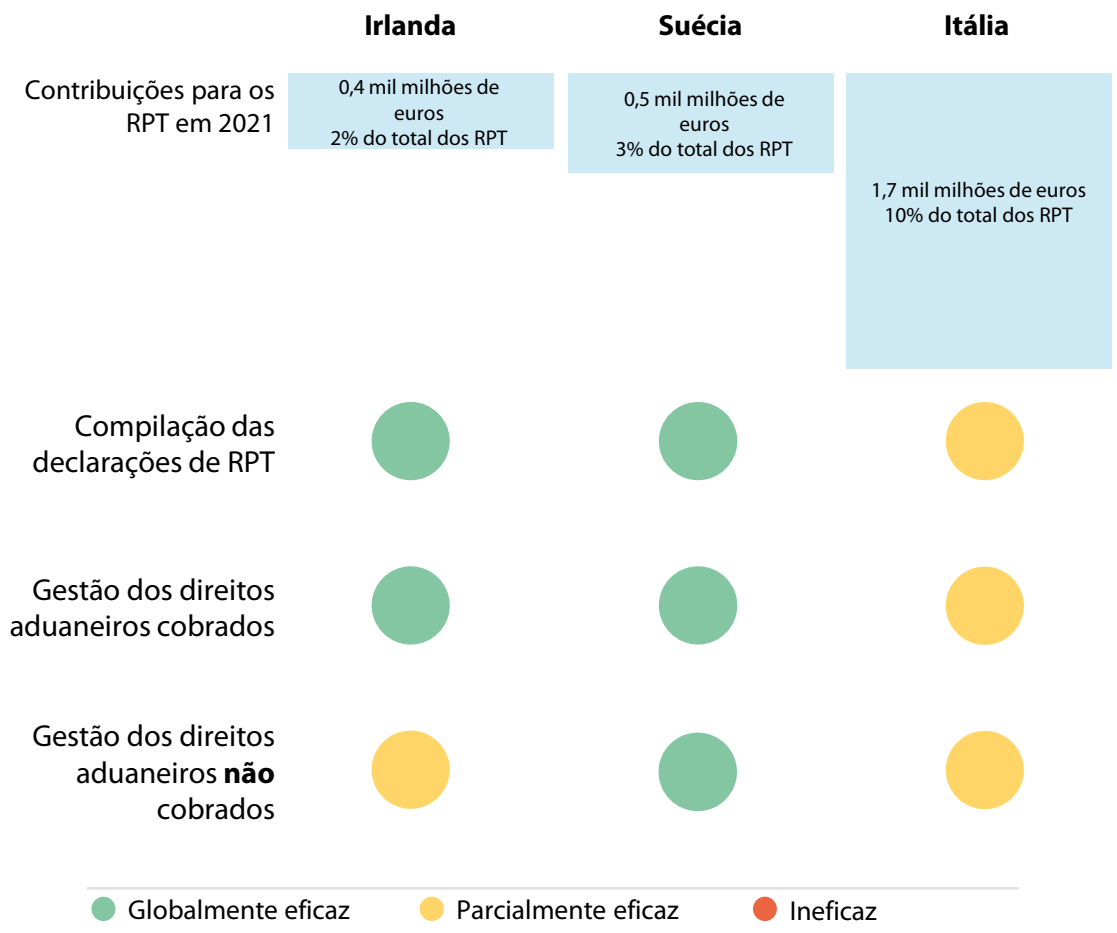
Desde 2011, os relatórios de Itália sobre os RPT não estão em conformidade com as regras da UE. Mantêm-se discrepâncias entre as suas duas declarações de RPT relativas aos montantes recuperados, as quais se devem principalmente a atrasos na atualização da contabilidade dos direitos aduaneiros ainda não cobrados com informações sobre as recuperações de dívidas. As autoridades italianas estão a desenvolver uma solução informática e comprometeram-se a resolver estes problemas até meados de 2022.

Estas e outras discrepâncias detetadas na *pista de auditoria* não permitiram ao Tribunal confirmar plenamente a fiabilidade das declarações italianas.

[11] Decisão de Execução (UE, Euratom) 2018/194 da Comissão que estabelece modelos para os extratos de conta de direitos sobre recursos próprios e para os relatórios sobre os montantes incobráveis correspondentes aos direitos sobre recursos próprios em conformidade com o Regulamento (UE, Euratom) nº 609/2014 do Conselho.

3.12. O Tribunal não fez observações significativas sobre a forma como a Irlanda ou a Suécia gerem os direitos aduaneiros cobrados. Todavia, tal como em anos anteriores[12], constatou várias insuficiências na forma como as autoridades aduaneiras nacionais gerem os direitos ainda não cobrados. Em especial, observou insuficiências na gestão da cobrança de dívidas aduaneiras pendentes por parte da Irlanda e de Itália, bem como atrasos de ambos os países na colocação dos RPT recuperados à disposição do orçamento da UE. Além disso, constatou insuficiências na gestão, por parte de Itália, de anulações tardias de direitos incobráveis nas suas contas. A Comissão continua igualmente a detetar e a comunicar insuficiências neste domínio. Na ***figura 3.3***, apresenta-se a avaliação do Tribunal sobre os principais sistemas de controlo interno dos RPT pelos Estados-Membros selecionados.

Figura 3.3 – Avaliação dos principais sistemas de controlo interno dos RPT nos Estados-Membros selecionados



Fonte: TCE.

[12] Ver, por exemplo, o Relatório Anual relativo a 2020, ponto 3.16, o Relatório Anual relativo a 2019, ponto 3.9, e o Relatório Anual relativo a 2018, ponto 4.10.

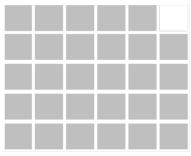
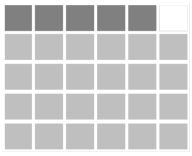
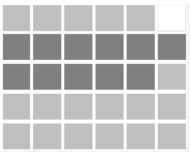
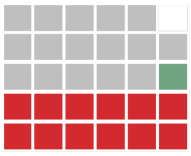
Atrasos nas ações da Comissão para melhorar a gestão dos riscos dos RPT e reduzir a lacuna em termos de direitos aduaneiros

3.13. O Plano de Ação Aduaneira da Comissão[13] inclui ações para melhorar a gestão dos riscos, gerir o comércio eletrónico, promover o cumprimento e incentivar as autoridades aduaneiras a agirem como uma só entidade. Várias delas destinam-se a colmatar lacunas anteriormente salientadas nos relatórios do Tribunal[14] e a contribuir para reduzir a lacuna em termos de direitos aduaneiros. A análise do Tribunal à execução do plano pela Comissão revelou progressos insuficientes em relação a várias ações. O TCE constatou que cinco ações eram permanentes, 11 ações não recorrentes com prazos após 2021 estavam em curso e 12 das 13 ações não recorrentes a concluir até ao final de 2021 tinham sido adiadas (ver ***figura 3.4***). A título de exemplo, a Comissão adiou a revisão da estratégia de gestão dos riscos aduaneiros de junho de 2021 para setembro de 2022.

[13] Comunicação da Comissão, *Fazer avançar a União Aduaneira para um novo patamar: um plano de ação* (COM(2020) 581), 28 de setembro de 2020.

[14] Ver, por exemplo, o Relatório Anual relativo a 2020, ponto 3.18, o Relatório Especial 04/2021 e o Relatório Especial 12/2019, *Comércio eletrónico: muitos dos desafios relativos à cobrança do IVA e dos direitos aduaneiros permanecem por resolver*.

Figura 3.4 – Aplicação do Plano de Ação Aduaneira pela Comissão (situação no final de 2021)

		Ações não recorrentes	
Domínio	**Ações permanentes (sem prazo fixo)**	**Prazo posterior a 2021**	**Prazo até 2021**
 TOTAL: 29 ações	 5	 11	 **1 dentro do prazo** **12 com atrasos**
A. Gestão dos riscos aduaneiros mais eficaz para permitir controlos mais eficazes	2	2	1
B. Gestão do comércio eletrónico	0	3	1
C. Reforçar e facilitar o cumprimento	3	2	9
D. Alfândegas agindo como uma só entidade	0	4	2

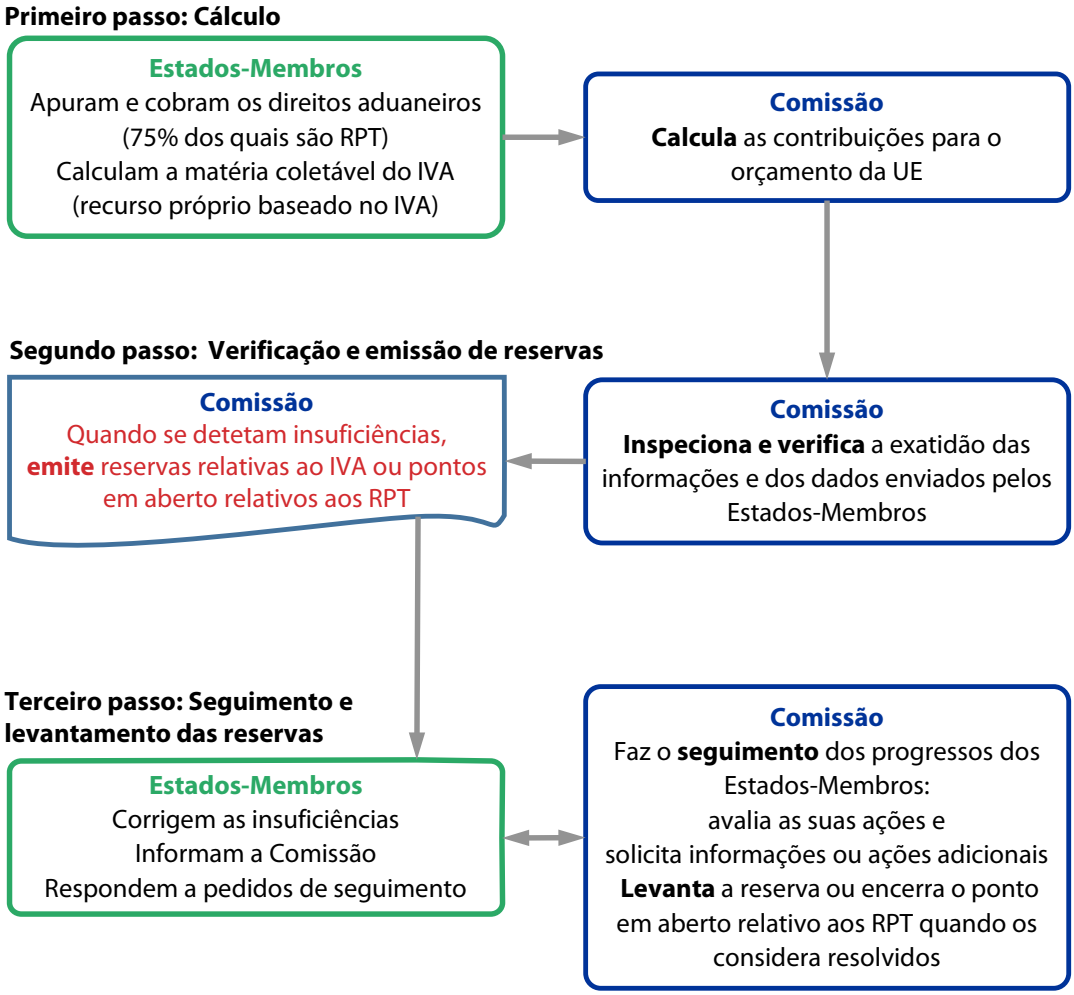
Fonte: TCE, com base em dados da Comissão e no seu próprio trabalho de auditoria.

3.14. Eventuais insuficiências na aplicação do Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte podem colocar riscos para a correta aplicação do CAU, sobretudo no que diz respeito aos controlos aduaneiros das mercadorias importadas para a UE através da Irlanda do Norte. Nesse caso, poderá existir um impacto no montante de RPT cobrado pelos Estados-Membros. A Comissão começou a trabalhar na sua estratégia de acompanhamento para avaliar e atenuar estes riscos, mas ainda não a concluiu.

O número de reservas relativas ao IVA e de pontos em aberto relativos aos RPT diminuiu, mas mantêm-se insuficiências na sua gestão

3.15. A ***figura 3.5*** mostra o processo utilizado pela Comissão para verificar o cálculo dos RPT pelos Estados-Membros e as respetivas *matérias coletáveis do IVA*. O ***anexo 3.2*** contém uma síntese das reservas pendentes e dos pontos em aberto decorrentes das insuficiências detetadas. O Tribunal constatou que a Comissão melhorou os seus trabalhos de seguimento sobre o levantamento das *reservas relativas ao IVA*, cujo número diminuiu de 104, em 2020, para 82, em 2021 (ou seja, 21%), e sobre o encerramento dos *pontos em aberto relativos aos RPT*, que baixaram de 326, em 2020, para 304, em 2021 (ou seja, 7%). Embora tenha observado progressos na resolução de questões há muito pendentes, detetou oito reservas relativas ao IVA (10% do total) e 104 pontos relativos aos RPT (34% do total) que estavam em aberto há mais de cinco anos.

Figura 3.5 – Processo de verificação das matérias coletáveis do IVA e dos RPT dos Estados-Membros



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

3.16. O Tribunal examinou a gestão das 17 reservas relativas ao IVA concernentes a insuficiências na aplicação da Diretiva IVA[15] pelos Estados-Membros e relativamente às quais a Comissão tinha iniciado *procedimentos de infração* ou investigações por incumprimento. Cinco destas reservas estavam há muito pendentes. Em 12 casos (71%), o procedimento de infração ou a investigação já tinham terminado, mas o Estado-Membro em causa ainda não tinha calculado o seu impacto financeiro. Na opinião do Tribunal, tal deveu-se ao facto de a Comissão não ter aplicado um método comum na fixação dos prazos para os Estados-Membros calcularem e realizarem as consequentes correções financeiras aos seus recursos próprios baseados no IVA.

3.17. A análise do Tribunal à gestão dos pontos em aberto relativos aos RPT revelou que o número de pontos em aberto há muito pendentes diminuiu significativamente entre 2019 e 2021 e que a Comissão tinha atualizado o seu procedimento para o tratamento dos resultados do controlo dos RPT. Porém, esta atualização não introduziu um sistema de classificação das insuficiências dos Estados-Membros por ordem de prioridade nem estabeleceu prazos para as ações de seguimento dos mesmos (ver ***anexo 3.3***) com base nas suas respostas. Por conseguinte, as insuficiências anteriormente comunicadas pelo Tribunal em relação ao encerramento de pontos em aberto há muito pendentes ainda não foram completamente corrigidas.

O trabalho da Comissão sobre o RNB foi prejudicado por atrasos dos Estados-Membros

3.18. A Comissão deu início ao novo ciclo de verificação do RNB para 2020-2024, que visa examinar se os procedimentos utilizados pelos Estados-Membros para a compilação das contas nacionais estão em conformidade com o SEC 2010[16] e se os dados relativos ao RNB são fiáveis, exaustivos e comparáveis[17]. O Tribunal observou que 18 Estados-Membros e o Reino Unido cumpriram o prazo legal de 31 de dezembro

---

[15] Diretiva 2006/112/CE do Conselho relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado.

[16] Regulamento (UE) nº 549/2013 relativo ao *sistema europeu de contas nacionais e regionais* na União Europeia.

[17] Regulamento (UE) 2019/516 relativo à harmonização do Rendimento Nacional Bruto a preços de mercado.

de 2021[18] para a entrega à Comissão dos inventários do RNB, que descrevem os seus procedimentos de compilação de dados estatísticos. Quatro Estados-Membros apresentaram os inventários em janeiro de 2022, tendo a Comissão emitido reservas gerais relativas ao RNB[19] dirigidas aos restantes cinco em fevereiro de 2022[20]. Estas reservas podem atrasar o encerramento do ciclo de verificação do RNB.

3.19. O Tribunal constatou igualmente atrasos por parte de nove Estados-Membros (mais o Reino Unido)[21] na resolução das *reservas transversais* e/ou específicas das operações relativas ao RNB[22] emitidas no âmbito do anterior ciclo de verificação de 2016-2019, cujo prazo era setembro de 2021. Estes atrasos prejudicam o trabalho da Comissão sobre o levantamento das reservas conexas, que poderá não ficar concluído em 2022 como previsto. No final de 2021, tinham sido levantadas 24% das reservas específicas das operações relativas ao RNB (38 das 157 reservas em aberto no final de 2020; ver ***anexo 3.2***). A Comissão prorrogou por um ano (até setembro de 2022) o prazo para dar resposta a duas das cinco reservas transversais relativas ao RNB[23], devido à aprovação tardia das orientações necessárias destinadas aos Estados-Membros.

---

[18] Artigo 3º do Regulamento de Execução (UE) 2020/1546 da Comissão que estabelece a estrutura e as disposições pormenorizadas do inventário das fontes e dos métodos utilizados para produzir os agregados relativos ao RNB e às suas componentes, em conformidade com o Sistema Europeu de Contas (SEC 2010).

[19] A Comissão utiliza reservas gerais em casos excecionais em que existe um risco significativo de os interesses financeiros da UE não serem protegidos, por exemplo, quando um Estado-Membro não apresenta o seu inventário do RNB conforme exigido.

[20] Grécia, Croácia, Luxemburgo, Malta e Roménia.

[21] Bulgária, Grécia, Espanha, Croácia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Roménia e Reino Unido.

[22] As *reservas relativas ao RNB* exigem melhorias em procedimentos de compilação específicos nos Estados-Membros.

[23] Ao contrário das reservas específicas das operações, que são emitidas para cada Estado-Membro, as reservas transversais são utilizadas quando uma questão relativa ao cálculo do RNB afeta todos os Estados-Membros e exige que estes apliquem uma solução harmonizada, acordando os aspetos técnicos com o Eurostat.

Relatórios Anuais de Atividades

3.20. Globalmente, as informações sobre a regularidade fornecidas nos Relatórios Anuais de Atividades de 2021 publicados pela DG BUDG e pelo Eurostat confirmaram as constatações e as conclusões do Tribunal.

3.21. Pelo sexto 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 em 2,1 mil milhões de euros, tendo sido em seguida alargada a outros Estados-Membros em 2018, sem quantificação. Foi igualmente inscrito nas contas consolidadas da União Europeia de 2021 um montante adicional de 2,1 mil milhões de euros em juros.

3.22. Nos seus relatórios anuais relativos aos exercícios de 2019 e 2020, o Tribunal observou que a Comissão avaliou as estratégias de controlo seguidas pelos Estados-Membros para combater o risco de subavaliação das importações, tendo-as considerado globalmente inadequadas[24]. O Tribunal examinou a análise da Comissão quanto ao seguimento dado às suas próprias observações em 2021, observando que os pontos em aberto relativos aos RPT a respeito de 22 Estados-Membros ainda estavam pendentes. As constatações e conclusões do Tribunal são coerentes com as informações divulgadas na reserva constante do Relatório Anual de Atividades da DG BUDG.

3.23. Em 8 de março de 2022, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) publicou a sua decisão final sobre o processo por infração instaurado pela Comissão contra o Reino Unido, deliberando que este não tinha cumprido as obrigações em matéria de recursos próprios que lhe incumbiam por força do direito da União. Com o seu acórdão, o TJUE aprovou o método, seguido pela Comissão, de quantificar as perdas de RPT com base em dados estatísticos. Não obstante, rejeitou parcialmente o cálculo da Comissão devido à incerteza quanto ao montante dos recursos próprios alegadamente devidos pelo Reino Unido e deu orientações para o recalcular. A Comissão começou a analisar o acórdão do TJUE e o impacto que terá nos seus cálculos, não tendo ainda revisto a sua estimativa das perdas de RPT na sequência desta deliberação.

---

[24] Relatório Anual relativo a 2020, ponto 3.19, e Relatório Anual relativo a 2019, ponto 3.14.

Conclusão e recomendações

Conclusão

3.24. 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 a gestão das reservas relativas ao IVA e dos pontos em aberto relativos aos RPT, que avaliou na Comissão, foram parcialmente eficazes devido a insuficiências persistentes (ver pontos ***3.10*** a ***3.12*** e ***3.15*** a ***3.17***).

3.25. O Tribunal constatou também que se registaram atrasos na execução de várias ações do Plano de Ação Aduaneira da Comissão (ver ponto ***3.13***) que contribuem para reduzir a lacuna em termos de direitos aduaneiros. Esta insuficiência não afeta a opinião de auditoria do Tribunal sobre as receitas, uma vez que não diz respeito às operações subjacentes às contas, mas sim ao risco de os RPT conterem lacunas.

Recomendações

3.26. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às duas recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2018 são apresentadas no ***anexo 3.3***. A Comissão executou totalmente uma recomendação, tendo melhorado os seus controlos das declarações de RPT. A outra recomendação foi executada na maior parte dos aspetos, dado que a avaliação dos riscos, pela Comissão, não documenta sistematicamente a análise do nível de risco de cada Estado-Membro com base nos resultados dos anteriores controlos dos RPT, incluindo em relação à elaboração da contabilidade dos RPT.

3.27. O Tribunal analisou igualmente duas recomendações constantes do Relatório Anual relativo a 2019, cujo prazo de execução era 2021 (ver ***anexo 3.3***) A Comissão executou uma recomendação em alguns aspetos e a outra na maior parte dos aspetos. Em relação à recomendação 3.1 a), a Comissão ainda não recolheu nem analisou os dados relativos às importações a nível da UE para identificar os importadores de maior risco (ver ponto ***3.13***). Quanto à recomendação 3.1 b), os atrasos na disponibilização, por alguns Estados-Membros, dos dados necessários para alimentar o novo sistema informático aduaneiro "*Surveillance III*" podem impedir que a Comissão emita

orientações atempadas sobre a forma de utilizar o sistema para a análise de dados. No respeitante à recomendação 2, ver o ponto ***3.17***.

3.28. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2021, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 3.1 – Tomar medidas para garantir a fiabilidade das declarações de RPT italianas

Tomar as medidas necessárias (incluindo procedimentos de infração, se for caso disso) para assegurar que Itália corrige as insuficiências há muito pendentes na contabilidade dos RPT. As medidas devem visar a resolução das discrepâncias persistentes que afetam a fiabilidade das declarações de direitos cobrados e ainda não cobrados pelo país.

Prazo de execução: meados de 2023

Recomendação 3.2 – Melhorar a gestão das reservas relativas ao IVA

Rever os seus procedimentos de gestão das reservas relativas ao IVA, de modo a estabelecer prazos mais harmonizados e rigorosos para as autoridades nacionais e tornar mais eficiente o seu seguimento e o levantamento das reservas.

Prazo de execução: meados de 2024

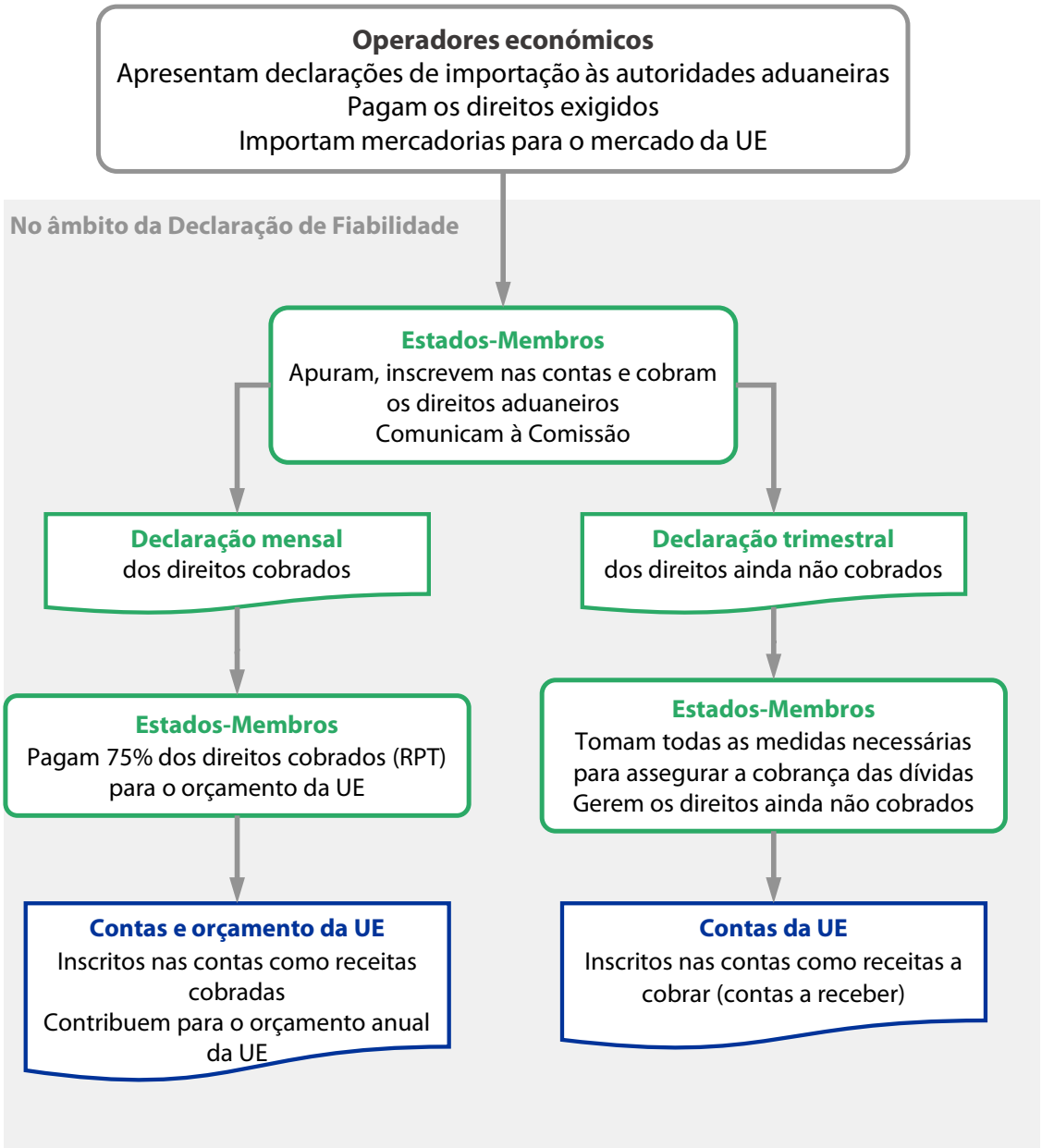
Recomendação 3.3 – Melhorar a avaliação dos riscos financeiros no domínio aduaneiro

Melhorar a avaliação dos riscos financeiros dos RPT, aplicando oportunamente as medidas pertinentes do seu Plano de Ação Aduaneira.

Prazo de execução: prazos estabelecidos no Plano de Ação Aduaneira

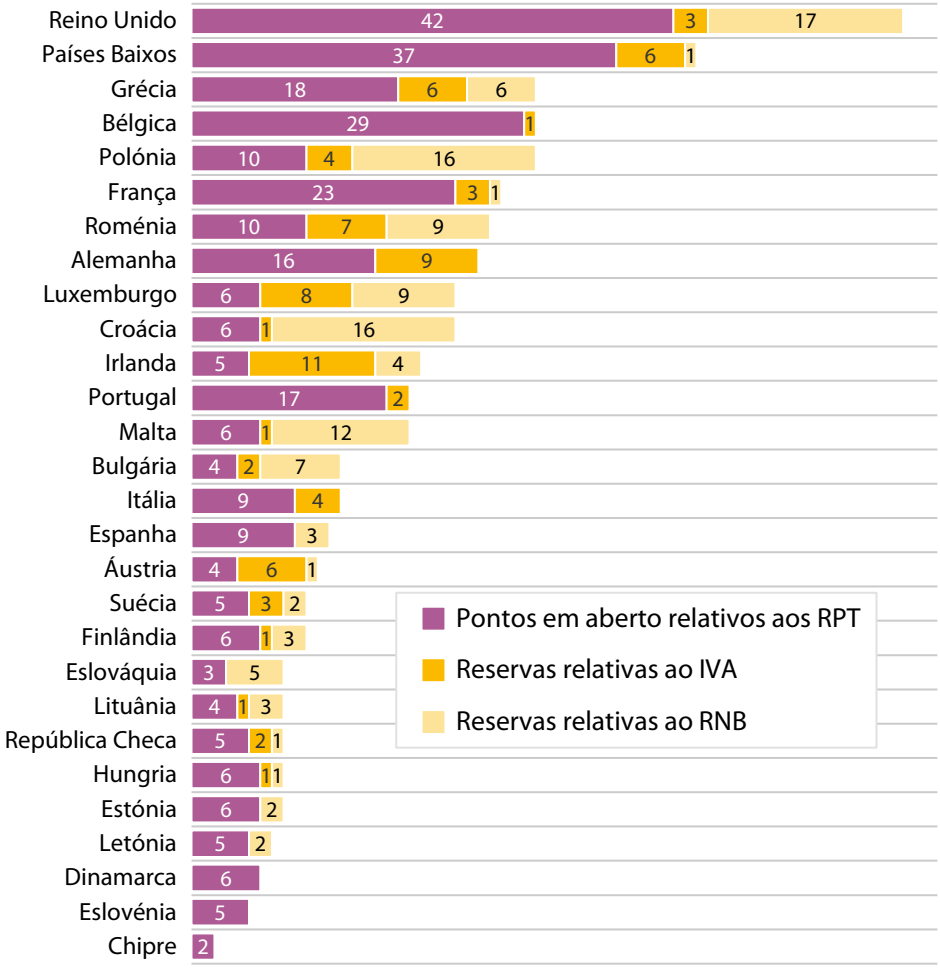
Anexos

Anexo 3.1 – 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 3.2 – 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 2021



	Pontos em aberto relativos aos RPT	Reservas relativas ao IVA	Reservas relativas ao RNB
TOTAL em 31.12.2021	**304**	**82**	**121**
TOTAL em 31.12.2020	326	104	157

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão[25].

[25] Os números das reservas relativas ao RNB apenas incluem as reservas específicas das operações respeitantes aos dados compilados desde 2010 em componentes específicas das contas nacionais no Estado-Membro em causa. Existem também cinco reservas transversais aplicáveis a cada Estado-Membro e ao Reino Unido, nenhuma das quais foi levantada em 2021.

Anexo 3.3 – Seguimento das recomendações anteriores

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		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 dos controlos 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					

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2019	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 1** Prestar apoio regular aos Estados-Membros na seleção dos importadores de maior risco para as auditorias *a posteriori*: a) recolhendo e analisando os dados pertinentes relativos às importações a nível da UE e partilhando os resultados da sua análise com os Estados-Membros (até ao final de 2021); b) fornecendo orientações sobre a forma de efetuar a análise de dados com o novo sistema "*Surveillance III*", quando este estiver operacional (até junho de 2023).			X			

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
	Recomendação 2 Até ao final de 2021, rever os seus procedimentos: a) estabelecendo um sistema de acompanhamento dos pontos em aberto relativos aos RPT baseado em critérios quantitativos e qualitativos que permitam classificar as insuficiências detetadas nos Estados-Membros por ordem de prioridade; b) fixando prazos para os Estados-Membros resolverem essas insuficiências e para ações de seguimento, incluindo o cálculo dos juros de mora e a recuperação dos montantes a disponibilizar para o orçamento da UE.		X				

Fonte: TCE.

Capítulo 4

Mercado único, inovação e digital

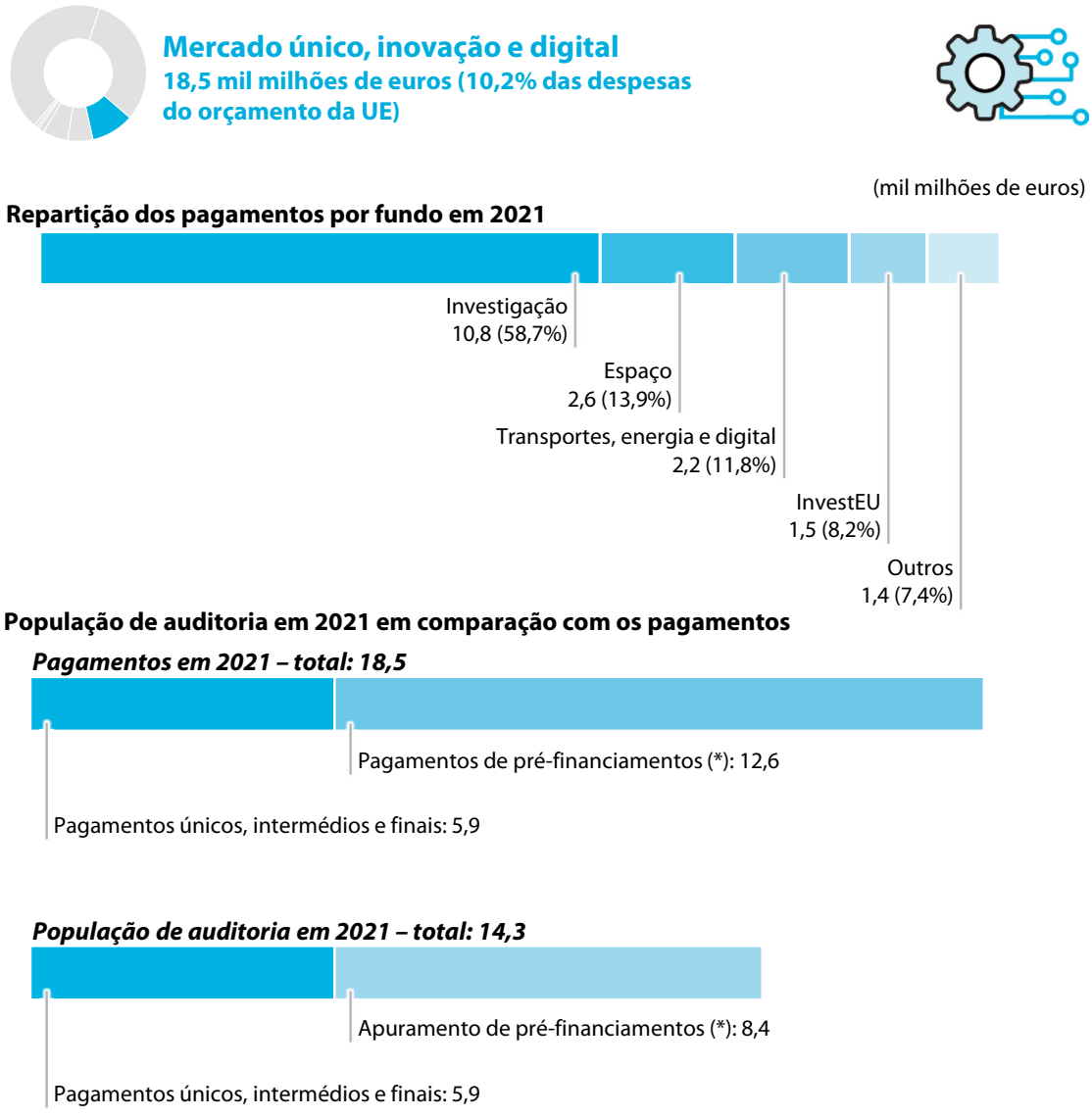
Índice

	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 inelegíveis continuam a representar a maioria dos erros quantificáveis detetados nas despesas de investigação	4.12.-4.19.
Cálculo incorreto das taxas horárias	4.13.-4.16.
Problemas quantificáveis no registo do tempo de trabalho	4.17.
Ajustamentos inelegíveis a períodos de relato anteriores e outros erros nos custos de pessoal	4.18.-4.19.
As entidades privadas, em especial as PME e os novos operadores, são propensas a cometer erros	4.20.-4.21.
Tipos de erros noutros custos diretos	4.22.
Análise dos sistemas informáticos para as subvenções à investigação	4.23.-4.27.
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	4.28.-4.36.
Conclusão e recomendações	4.37.-4.40.
Conclusão	4.37.-4.38.
Recomendações	4.39.-4.40.
Anexos	
Anexo 4.1 Seguimento das recomendações anteriores no domínio do "Mercado único, inovação e digital"	

Introdução

4.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à rubrica 1, "Mercado único, inovação e digital", do Quadro Financeiro Plurianual (QFP).
A ***figura 4.1*** mostra uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2021.

Figura 4.1 – Pagamentos e população de auditoria



(*) Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto ***12*** do ***anexo 1.1***).

Fonte: TCE, com base em dados das contas consolidadas da União Europeia de 2021.

Breve descrição

4.2. Os programas financiados no âmbito da rubrica "Mercado único, inovação e digital" são diversificados e visam apoiar investimentos da UE que contribuam para a investigação e a inovação, e também para o desenvolvimento das redes transeuropeias de transportes, das comunicações, da energia, da transformação digital e do mercado único, bem como da política espacial.

4.3. O principal programa de investigação e inovação continua a ser o Horizonte 2020[1], ao passo que o seu sucessor, o Horizonte Europa[2], e o antecessor, o Sétimo Programa-Quadro (7º PQ)[3], representam uma percentagem muito pequena da população de auditoria do Tribunal em 2021. A rubrica 1 do QFP também abrange investimentos em grandes infraestruturas no âmbito do Mecanismo Interligar a Europa (MIE), bem como os programas espaciais Galileo (o sistema global de navegação por satélite da UE), o EGNOS (o Serviço Europeu Complementar Geoestacionário de Navegação) e o Programa Europeu de Observação da Terra (conhecido como Copernicus). Inclui o fundo InvestEU, que, juntamente com o Horizonte Europa, beneficia de financiamento adicional do Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE).

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 pré-financiamentos aos beneficiários após a assinatura de uma convenção de subvenção e reembolsa os custos financiados pela UE que estes declaram, deduzindo os pré-financiamentos. Em regra, os programas espaciais são geridos indiretamente com base em acordos de delegação assinados entre a Comissão e organismos de execução específicos (como a Agência Espacial Europeia). Os instrumentos financeiros do programa InvestEU são executados principalmente pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) ou pelo Fundo Europeu de Investimento (FEI), que, por sua vez, recorrem a intermediários financeiros.

---

1 Programa-Quadro de Investigação e Inovação, 2014-2020.

2 Programa-Quadro de Investigação e Inovação, 2021-2027.

3 Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, 2007-2013.

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 rubrica do QFP em 2021:

a) uma amostra estatisticamente representativa de 130 operações, que abrange o conjunto de todas as operações de despesas desta rubrica do QFP. Era composta por 87 operações no domínio da investigação e inovação (84 no âmbito do Horizonte 2020 e 3 do 7º PQ) e 43 operações relativas a outros programas e atividades, designadamente o MIE, outros instrumentos financeiros e os programas espaciais. Os beneficiários auditados estavam localizados em 21 Estados-Membros e seis países terceiros. O objetivo era apresentar uma estimativa do nível de erro desta rubrica do QFP e contribuir, assim, para a Declaração de Fiabilidade;

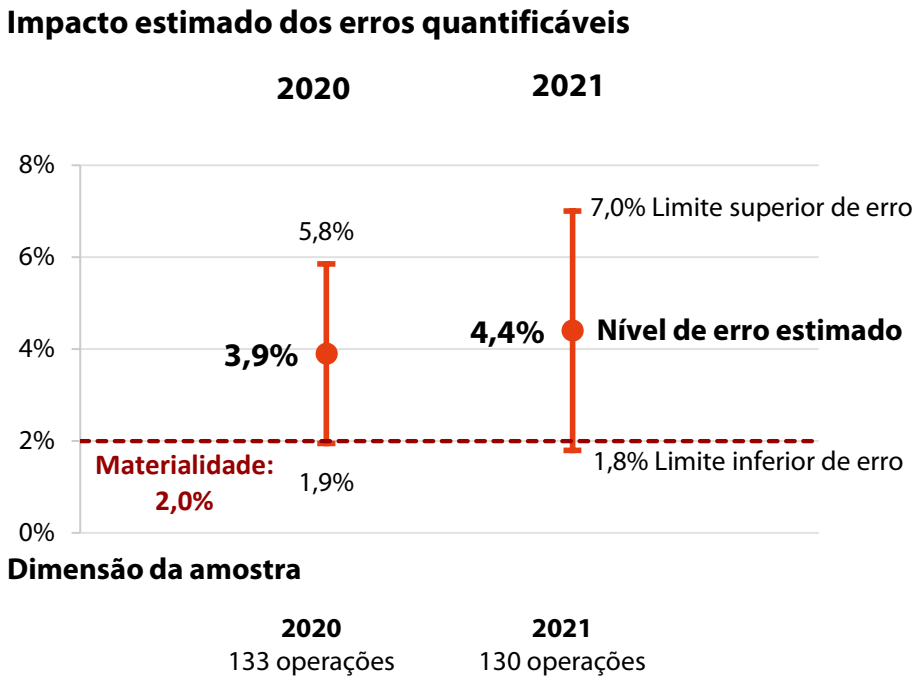
b) sistemas informáticos, selecionados para permitir ao TCE adquirir um conhecimento mais profundo dos vários sistemas de informações que a Comissão utilizou para os programas de investigação (nomeadamente, a série eGrants, um conjunto de programas para gestão de subvenções eletrónicas) e analisar o estabelecimento dos fluxos de informações de gestão na sequência da delegação de responsabilidades, pela Direção-Geral da Investigação e da Inovação (DG RTD), na Agência de Execução Europeia da Investigação (REA);

c) as informações sobre a regularidade apresentadas nos Relatórios Anuais de Atividades da Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN), da DG RTD e da REA, e que fazem parte do Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) elaborado pela Comissão.

Regularidade das operações

4.6. Das 130 operações examinadas, 55 (42%) apresentavam erros. Com base nos 38 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 4,4%[4] (ver ***figura 4.2***). A ***figura 4.3*** mostra a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2021, distinguindo entre as operações no âmbito da investigação e as restantes.

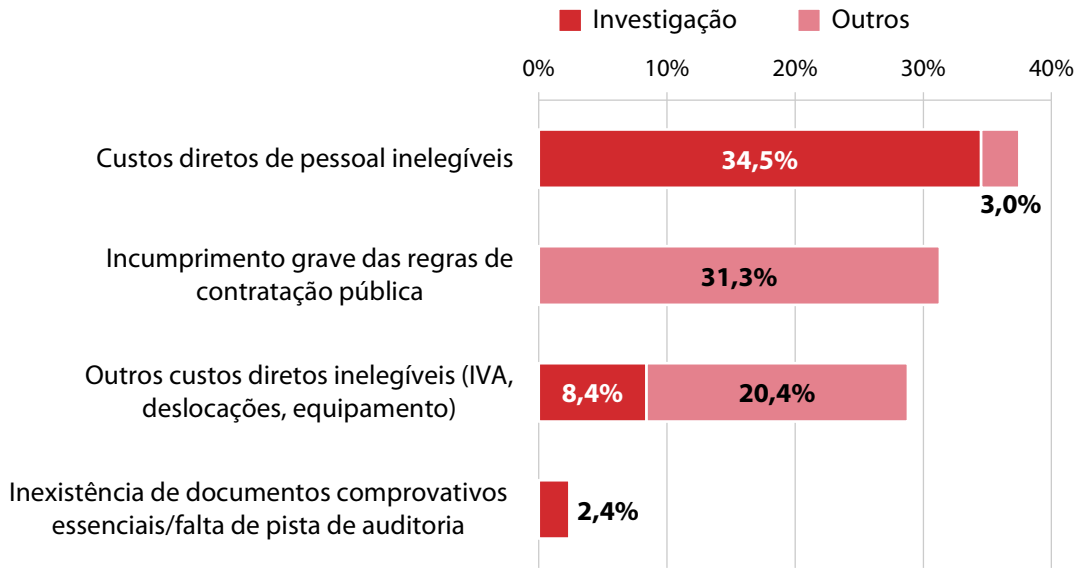
Figura 4.2 – Impacto estimado dos erros quantificáveis



Fonte: TCE.

[4] 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 7,0% (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

Caixa 4.3 – Repartição do nível de erro estimado por tipo de erro



Fonte: TCE.

4.7. O Horizonte 2020 continuou a representar a maioria dos 87 projetos de investigação da amostra do Tribunal (correspondendo a mais de 97%), ao passo que, até à data, ainda nenhum projeto do Horizonte Europa tinha sido selecionado para auditoria[5]. O Tribunal comunicou anteriormente informações sobre as melhorias introduzidas na conceção do programa e na estratégia de controlo da Comissão relativamente ao Horizonte 2020[6]. Certas simplificações, nomeadamente a definição de uma taxa fixa para os *custos indiretos*, facilitaram a vida dos beneficiários e têm potencial para reduzir o risco de erro. No entanto, os resultados dos trabalhos de auditoria do Tribunal mostram que estas melhorias não reduziram a taxa de erro para um nível inferior ao limiar de materialidade de 2%.

4.8. As despesas do Horizonte 2020 e do 7º PQ continuam a ser de risco elevado e uma das principais fontes dos erros detetados. O Tribunal detetou erros quantificáveis relativos a custos inelegíveis em 29 das 87 operações de investigação e inovação

---

[5] O primeiro ano de aplicação do novo programa-quadro relativo ao Horizonte Europa foi 2021. O início do programa foi adiado pela adoção tardia do regulamento que o rege. No final do exercício, apenas tinham sido assinadas 19 convenções de subvenção e um contrato-quadro, tendo sido executado um número muito reduzido de pagamentos (principalmente pré-financiamentos).

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

incluídas na amostra. Estes erros representam 45% do nível de erro estimado pelo Tribunal para esta rubrica em 2021.

4.9. No caso dos outros programas e atividades, o Tribunal detetou erros quantificáveis em 9 das 43 operações da amostra, entre os quais:

a) dois casos de irregularidade no procedimento de contratação (um no âmbito do MIE e outro relacionado com a Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER));

b) obras declaradas e reembolsadas duas vezes (projeto do MIE, ver ***caixa 4.3***);

c) reembolso de custos não previstos no contrato-quadro (MIE);

d) financiamento de um ativo não elegível (MIE).

4.10. A Comissão tinha aplicado medidas corretivas que afetaram diretamente cinco 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 0,2 pontos percentuais. Em 12 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 aos custos de pessoal (10 dos 12 casos). Se a Comissão ou os auditores contratados pelos beneficiários[7] tivessem utilizado devidamente todas as informações ao seu dispor, o nível de erro estimado para este capítulo teria sido inferior em 1,7 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[8]. Este ano, constatou que 9 dos 12 casos de erros quantificáveis detetáveis não tinham sido descobertos pelos auditores que emitiram os certificados nem pela Comissão.

---

[7] 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***).

[8] Relatório Anual relativo a 2018, ponto 5.15, Relatório Anual relativo a 2019, ponto 4.10, e Relatório Anual relativo a 2020, ponto 4.11.

Os custos de pessoal inelegíveis continuam a representar a maioria dos erros quantificáveis detetados nas despesas de investigação

4.12. 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[9] anteriores 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 (ver pontos ***4.14*** e ***4.15***), o que aumentou o risco de erro. Das 29 operações afetadas por erros quantificáveis na amostra de operações de investigação, 26 (ou seja, mais de 89%) diziam respeito à declaração e reembolso de custos de pessoal inelegíveis.

Cálculo incorreto das taxas horárias

4.13. A principal causa de erro em 18 de 26 casos continua a ser a aplicação incorreta da metodologia de cálculo dos custos de pessoal, nomeadamente das taxas horárias.

4.14. 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, calculando assim incorretamente as taxas mensais.

4.15. Tal como o Tribunal salientou já nos relatórios anuais anteriores[10], 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)

---

[9] Relatório Anual relativo a 2017, ponto 5.34, Relatório Anual relativo a 2018, ponto 5.16, Relatório Anual relativo a 2019, ponto 4.11, Relatório Anual relativo a 2020, ponto 4.13, e Relatório Anual relativo a 2017, recomendação 1, que ainda não foi totalmente executada.

[10] Relatório Anual relativo a 2020, ponto 4.14, e Relatório Anual relativo a 2019, ponto 4.12.

também dá origem a erros. O Tribunal constatou que esta situação era mais uma vez evidente em 2021.

4.16. Outras questões que resultaram na aplicação de taxas horárias incorretas incluem a utilização de horas produtivas anuais inexatas e elementos inelegíveis (por exemplo, prémios inelegíveis) inscritos nos custos salariais.

Problemas quantificáveis no registo do tempo de trabalho

4.17. Para além da aplicação incorreta da metodologia de cálculo dos custos de pessoal, o Tribunal detetou 11 casos quantificáveis em que as insuficiências no registo do tempo de trabalho resultaram na declaração de custos de pessoal inelegíveis. Estas ocorrências dizem principalmente respeito a horas declaradas durante ausências, feriados e fins de semana, bem como a horas registadas por erro, não registadas na folha de pagamentos (não pagas) ou não comprovadas pelas folhas de presença ou outros registos do tempo de trabalho. A ***caixa 4.1*** apresenta um destes casos.

Caixa 4.1

Exemplo de custos inelegíveis devido à falta de registos do tempo de trabalho

A análise do Tribunal aos custos de pessoal declarados por uma PME revelou que não existiam registos do tempo de trabalho ou outros elementos de prova alternativos que atestassem um elevado número de horas imputadas ao projeto por dois membros do pessoal. Além disso, com base na análise das folhas de presença fornecidas para o resto do pessoal examinado, o Tribunal constatou que um membro do pessoal tinha declarado 225 horas no projeto, mas que não tinham sido registadas nas folhas de presença e, no caso de dois outros membros do pessoal, tinham sido declaradas horas durante as férias anuais. Um total de 1 277 horas (50%) das 2 550 horas examinadas pelo Tribunal não eram elegíveis.

Ajustamentos inelegíveis a períodos de relato anteriores e outros erros nos custos de pessoal

4.18. Uma nova regra introduzida pelo Horizonte 2020 previa que os ajustamentos das demonstrações financeiras relacionados com a taxa horária fossem excecionais, ou seja, apenas para corrigir um erro no cálculo desta taxa. Excetuando esta situação, os custos já declarados não podem ser ajustados/alterados *(por exemplo, para ter em conta uma taxa horária diferente após o encerramento do exercício)*. O Tribunal

detetou alguns casos em que, após o encerramento do exercício financeiro, o beneficiário tinha feito incorretamente tais ajustamentos aos custos de pessoal anteriormente comunicados com base nas taxas horárias recalculadas no período de relato.

4.19. Outros erros nos custos de pessoal incluíram o incumprimento da regra do limite máximo duplo, a utilização de custos salariais teóricos em vez de valores reais, a declaração de meses inelegíveis no caso do pessoal que trabalhou exclusivamente no projeto (meses declarados na íntegra, embora o pessoal tenha trabalhado menos de metade dos dias de trabalho) e a subcontratação declarada como custos de pessoal. O Tribunal detetou igualmente custos inelegíveis relacionados com um investigador experiente envolvido numa ação Marie Skłodowska-Curie, tal como se descreve na ***caixa 4.2***.

Caixa 4.2

Exemplo de um investigador experiente inelegível que beneficia de uma bolsa individual no âmbito de uma ação Marie Skłodowska-Curie

No caso de um projeto no âmbito de uma ação Marie Skłodowska-Curie que o Tribunal examinou, o investigador experiente selecionado e empregado pelo beneficiário da subvenção não preenchia as condições de elegibilidade estabelecidas para a ação em causa. Estas condições estipulavam que, à data do termo do prazo relevante para a apresentação de propostas (10 de setembro de 2015), o investigador experiente tinha de ser titular de um diploma de doutoramento ou ter, pelo menos, quatro anos de experiência de investigação equivalente a tempo completo. O investigador obteve o grau de doutoramento mais de dois meses após o termo do prazo referido. Além disso, com base nas informações apresentadas no pedido de subvenção e disponíveis para a avaliação da Comissão e a auditoria do Tribunal, a condição alternativa também não estava preenchida, uma vez que o investigador em causa tinha iniciado um programa de doutoramento a tempo inteiro em 1 de outubro de 2011, pelo que só adquirira quatro anos de experiência de investigação em 30 de setembro de 2015, ou seja, igualmente após o termo do prazo relevante. Por conseguinte, a participação do investigador no convite à apresentação de propostas não deveria ter sido permitida, nem o mesmo deveria ter sido selecionado para o projeto, pelo que os custos conexos foram considerados inelegíveis.

As entidades privadas, em especial as PME e os novos operadores, são propensas a cometer erros

4.20. Uma das estratégias para fomentar a investigação europeia é aumentar a participação do setor privado, especialmente dos novos operadores e das PME. Mais de metade dos erros quantificáveis detetados (15 em 29) dizia respeito ao financiamento de beneficiários privados, apesar de as operações em causa representarem apenas 44 (34%) das 130 operações incluídas na amostra. As PME constituíam 14% da amostra, mas representavam 33% dos erros quantificáveis.

4.21. Além disso, em nove dos casos quantificáveis relativos às PME, os pedidos individuais auditados incluíam vários erros que resultaram na declaração de custos inelegíveis (de que a ***caixa 4.1*** apresenta um exemplo). Estes resultados indicam que as PME são mais propensas a cometer erros do que outros beneficiários, o que é também confirmado pelas auditorias da Comissão[11] e pelos anteriores relatórios anuais do Tribunal[12].

Tipos de erros noutros custos diretos

4.22. Os tipos de erros detetados nas outras categorias de custos incluíam custos de equipamento inelegíveis devido ao cálculo incorreto da amortização, custos não efetuados, erros na declaração de despesas de viagem, taxas de câmbio incorretas e uma fatura de obras declarada duas vezes. A ***caixa 4.3*** ilustra este último erro.

Caixa 4.3

Custos relativos a obras declarados e reembolsados duas vezes

Num projeto do MIE, o Tribunal constatou que, na declaração de custos relativa ao período auditado, o beneficiário tinha declarado uma fatura de obras no valor de 7 681 757 euros, que tinha sido apresentada e reembolsada num período de relato anterior. Consequentemente, os custos conexos foram incorretamente reembolsados duas vezes.

---

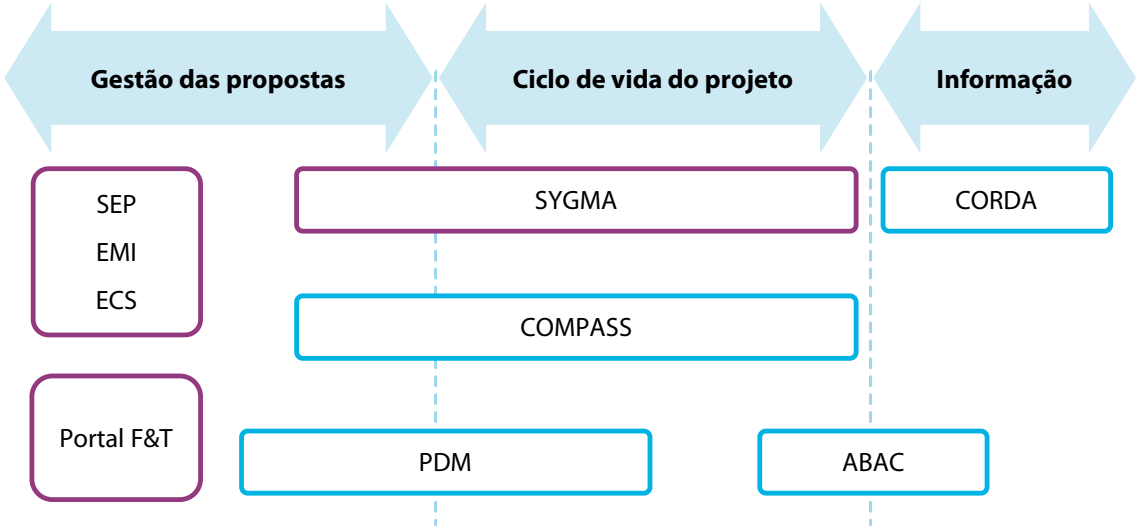
[11] Relatório Anual relativo a 2019, ponto 4.16.

[12] Relatório Anual relativo a 2018, ponto 5.19, e Relatório Anual relativo a 2019, ponto 4.16.

Análise dos sistemas informáticos para as subvenções à investigação

4.23. A série eGrants é a solução empresarial da Comissão para a gestão de subvenções e peritos. Integra as aplicações utilizadas para todo o processo, ou seja, desde a elaboração do programa de trabalho e dos convites à apresentação de propostas à gestão do fluxo de trabalho das subvenções (Compass) e à gestão da subvenção ao longo do seu ciclo de vida completo (Sygma). Estas aplicações são parte dos diferentes sistemas de informação utilizados pela Comissão para gerir as subvenções dos programas de investigação (ver ***figura 4.4***).

Figura 4.4 – Os sistemas informáticos integrados apoiam a Comissão e os participantes dos projetos em todas as fases do processo relativo à subvenção



SEP: sistema para apresentação e avaliação de propostas
EMI: sistema para a gestão de peritos externos
ECS: sistema para a apresentação de candidaturas por peritos externos
Portal F&T: ponto de entrada único para utilizadores externos durante o ciclo de vida das subvenções
SYGMA: sistema eletrónico de gestão de subvenções
COMPASS: sistema integrado de gestão do fluxo de trabalho relativo a subvenções, peritos e auditorias
PDM: sistema de gestão dos dados dos participantes
CORDA: armazenamento dos dados dos programas de investigação e inovação
ABAC: sistema de informação para operações orçamentais e contabilísticas

Fonte: TCE.

4.24. Em 2021, o Tribunal analisou a série eGrants, centrando-se nos sistemas Compass e Sygma, e os processos de elaboração das convenções de subvenção e de apresentação de relatórios e pagamentos durante a execução da subvenção.
O Tribunal avaliou também a forma como a série eGrants e o sistema de gestão orçamental da Comissão, o ABAC, estão interligados. O objetivo deste trabalho foi adquirir conhecimentos mais aprofundados sobre o ambiente informático utilizado para gerir e controlar o novo programa Horizonte Europa.

4.25. Com base na sua análise limitada, o Tribunal constatou que os sistemas estão bem integrados no ambiente informático, sendo os dados e as aprovações transferidos automaticamente entre os diferentes sistemas. A Comissão disponibiliza uma ferramenta no Sygma (designada "Personnel Costs Wizard") que ajuda os participantes na comunicação dos custos de pessoal, promovendo regularmente a sua utilização. Todavia, menos de 10% dos participantes a utilizam. O aumento da sua utilização, especialmente por parte das PME e dos novos participantes, poderia reduzir o número de erros detetados nos custos de pessoal.

4.26. Em conformidade com a atual base jurídica, não existe qualquer ligação entre os sistemas contabilísticos dos beneficiários e o sistema de comunicação de informações do Sygma. A Comissão Europeia tem acesso aos dados financeiros gerais sobre os projetos exigidos pelo seu quadro de controlo. Quaisquer informações contabilísticas (dados a nível da faturação), incluindo informações de apoio, são disponibilizadas para controlos ou auditorias adicionais mediante pedido, o que significa que não é possível efetuar controlos automáticos em grande escala.

4.27. No que diz respeito à transferência das carteiras de subvenções da DG RTD para a REA em abril de 2021, o Tribunal constatou que a série eGrants facilitou o processo. Este beneficiou do facto de todos os serviços da Comissão envolvidos terem acesso aos mesmos dados na série eGrants e de esses dados provirem da mesma fonte.

Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação

4.28. Os Relatórios Anuais de Atividades (RAA) examinados pelo Tribunal[13] refletem as informações disponíveis nas respetivas Direções-Gerais e Agência de Execução e, a partir dessa base, apresentam uma avaliação correta da gestão financeira no que se refere à regularidade das operações subjacentes relativas às despesas da rubrica 1 do QFP.

4.29. No que diz respeito ao Horizonte 2020, a DG RTD comunicou uma taxa de erro representativa esperada de 2,29% para todas as Direções-Gerais e outros organismos da UE que gerem as despesas de investigação da União. A taxa de erro residual, tendo em conta as medidas corretivas, é de 1,67% apenas para a DG RTD. As auditorias *ex post* subjacentes às taxas de erro abrangeram os pagamentos efetuados no período de 2014-2020. A fim de resolver a questão metodológica anteriormente levantada pelo TCE, que tinha conduzido a uma subavaliação da taxa de erro[14], o Serviço de Auditoria Comum calculou um complemento com base em 1 304 auditorias encerradas em 2020 e 2021, resultando num aumento da taxa de erro de 0,37 pontos percentuais, que foi divulgado no RAA da DG RTD.

4.30. A taxa de erro residual da DG RTD no final de 2021 indica que esta satisfaz a condição estabelecida pela Comissão[15] e, por conseguinte, não foi emitida qualquer reserva relativamente às despesas do Horizonte 2020. As taxas de erro comunicadas diminuíram ligeiramente em 2021.

4.31. Uma vez que 2021 foi o primeiro ano de implementação do Horizonte Europa[16], apenas foi executado um número muito reduzido de pagamentos (apenas pré-financiamentos na DG RTD). Por conseguinte, a DG RTD não comunicou uma taxa de erro detetada para o Horizonte Europa em 2021. A meta fixada pela Comissão para

---

[13] DG ECFIN, DG RTD e REA.

[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 Relatório Anual relativo a 2018, ponto 5.34).

[15] O intervalo-alvo da taxa de erro para o Horizonte 2020 é de 2% a 5%.

[16] Ver nota de rodapé ***5***.

a taxa de erro residual do Horizonte Europa é um valor não superior a 2% no final do programa-quadro.

4.32. No seu RAA de 2021, a DG RTD divulgou 20 recomendações do Serviço de Auditoria Interna (SAI) que continuavam em aberto, tendo o prazo de execução de duas delas sido já ultrapassado. Seis das recomendações em aberto, incluindo uma que registava atraso, tinham sido classificadas como "muito importantes".
A recomendação "muito importante" em atraso dizia respeito à redução da exposição financeira do orçamento para a investigação e inovação reorientando, para o efeito, a estratégia de controlo. O SAI considera que os planos de ação para dar resposta à recomendação foram apenas parcialmente executados e que as medidas destinadas a melhorar a qualidade do trabalho dos auditores externos contratados ainda não foram concluídas.

4.33. No seu RAA, a REA comunicou uma taxa de erro residual de 1,75% para o Horizonte 2020, pelo que também não teve de emitir qualquer reserva relativamente a este programa.

4.34. No que diz respeito à REA, o SAI concluiu que os sistemas de controlo interno em vigor para os processos que auditou eram eficazes, exceto em dois domínios, que foram objeto de recomendações muito importantes formuladas na sequência da auditoria ao Espaço de Intercâmbio de Dados Informatizados Único (SEDIA) da Comissão. As recomendações em questão diziam respeito a uma proteção inadequada dos dados pessoais e a ferramentas informáticas atrasadas ou insuficientemente automatizadas.

4.35. As principais despesas relevantes da DG ECFIN no âmbito da rubrica 1 do QFP em 2021 dizem respeito: 1) ao provisionamento do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) e do InvestEU; 2) ao capital e dividendos do Fundo Europeu de Investimento (FEI). A taxa de erro estimada para estas componentes em 2021 foi de 0%, refletindo a natureza dos pagamentos em causa, e o SAI concluiu que os sistemas de controlo interno da DG ECFIN em vigor para os processos auditados eram eficazes.

4.36. O Tribunal analisou as informações constantes do RAGE de 2021 da Comissão sobre a estimativa do risco no momento do pagamento nos domínios de intervenção ao abrigo da rubrica 1 do QFP. A Comissão calculou uma taxa de erro de 1,3% para esta rubrica do QFP.

Conclusão e recomendações

Conclusão

4.37. Globalmente, as provas de auditoria que o Tribunal obteve e que apresentou neste capítulo indicam que o nível de erro nas despesas da rubrica "Mercado único, inovação e digital" é significativo. Os testes das operações desta rubrica do QFP indicam que o nível de erro global estimado se situa em 4,4% (ver ***figura 4.2***). Os resultados do Tribunal indicam que o nível de erro se mantém persistentemente elevado nas despesas de investigação e inovação, que foram uma das principais fontes de erros, sobretudo no domínio dos custos de pessoal.

4.38. O risco estimado no momento do pagamento apresentado no RAGE é de 1,3%. Esta percentagem é inferior ao nível de materialidade e ao intervalo do nível de erro estimado pelo próprio Tribunal, pelo que, na sua opinião, apesar das medidas já tomadas pela Comissão, esta taxa continua a ser subestimada.

Recomendações

4.39. No ***anexo 4.1*** são apresentadas as constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às recomendações formuladas nos relatórios anuais relativos a 2019 e 2020 que deviam ser executadas até 2021[17]. A Comissão executou três recomendações totalmente e uma na maior parte dos aspetos.

4.40. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2021, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

[17] As recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2018 exigiam que fossem tomadas medidas até ao final de 2020. Por conseguinte, o Tribunal procedeu ao seu seguimento no Relatório Anual relativo a 2020.

Recomendação 4.1

Incentivar vivamente a utilização da ferramenta "Personnel Costs Wizard" (ver ponto ***4.25***) disponibilizada no portal dos participantes, especialmente por certas categorias de beneficiários mais propensos a cometer erros, como as PME e os novos operadores (tanto para as subvenções do Horizonte 2020 como para as do Horizonte Europa).

Prazo de execução: meados de 2023 para o Horizonte 2020 e meados de 2024 para o Horizonte Europa

Recomendação 4.2

Disponibilizar orientações aos beneficiários sobre as diferenças específicas do Horizonte Europa (centrando-se nos aspetos de elegibilidade) em relação ao Horizonte 2020 e programas semelhantes.

Prazo de execução: meados de 2023

Recomendação 4.3

No caso do Horizonte 2020, melhorar os controlos *ex ante* existentes, a fim de identificar e eliminar eventuais ajustamentos inelegíveis aos custos de pessoal apresentados pelos beneficiários na sequência de um novo cálculo das taxas horárias.

Prazo de execução: final de 2022

Recomendação 4.4

Melhorar as orientações dirigidas aos auditores independentes que os beneficiários contratam para elaboração dos certificados de demonstrações financeiras, de modo a reduzir o grande número de insuficiências detetadas pelo Tribunal nas suas auditorias a estes certificados.

Prazo de execução: meados de 2023

Recomendação 4.5

Para o futuro programa de investigação, e em consonância com a evolução das necessidades operativas, estudar a viabilidade de alargar as funcionalidades da série eGrants para avaliação dos riscos e controlos automáticos, por exemplo, explorando outras fontes de dados disponíveis a fim de disponibilizar, em formato digital, informações essenciais adicionais que apoiem a confirmação da conformidade.

Prazo de execução: para o próximo QFP

Anexos

Anexo 4.1 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio do "Mercado único, inovação e digital"

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2019	O Tribunal recomenda que, até meados de 2021, a Comissão deve: **Recomendação 1** Realizar mais controlos orientados às declarações de despesas das PME e reforçar a sua campanha de informação sobre as regras de financiamento do Horizonte 2020, com especial destaque para estes importantes beneficiários.	X					

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
	O Tribunal recomenda que, até 2021, a Comissão deve: **Recomendação 2** Realizar uma campanha para recordar aos beneficiários do Horizonte 2020 as regras de cálculo e declaração dos custos de pessoal, prestando especial atenção aos tipos de erros descritos nos pontos 4.11 a 4.15 deste capítulo.	x[18]					

[18] A Comissão lançou campanhas de comunicação destinadas a melhorar o cálculo dos custos de pessoal relacionados com as subvenções do Horizonte 2020, mas persistem insuficiências (ver pontos ***4.12*** a ***4.19***). A Comissão desenvolveu uma ferramenta para orientar os beneficiários, o "Personnel Costs Wizard", mas esta é utilizada por apenas 10% dos participantes (ver ponto ***4.25***).

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
	O Tribunal recomenda que, até meados de 2021, a Comissão deve: **Recomendação 4** Em relação ao Horizonte 2020: – dar resposta às observações que surgiram na sequência da análise do Tribunal às auditorias *ex post* no que respeita à documentação, à coerência da amostragem e à qualidade dos procedimentos de auditoria; – na terceira ronda de auditorias contratadas, tomar medidas adequadas para garantir que os auditores conhecem plenamente as regras do Horizonte 2020 e verificar a qualidade do seu trabalho.	X[19]					

[19] O Tribunal verificará a eficácia destas medidas nos próximos anos.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2020	O Tribunal recomenda que, até 2021, a Comissão deve: **Recomendação 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.		X				

Fonte: TCE.

Capítulo 5

Coesão, resiliência e valores

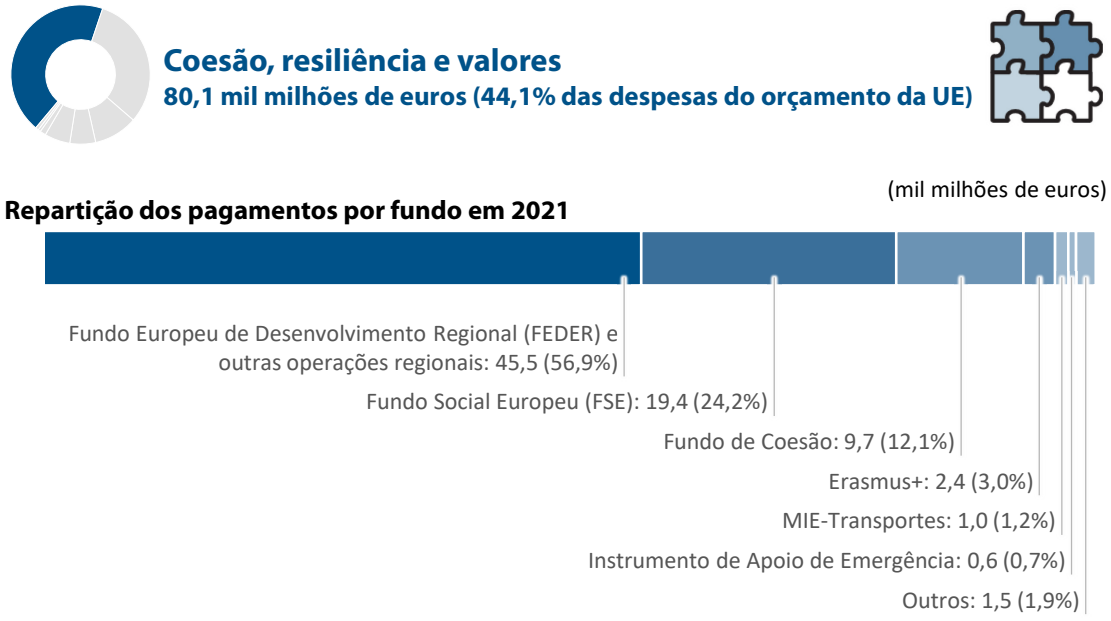
Índice

	Pontos
Introdução	**5.1.-5.13.**
Breve descrição	**5.2.-5.6.**
Objetivos e instrumentos de despesas da política de coesão	**5.2.**
Gestão dos fundos	**5.3.-5.6.**
Âmbito e método da auditoria	**5.7.-5.13.**
Regularidade das operações, RAA e outros mecanismos de governação	**5.14.-5.65.**
Resultados dos testes das operações e da análise/repetição dos trabalhos de auditoria por parte do Tribunal	**5.15.-5.39.**
Custos inelegíveis	**5.18.-5.23.**
Projetos inelegíveis	**5.24.-5.28.**
Infrações às regras do mercado interno	**5.29.-5.37.**
Falta de documentos comprovativos fundamentais	**5.38.-5.39.**
Avaliação do trabalho das autoridades de auditoria pelo Tribunal	**5.40.-5.52.**
O trabalho de garantia da Comissão e a comunicação da taxa de erro residual nos seus Relatórios Anuais de Atividades	**5.53.-5.65.**
Conclusão e recomendações	**5.66.-5.78.**
Conclusão	**5.66.-5.74.**
Recomendações	**5.75.-5.78.**
Anexos	
Anexo 5.1 – Informações sobre as ações da UE nos Estados-Membros e nas regiões	
Anexo 5.2 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio "Coesão, resiliência e valores"	

Introdução

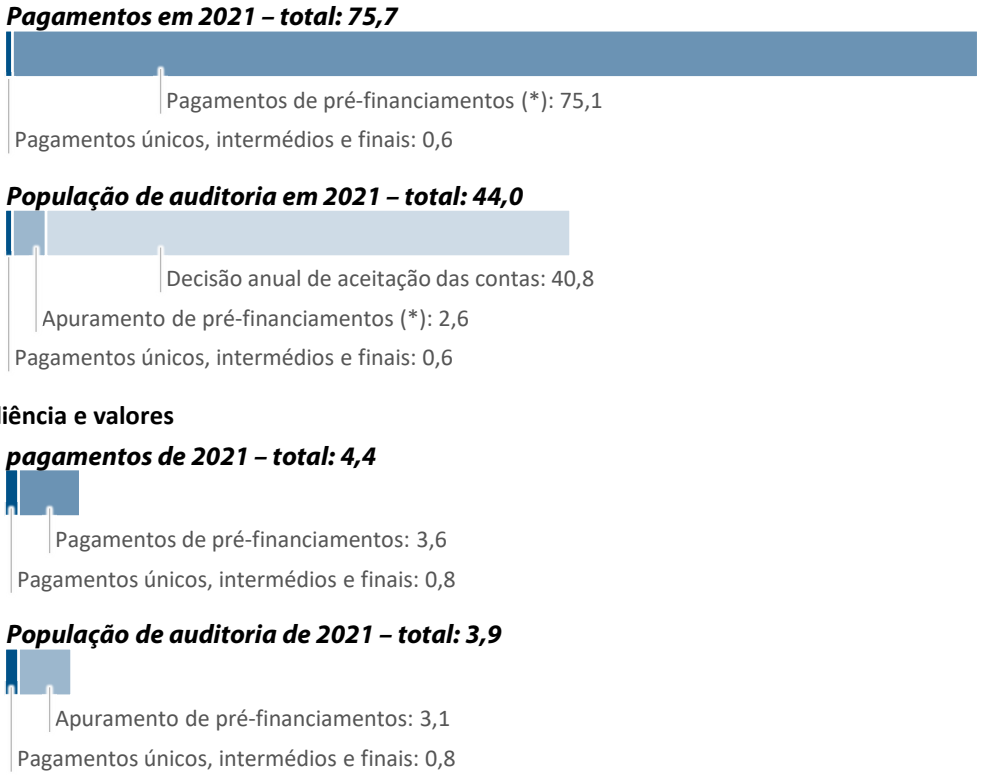
5.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à rubrica 2, "Coesão, resiliência e valores", do QFP. A ***figura 5.1*** apresenta uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2021. Para mais informações sobre a população de auditoria de 2021, ver o ponto ***5.9***.

Figura 5.1 – Pagamentos e população de auditoria



População de auditoria em 2021 em comparação com os pagamentos

Coesão económica, social e territorial (mil milhões de euros)



Resiliência e valores

(*) Os valores dos pagamentos relativos à sub-rubrica 2-A são constituídos 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 2021. Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver pontos ***12*** e ***13*** 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 2021. 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 2022 relativa aos pagamentos do exercício contabilístico de 2020/2021).

Fonte: TCE, com base em dados das *Contas consolidadas* da União Europeia de 2021.

Breve descrição

Objetivos e instrumentos de despesas da política de coesão

5.2. As despesas realizadas no âmbito desta rubrica visam reduzir as disparidades de desenvolvimento entre os diferentes Estados-Membros e regiões da UE[1] (sub-rubrica 2-A) e apoiar e proteger os valores da UE, tornando-a mais resiliente aos

[1] Ver os artigos 162º e 174º a 178º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (p. 73 e pp. 81-82).

desafios atuais e futuros (sub-rubrica 2-B). Estes objetivos são executados através dos seguintes fundos e instrumentos[2]:

a) sub-rubrica 2-A (Coesão económica, social e territorial)

— o *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional* (FEDER), que visa corrigir os principais desequilíbrios regionais através de apoio financeiro para inovação e investigação, agenda digital, pequenas e médias empresas e economia de baixo teor de carbono;

— o *Fundo Social Europeu Mais* (FSE+), que visa atingir níveis de emprego elevados, proteções sociais justas e trabalhadores competentes e resilientes, bem como sociedades inclusivas e coesas como fator central da erradicação da pobreza; para o período de programação de 2021-2027, o FSE+ inclui a *Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ)*, o *Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD)* e o *Programa da UE para o Emprego e a Inovação Social*, que anteriormente se encontravam separados;

— o *Fundo de Coesão* (FC), 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;

— uma contribuição do Fundo de Coesão para o *Mecanismo Interligar a Europa* (MIE), que financia projetos pertencentes às *redes transeuropeias*[3];

b) sub-rubrica 2-B (Resiliência e valores)

— o Programa *Erasmus+*, que apoia a educação, a formação, a juventude e o desporto na Europa mediante a promoção da mobilidade para fins de aprendizagem e a participação não formal e ativa entre os jovens;

— vários regimes de menor dimensão, como o *Programa Europa Criativa*, o *Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores (CIDV)* e instrumentos específicos criados para promover a recuperação económica na UE na sequência da pandemia de COVID-19, como o *Programa UE pela Saúde* e o *Instrumento de Apoio de Emergência na União (IAE)*.

---

[2] O Tribunal informa sobre as despesas ao abrigo do *Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)* em 2021 no ***capítulo 10***.

[3] Regulamento (UE) 2021/1153 que cria o Mecanismo Interligar a Europa.

Gestão dos fundos

5.3. Os fundos da política de coesão (o FEDER, o FC e o FSE) são responsáveis pela maioria das despesas no âmbito desta rubrica, sendo aplicados através de *gestão partilhada*. Os Estados-Membros apresentam *programas operacionais* (PO) plurianuais 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 Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (DG EMPL) e DG Política Regional e Urbana (DG REGIO)) e o Estado-Membro. Os *beneficiários* recebem o reembolso através das autoridades dos Estados-Membros, e a 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. O seu papel de gestão é fundamental para assegurar a regularidade das despesas no domínio da coesão.

5.4. O quadro de controlo e de garantia em vigor para as despesas em regime de gestão partilhada[4] tem por objetivo garantir que a *taxa de erro residual*[5] nas contas anuais de um 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

---

[4] O Tribunal apresentou informações exaustivas sobre o quadro de controlo e de garantia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento no período de programação de 2014-2020, 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 erro residual" (TER) 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 nº 480/2014 que completa o Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.

certificar à Comissão, o quadro de controlo e de garantia inclui 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;

— a aprovação anual das contas pela Comissão. Para o efeito, a Comissão efetua principalmente controlos administrativos centrados na 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***.

5.6. O financiamento da UE concedido através de programas não abrangidos pela gestão partilhada é pago sob a forma de *subvenções*, contratos ou prémios, sendo gerido diretamente pelas DG da Comissão[8] ou indiretamente com o apoio de organizações parceiras ou de outras autoridades.

---

[7] Ver o artigo 130º do Regulamento (UE) nº 1303/2013, que limita o reembolso dos pagamentos intermédios a 90%.

[8] No que se refere às despesas na população de 2021 do Tribunal, DG EMPL, DG CNECT, DG EAC, DG SANTE, DG JUST, DG ECHO e Agência de Execução Europeia do Clima, das Infraestruturas e do Ambiente (CINEA), sob a supervisão da DG MOVE.

Âmbito e método da auditoria

5.7. 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 totalidade da rubrica 2 do QFP e dos fundos da política de coesão (sub-rubrica 2-A). No que se refere a esta última, o Tribunal pretendeu também avaliar o grau de confiança que pode ser depositado no trabalho realizado pelas autoridades de auditoria e pela Comissão.

5.8. Aplicando a abordagem e os métodos de auditoria descritos no ***anexo 1.1***, o Tribunal examinou, em relação a esta rubrica do QFP em 2021:

— uma amostra estatisticamente representativa de 243 *operações* que abrange o conjunto de todas as despesas desta rubrica do QFP. O objetivo era apresentar uma estimativa do nível de *erro* desta rubrica e contribuir para a Declaração de Fiabilidade. Em relação aos fundos da política de coesão, a amostra era constituída por 217 operações cujas despesas tinham sido certificadas em pacotes de garantia e de encerramento (incluindo 213 previamente verificadas por uma autoridade de auditoria) e oito *instrumentos financeiros* (sub-rubrica 2-A). Incluía ainda 18 operações geridas direta ou indiretamente pela Comissão (quatro ao abrigo da sub-rubrica 2-A e 14 da sub-rubrica 2-B);

— o trabalho realizado pelas autoridades de auditoria para validar as informações contidas nos 33 pacotes de garantia/encerramento a que as 213 operações previamente verificadas diziam respeito;

— 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 EMPL e da DG REGIO e posteriormente incluídas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE)* elaborado pela Comissão.

5.9. A população de auditoria do Tribunal (47,9 mil milhões de euros) era constituída sobretudo por despesas relativas ao período de 2014-2020 incluídas nas contas aceites apresentadas em pacotes de garantia para o exercício contabilístico de 2019/2020 (402 PO com um valor total de 40 mil milhões de euros). Incluía ainda as despesas relativas a 2007-2013 no âmbito dos 18 PO que a Comissão encerrou total ou

parcialmente[9] em 2021 (776 milhões de euros). A Comissão ainda não tinha aprovado quaisquer PO para o período de 2021-2027 e não fez quaisquer pagamentos relativos a este período até ao final de 2021[10].

5.10. A amostra de 217 operações com despesas certificadas em pacotes de garantia e de encerramento foi recolhida pelo Tribunal em duas etapas. Primeiro selecionou 33 pacotes (31 de 2014-2020 e dois de 2007-2013), abrangendo 44 PO. Desses pacotes foram então retiradas para amostragem operações que tinham sido controladas pelas autoridades de auditoria.

5.11. Os Estados-Membros comunicaram pagamentos através de instrumentos financeiros no exercício contabilístico de 2019/2020, ao abrigo de 108 PO (2,1 mil milhões de euros). Por conseguinte, o Tribunal recolheu uma amostra adicional abrangendo oito instrumentos financeiros do período de 2014-2020 a partir dos quais tinham sido efetuados pagamentos aos *destinatários finais*, ou a favor destes. Desta forma, o Tribunal examinou 50 empréstimos e 21 *investimentos em capitais próprios*.

5.12. Além disso, em 2021 a Comissão pagou ou apurou 5 mil milhões de euros relativamente a programas sob sua *gestão direta ou indireta*, incluindo 3,9 mil milhões de euros em despesas ao abrigo da sub-rubrica 2-B. O Tribunal examinou uma amostra de 18 operações financiadas a partir do IAE, da contribuição do FC para o MIE, do CIDV, do Programa Europa Criativa ou do Erasmus+.

5.13. O ***anexo 5.1*** mostra a repartição da amostra de operações do Tribunal e os *erros quantificáveis* detetados nos 27 Estados-Membros e no Reino Unido na sub-rubrica 2a durante o período de 2014-2020.

---

[9] 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.

[10] Ver pontos ***2.6*** a ***2.8***.

Regularidade das operações, RAA e outros mecanismos de governação

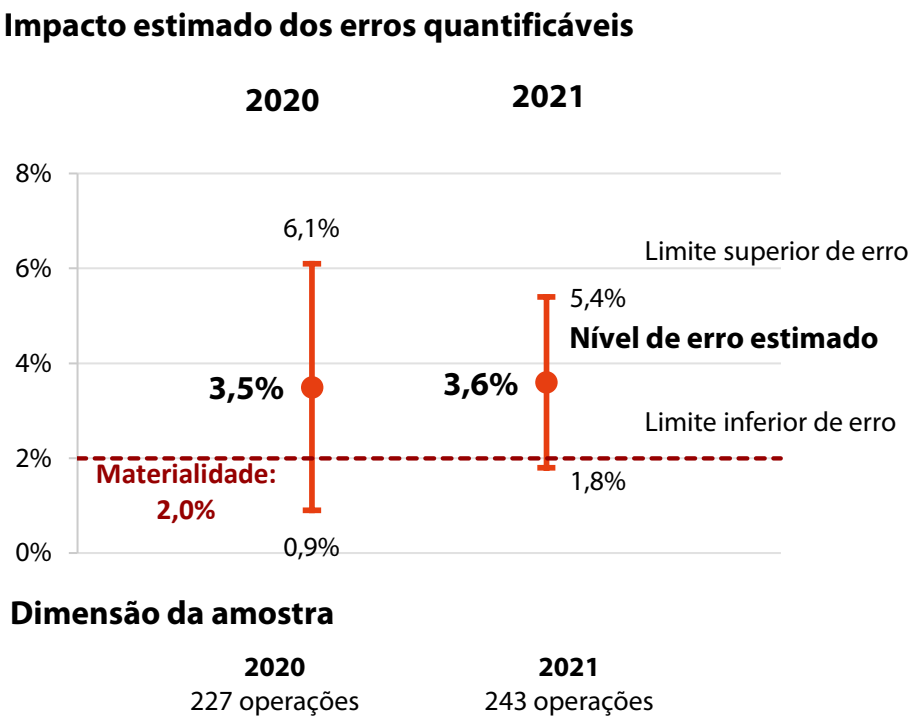
5.14. Esta parte do capítulo é composta por três secções. A primeira diz respeito aos testes realizados na amostra deste ano, composta por 243 operações, com vista a obter informações sobre as principais fontes de erro. A segunda secção apresenta a avaliação, por parte do Tribunal, dos trabalhos das autoridades de auditoria, e a terceira incide sobre o 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 secções.

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

5.15. Nas 243 operações que examinou, o Tribunal detetou e quantificou 30 erros, todos relativos à sub-rubrica 2-A. Tendo em conta os 56 erros quantificáveis detetados anteriormente pelas autoridades de auditoria e as correções aplicadas pelas *autoridades responsáveis pelos programas* (num montante total de 458 milhões de euros para o conjunto dos dois períodos de programação), o Tribunal estima que o nível de erro da rubrica 2 do QFP se situe em 3,6%[11] (ver ***figura 5.2***).

[11] O *nível de erro estimado* apenas para a rubrica 2-A situa-se em 4,1% (limite inferior de erro: 2,1%; limite superior de erro: 6,1%).

Figura 5.2 – Impacto estimado dos erros quantificáveis



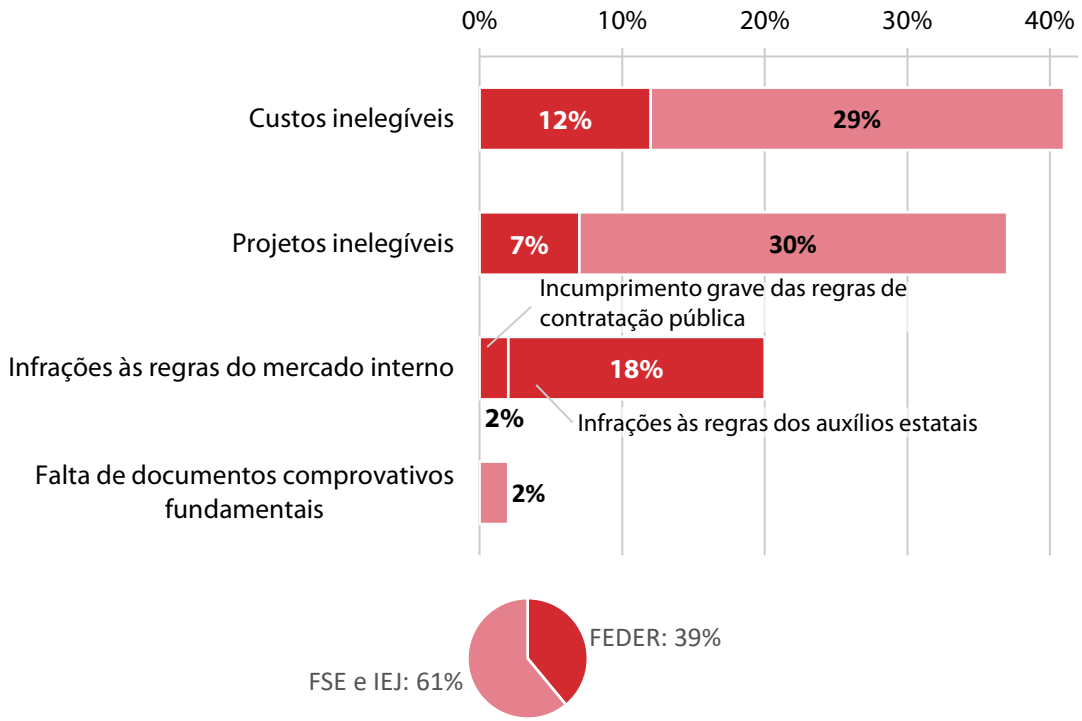
Fonte: TCE.

5.16. Os erros quantificáveis comunicados pelas autoridades de auditoria diziam respeito a custos inelegíveis (32 casos), *contratação pública* (19), falta de documentos comprovativos (8) e erros contabilísticos ou de cálculo (2)[12]. 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%.

5.17. A ***figura 5.3*** mostra a repartição dos erros detetados pelo Tribunal por categoria (antes de correções financeiras). Os custos e projetos inelegíveis, as infrações às regras do mercado interno e a falta de documentos comprovativos essenciais foram os erros que mais contribuíram para o nível de erro estimado pelo Tribunal. Os pontos ***5.18*** a ***5.39*** apresentam mais informações sobre estes erros.

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

Figura 5.3 – Repartição dos erros detetados



Fonte: TCE.

Custos inelegíveis

5.18. Quando declaram despesas à Comissão nas suas contas, 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 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[13], 57% de todos os erros detetados durante o exercício contabilístico de 2019/2020 eram deste tipo.

5.20. Na sua amostra, o Tribunal detetou casos adicionais de custos inelegíveis em 9 operações. Estes casos representaram 63% dos erros quantificáveis que constatou e cerca de 1,6 pontos percentuais do nível de erro estimado (contribuem para 41% dos erros, ver ***figura 5.3***). Em alguns casos, a autoridade de auditoria detetara um erro, mas não o quantificou corretamente.

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

5.21. Os principais motivos para a inelegibilidade foram participantes inelegíveis, o incumprimento de regras nacionais ou da UE e despesas não verdadeiramente relacionadas com o projeto. A ***caixa 5.1*** apresenta um exemplo de despesa inelegível.

Caixa 5.1

Custos declarados relativos a atividades fora da área de elegibilidade

Nos Países Baixos, relativamente a um programa operacional do FEDER, o Tribunal constatou que a autoridade de gestão tinha declarado custos de atividades que eram realizadas por três dos 12 parceiros fora da área geográfica de elegibilidade. Nestes casos, o *Regulamento Disposições Comuns (RDC)* exige a aprovação prévia pelo comité de acompanhamento, o que não foi feito. Em especial, o Tribunal constatou que o comité de acompanhamento debateu se deveria financiar estes projetos em 2016, mas não os incluiu na lista de projetos selecionados. Só em fevereiro de 2022, após a auditoria do Tribunal, o comité adotou a decisão formal de os incluir no programa. Neste contexto, o Tribunal considera que as despesas declaradas por estes parceiros eram inelegíveis.

5.22. Em quatro operações, o Tribunal constatou que os beneficiários e as autoridades responsáveis pelo programa verificaram o cumprimento dos requisitos básicos de elegibilidade com base em declarações dos próprios participantes, em vez de recorrerem a fontes independentes (ver ***caixa 5.2***)

Caixa 5.2

Falta de verificação da situação dos participantes

Em França, a situação de *jovem NEET* dos participantes em dois projetos da IEJ foi verificada apenas com base em declarações dos próprios.

Num dos programas do FSE em causa, o beneficiário não conseguiu apresentar provas independentes de que os participantes não trabalhavam, não seguiam uma formação nem estudavam. O Tribunal solicitou a realização de controlos adicionais pela Comissão e as autoridades nacionais para determinar a situação dos participantes. Estes controlos revelaram que nove dos 37 participantes estavam de facto empregados, o que os tornava inelegíveis para apoio da UE.

O Tribunal detetou casos semelhantes noutro projeto francês e num PO do FSE irlandês.

5.23. Os beneficiários utilizaram *opções de custos simplificados (OCS)* para 65 operações (ou 27% 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 os erros. Este ano, o Tribunal detetou erros relativos à utilização das OCS em quatro operações de um Estado-Membro que, contudo, não quantificou (ver ***caixa 5.3***).

Caixa 5.3

Métodos para reembolsar os beneficiários e declarar as despesas ao orçamento da UE relativas às OCS que não cumprem os requisitos regulamentares

Quando se utilizam OCS, os reembolsos do Estado-Membro ao beneficiário e da Comissão ao Estado-Membro devem utilizar o mesmo método (artigo 131º, nº 2, do RDC).

Na Irlanda, um organismo intermédio assinou cartas de financiamento com beneficiários que previam utilizar os custos reais como base do reembolso. No entanto, posteriormente, a autoridade de gestão utilizou OCS para calcular o montante de financiamento da UE a conceder a este programa do FSE. Neste contexto, os quatro beneficiários constantes da amostra do Tribunal tiveram de apresentar declarações de despesas elencando apenas os custos diretos com pessoal realizados no âmbito do projeto, a complementar por um montante de taxa fixa para cobrir outras despesas elegíveis.

Porém, na realidade as autoridades irlandesas reembolsaram os beneficiários pelo custo real, em conformidade com os requisitos estipulados nas cartas de financiamento.

Por conseguinte, o montante reembolsado pelo Estado-Membro aos beneficiários e os montantes reembolsados pela Comissão ao Estado-Membro basearam-se em diferentes formas de apoio. Este método também não está em conformidade com os requisitos regulamentares aplicáveis às OCS.

Além disso, a exigência de duas prestações de informações contraria a intenção do legislador de utilizar OCS para diminuir os encargos administrativos para os beneficiários.

Projetos inelegíveis

5.24. O Tribunal identificou cinco projetos aos quais foram atribuídos auxílios apesar de não cumprirem as condições de elegibilidade enumeradas no regulamento

aplicável e nos PO correspondentes. Três deles diziam respeito ao período de 2014-2020 e dois ao período de 2007-2013. Estes projetos representaram 17% de todos os erros quantificáveis detetados pelo Tribunal, o equivalente a cerca de 1,4 pontos percentuais do nível de erro estimado.

5.25. A *caixa 5.4* apresenta um exemplo de um projeto inelegível do FEDER.

Caixa 5.4

Projetos anteriormente apoiados por fundos nacionais foram reafetados para receberem apoio da UE fora do período de elegibilidade

A data limite para a elegibilidade das despesas no âmbito dos programas operacionais do período de 2007-2013 era o final de 2015. Em 2016, vários projetos foram selecionados retroativamente para cofinanciamento da UE ao abrigo de um programa regional do FEDER em Itália. As autoridades regionais consideraram estes projetos elegíveis porque tinham sido executados até 2015 inclusive, embora ao abrigo de um programa nacional e utilizando fundos nacionais. O Tribunal constatou ainda que o beneficiário nunca se candidatou a financiamento da UE.

Incluir uma operação num PO após o período de elegibilidade e depois de realizadas as despesas contraria o princípio de que as regras de elegibilidade têm de ser aplicadas de um modo justo, equitativo e uniforme. Em especial, todas as operações devem ser selecionadas e executadas em conformidade com o regulamento.

Os projetos que não tenham sido realizados no âmbito de um programa não podem ser considerados operações na aceção do RDC para 2007-2013, sendo por conseguinte inelegíveis.

5.26. O Tribunal constatou igualmente que três projetos da sua amostra do FSE/IEJ eram inelegíveis para financiamento da UE porque não prestavam especificamente apoio a jovens que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação (ver *caixa 5.5*).

Caixa 5.5

Registo retroativo de jovens NEET na Garantia para a Juventude

O Tribunal auditou várias operações financiadas ao abrigo da IEJ em Espanha. Quatro diziam respeito a abatimentos das contribuições dos empregadores para a segurança social associadas a contratos de trabalho temporário celebrados com jovens NEET (ou seja, que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação).

A legislação nacional aplicável à IEJ e o PO que abrange estas operações exigem que os jovens NEET participantes estejam registados no sistema nacional da *Garantia para a Juventude*. Este registo permite-lhes aceder a várias medidas de ajuda (como orientação personalizada e planos de ação individuais, incluindo regimes de apoio individuais e adaptados), mas serve também para verificar se cumprem os requisitos de jovens NEET.

Três das quatro operações auditadas, relativas a abatimentos da segurança social, foram registadas retroativamente no sistema nacional, em alguns casos anos após a aplicação do abatimento. A entidade nacional responsável pela gestão destes abatimentos, que é simultaneamente o organismo intermédio e o beneficiário das operações, tomou esta medida sem o conhecimento prévio dos jovens NEET participantes.

O registo retroativo tornou impossível validar a elegibilidade dos participantes, determinando se não estudavam nem seguiam uma formação. Uma vez que não houve essas verificações, a Comissão já tinha aplicado uma correção financeira de 25% antes da auditoria do Tribunal.

O Tribunal considera que o registo retroativo dos participantes torna as três operações auditadas inelegíveis para financiamento da UE, porque, além de tornar impossível verificar se os participantes estudam ou seguem uma formação, faz com que o registo destes no sistema nacional não cumpra as restantes condições da Garantia para a Juventude e da IEJ. Mais importante ainda, priva os jovens NEET de todos os benefícios adicionais disponíveis ao abrigo destes dois regimes.

5.27. O Tribunal examinou outro projeto em Espanha (que não estava afetado por registos retroativos) que também estava integrado numa ação que concedia abatimentos da segurança social e apoio à contratação de jovens por uma determinada duração mínima. A Comissão esclareceu às autoridades espanholas que devem incentivar o recrutamento por tempo indeterminado. Para o efeito, informou-as de que, se for necessário recorrer a contratos de trabalho temporário, estes devem ter a duração mínima de seis meses e que esta condição deve ser verificada antes da certificação das despesas. Apesar disso, as autoridades espanholas aceitaram contratos com uma duração mínima de 28 dias, um período muito inferior

ao indicado pela Comissão. Por conseguinte, o Tribunal considera que os abatimentos declarados no âmbito da IEJ relativamente a estes contratos de trabalho temporário são inelegíveis. O Tribunal detetou ainda outras questões que afetam a elegibilidade das despesas. Por exemplo, os abatimentos da segurança social financiados pela UE relativos a jovens NEET que substituíam temporariamente outros trabalhadores também foram alargados às pessoas substituídas – apesar de, por definição, estas já se encontrarem empregadas. Os erros mencionados neste ponto aplicam-se também às outras três operações que o Tribunal considerou inelegíveis (ver ***caixa 5.5***).

5.28. O Tribunal detetou problemas semelhantes noutras operações do FSE em anos anteriores no mesmo Estado-Membro. Já comunicou várias vezes, em relação tanto ao período de programação de 2007-2013 como ao de 2014-2020, projetos cofinanciados que não cumpriam os requisitos de elegibilidade dos PO correspondentes e/ou a regulamentação aplicável, mas que não tinham sido detetados pelas autoridades dos Estados-Membros nem pela Comissão[14].

Infrações às regras do mercado interno

5.29. Este ano, o Tribunal constatou 19 infrações às regras do mercado interno, quatro das quais eram quantificáveis. Cinco delas diziam respeito aos *auxílios estatais* e 14 à contratação pública.

Cinco projetos infringiam as regras relativas aos auxílios estatais

5.30. A menos que estejam aquém do limite *de minimis*, os auxílios estatais são 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 um projeto estiver abrangido pelo *Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC)*[15] ou se a Comissão der especificamente a sua aprovação.

5.31. Este ano, o Tribunal detetou cinco projetos do FEDER que infringiam as regras da UE relativas aos auxílios estatais. Considera que três deles deveriam ter recebido menos financiamento público da UE e/ou do Estado-Membro, ou mesmo nenhum, representando 0,7 pontos percentuais do nível de erro estimado. O Tribunal não quantificou os outros dois erros, uma vez que não tiveram qualquer impacto no

---

[14] Por exemplo, anexo 6.3, exemplo 8, do Relatório Anual relativo a 2016.

[15] Regulamento (UE) nº 651/2014 que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno (RGIC).

nível de financiamento público. O Tribunal apresenta um exemplo de erro em matéria de auxílios estatais na ***caixa 5.6***.

Caixa 5.6

Auxílio atribuído a um setor excluído

Um instrumento financeiro na Hungria concedeu um empréstimo e uma subvenção para apoio a atividades de investigação, desenvolvimento e inovação de uma empresa. O empréstimo estava relacionado com o desenvolvimento de um sistema otimizado de secagem com limpeza automática e o beneficiário exercia atividade no setor agrícola. A autoridade de gestão aprovou a construção de instalações de secagem ao abrigo do regime regional de auxílios ao investimento no âmbito do RGIC. Uma vez que este regime exclui pagamentos para atividades agrícolas, o elemento de construção do projeto era inelegível.

O Tribunal detetou outros erros em matéria de auxílios estatais em Portugal e na Polónia.

Os Estados-Membros detetaram muitos erros na contratação pública relacionados com as despesas no domínio da coesão

5.32. A contratação pública constitui um instrumento fundamental para uma utilização económica e eficiente do erário público e para o estabelecimento do mercado interno, constituindo também uma das principais fontes das irregularidades comunicadas pelas autoridades de auditoria. Estas autoridades detetaram 19 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 14% de todos os erros comunicados pelas autoridades de auditoria no período contabilístico de 2019/2020, mas constituem na íntegra 36% do valor das irregularidades comunicadas.

5.33. Este ano, o Tribunal examinou 133 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. Desses

[16] Decisão C(2013) 9527 da Comissão, substituída pela Decisão C(2019) 3452 da Comissão (e o seu anexo) 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.

133 procedimentos, oito estavam relacionados com projetos no âmbito da sub-rubrica 2-B, que estão igualmente vinculados às regras de contratação pública.

5.34. Em oito procedimentos no domínio da coesão, o Tribunal encontrou casos de incumprimento das regras de contratação pública nacionais e/ou da UE que não foram detetados pelas autoridades de auditoria. Um caso era uma infração grave que afetou o resultado da contratação, que o Tribunal comunica como um erro quantificável. Representou 3% 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 que poderão ter impedido certas empresas de apresentarem propostas.

Insuficiências específicas em matéria de contratação pública que afetam operações em gestão direta

5.35. Em abril de 2020, a Comissão ativou o Instrumento de Apoio de Emergência na União (IAE)[17] e emitiu uma comunicação que explicava as opções disponíveis em matéria de contratação pública para tratar questões relativas à crise provocada pela COVID-19[18]. De acordo com a comunicação, as regras da UE aplicáveis aos contratos públicos contemplavam os instrumentos necessários para superar o desafio, durante a crise sanitária, de adquirir fornecimentos, serviços e, se necessário, infraestruturas adicionais. A comunicação explicava também as regras de utilização de procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio, indicando designadamente que apenas deviam ser utilizados para satisfazer necessidades imediatas.

5.36. Das 18 operações presentes na amostra da sub-rubrica 2-B, sete diziam respeito a pagamentos realizados no âmbito do IAE em 2021. Em seis desses casos, o Tribunal detetou insuficiências na contratação pública de serviços ou de fornecedores. Num caso, a autoridade do Estado-Membro não seguiu as regras da UE em matéria de contratação, pois considerou, incorretamente, que não se aplicavam às despesas que estava a solicitar à Comissão. Noutro caso, a Comissão recorreu a um acordo anterior que não se adequava plenamente aos serviços adquiridos. Os quatro casos restantes correspondem a insuficiências na execução e verificação das condições contratuais pela Comissão (ver ***caixa 5.7***).

---

[17] Regulamento (UE) 2020/521 que ativa o apoio de emergência tendo em conta o surto de COVID-19.

[18] Comunicação 2020/C 108 I/01 da Comissão, de 1 de abril de 2020, *Orientações da Comissão Europeia sobre a utilização do quadro em matéria de contratos públicos na situação de emergência relacionada com a crise da COVID-19*.

Caixa 5.7

Insuficiências na verificação e execução das condições contratuais

A Comissão celebrou acordos prévios de aquisição para doses de vacinas contra a COVID-19 com oito fabricantes. A auditoria do Tribunal abrangeu o *apuramento* dos adiantamentos feitos pela Comissão relativamente a quatro acordos prévios de aquisição ao abrigo do IAE. No âmbito do acordo global celebrado entre a Comissão e os Estados-Membros, o preço de aquisição de qualquer vacina, bem como o custo do financiamento antecipado, deviam basear-se numa estimativa transparente dos custos de produção e dos recursos já concedidos por outras fontes públicas. Além disso, os fabricantes deviam utilizar os pagamentos antecipados ao abrigo dos acordos prévios de aquisição para reduzir o risco dos investimentos no desenvolvimento das vacinas, nos ensaios clínicos e na preparação da necessária capacidade de produção em grande escala ao longo de toda a cadeia de valor, visando a rápida distribuição na UE de milhões de doses de vacinas.

O Tribunal constatou que os procedimentos não garantiram uma estimativa transparente dos custos de produção. Acresce que não foram realizados controlos específicos para verificar se os pagamentos antecipados foram utilizados conforme previsto. Um fabricante declarou não precisar de qualquer financiamento antecipado para reduzir o risco dos investimentos necessários, mas a Comissão acordou, mesmo assim, um pagamento antecipado. Por fim, dois dos acordos prévios de aquisição auditados incluíam uma obrigação de fornecimento de doses da vacina sem obtenção de lucros. O Tribunal não conseguiu obter da Comissão quaisquer provas de que os preços pagos aos dois fabricantes em causa não incluíram uma margem de lucro.

5.37. O Tribunal não quantificou estes erros, uma vez que em todos os casos verificou que a natureza extraordinária da pandemia permitia a contratação direta. Em 2022, o Tribunal publicou um relatório especial sobre a contratação de vacinas contra a COVID-19[19].

Falta de documentos comprovativos fundamentais

5.38. Os beneficiários e as autoridades responsáveis pelos programas devem manter sistemas e procedimentos que assegurem uma *pista de auditoria* adequada, o que pressupõe a manutenção de registos documentais. A falta de documentos

[19] Relatório Especial 19/2022, *Aquisição de vacinas contra a COVID-19 pela UE – Doses suficientes após dificuldades iniciais, mas avaliação insuficiente do desempenho do processo*.

comprovativos e de informações constituiu 15% de todos os erros comunicados pelas autoridades de auditoria para o exercício contabilístico de 2019/2020. A proporção foi de 13% no caso do FSE e de 19% no FEDER/FC, apesar de estes fundos representarem, respetivamente, 30% e 2% do valor total de erros.

5.39. Em quatro operações examinadas pelo Tribunal faltavam informações ou documentos comprovativos. O Tribunal quantificou dois destes erros porque as autoridades responsáveis pelo programa ou os beneficiários não conseguiram apresentar documentos essenciais que demonstrassem o cumprimento das condições de elegibilidade. O resultado representou cerca de 7% das operações quantificadas pelo Tribunal e 0,1 pontos percentuais do nível de erro estimado.

Avaliação do trabalho das autoridades de auditoria pelo Tribunal

5.40. As autoridades de auditoria são a "segunda linha de defesa" no quadro da garantia e do controlo das despesas. Verificam, com base em amostras, a regularidade das despesas que as autoridades de gestão declaram à Comissão. Este ano, o Tribunal avaliou os trabalhos de 23 das 116 autoridades de auditoria em 19 Estados-Membros e no Reino Unido. A amostra do Tribunal era composta por 31 pacotes de garantia e dois de encerramento. Em todos os casos, as autoridades de auditoria tinham comunicado inicialmente uma taxa de erro residual igual ou inferior a 2%.

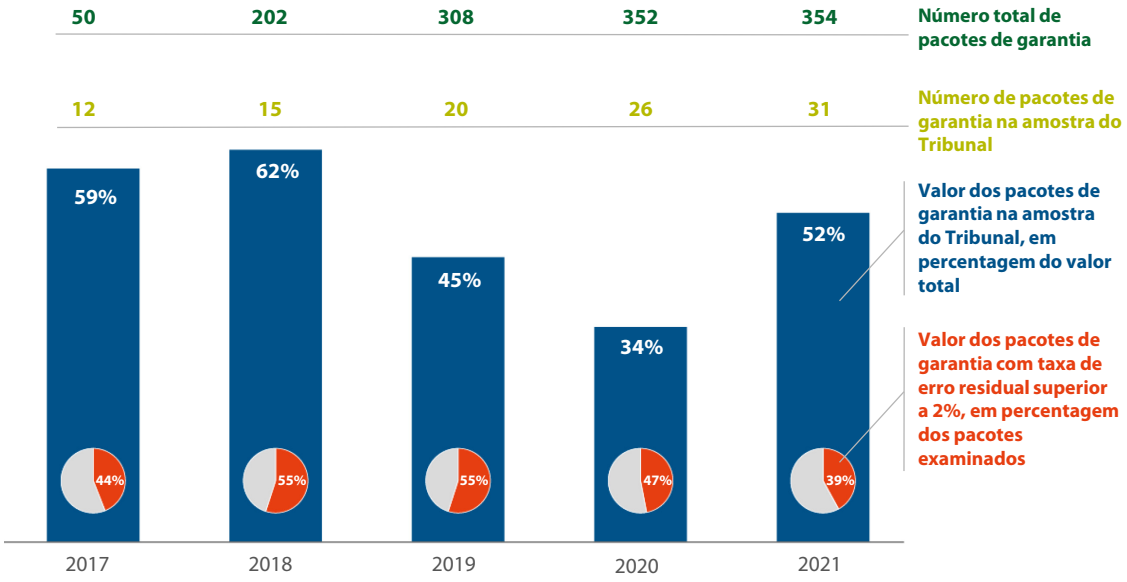
5.41. Nos seus RAA, tendo em conta o seu próprio trabalho de auditoria e os resultados preliminares das auditorias do Tribunal, a Comissão ajustou a taxa de erro residual de 9 dos 31 pacotes de garantia constantes da amostra do Tribunal para mais de 2% (39% das despesas incluídas na amostra). Entre estes, contam-se dois casos em que a Comissão excluiu os adiantamentos a instrumentos financeiros anteriormente incluídos pelas autoridades de auditoria. O Tribunal não detetou erros adicionais nestes dois casos (5% das despesas incluídas na amostra).

5.42. O trabalho do Tribunal relativo à amostra deste ano mostra, contudo, que a taxa de erro residual era superior a 2% em 12 dos 31 pacotes de garantia (correspondentes a 39% das despesas incluídas na amostra), tendo também em conta os erros adicionais detetados na sequência das verificações realizadas pela Comissão.

5.43. Desde 2017, o Tribunal examina uma amostra anual de pacotes de garantia. Durante esse período, foram abrangidos pelo menos uma vez 69 pacotes de garantia

em 24 Estados-Membros[20] e no Reino Unido, correspondendo cada ano a entre 34% e 62% das despesas certificadas nas contas anuais. Tendo em conta os ajustamentos da Comissão e as constatações de auditoria do próprio Tribunal, 37 desses pacotes (54%) apresentaram taxas residuais superiores a 2% em, pelo menos, um ano. Os 37 pacotes representaram sistematicamente pelo menos 39% das despesas incluídas na amostra do Tribunal (ver ***figura 5.4***). Esta situação demonstra até que ponto as autoridades de auditoria comunicam incorretamente que as taxas de erro residuais se situam abaixo do limiar de materialidade de 2%.

Figura 5.4 – Pacotes de garantia com uma taxa de erro residual superior a 2% (2017 a 2021)



Fonte: TCE.

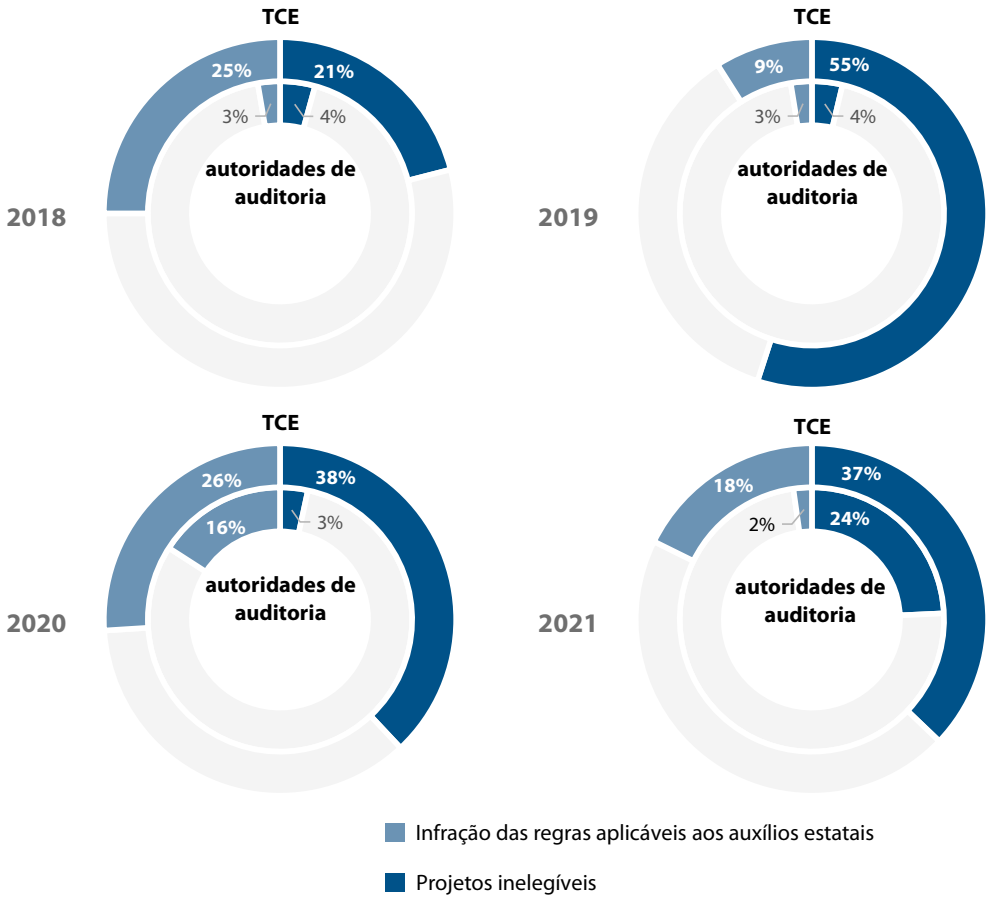
5.44. Os resultados das auditorias realizadas pelo Tribunal ao longo dos últimos cinco anos demonstram que os controlos existentes ainda não compensam suficientemente o elevado risco intrínseco de erro neste domínio. Esta situação verifica-se especialmente no que diz respeito às autoridades de gestão cujas verificações continuam a ser parcialmente ineficazes para prevenir ou detetar irregularidades nas despesas declaradas pelos beneficiários. Embora as autoridades de auditoria desempenhem um papel fundamental no quadro de garantia da coesão, é indispensável um controlo de gestão eficaz para assegurar o desempenho das operações e o cumprimento do quadro jurídico.

5.45. A contribuição principal para o nível de erro estimado provém de más decisões das autoridades de gestão, por exemplo, quando aprovam projetos

[20] Todos os Estados-Membros à exceção da Dinamarca, do Luxemburgo e de Malta.

inelegíveis ou auxílios estatais ilegais. O Tribunal observou ainda que as autoridades de auditoria comunicam níveis relativamente reduzidos deste tipo de erro. A ***figura 5.5*** apresenta uma síntese desta questão.

Figura 5.5 – Percentagem de projetos inelegíveis e de erros em matéria de auxílios estatais



Fonte: TCE.

5.46. Um fator importante para a eficácia do quadro de garantia e de controlo é a boa colaboração e a troca de impressões entre as autoridades de gestão e de auditoria. O Tribunal identificou uma boa prática que exemplifica o modo como a cooperação entre as autoridades de gestão e de auditoria pode melhorar a qualidade dos controlos e, consequentemente, reduzir o número de erros (ver ***caixa 5.8***).

Caixa 5.8

Cooperação entre autoridades de gestão e de auditoria

A autoridade de auditoria búlgara coopera com as autoridades de gestão ao publicar no seu sítio Web[21]:

- listas de verificação para auditorias a sistemas e a operações (incluindo procedimentos de contratação pública e auxílios estatais), a utilizar conforme adequado pelas autoridades de gestão;
- uma análise anual dos erros revelados pelos seus trabalhos de auditoria;
- uma síntese das irregularidades em matéria de contratação pública, com orientações sobre como as evitar.

O Tribunal não identificou quaisquer irregularidades em operações revistas por esta autoridade de auditoria e incluídas na amostra de 2021.

Algumas autoridades de auditoria precisam de melhorar a pista de auditoria da sua amostragem

5.47. Devido ao grande número de operações cofinanciadas por cada PO, as autoridades de auditoria têm de recorrer à amostragem para formar uma opinião sobre a elegibilidade das despesas. Para produzir resultados fiáveis, as amostras devem ser representativas da população de auditoria e, regra geral, basear-se num método estatisticamente válido. Em resposta à crise provocada pela COVID-19, a Comissão introduziu uma alteração ao Regulamento Disposições Comuns que prorroga a possibilidade de utilização de amostragem não estatística, enquanto medida excecional e temporária, para o período contabilístico de 2019/2020[22]. Não obstante, o Tribunal constatou que as autoridades de auditoria utilizaram *amostragem estatística* na maior parte dos 31 pacotes de garantia constantes da amostra do Tribunal (87% dos pacotes, abrangendo 190 das 213 operações).

5.48. Porém, foram detetadas lacunas na pista de auditoria relativa à amostragem de seis pacotes de garantia. Embora tal não tenha tido impacto na representatividade,

---

[21] Missão da agência executiva búlgara de auditoria aos fundos da UE.

[22] Regulamento (UE) 2020/558 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.

o Tribunal considera que as autoridades de auditoria devem assegurar uma pista de auditoria completa e adequada no processo de amostragem.

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

5.49. 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[23]. 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.

5.50. 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. Essas lacunas foram motivadas principalmente pelo facto de a documentação guardada nos ficheiros de auditoria nem sempre ser suficiente para permitir a um auditor experiente sem ligação anterior à auditoria chegar às mesmas conclusões que o auditor original. No caso de 43 operações (20% do total), o Tribunal foi obrigado a contactar os beneficiários para obter a documentação de auditoria necessária.

5.51. O Tribunal detetou erros quantificáveis que não tinham sido previamente constatados pela autoridade de auditoria em 25 das 109 operações (em 12 pacotes, incluindo 11 do período de programação de 2014-2020) em que repetiu uma auditoria.

5.52. Tal como no ano passado[24], 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 devidamente em conta o risco de *fraude*. Constatou que 38% das operações do período de 2014-2020 (81 das 213) foram auditadas utilizando uma lista de verificação que contemplava explicitamente o risco de fraude, o que constitui uma melhoria em relação aos 21% do ano passado.

---

[23] ISA 230 – Documentação da auditoria.

[24] Pontos 5.45 e 5.46 do Relatório Anual relativo a 2020.

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

5.53. 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.

O indicador-chave de desempenho da Comissão sobre regularidade incluído nos Relatórios Anuais de Atividades está abaixo do limiar de materialidade, enquanto a sua estimativa de erro máximo se encontra acima

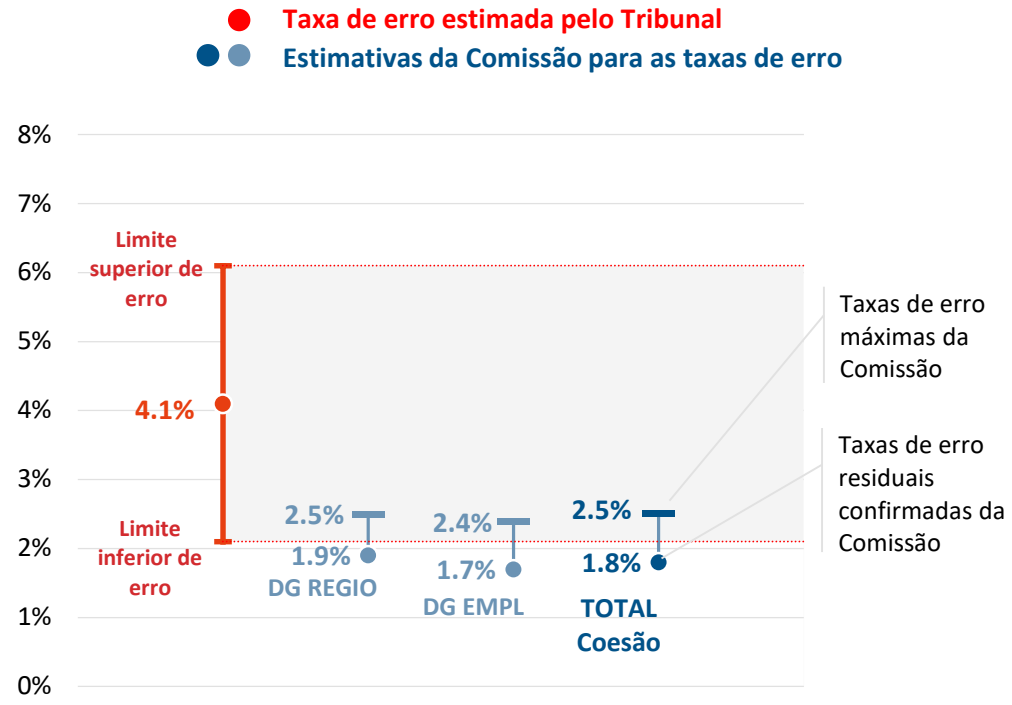
5.54. No âmbito da coesão, a Comissão utiliza as taxas de erro residual individuais comunicadas pelos Estados-Membros, os resultados do seu próprio trabalho sobre a regularidade e outras informações disponíveis para calcular uma taxa de erro média ponderada. Essa taxa é comunicada como indicador-chave de *desempenho* (ICD) em matéria de regularidade. O ICD para 2021 baseia-se nas taxas individuais comunicadas para o exercício contabilístico de 2019/2020, excluindo o impacto dos adiantamentos pagos a instrumentos financeiros. A Comissão calcula igualmente uma taxa máxima.

5.55. A DG REGIO comunicou um ICD de 1,9% e uma "taxa máxima" de 2,5%. As taxas da DG EMPL foram de 1,7% para o ICD e de 2,4% 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 e que visam dar resposta ao risco de erros fora da amostra de operações em PO auditados durante o ano (pela Comissão ou pelo Tribunal). Comparativamente a anos anteriores, as taxas máximas podem incluir também uma taxa "suplementar" ou fixa para PO não auditados (ver ponto ***5.62***)[25].

5.56. A ***figura 5.6*** apresenta uma síntese dos ICD indicados pela Comissão nos seus RAA de 2021.

[25] Nota de rodapé 51 do RAA de 2021 da DG REGIO e nota de rodapé 73 do RAA da DG EMPL.

Figura 5.6 – ICD da Comissão no domínio da coesão em comparação com a taxa de erro estimada pelo Tribunal



Fonte: TCE.

5.57. No RAGE de 2021, a Comissão comunicou:

— para a rubrica 2 do QFP no seu conjunto, um risco combinado no momento do pagamento entre 1,7% e 2,3%, com base nos montantes em risco das várias DG. O intervalo de erro do Tribunal para a rubrica 2 do QFP situa-se entre 1,8% e 5,4%, com uma taxa de erro estimada de 3,6%;

— para a sub-rubrica 2-A do QFP, relativa à coesão, um risco combinado no momento do pagamento entre 1,8% e 2,5%[26], também com base nas estimativas dos montantes em risco calculadas pelas DG e nos seus ICD. O intervalo de erro do Tribunal para a sub-rubrica 2-A do QFP situa-se entre 2,1% e 6,1%, com um nível de erro estimado de 4,1%.

5.58. As taxas de erro máximas da Comissão situam-se assim, pelo terceiro ano consecutivo, dentro do intervalo do nível de erro estimado pelo Tribunal. No mesmo período, as taxas comunicadas no RAGE (bem como as taxas específicas comunicadas

[26] Página 21 do volume III do RAGE relativo a 2021 (em inglês).

nos RAA) têm estado sistematicamente abaixo do nível de erro estimado pelo Tribunal (ver ***figura 5.6***).

A Comissão melhorou a sua metodologia de estimativa do risco máximo, mas subsistem riscos inerentes no seu modelo de garantia

5.59. Em 2021, o Tribunal publicou um relatório especial no qual apresentou 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[27].

5.60. As conclusões principais do relatório confirmam as constatações dos últimos quatro anos[28] dos relatórios anuais do Tribunal, nomeadamente que:

— a Comissão apresenta uma estimativa mínima do nível de erro que não é definitiva (a nível do PO, nos RAA e no RAGE);

— as análises documentais podem não detetar e corrigir despesas irregulares, pelo que têm um valor reduzido para confirmar a validade das taxas de erro residual globais comunicadas pelas autoridades de auditoria;

— a classificação de risco das autoridades de auditoria nem sempre influencia a sua seleção para auditorias de conformidade;

— as limitações temporais inerentes ao processo de controlo fazem com que a maioria dos PO em que o trabalho de auditoria da Comissão deu origem a um nível significativo de erros não estivesse abrangida por uma reserva no RAA anterior.

5.61. O Tribunal observou, no mesmo relatório, que, quando as autoridades de auditoria atribuíam uma taxa de erro comum que abrangia fundos geridos por duas DG, estas não coordenavam de forma sistemática os seus relatórios posteriores. Neste contexto, desde então o Tribunal observou a coerência alcançada nos trabalhos de auditoria e de avaliação da Comissão, com a criação, em julho de 2021, de uma direção conjunta de auditoria no domínio da coesão, que trata de todas as atividades de auditoria relativas às despesas da Coesão.

---

[27] Relatório Especial 26/2021, *Regularidade das despesas na política de coesão da UE: a Comissão divulga anualmente um nível de erro estimado mínimo que não é definitivo*.

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

5.62. Em resposta às recomendações do Tribunal, a Comissão reviu a sua metodologia de cálculo dos riscos máximos. Em concreto, aplica agora uma taxa "suplementar" a PO não auditados, com base nas taxas de erro comunicadas pela mesma autoridade de auditoria relativamente a outros PO, ou uma taxa fixa, se a autoridade de auditoria ainda não tiver sido auditada (ver ponto ***5.55***). Porém, a Comissão não procede a estes ajustamentos no caso dos PO auditados em exercícios anteriores, para os quais se continua a basear nas suas análises documentais. Conforme explicado no ponto ***5.60***, as análises documentais têm limitações inerentes em comparação com as auditorias de conformidade. Além disso, a taxa "suplementar" pode não ser suficiente para compensar os erros que a Comissão não detetou através das suas auditorias de conformidade.

A Comissão continua a detetar irregularidades através das suas auditorias de conformidade

5.63. 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 o trabalho das autoridades de auditoria, com o objetivo de 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.

5.64. Em 2021, a Comissão realizou 24 auditorias de conformidade, incidindo muitas vezes sobre os programas do FEDER/FC e do FSE/IEJ. Em 18 destas auditorias, concluiu que as taxas de erro residual comunicadas nos relatórios anuais de controlo das autoridades de auditoria relativos ao exercício contabilístico de 2019/2020 foram subestimadas e, em consequência, aumentou essas taxas. Em oito casos, esta ação colocou a taxa residual acima do limiar de materialidade de 2%.

Nenhuma referência nos Relatórios Anuais de Atividades ao procedimento de salvaguarda do Estado de direito em curso contra a Hungria

5.65. Em 1 de janeiro de 2021, a UE introduziu um novo regulamento destinado a proteger os seus interesses financeiros contra violações dos princípios do Estado de direito pelos Estados-Membros[29]. Em 27 de abril de 2022, a Comissão enviou à Hungria uma notificação escrita relativa a eventuais violações do Estado de direito. De acordo com o regulamento, para que o possa fazer, a Comissão tem de ter motivos razoáveis

[29] Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União.

para considerar que estas violações afetam ou podem afetar seriamente a boa gestão financeira do orçamento da UE ou os interesses financeiros da União. Nos seus RAA de 2021, nem a DG EMPL nem a DG REGIO fizeram qualquer referência a este procedimento em curso ou à forma como poderá afetar a garantia que a Comissão consegue obter do sistema de controlo e de garantia da Hungria.

Conclusão e recomendações

Conclusão

5.66. Globalmente, as provas de auditoria que o Tribunal obteve e que apresentou neste capítulo indicam que o nível de erro nas despesas do domínio "Coesão, resiliência e valores" é significativo. Na rubrica 2 do QFP, os testes das operações efetuados pelo Tribunal indicam que o nível de erro global estimado se situa em 3,6%.

5.67. Todos os erros que o Tribunal quantificou neste capítulo dizem respeito a despesas no âmbito da sub-rubrica 2-A, relativamente à qual a estimativa global é de 4,1%.

5.68. O quadro de controlo e de garantia relativo às despesas da coesão no período de programação de 2014-2020 foi concebido para assegurar que as taxas de erro residual anuais são inferiores ao limiar de materialidade. A auditoria do Tribunal revelou que continua a ser necessário melhorar a aplicação do quadro, tanto pelas autoridades dos Estados-Membros responsáveis pelos programas como pela Comissão.

5.69. O número de erros comunicados pelas autoridades de auditoria, à semelhança dos resultados da auditoria do Tribunal, demonstra que os controlos de gestão dos Estados-Membros nem sempre previnem ou detetam de forma eficaz irregularidades nas despesas declaradas pelos beneficiários.

5.70. Acresce que as insuficiências detetadas pelo Tribunal nos trabalhos de várias autoridades de auditoria abrangidos pela amostra (ver pontos ***5.40*** a ***5.52***) limitam atualmente a confiança que pode ser depositada nos mesmos. A taxa recalculada estava acima do limiar de materialidade de 2% em 12 dos 31 pacotes de garantia relativos ao período de 2014-2020. A Comissão ajustou as taxas de erro residual de 9 destes 12 pacotes para um valor superior a 2%. Para o efeito, teve também em conta o trabalho de auditoria do Tribunal.

5.71. Desde 2017, os pacotes de garantia constantes das amostras anuais do Tribunal representaram sistematicamente mais de um terço das despesas aceites pela Comissão. A parte das despesas cobertas por pacotes de garantia com taxas de erro residuais superiores a 2% diminuiu de 55% em 2018 para 39% em 2021 (ver ***figura 5.4***).

5.72. Os dados relativos à regularidade apresentados no RAGE para o exercício contabilístico de 2019/2020 confirmam um nível significativo de erros nas despesas no domínio da coesão (2,5%). Devido às questões referidas no ponto ***5.60***, as duas taxas da Comissão referidas no ponto ***5.55*** devem ser consideradas estimativas mínimas. Neste contexto, o Tribunal observa que as taxas máximas da Comissão se situam na metade inferior do intervalo de erro e abaixo do nível de erro estimado pelo TCE (ver ***figura 5.6***).

5.73. Nos seus RAA, a Comissão (DG EMPL e DG REGIO) não apresentou informações sobre o procedimento de salvaguarda do Estado de direito em curso contra a Hungria, nomeadamente como poderá afetar a garantia que a Comissão consegue obter do sistema de controlo e de garantia da Hungria sobre a regularidade das despesas.

5.74. Relativamente às operações que o Tribunal auditou no âmbito da sub-rubrica 2-B do QFP, a Comissão não verificou todas as condições financeiras dos acordos prévios de aquisição que celebrou com fabricantes de doses de vacinas contra a COVID-19. O Tribunal observou também insuficiências na contratação pública no âmbito do Instrumento de Apoio de Emergência na União. Não quantificou estes erros, uma vez que em todos os casos verificou que a natureza extraordinária da pandemia permitia a contratação direta.

Recomendações

5.75. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às três recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2018 são apresentadas no ***anexo 5.2***. Destas, a Comissão executou totalmente duas recomendações e uma na maior parte dos aspetos.

5.76. O Tribunal considera executadas as recomendações 6.2 e 6.3. Esta consideração assenta no facto de, em relação à recomendação 6.2 (retenção irregular de pagamentos), a Comissão verificar sistematicamente se os pagamentos são realizados aos beneficiários dentro do prazo e, se necessário, formular recomendações com fins corretivos aos Estados-Membros. Quanto à recomendação 6.3 (modalidades de encerramento do período de 2014-2020), a Comissão identificou os principais riscos que afetam o encerramento dos programas e tomou-os em consideração na elaboração das orientações sobre o encerramento.

5.77. O Tribunal analisou igualmente as recomendações dos seus Relatórios Anuais relativos a 2019 e 2020 que exigiam uma execução imediata ou deviam ser executadas em 2021, bem como as recomendações do seu Relatório Anual relativo a 2017 que se mantinham pertinentes e ainda não se encontravam totalmente executadas.

5.78. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2021, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 5.1 – Método utilizado para reembolsar os beneficiários quando se aplicam OCS para determinar a contribuição da UE para o programa

Lembrar às autoridades de gestão os requisitos previstos quando a metodologia aplicada para reembolsar os beneficiários é diferente das opções de custos simplificados (OCS), que são utilizadas para calcular os pagamentos dos Estados-Membros a partir do orçamento da UE, tendo especialmente em conta a situação detetada este ano no programa operacional do FSE na Irlanda.

Prazo de execução: dezembro de 2022

Recomendação 5.2 – Contribuição dos regimes nacionais para os objetivos do FSE

Assegurar que, quando os programas operacionais se baseiam nos regimes nacionais existentes, a operação executada contribui realmente para os objetivos do programa, tendo especialmente em conta a situação detetada este ano em relação aos jovens NEET participantes nos programas operacionais do FSE/IEJ em Espanha.

Prazo de execução: novembro de 2022

Recomendação 5.3 – Verificação da situação dos jovens NEET pelas autoridades responsáveis pelos programas

Lembrar às autoridades responsáveis pelos programas que têm de confirmar a situação dos participantes como jovens NEET antes de apresentarem as declarações de despesas relativas aos programas do FSE/IEJ do período de 2014-2020. Estas verificações da elegibilidade devem ser realizadas com base em fontes fiáveis e

comprovadas, tendo especialmente em conta a situação detetada este ano nos PO do FSE/IEJ de França e Irlanda.

Prazo de execução: dezembro de 2022

Recomendação 5.4 – Cumprimento, pelos fabricantes, dos acordos prévios de aquisição de vacinas contra a COVID-19

Verificar se os fabricantes de vacinas contra a COVID-19 cumprem as condições dos acordos prévios de aquisição, nomeadamente no que se refere às estimativas dos custos de produção, à utilização de financiamento antecipado e, quando aplicável, às cláusulas de não obtenção de lucros, e tomar medidas corretivas conforme necessário.

Prazo de execução: dezembro de 2025

Recomendação 5.5 – Pista de auditoria da amostragem pelas autoridades de auditoria

Lembrar às autoridades de auditoria que o quadro jurídico as obriga a manter uma pista de auditoria que permita à Comissão verificar que os procedimentos de amostragem que seguiram são independentes, objetivos e isentos.

Prazo de execução: dezembro de 2022

Recomendação 5.6 – Estado de direito

Apresentar informações nos seus relatórios anuais de atividades sobre procedimentos de salvaguarda do Estado de direito em curso contra Estados-Membros e sobre a forma como estes poderão afetar a garantia que a Comissão consegue obter dos sistemas de controlo e de garantia dos países em causa sobre a regularidade das despesas.

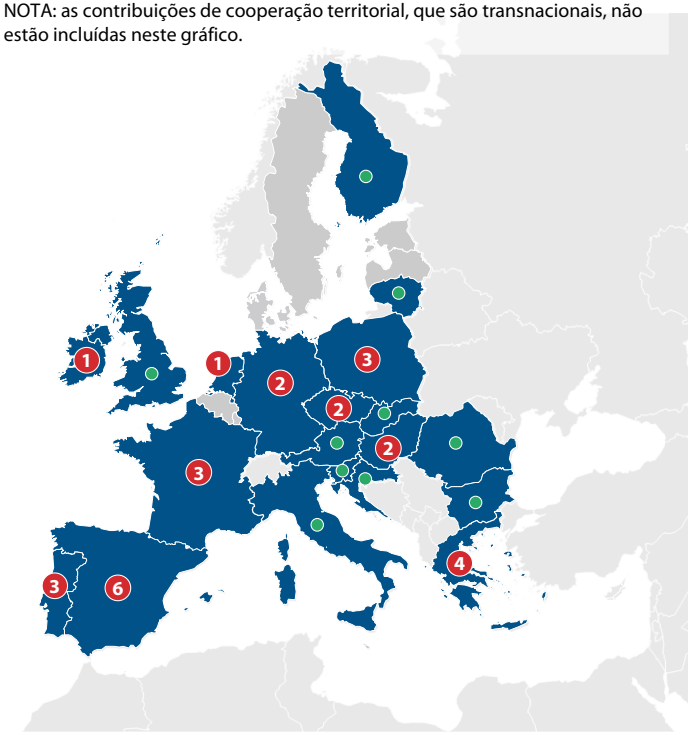
Prazo de execução: abril de 2023 (próximos RAA)

Anexos

Anexo 5.1 – Informações sobre as ações da UE nos Estados-Membros e nas regiões

Estados-Membros	Contribuição da UE (milhões de euros)	Operações auditadas 2014-2020	Erros quantificados
Polónia	11 800	42	3
República Checa	3 245	14	2
Itália	3 002	15	--
Portugal	2 722	13	3
Espanha	2 510	11	6
Roménia	2 296	7	--
Alemanha	2 163	13	2
Hungria	1 826	9	2
Grécia	1 666	9	4
França	1 560	7	3
Lituânia	1 490	8	--
Eslováquia	1 070	7	--
Cooperação territorial	1 356	9	1
Reino Unido	1 040	8	--
Croácia	897	7	--
Bulgária	838	7	--
Estónia	544		
Letónia	465		
Eslovénia	384	7	--
Finlândia	256	5	--
Bélgica	251		
Suécia	203		
Áustria	134	5	--
Irlanda	117	5	1
Países Baixos	75	4	1
Malta	73		
Dinamarca	55		
Chipre	50		
Luxemburgo	7		
TOTAL	**40 738**	**212**	**28**

NOTA: as contribuições de cooperação territorial, que são transnacionais, não estão incluídas neste gráfico.



Fonte: TCE

Anexo 5.2 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio "Coesão, resiliência e valores"

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		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		X[30]				

[30] 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 esses 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). Não foram apresentados novos elementos que demonstrem que esta situação foi corrigida em 2021.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
	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. (prazo de execução: imediatamente)						
	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[31]				

[31] Ver pontos 6.58 a 6.64 do Relatório Anual relativo a 2018, pontos 5.48 a 5.62 do Relatório Anual relativo a 2019 e pontos 5.43 e 5.44 do Relatório Anual relativo a 2020. Apesar de a Comissão ter aumentado os trabalhos de auditorias de conformidade, o Tribunal continua a constatar insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
	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: (…) 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[32]				

[32] A subalínea iii) está executada na maior parte dos aspetos, uma vez que, no RAGE relativo a 2020, a Comissão apresentou uma taxa de erro residual global para o domínio de intervenção que não correspondia totalmente à sub-rubrica 1b do QFP. Em relação às novas rubricas do QFP, deve ser apresentada a taxa de erro residual global pelo menos para a sub-rubrica 2-A.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		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[33]			
	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		X[34]				

[33] 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. Nas suas respostas ao seguimento do Relatório Anual relativo a 2020, a Comissão afirmou a sua intenção de adotar um ato delegado exigindo que as autoridades de auditoria excluam este adiantamento da população de auditoria. A Comissão reavaliou agora a sua posição e afirmou que o adiantamento inicial continuará a integrar a população auditada do ano contabilístico em causa.

[34] Ver ponto ***5.64*** do presente Relatório Anual.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
	à regularidade das despesas, o mais tardar nos RAA publicados no ano seguinte à aprovação das contas. (prazo de execução: imediatamente)						
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		X[35]				

[35] 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 está por comprovar a plena eficácia destas medidas.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
	evitar a possibilidade de surgirem despesas irregulares significativas no momento do encerramento. (prazo de execução: imediatamente)						
	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					

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
	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) sempre que se justifique, elaborar orientações específicas sobre as modalidades de encerramento que incluam medidas corretivas adequadas e atempadas. (prazo de execução: a) maio de 2020 e b) dezembro de 2022)	X					

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		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 verificarem 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[36]				

[36] 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.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
	Recomendação 5.2 – Medidas para melhorar a fiabilidade das taxas residuais comunicadas pelas autoridades de auditoria Analisar as principais fontes de erros não detetados e desenvolver, em colaboração com as autoridades de auditoria, as medidas necessárias para melhorar a fiabilidade das taxas residuais comunicadas. (prazo: junho de 2021)			X[37]			
2020	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **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	X					

[37] Apesar dos esforços da Comissão, conforme apresentados nos RAA da DG REGIO (2019: p. 25 e 2020: pp. 41-43) e da DG EMPL (2019: p. 4), o trabalho de auditoria do Tribunal relativo a 2020 não revelou uma melhoria significativa a este respeito (ver, por exemplo, ponto 5.38 do Relatório Anual relativo a 2020 e pontos ***5.40*** e ***5.41*** do relatório deste ano.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
	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)						

Fonte: TCE

Capítulo 6

Recursos naturais e ambiente

Índice

	Pontos
Introdução	6.1.-6.12.
Breve descrição	6.2.-6.11.
Objetivos e instrumentos de despesas da política de coesão	6.2.-6.4.
Principais categorias de despesas	6.5.-6.11.
Âmbito e método da auditoria	6.12.
Regularidade das operações	6.13.-6.40.
Resultados dos testes das operações	6.14.-6.27.
Pagamentos diretos: risco de erro menos elevado	6.18.-6.20.
Desenvolvimento rural, medidas de mercado e outros pagamentos: risco de erro mais elevado	6.21.-6.27.
Controlos por monitorização – um instrumento eficaz para as verificações dos organismos pagadores	6.28.-6.35.
Verificações da coerência dos dados relativos aos pagamentos e das estatísticas sobre os controlos dos Estados-Membros	6.36.-6.37.
Medida de desenvolvimento rural M21: apoio de emergência atribuído aos beneficiários necessitados, mas com algumas exceções	6.38.-6.40.
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	6.41.-6.46.
Comunicação de informações pela DG AGRI e pela DG CLIMA sobre a regularidade das despesas	6.41.-6.45.
Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) elaborado pela Comissão	6.46.
Conclusão e recomendações	6.47.-6.51.
Conclusão	6.47.-6.48.
Recomendações	6.49.-6.51.

Anexos

Anexo 6.1 – Informações sobre as ações da UE nos Estados-Membros e no Reino Unido

Anexo 6.2 – Seguimento das recomendações anteriores

Introdução

6.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à rubrica 3, "Recursos naturais e ambiente", do QFP. A ***figura 6.1*** apresenta uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2021.

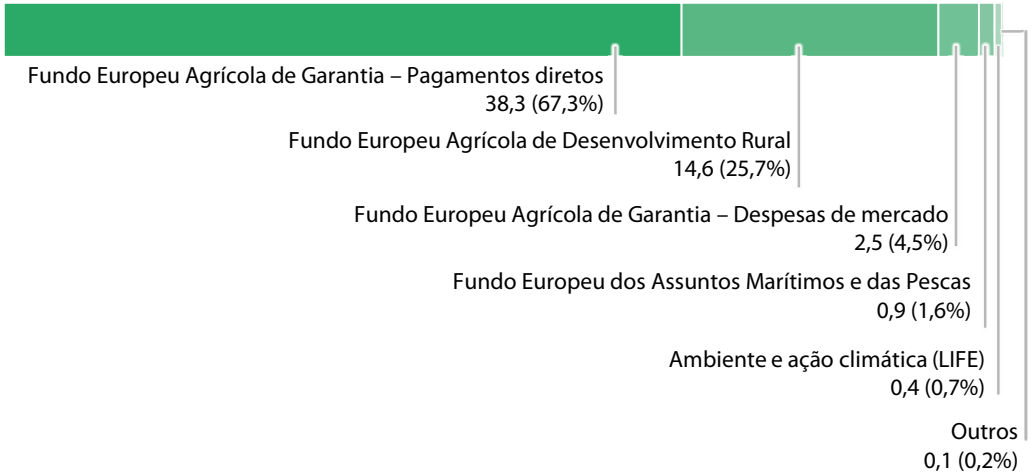
Figura 6.1 – Pagamentos e população de auditoria

Recursos naturais e ambiente

56,8 mil milhões de euros (31,3% das despesas do orçamento da UE)

(mil milhões de euros)

Repartição dos pagamentos por fundo em 2021



População de auditoria em 2021 em comparação com os pagamentos

Pagamentos em 2021 – total: 56,8

População de auditoria em 2021 – total: 56,6

(*) Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto ***12*** do ***anexo 1.1***).

Fonte: TCE, com base em dados das *Contas consolidadas* da União Europeia de 2021.

Breve descrição

Objetivos e instrumentos de despesas da política de coesão

6.2. As políticas agrícola e de desenvolvimento rural representam 97% das despesas no domínio dos "Recursos naturais e ambiente" 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.

6.3. Embora a responsabilidade pela PAC caiba em última instância à Comissão Europeia, 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 *legalidade e 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;
- *programas de desenvolvimento rural* dos Estados-Membros a nível nacional e regional, cofinanciados pelo orçamento da UE e pelos Estados-Membros;
- *medidas de mercado* agrícolas, também integralmente financiadas pelo orçamento da UE, à exceção de determinadas medidas cofinanciadas pelos Estados-Membros, designadamente ações de promoção.

[1] Artigo 110º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1306/2013 relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum.

Principais categorias de despesas

6.5. Os pagamentos diretos representam 67% das despesas no âmbito da rubrica 3 do QFP. Quatro regimes representaram 89% de todos os pagamentos diretos em 2021:

- dois regimes que concedem apoio ao rendimento com base na superfície agrícola declarada pelos agricultores: o "*regime de pagamento de base*" (14,8 mil milhões de euros) e o "*regime de pagamento único por superfície*" (4,4 mil milhões de euros);
- um regime destinado a apoiar práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente, conhecido como pagamento por "*ecologização*" (10,8 mil milhões de euros);
- um regime relacionado com tipos específicos de produtos agrícolas, por exemplo, carne de bovino, leite ou proteaginosas: o *apoio associado* voluntário (4,0 mil milhões de euros).

6.6. 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* que os pagamentos baseados em reembolsos, desde que as condições associadas não sejam complexas (ver ***ponto 1.18***).

6.7. O desenvolvimento rural representa 26% das despesas ao abrigo desta rubrica do QFP. A Comissão aprovou 118 programas de desenvolvimento rural nos Estados-Membros para o período de 2014-2020, compostos por 20 medidas e 67 submedidas. Em 2020, foi acrescentada mais uma medida (M21, "Apoio temporário excecional aos agricultores e às PME particularmente afetados pela crise da COVID-19")[2]. Em 2021, a Comissão efetuou o primeiro pagamento com base nas despesas declaradas pelos Estados-Membros ao abrigo da nova medida M21. Catorze Estados-Membros declararam despesas ao abrigo desta medida, num valor total

[2] Regulamento (UE) 2020/872 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.

de 616,3 milhões de euros[3]. Devido aos atrasos na adoção da legislação para a PAC pós-2020, os programas foram prorrogados até ao final de 2022[4].

6.8. As despesas do desenvolvimento rural dividem-se em duas grandes categorias:

- pagamentos a agricultores com base em critérios ambientais e climáticos aplicados à superfície agrícola ou ao número de animais na exploração ("relacionados com superfícies/animais");

- ajuda a projetos de investimento destinados a apoiar o desenvolvimento social e económico das zonas rurais ("não baseados na superfície");

6.9. As medidas de mercado agrícolas, que representam 4,4% das despesas da rubrica 3 do QFP, formam uma série de regimes diversos (por exemplo, promoção de produtos agrícolas, frutas e produtos hortícolas nas escolas, organizações de produtores), sujeitos a diferentes condições de elegibilidade.

6.10. Esta rubrica do QFP abrange também as despesas da UE no domínio da política para os assuntos marítimos e as pescas e a parte das despesas da União nos domínios do ambiente e da ação climática que abrange programas do *Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas* (FEAMP) e o Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE). Esta categoria de despesas (2,2% das despesas da rubrica 3 do QFP) apresenta igualmente vários critérios de seleção, requisitos de elegibilidade e métodos de pagamento.

6.11. As condições de elegibilidade para a maioria das despesas no domínio do desenvolvimento rural, das medidas de mercado e dos outros domínios de intervenção não relacionados com a PAC ao abrigo da rubrica 3 do QFP são mais complexas do que para os pagamentos diretos, sendo o risco de erro mais elevado (ver ponto ***1.18***).

---

[3] A amostra do Tribunal incluiu sete operações no âmbito da medida M21, relativamente às quais não comunicou nenhum erro.

[4] Ao abrigo do Acordo de Saída do Reino Unido, os programas de desenvolvimento rural deste antigo Estado-Membro serão executados até ao seu encerramento em 2023.

Âmbito e método da auditoria

6.12. O objetivo do Tribunal era apresentar uma estimativa do nível de erro desta rubrica do QFP e contribuir para a *Declaração de Fiabilidade*. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no ***anexo 1.1***, o Tribunal examinou os seguintes aspetos desta rubrica do QFP em 2021:

a) uma amostra estatisticamente representativa de 212 *operações* que abrange o conjunto de todas as operações de despesas desta rubrica do QFP:

   i) 84 pagamentos diretos abrangendo os principais regimes;

   ii) 42 operações relacionadas com superfícies/animais ao abrigo de programas de desenvolvimento rural;

   iii) 62 operações não baseadas na superfície ao abrigo de programas de desenvolvimento rural, 14 operações relacionadas com medidas de mercado e 10 operações[5] ao abrigo de domínios de despesas não relacionados com a PAC.

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

c) sistemas selecionados, ao abrigo dos quais o Tribunal verificou a execução dos "*controlos por monitorização*" e da medida M21 pelos Estados-Membros, bem como a coerência das estatísticas sobre os controlos e dos dados dos pagamentos apresentados pelos Estados-Membros à Comissão.

[5] O Tribunal auditou sete operações ao abrigo do *FEAMP* e três operações relacionadas com o LIFE.

Regularidade das operações

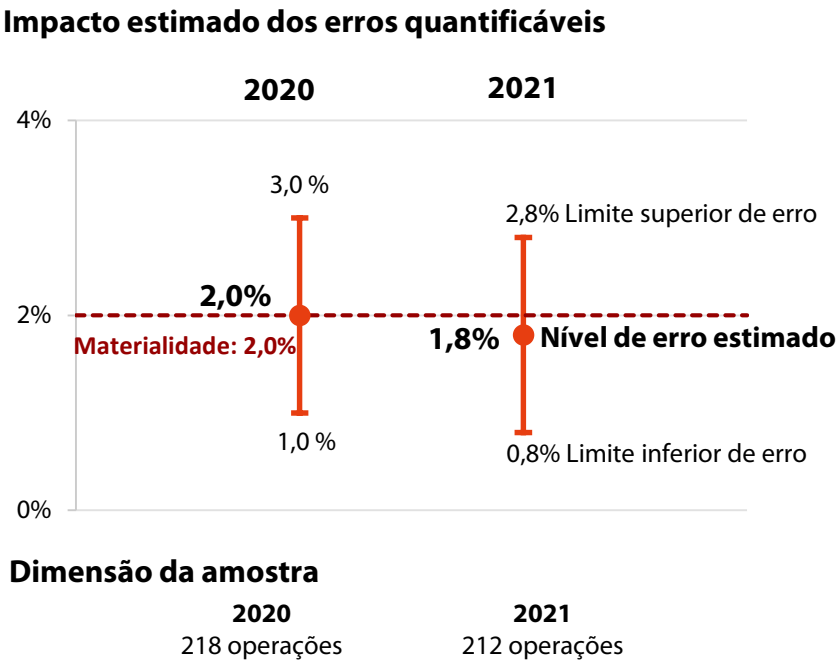
6.13. Esta parte do capítulo é composta por quatro subsecções. A primeira diz respeito aos testes realizados na amostra deste ano, composta por 212 operações, com vista a obter informações sobre as principais fontes de erro. A segunda versa sobre o exame da execução, pelos Estados-Membros, dos controlos por monitorização. A terceira respeita às verificações dos dados sobre os controlos e os pagamentos comunicados pelos organismos pagadores. Na quarta subsecção, o Tribunal descreve as suas constatações de auditoria relativas à execução da medida M21 pelos Estados-Membros selecionados.

Resultados dos testes das operações

6.14. As 212 operações auditadas abrangem 18 Estados-Membros[6]. O Tribunal auditou pagamentos diretos em 14 Estados-Membros e os seus testes de operações ao abrigo do desenvolvimento rural abrangeram 20 programas nacionais e regionais em 14 Estados-Membros. Das 212 operações examinadas, 185 (87%) estavam isentas de erros e 27 (13%) continham erros. Com base nos 23 erros quantificados (ver ***figura 6.2***) e noutros elementos de prova produzidos pelo sistema de controlo (ver a secção "Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação"), o Tribunal considera que o nível de erro relativo aos "Recursos naturais e ambiente" está próximo do *limiar de materialidade*. A maioria dos erros detetados pelo Tribunal dizia respeito a operações ao abrigo do desenvolvimento rural e de medidas de mercado. O Tribunal detetou e quantificou alguns pequenos erros quantificados nos pagamentos diretos, bem como quatro casos de incumprimento sem impacto financeiro.

[6] Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Letónia, Lituânia, Hungria, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia e Finlândia.

Figura 6.2 – Resultados dos testes das operações

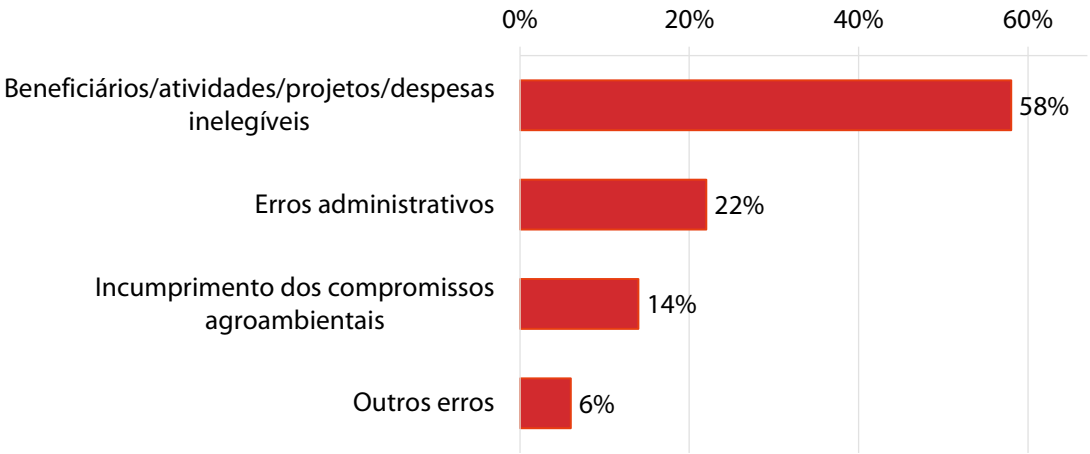


Fonte: TCE.

6.15. O ***anexo 6.1*** apresenta uma síntese dos pagamentos da rubrica 3 do QFP e os resultados dos testes realizados pelo Tribunal.

6.16. A ***figura 6.3*** apresenta a repartição do *nível de erro estimado* pelo Tribunal para 2021, por tipo de erro.

Figura 6.3 – A fonte mais comum de erros detetados foram beneficiários ou despesas inelegíveis



Fonte: TCE.

6.17. As autoridades dos Estados-Membros e a Comissão (no caso da *gestão direta*) aplicaram medidas corretivas que afetaram diretamente 21 das operações constantes da amostra. Estas medidas foram pertinentes para os cálculos do Tribunal, pois reduziram o nível de erro estimado para este capítulo em 0,3 pontos percentuais. Em 15 casos de *erros quantificáveis*, os Estados-Membros e a Comissão dispunham de informações suficientes para evitar, ou detetar e corrigir, o erro antes de aceitar as despesas. Se os Estados-Membros e a Comissão (no caso da gestão direta) tivessem utilizado devidamente todas as informações ao seu dispor, o nível de erro estimado para este capítulo teria sido inferior em 1,2 pontos percentuais. A ***caixa 6.1*** apresenta um exemplo de um erro administrativo devido à não utilização das informações disponíveis.

Caixa 6.1

Um organismo pagador não utilizou todas as informações disponíveis ao verificar os custos declarados por um beneficiário

Medida de promoção no setor vinícola, Espanha

- Ao abrigo das regras nacionais, os beneficiários que organizam provas de vinhos só podem solicitar o reembolso dos custos de uma garrafa de cada tipo de vinho por cada seis participantes.
- O organismo pagador solicitou ao *beneficiário* um relatório exaustivo que enumerasse os eventos organizados e o número de participantes e garrafas para cada evento.
- Ao efetuar os controlos da elegibilidade dos custos declarados, o organismo pagador centrou-se noutros controlos e não constatou que este requisito não tinha sido cumprido, apesar de o beneficiário ter apresentado as informações pertinentes.

Na auditoria do Tribunal à operação, foi-lhe fornecido o número correto recalculado de garrafas que poderiam ter sido declaradas, o que levou a uma dedução de quase 50% do número de garrafas de vinho constantes do pedido inicial, resultando num erro de 6,5% nos custos totais declarados pelo beneficiário para a ação.

Pagamentos diretos: risco de erro menos elevado

6.18. Nas 84 operações de pagamento direto testadas, o Tribunal detetou apenas três pequenos erros quantificáveis, resultantes da sobredeclaração pelos agricultores da superfície elegível de terras agrícolas.

6.19. Os pagamentos diretos são geridos pelo *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, as quais são utilizadas pelos organismos pagadores para realizar controlos cruzados administrativos[8] 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. A utilização de controlos preliminares pelos organismos pagadores desde 2015 e a introdução de controlos por monitorização em alguns Estados-Membros em 2018 dão aos beneficiários a possibilidade de corrigir certos erros nos seus pedidos de ajuda, reduzindo o risco de erro.

6.20. As constatações do Tribunal confirmam as suas observações anteriores[9] de que o SIGC, e em particular o SIPA, constituem um sistema eficaz de gestão e de controlo para assegurar que os pagamentos diretos no seu conjunto não estão afetados por erros materiais.

Desenvolvimento rural, medidas de mercado e outros pagamentos: risco de erro mais elevado

Despesas relacionadas com superfícies/animais ao abrigo do desenvolvimento rural

6.21. O Tribunal examinou 42 pagamentos ao abrigo do desenvolvimento rural baseados na superfície ou no número de animais declarados pelos agricultores. Trata-se de pagamentos compensatórios aos agricultores pela prática de agricultura biológica, pagamentos em zonas com condicionantes naturais e pagamentos pelo cumprimento de *compromissos agroambientais e climáticos* específicos.

---

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

[8] Artigo 11º, nº 4, 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, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento de Execução (UE) 2015/2333 da Comissão, de 14 de dezembro de 2015.

[9] Relatório Anual relativo a 2020, ponto 6.16.

6.22. Das 42 operações de desenvolvimento rural relacionadas com superfícies/animais testadas, 35 estavam isentas de erros. O Tribunal detetou seis erros quantificáveis, três dos quais eram superiores a 20%, e um problema de conformidade sem impacto financeiro.

6.23. Dois dos erros quantificados ocorreram porque o organismo pagador tinha efetuado pagamentos com base em dados inexatos sobre beneficiários registados na sua base de dados relativa aos animais. Nas restantes quatro constatações, as fontes de erro são infrações às condições de bem-estar dos animais e aos compromissos agroambientais e climáticos (ver exemplo na ***caixa 6.2***) e a sobredeclaração da superfície elegível.

Caixa 6.2

Exemplo de incumprimento de condições de elegibilidade em matéria agroambiental e climática

Na Polónia, um agricultor recebeu ajuda ao abrigo da medida de desenvolvimento rural M10 "Agroambiente e clima". O agricultor declarou três parcelas de terreno ao abrigo da medida e estava obrigado a respeitar vários compromissos:

- ceifar as superfícies declaradas uma vez entre 15 de junho e 30 de setembro;
- em duas das parcelas, deixar 15-20% da superfície por ceifar;
- recolher ou colocar em fardos a biomassa ceifada no prazo de duas semanas após a ceifa.

O Tribunal constatou que a maior parte dos dados constantes do registo agrícola do beneficiário não refletiam a atividade agrícola real. Utilizando os elementos de prova proporcionados pelas imagens dos satélites Sentinel, o Tribunal conseguiu estabelecer que:

- uma parcela não foi ceifada de todo;
- uma das parcelas que deveriam ter sido apenas parcialmente ceifadas foi ceifada por completo;
- em duas parcelas, a data da ceifa era diferente da registada pelo agricultor, o que levou o Tribunal a concluir que a biomassa ceifada foi recolhida ou enfardada mais de duas semanas após a ceifa.

Tendo em conta as sanções definidas nas regras nacionais, estes incumprimentos deram origem a um erro de 57% no pagamento auditado.

Projetos de investimento

6.24. O Tribunal examinou 62 pagamentos do desenvolvimento rural a projetos de investimento, tais como a modernização de explorações agrícolas, a construção de instalações agrícolas ou de transformação de produtos agrícolas, o apoio a serviços básicos e à renovação de aldeias em zonas rurais ou a instalação de jovens agricultores.

6.25. O Tribunal quantificou erros em sete pagamentos a projetos de investimento, na maioria por os beneficiários declararem despesas ou atividades que não cumpriam as condições de elegibilidade. Em quatro casos, os erros eram pouco graves, enquanto nos outros três excederam 20%.

Medidas de mercado

6.26. O Tribunal testou 14 operações ao abrigo de medidas de mercado e detetou quatro casos em que os organismos pagadores tinham reembolsado custos inelegíveis. Os quatro erros eram inferiores a 20%.

Assuntos marítimos, pescas, ambiente e ação climática

6.27. Nos domínios dos assuntos marítimos, pescas, ambiente e ação climática, o Tribunal auditou quatro operações em gestão direta e não detetou erros. Relativamente às restantes seis operações, que se encontram em *regime de gestão partilhada*, o Tribunal detetou e quantificou três erros, incluindo um superior a 20%, devido ao cálculo incorreto dos custos elegíveis.

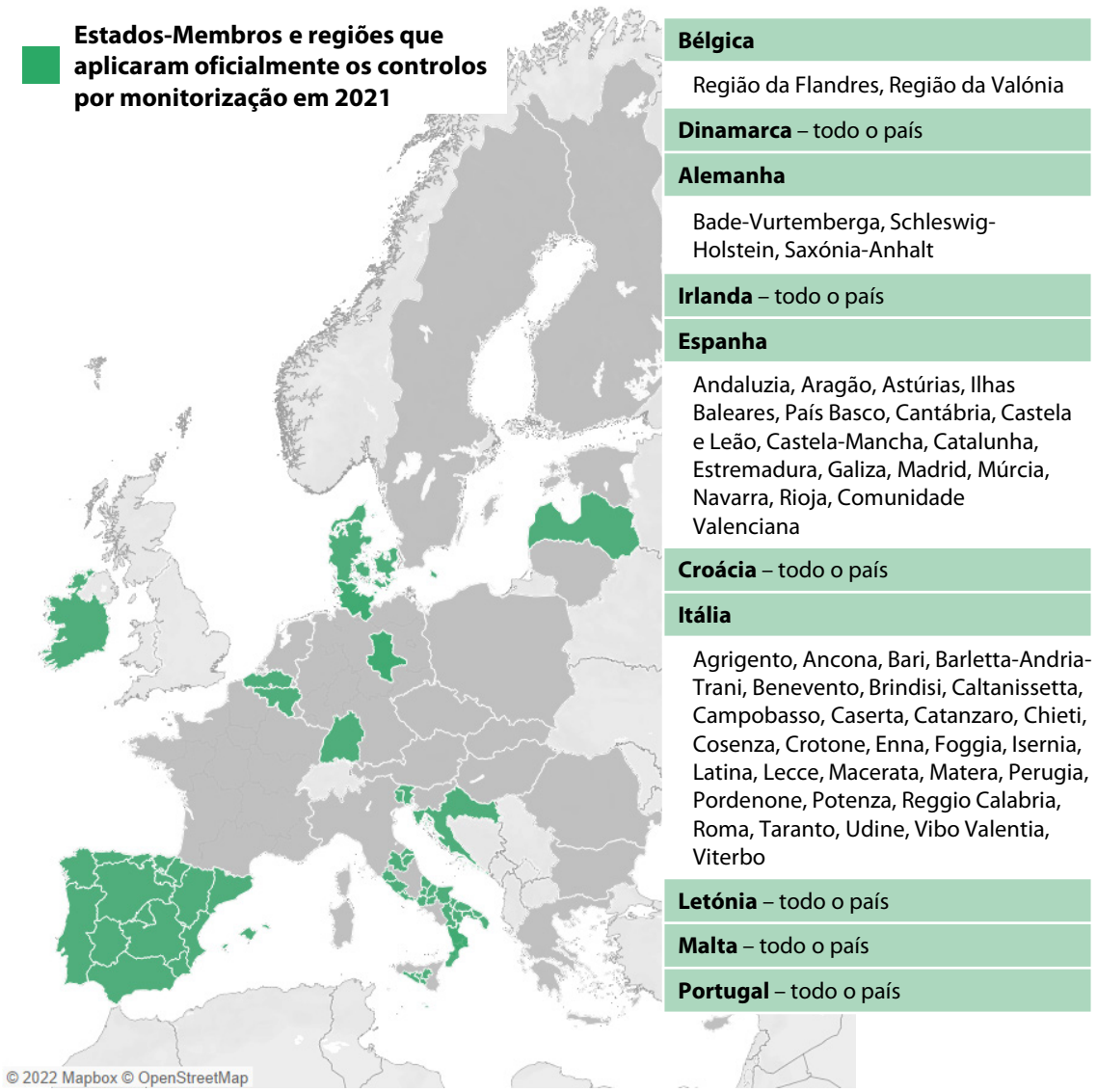
Controlos por monitorização – um instrumento eficaz para as verificações dos organismos pagadores

6.28. 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. Em 2021, 10 Estados-Membros usaram 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, os organismos pagadores podem acompanhar à distância toda a população dos *destinatários* das ajudas.

6.29. 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 estes serem concluídos.

6.30. O mapa seguinte mostra os Estados-Membros e regiões que utilizam controlos por monitorização.

Figura 6.4 – Estados-Membros e regiões que utilizam controlos por monitorização



Fonte: criada pelo TCE com "Tableau" a partir de dados da Comissão; mapa de fundo proveniente de ©Mapbox e ©OpenStreetMap, licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

6.31. No seu relatório especial recente 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, bem como apoiar os Estados-Membros no reforço da utilização das novas tecnologias para o acompanhamento dos requisitos ambientais e

climáticos[10]. No seu relatório especial sobre a fraude na PAC, o Tribunal recomendou que a Comissão devia promover a utilização de novas tecnologias na prevenção e deteção de fraudes nas despesas da PAC[11].

6.32. Durante o seu trabalho no âmbito da Declaração de Fiabilidade relativa a 2021, o Tribunal examinou a execução dos controlos por monitorização em Espanha e Itália.

6.33. Desde 2019, Espanha tem vindo a realizar controlos por monitorização através de projetos nacionais e regionais de acompanhamento dos pagamentos diretos, abrangendo 14 regiões em 2020 e 15 em 2021 (de um total de 17 regiões). Algumas regiões alargaram esta estratégia a um número crescente de medidas de desenvolvimento rural, abrangendo três medidas em 2020 e 11 em 2021. A ***caixa 6.3*** apresenta um exemplo da aplicação dos controlos por monitorização a uma medida agroambiental do desenvolvimento rural.

Caixa 6.3

Controlos por monitorização aplicados a uma medida agroambiental em Espanha (Andaluzia) em 2021

O Tribunal analisou a aplicação dos controlos por monitorização na Andaluzia.

O organismo pagador levou a cabo o seu próprio projeto de controlos por monitorização combinados no âmbito do apoio associado ao arroz (pagamento direto) e da medida de desenvolvimento rural "Sistemas agrícolas de especial interesse para as aves dos arrozais da Andaluzia". Os controlos abarcaram oito semanas de acompanhamento através de imagens de satélite, a fim de verificar se os requisitos respeitantes às inundações invernais dos arrozais tinham sido cumpridos. Uma vez concluído o ciclo de cultivo, os campos de arroz devem permanecer alagados até 15 de janeiro do ano seguinte, de modo a contribuir para a preservação da biodiversidade ornitológica.

As imagens que se seguem mostram arrozais alagados após a colheita, facto confirmado pelo Tribunal durante uma visita no local em novembro de 2021.

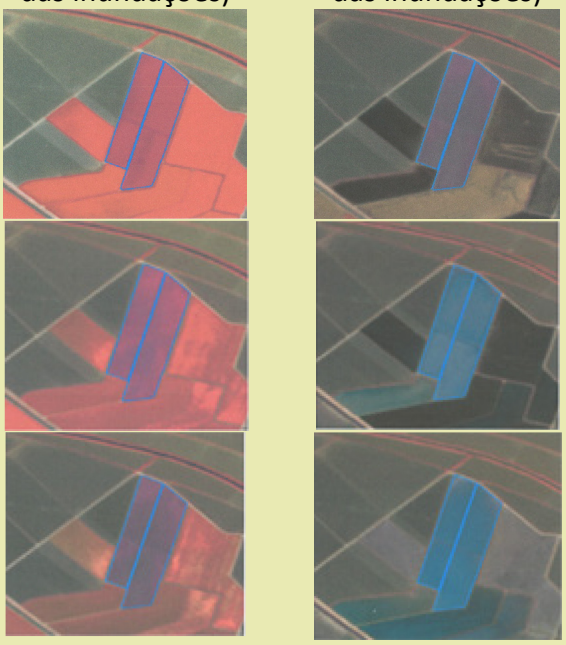
---

[10] Relatório Especial 04/2020, *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.

[11] Relatório Especial 14/2022, *Resposta da Comissão à fraude na Política Agrícola Comum – É tempo de cultivar soluções*, ponto 112.

Imagens captadas pelo satélite Sentinel 2 em

3 e 28 de setembro, 13 de outubro (antes do período das inundações)	23 de outubro, 7 e 17 de novembro (durante o período das inundações)



Fonte: TCE.

Fonte: dados dos satélites Sentinel do programa Copernicus (2021), processados pelo motor Sentinel Hub e pelo organismo pagador andaluz.

6.34. Em Itália, dois dos 11 organismos pagadores (a AGEA e a ARCEA) recorreram a controlos por monitorização em 2021. A cobertura aumentou de 17 para 29 municípios em comparação com o ano anterior, atingindo 2,9 milhões de hectares. Os controlos abrangeram apenas os pagamentos diretos, mas Itália tenciona alargá-los a algumas medidas de desenvolvimento rural (por exemplo, a manutenção da cobertura do solo em culturas permanentes, a sementeira direta ou as culturas de mobilização mínima). As autoridades nacionais indicaram como uma melhoria do sistema a utilização de imagens de satélite com melhor resolução, bem como dados mais pormenorizados e precisos nas declarações dos agricultores sobre as culturas e as práticas agrícolas.

6.35. A Comissão comprometeu-se a prestar apoio aos Estados-Membros no desenvolvimento dos controlos por monitorização[12]. No final de 2021, a superfície abrangida pelos principais regimes de *ajudas diretas* (pagamentos de base e pagamentos únicos por superfície) sujeita a controlos por monitorização era de 13,1%[13].

Verificações da coerência dos dados relativos aos pagamentos e das estatísticas sobre os controlos dos Estados-Membros

6.36. Todos os anos, os Estados-Membros apresentam à Comissão dados sobre os seus controlos dos pagamentos de ajudas ("estatísticas sobre os controlos"), bem como dados sobre os pagamentos efetuados aos beneficiários. Relativamente ao exercício financeiro de 2021, o Tribunal examinou a qualidade e a coerência destas estatísticas e dos dados relativos aos pagamentos comunicados pelos 13 organismos pagadores selecionados na sua amostra de pagamentos diretos. É nestes dados que a Comissão se baseia para reembolsar os fundos da UE aos Estados-Membros.

6.37. O Tribunal detetou algumas incoerências entre as estatísticas sobre os controlos e os pagamentos, devidas, em grande medida, ao desfasamento temporal entre os dois conjuntos de dados. Embora os dados sobre os controlos sejam estáticos, elaborados em 15 de julho de 2021, os organismos pagadores atualizam continuamente os dados relativos aos pagamentos. As atualizações baseiam-se em alterações da parte do beneficiário (por exemplo, transferências de explorações agrícolas) ou da parte da agência (em resultado das suas verificações). Apesar deste obstáculo inerente, o Tribunal alcançou um nível muito elevado de precisão no novo cálculo dos dados de pagamento. Globalmente, constatou que os sistemas dos organismos pagadores selecionados calcularam de forma fiável os pagamentos da ajuda, tendo corretamente em conta os ajustamentos resultantes dos dados sobre os controlos.

---

[12] Ver respostas da Comissão ao Relatório Especial 04/2020 do TCE.

[13] Relatório Anual de Atividades da DG AGRI relativo a 2021, anexo 2 [em inglês], p. 25.

Medida de desenvolvimento rural M21: apoio de emergência atribuído aos beneficiários necessitados, mas com algumas exceções

6.38. O principal objetivo da medida M21 era resolver os problemas de liquidez dos agricultores e das *pequenas e médias empresas* (PME) ativas na transformação, comercialização ou desenvolvimento de produtos agrícolas particularmente afetados pela crise provocada pela COVID-19, com o objetivo de assegurar a continuidade da sua atividade. O Tribunal examinou a execução da medida em quatro Estados-Membros (Bulgária, Grécia, Polónia e Roménia). Verificou se tinham sido respeitadas as duas principais condições para o apoio, nomeadamente se os pedidos de ajuda tinham sido aprovados pela autoridade competente até 31 de dezembro de 2020 e se o montante máximo do apoio não tinha excedido 7 000 euros por agricultor e 50 000 euros por PME[14].

6.39. O Tribunal constatou que, em geral, foram respeitadas as condições de apoio estabelecidas no regulamento. Observou que as condições de acesso a esta ajuda eram menos exigentes do que para outros tipos de ajudas diretas. Dada a urgência da medida M21, a maioria dos Estados-Membros geriu-a fora do seu SIGC.

6.40. O Tribunal identificou um número reduzido de casos em que os beneficiários que não cumpriam os critérios de apoio receberam fundos. Esta falha poderia ter sido evitada pelos organismos pagadores, se tivessem utilizado o SIGC em vez de gerirem as medidas sem controlos automáticos, utilizando folhas de cálculo em formato Excel.

[14] Artigo 39-B do Regulamento (UE) 1305/2013, nºs 4 e 5.

Caixa 6.4

Exemplos de beneficiários que não cumpriam os critérios da medida M21

Na Roménia e na Bulgária, foram efetuados pagamentos a entidades que não dependem da atividade agrícola, por exemplo, mosteiros, igrejas, prisões, institutos públicos de investigação ou ONG. Esta categoria de beneficiários não sofreu problemas de liquidez e de tesouraria que justifiquem a concessão de auxílios excecionais.

Na Polónia, o Tribunal detetou alguns casos de explorações avícolas que apresentaram mais de um pedido. Na maioria dos casos, os dois elementos de um casal solicitaram cada um o auxílio máximo de 7 000 euros, indicando que deveriam ser tratados como agricultores distintos, ainda que os seus animais ocupassem os mesmos edifícios. O organismo pagador aprovou o apoio apenas com base em provas documentais, sem visitas às explorações para verificar se havia uma separação efetiva das atividades agrícolas entre membros da família.

Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação

Comunicação de informações pela DG AGRI e pela DG CLIMA sobre a regularidade das despesas

6.41. O diretor de cada organismo pagador envia à DG AGRI uma declaração de gestão anual sobre a *eficácia* dos sistemas de gestão e de controlo do seu organismo e a legalidade e regularidade das suas despesas. Além disso, os Estados-Membros comunicam anualmente informações sobre os controlos administrativos e no local que realizam ("estatísticas sobre os controlos").

6.42. 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.

6.43. 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 das suas próprias auditorias aos sistemas e despesas dos organismos pagadores, para calcular o valor "em risco no momento do pagamento" para os pagamentos diretos, o desenvolvimento rural e as medidas de mercado. Os ajustamentos decorrentes da análise da própria DG AGRI resultam em correções únicas ou fixas. A aplicação de taxas fixas facilita o tratamento uniforme das questões assinaladas 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".

6.44. 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, levando em consideração o trabalho dos organismos de certificação e as suas próprias auditorias, calculou que, em 2021, o "risco no momento do pagamento" ascendia a 1 020,68 milhões de euro (cerca de 1,8%) para as despesas da PAC no seu conjunto. Estimou o risco no momento do pagamento (taxa de erro ajustada) em cerca de 1,4% para os pagamentos diretos, 2,9% para o desenvolvimento rural e 2,1% para as medidas de mercado. As informações sobre a regularidade fornecidas no Relatório Anual de Atividades da DG AGRI estão em consonância com as constatações e conclusões do Tribunal e são coerentes com os conhecimentos obtidos na auditoria.

6.45. O Tribunal efetuou uma análise limitada das informações sobre a regularidade constantes do Relatório Anual de Atividades da DG CLIMA. Com base neste exame, observou que a metodologia de cálculo do risco final no momento do pagamento (ou do *encerramento*) estava em conformidade com as orientações da Comissão.

Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) elaborado pela Comissão

6.46. No seu RAGE, a Comissão apresenta uma estimativa de 1,8% para o risco no momento do pagamento no domínio dos "Recursos naturais e ambiente".

Conclusão e recomendações

Conclusão

6.47. Globalmente, as provas de auditoria obtidas pelo Tribunal e apresentadas neste capítulo indicam que o nível de erro nas despesas dos "Recursos naturais e ambiente" está próximo do limiar de materialidade (ver ponto ***6.14***). Nesta rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro global estimado se situa em 1,8%.

6.48. Os resultados obtidos pelo Tribunal indicam que o nível de erro não foi significativo no domínio dos pagamentos diretos, que representam 67% das despesas nesta rubrica do QFP, ao passo que, do ponto de vista global, foi ainda assim significativo nos domínios de despesas que o TCE tinha assinalado como sendo de risco mais elevado (desenvolvimento rural, medidas de mercado, assuntos marítimos, pescas, ambiente e ação climática), que representam 33% das despesas.

Recomendações

6.49. 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[15]. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal à recomendação formulada no Relatório Anual relativo a 2019 são apresentadas no ***anexo 6.2***.

6.50. O Tribunal considera que a recomendação foi executada em alguns aspetos devido ao facto de a Comissão ter tomado algumas medidas para resolver os problemas assinalados. No seu recente relatório especial sobre a fraude na PAC, o Tribunal reiterou estas recomendações. Fixou 2023 como data-limite de execução para a análise dos riscos de fraude e das medidas de prevenção da fraude tomadas pelos Estados-Membros, e 2024 como data-limite para a promoção da utilização da ferramenta de exploração de dados e de pontuação do risco, Arachne, por mais organismos pagadores.

---

[15] TCE, Relatório Anual relativo a 2019, pontos 6.34 a 6.41 e 6.44.

6.51. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2021, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 6.1 – Apoiar a utilização de novas tecnologias para a prevenção de erros nos pagamentos da PAC

Com base na experiência adquirida com o uso dos controlos por monitorização, facilitar a partilha de boas práticas na utilização de novas tecnologias pelos Estados-Membros para a realização dos seus controlos dos pagamentos da PAC, com vista a apoiá-los na aplicação do sistema de vigilância de superfícies a partir de 2023.

Prazo de execução: 2023

Recomendação 6.2 – Controlos dos pagamentos da medida M21

Realizar auditorias e assegurar o acompanhamento e a avaliação, a fim de confirmar que o financiamento da medida M21 visou adequadamente os beneficiários elegíveis cujos problemas de liquidez punham em risco a continuidade das suas atividades agrícolas ou empresariais.

Prazo de execução: auditorias: 2023; acompanhamento e avaliação: 2025

Anexos

Anexo 6.1 – Informações sobre as ações da UE nos Estados-Membros e no Reino Unido

Pagamentos e resultados dos testes das operações realizados em 2021 em cada Estado-Membro e no Reino Unido

(milhões de euros)

Estados-Membros	Total de pagamentos	Medidas de mercado	Pagamentos diretos	Desenvolvimento rural	Outros	Operações auditadas	Erros quantificáveis
França	**9 339**	544	6 808	1 915	73	**25**	**6**
Espanha	**6 905**	611	5 057	1 149	88	**17**	**1**
Alemanha	**6 114**	125	4 615	1 354	20	**28**	**4**
Itália	**5 730**	683	3 557	1 471	20	**18**	**3**
Polónia	**4 821**	32	3 320	1 419	51	**18**	**3**
Roménia	**3 174**	62	1 885	1 215	11	**16**	**1**
Grécia	**2 725**	50	1 991	636	48	**9**	**1**
Hungria	**1 892**	34	1 276	577	5	**14**	-
Irlanda	**1 545**	9	1 181	345	11	**4**	**1**
Portugal	**1 320**	102	756	401	62	**11**	-
Áustria	**1 290**	24	683	581	2	**12**	**3**
Bulgária	**1 233**	24	843	355	11	**13**	-
República Checa	**1 231**	17	852	357	4	-	-
Suécia	**1 016**	13	673	320	10		-
Finlândia	**964**	9	517	428	10	**4**	-
Dinamarca	**953**	10	798	117	28	**4**	-
Países Baixos	**875**	52	651	163	9	-	-
Croácia	**757**	13	348	382	14	**4**	-
Lituânia	**708**	4	510	189	4	**4**	-
Reino Unido	**706**	0	41	634	31	-	-
Bélgica	**645**	59	499	83	5	**3**	-
Eslováquia	**536**	12	385	139	0	-	-
Letónia	**432**	2	295	124	11	**8**	-
Estónia	**285**	2	165	106	12	-	-
Eslovénia	**261**	7	133	119	3	-	-
Chipre	**77**	5	47	22	2	-	-
Luxemburgo	**52**	1	34	17	0	-	-
Malta	**22**	0	5	15	2	-	-

Estados-Membros com operações auditadas

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Anexo 6.2 – Seguimento das recomendações anteriores

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2019	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 1** **A Comissão deve atualizar mais frequentemente a sua análise dos riscos de fraude da PAC, analisar as medidas de prevenção da fraude dos Estados-Membros e divulgar as melhores práticas na utilização da ferramenta Arachne para continuar a incentivar a sua utilização pelos organismos pagadores.**			X			

Fonte: TCE.

Capítulo 7

Migração e gestão das fronteiras
Segurança e defesa

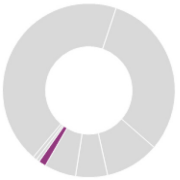
Índice

	Pontos
Introdução	7.1.-7.9.
Breve descrição	7.2.-7.8.
Âmbito e método da auditoria	7.9.
Regularidade das operações	7.10.-7.11.
Exame de elementos dos sistemas de controlo interno	7.12.-7.14.
Análise do trabalho das autoridades de auditoria em relação aos seus relatórios anuais de controlo e auditorias das despesas	7.12.-7.14.
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	7.15.-7.16.
Conclusões e recomendações	7.17.-7.19.
Conclusão	7.17.
Recomendações	7.18.-7.19.
Anexos	
Anexo 7.1 – Seguimento das recomendações anteriores	

Introdução

7.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas às rubricas 4, "Migração e gestão das fronteiras", e 5, "Segurança e defesa", do *Quadro Financeiro Plurianual (QFP)*. O Tribunal presta informações sobre estas rubricas no mesmo capítulo, uma vez que, no período anterior do QFP, eram na sua maior parte orçamentadas e registadas apenas no âmbito da rubrica 3, "Segurança e cidadania". A ***figura 7.1*** e a ***figura 7.2*** apresentam uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo destas rubricas em 2021.

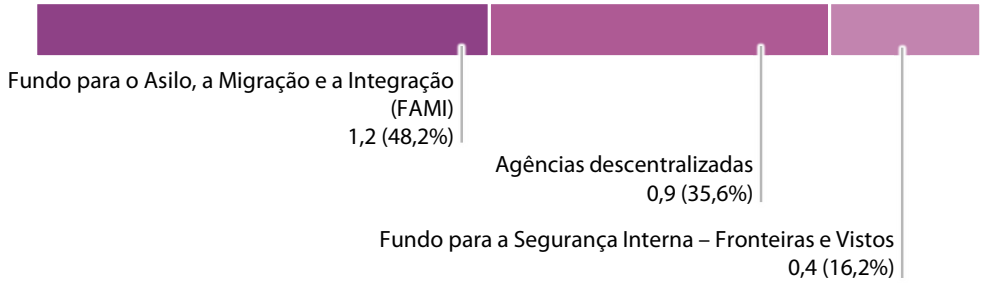
Figura 7.1 – Pagamentos e população de auditoria – Migração e gestão das fronteiras



Migração e gestão das fronteiras
2,5 mil milhões de euros (1,4% das despesas do orçamento da UE)

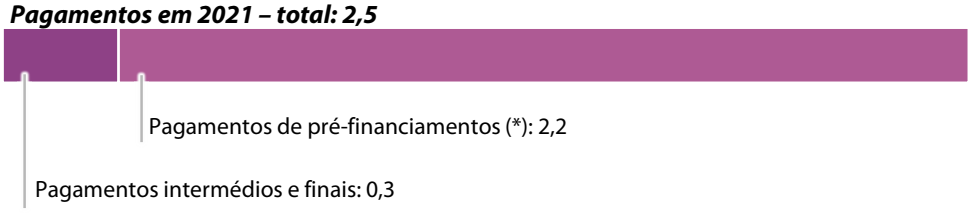
(mil milhões de euros)

Repartição dos pagamentos por fundo em 2021

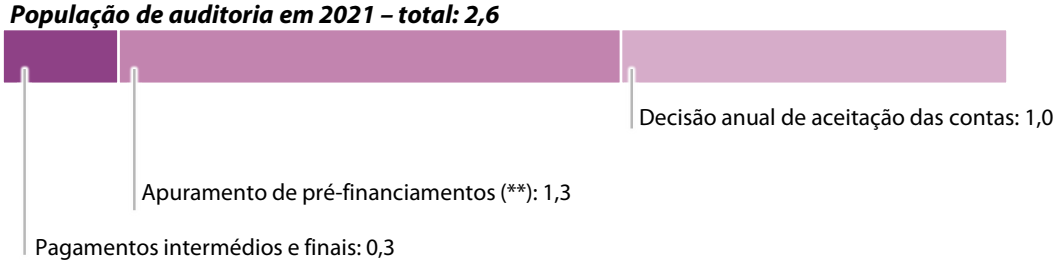


População de auditoria em 2021 em comparação com os pagamentos

Pagamentos em 2021 – total: 2,5



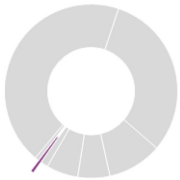
População de auditoria em 2021 – total: 2,6



(*) 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 2021.
(**) Em consonância com a definição harmonizada de *operações* subjacentes (para mais pormenores, ver ponto ***12*** do ***anexo 1.1***).

Fonte: TCE, com base em dados das *contas consolidadas* da União Europeia de 2021.

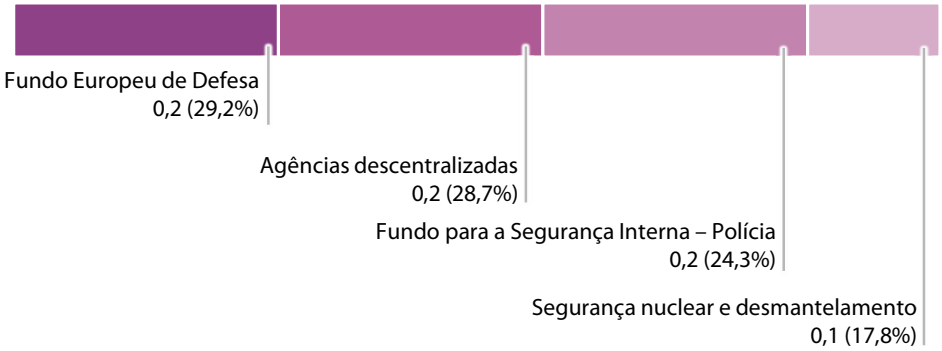
Figura 7.2 – Pagamentos e população de auditoria – Segurança e defesa



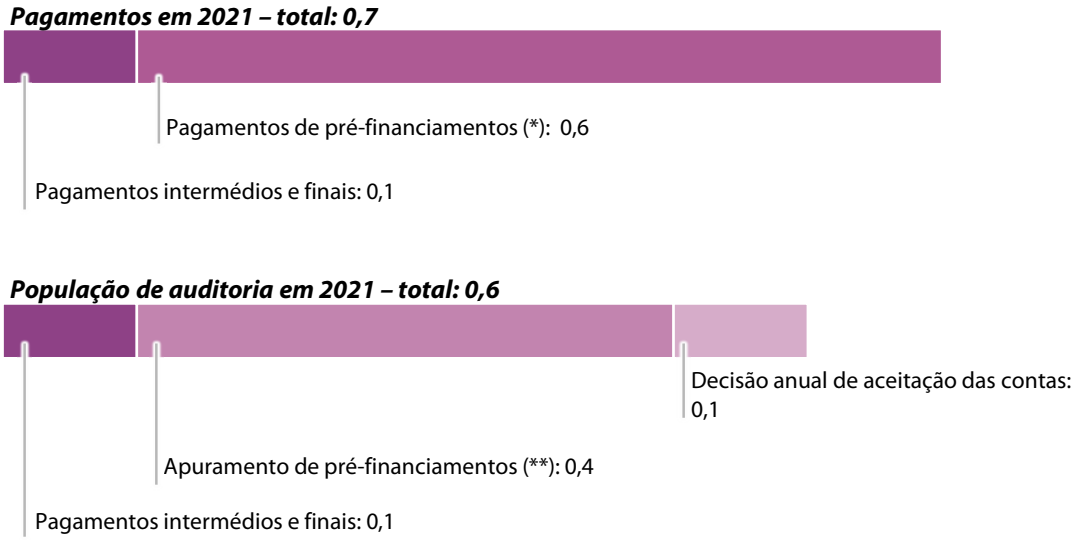
Segurança e defesa
0,7 mil milhões de euros (0,4% das despesas do orçamento da UE)

(mil milhões de euros)

Repartição dos pagamentos por fundo em 2021



População de auditoria em 2021 em comparação com os pagamentos



(*) 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 2021.
(**) Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto ***12*** do ***anexo 1.1***).

Fonte: TCE, com base em dados das contas consolidadas da União Europeia de 2021.

Breve descrição

7.2. Dada a importância crescente da migração e da gestão das fronteiras nos últimos anos, a União Europeia estabeleceu a rubrica 4 do QFP para 2021-2027 especificamente para estes domínios de intervenção. O domínio de despesas mais significativo em 2021 diz respeito à conclusão de projetos e regimes pendentes do QFP

para 2014-2020. Assim, tal como indicado na ***figura 7.1***, a maior parte das despesas provém da liquidação do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração[1] (FAMI) para o período de 2014-2020 e da conclusão do financiamento do instrumento do Fundo para a Segurança Interna – Fronteiras e Vistos[2] (FSI – Fronteiras e Vistos). O objetivo do FAMI para 2014-2020 era contribuir para a gestão eficaz dos fluxos migratórios e para alcançar uma abordagem comum da UE em matéria de asilo e imigração. A finalidade do FSI – Fronteiras e Vistos era contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União, facilitando simultaneamente as viagens efetuadas de forma legítima, através de um nível de controlo uniforme e elevado das *fronteiras externas* e de um processamento eficiente dos vistos Schengen.

7.3. Para o período de 2021-2027, estes fundos de 2014-2020 foram substituídos por, respetivamente, um novo FAMI[3] e o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos[4] (IGFV) do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras (FGIF). O objetivo do FAMI para o período de 2021-2027 é contribuir para a gestão eficiente dos fluxos migratórios e para a aplicação, o reforço e o desenvolvimento da política comum em matéria de asilo e de imigração. O IGFV tem por objetivo apoiar uma gestão integrada das fronteiras que seja rigorosa e efetiva nas fronteiras externas da União, garantindo um elevado nível de segurança e salvaguardando a livre circulação de pessoas no território da UE.

7.4. Outro domínio de despesas significativo da rubrica 4 é o financiamento de três *agências descentralizadas*[5] ativas na execução das principais prioridades da UE nos domínios da migração e da gestão das fronteiras: a Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA), a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) e a Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA).

---

1 Regulamento (UE) nº 516/2014 que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração.

2 Regulamento (UE) nº 515/2014 que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos.

3 Regulamento (UE) 2021/1147 que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração.

4 Regulamento (UE) 2021/1148 que cria, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos.

5 O Tribunal comunica informações separadamente sobre estas agências nos seus relatórios especiais específicos.

7.5. No QFP para 2021-2027, a rubrica 5 é consagrada à segurança e à defesa. Tal como demonstrado na ***figura 7.2***, a componente "segurança" inclui a conclusão do financiamento do instrumento do Fundo para a Segurança Interna-Polícia para 2014-2020, o financiamento do desmantelamento nuclear (apoio financeiro da UE para o desmantelamento de instalações nucleares na Bulgária, na Lituânia e na Eslováquia) e o financiamento de três agências descentralizadas da UE no domínio da segurança: o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT), a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) e a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL)[6]. A componente "defesa" inclui o Fundo Europeu de Defesa, que apoia projetos colaborativos de defesa em todas as fases da investigação e desenvolvimento.

7.6. O Fundo para a Segurança Interna[7] (FSI) para 2021-2027 tem um âmbito de aplicação mais restrito do que anteriormente (devido à transferência dos objetivos do FSI – Fronteiras e Vistos de 2014-2020 para outro instrumento), estando agora limitado aos objetivos de financiamento do FSI-Polícia para 2014-2020[8]. Estes visam contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na UE, em especial ao prevenir e combater o terrorismo e a radicalização, a criminalidade grave e organizada e a cibercriminalidade, apoiando e protegendo as vítimas da criminalidade, bem como através da preparação e proteção contra riscos e crises relacionados com a segurança e da sua gestão eficaz. Contudo, o domínio de despesas mais significativo em 2021 diz respeito à conclusão dos projetos restantes do QFP para 2014-2020.

7.7. A gestão da maior parte do financiamento para 2014-2020 do FAMI e do FSI é partilhada entre os Estados-Membros (ou países associados a Schengen) e a DG Migração e Assuntos Internos (DG HOME) da Comissão. No âmbito deste acordo, os Estados-Membros executam programas nacionais plurianuais do FAMI e do FSI aprovados pela Comissão.

---

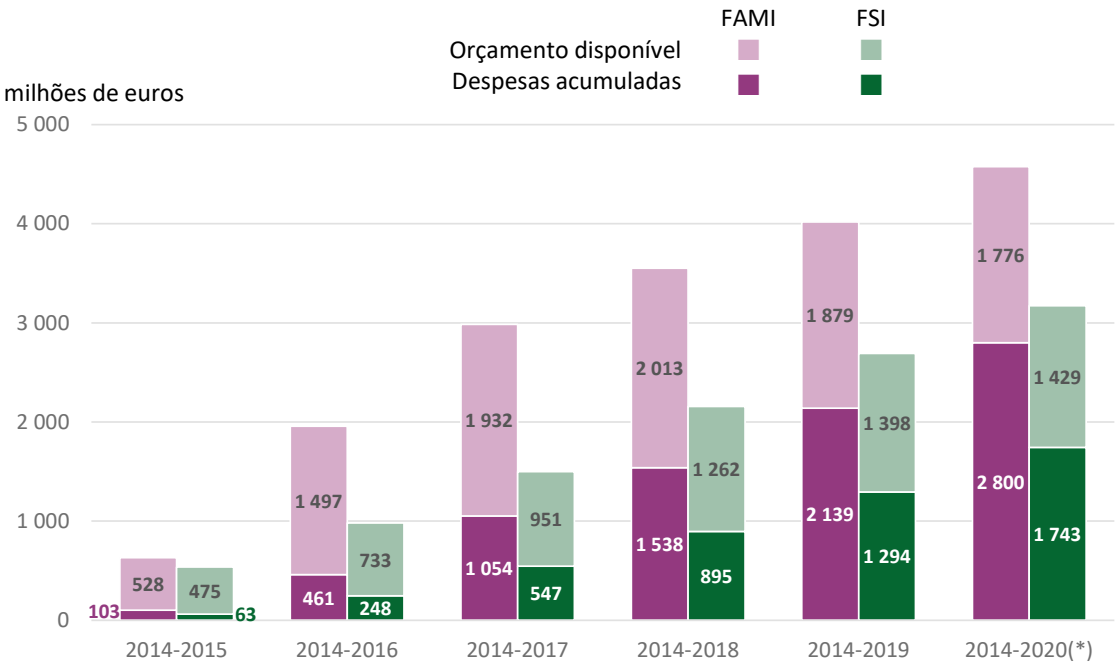
[6] O Tribunal comunica informações separadamente sobre estas agências nos seus relatórios especiais específicos.

[7] Regulamento (UE) 2021/1149 que cria o Fundo para a Segurança Interna.

[8] Regulamento (UE) nº 513/2014 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.

7.8. Em 2021, os Estados-Membros intensificaram novamente a execução dos seus programas nacionais. Apesar disso, continuam por desembolsar montantes significativos e o facto de o financiamento para 2014-2020 dever ser despendido até junho de 2024[9] pode aumentar a pressão sobre as autoridades nacionais. A ***figura 7.3*** resume as despesas comunicadas pelos Estados-Membros à Comissão para reembolso desde o início do período de programação de 2014-2020.

Figura 7.3 – As despesas dos programas nacionais do FAMI e do FSI subiram novamente, mas grande parte do orçamento continua por utilizar



(*) As despesas do FAMI/FSI realizadas ao nível dos Estados-Membros são declaradas à Comissão e por ela aprovadas no exercício seguinte. Assim, as contas da Comissão relativas a 2021 mostram as despesas dos Estados-Membros relativas a 2020.

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão (programas nacionais e decisões de apuramento até ao final de 2021).

[9] Regulamento (UE) 2022/585 que estabelece disposições gerais aplicáveis ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises.

Âmbito e método da auditoria

7.9. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no ***anexo 1.1***, o Tribunal examinou os seguintes aspetos destas rubricas do QFP em 2021:

a) uma amostra de 28 operações que, embora contribua para a *Declaração de Fiabilidade* global, não é representativa das despesas destas rubricas do QFP. Por conseguinte, o Tribunal não pode apresentar uma *estimativa da taxa de erro* destas rubricas. A amostra era composta por 14 operações em regime de gestão partilhada com os Estados-Membros[10] (duas operações por Estado-Membro), seis no âmbito da *gestão direta* (da rubrica 4) e cinco no âmbito da *gestão indireta* da Comissão (duas da rubrica 4 e três da rubrica 5), bem como três *apuramentos* de adiantamentos às agências (dois da rubrica 4 e um da rubrica 5);

b) as informações sobre a *regularidade* apresentadas no *Relatório Anual de Atividades (RAA)* da DG HOME e incluídas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE)* elaborado pela Comissão Europeia;

c) sistemas selecionados, verificando em concreto:

   i) os *relatórios anuais de controlo* de três *autoridades de auditoria*[11] que acompanham as contas anuais do FAMI e do FSI relativas a 2020 e se estes relatórios estavam em conformidade com o regulamento pertinente[12];

   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.

---

[10] Espanha, França, Itália, Polónia e Suécia no caso da rubrica 4; Bulgária e Lituânia no caso da rubrica 5.

[11] Bulgária, Malta e Suécia.

[12] Regulamento Delegado (UE) 2018/1291 da Comissão 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

7.10. Das 28 operações auditadas pelo Tribunal, nove (32%) estavam afetadas por *erros*. O Tribunal quantificou seis erros que tiveram *impacto* sobre os montantes imputados ao orçamento da UE. Estes erros estavam relacionados com a falta de documentos comprovativos, despesas inelegíveis e *contratação pública*. A ***caixa 7.1*** mostra exemplos de erros quantificados pelo Tribunal.

Caixa 7.1

Aquisição de tipos de veículos inelegíveis

O Tribunal auditou um projeto do instrumento FSI-Polícia em regime de gestão partilhada com a Bulgária. O projeto foi executado por um serviço de um ministério e consistiu na aquisição de 18 novos veículos todo-o-terreno.

O Tribunal selecionou aleatoriamente uma amostra de dez veículos adquiridos durante o projeto para controlos pormenorizados. Constatou que apenas cinco destes veículos satisfaziam a definição de veículos todo-o-terreno constante da Diretiva 2007/46/CE. Por conseguinte, o Tribunal considerou que 50% dos custos do projeto eram inelegíveis. Além disso, o registo da utilização dos veículos não era suficientemente pormenorizado para demonstrar que os veículos adquiridos estavam a ser utilizados unicamente no âmbito do projeto.

Inelegibilidade das despesas de alojamento declaradas

Um projeto de ajuda de emergência do FAMI auditado foi executado por um serviço de um ministério da Irlanda. Consistiu no fornecimento de alojamento de emergência (incluindo refeições) a requerentes de asilo. Uma vez que não tinham alojamentos suficientes para satisfazer a procura, as autoridades irlandesas recorreram a um convite à manifestação de interesse para arrendar quartos em hotéis e casas de hóspedes. O Tribunal verificou uma amostra de dez faturas incluídas na declaração de custos.

O Tribunal auditou o procedimento de contratação que conduziu à assinatura de contratos com hotéis e casas de hóspedes. Uma vez que as autoridades irlandesas não forneceram determinados documentos e informações essenciais sobre a contratação, não foi possível verificar se o procedimento de contratação pública tinha sido devidamente organizado. Constatou igualmente que os proponentes tinham sido tratados de forma desigual (por exemplo, uma proposta foi rejeitada porque o hotel em questão tinha muito poucos quartos disponíveis, mas foram aceites propostas de outros hotéis com capacidade semelhante ou, até, inferior). Consequentemente, o Tribunal não dispõe de provas de que estes contratos tenham sido adjudicados com base na legislação aplicável em matéria de

contratação pública. Assim, considerou que 100% das despesas declaradas eram inelegíveis para financiamento da UE.

Além disso, alguns dos contratos celebrados com hotéis não eram válidos por não terem sido assinados por ambas as partes ou por não abrangerem o período das faturas verificadas. Acresce que alguns dos montantes faturados não eram apoiados por contratos, situação que afeta igualmente a elegibilidade das despesas.

As autoridades irlandesas não acompanharam nem documentaram devidamente a utilização real do alojamento de emergência. Também não forneceram provas satisfatórias de que as pessoas alojadas nos hotéis eram realmente requerentes de asilo.

As autoridades irlandesas apresentaram um certificado de auditoria, que acompanhava a declaração de custos, mas nenhum dos erros aqui referidos tinha sido comunicado pelos auditores externos independentes. A DG HOME também não encontrou estes erros ao efetuar controlos antes do pagamento.

7.11. O Tribunal detetou igualmente seis casos de incumprimento das disposições jurídicas e financeiras (sem impacto no orçamento da UE). Estes casos diziam respeito, por exemplo, à apresentação de documentação incompleta em apoio das declarações de custos e a uma metodologia parcialmente não transparente para o cálculo dos custos unitários normalizados no âmbito de uma *opção de custos simplificados*.

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

7.12. O Tribunal analisou o trabalho realizado por três autoridades de auditoria no âmbito da sua auditoria às contas anuais do FAMI/FSI dos respetivos Estados-Membros (Malta e Suécia, no caso do FAMI; Bulgária, no caso do FSI) e da apresentação de um relatório anual de controlo (RAC) à Comissão, a fim de averiguar se estas autoridades tinham:

a) abrangido todos os tipos de pagamentos realizados pelos organismos responsáveis pela execução dos fundos;

b) utilizado uma metodologia de amostragem adequada;

c) incluído operações suficientes na amostra para permitir retirar conclusões sobre a população total;

d) calculado corretamente a taxa de erro[13];

e) instituído procedimentos adequados para a formulação de pareceres de auditoria e a elaboração de relatórios de auditoria fiáveis[14].

7.13. As autoridades de auditoria desenvolveram e aplicaram procedimentos detalhados de qualidade suficiente para a comunicação de informações sobre o seu trabalho nos RAC. Não obstante, o Tribunal detetou lacunas em matéria de comunicação de informações. A Comissão já tinha assinalado todas estas questões na sua avaliação dos RAC relativos ao exercício de 2020. As constatações do Tribunal são apresentadas na ***caixa 7.2***.

---

[13] Como exigido pelo Regulamento Delegado (UE) 2018/1291 da Comissão.

[14] Em conformidade com o requisito essencial 14 dos sistemas de gestão e controlo constante do anexo do Regulamento de Execução (UE) 2017/646 da Comissão no que diz respeito à execução do procedimento de *apuramento anual de contas* e à execução do apuramento da conformidade.

Caixa 7.2

Lacunas nos relatórios anuais de controlo

Lacunas	Estado-Membro	Impacto potencial
Não é utilizada uma amostragem aleatória para as auditorias das despesas, o que não está em conformidade com o Regulamento Delegado (UE) 2018/1291 da Comissão.	Malta	Garantia limitada obtida a partir do trabalho da autoridade de auditoria Falta de fiabilidade dos dados comunicados
A autoridade responsável pela execução do financiamento apresentou as contas provisórias à autoridade de auditoria antes de concluir os seus próprios controlos. Por conseguinte, a população de auditoria a partir da qual a autoridade de auditoria extraiu a sua amostra de auditoria não era exata.	Malta	
As diferenças entre as contas provisórias e definitivas não são explicadas.	Suécia	
Apresentação inexata da *taxa de erro residual* e opinião de auditoria incorreta sobre as contas.	Malta	
Relatórios incompletos sobre as auditorias das despesas relativas a pagamentos negativos ou a pagamentos para apurar adiantamentos declarados nas contas de um exercício anterior.	Bulgária	

7.14. O Tribunal selecionou 15 processos de auditoria das mesmas três autoridades de auditoria, que utilizou para verificar se os procedimentos de auditoria por elas definidos eram adequados e abrangiam todos os critérios de elegibilidade previstos nos regulamentos FAMI/FSI[15]. 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 descritas na ***caixa 7.3***.

[15] Ver o requisito 12 no anexo do Regulamento de Execução (UE) 2017/646 da Comissão.

Caixa 7.3

Lacunas no trabalho das autoridades de auditoria

Lacunas	Estado-Membro	Impacto potencial
O processo de seleção dos projetos não foi devidamente verificado.	Suécia	Não deteção de despesas inelegíveis Falta de fiabilidade das conclusões da auditoria Garantia limitada obtida a partir do trabalho da autoridade de auditoria
Os procedimentos de contratação pública não foram devidamente verificados.	Bulgária	
Testes inadequados da elegibilidade das despesas	Bulgária Suécia	
Pista de auditoria insuficiente ou documentação deficiente dos trabalhos de auditoria.	Bulgária Suécia	

Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação

7.15. Relativamente ao exercício de 2021, o Tribunal analisou o RAA da DG HOME. A análise centrou-se em determinar se a DG HOME apresentou as informações sobre a regularidade no seu RAA em conformidade com as instruções da Comissão, e se estas informações eram coerentes com os conhecimentos que o Tribunal obteve durante as auditorias. O Tribunal não encontrou informações que possam contradizer as suas constatações.

7.16. O Tribunal analisou as estimativas elaboradas pela DG HOME 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. Do total das despesas de 2021 (2 511 milhões de euros), a DG HOME estimou que o montante total em risco no momento do pagamento era de 48 milhões de euros (1,91%) e que o montante das correções resultantes dos seus controlos nos anos seguintes seria de 16 milhões de euros.

A Diretora-Geral da DG HOME declarou que tinha garantias razoáveis de que os recursos afetados às atividades descritas no RAA tinham sido utilizados para os fins previstos e em conformidade com os princípios da boa gestão, mas com algumas *reservas*. O Tribunal não pôde verificar esta declaração com base nos resultados do seu trabalho de auditoria, uma vez que os controlos que realizou a 25 operações dizem respeito apenas a uma pequena percentagem das operações sob a responsabilidade da DG HOME.

Conclusões e recomendações

Conclusão

7.17. O exame realizado pelo Tribunal às operações e aos sistemas salienta duas áreas em que é possível melhorar (ver pontos ***7.10*** e ***7.11***). O Tribunal não auditou operações suficientes para estimar o nível de erro destas rubricas do QFP (ver ponto ***7.9***). Os resultados dos testes das operações contribuem para a Declaração de Fiabilidade do Tribunal.

Recomendações

7.18. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às três recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2019, cujo prazo de execução era 2021, são apresentadas no ***anexo 7.1***. O Tribunal constatou que a Comissão executou totalmente estas recomendações:

a) o Tribunal considera executada a recomendação 1, segundo a qual a Comissão devia dirigir orientações às autoridades responsáveis por auditar o FAMI e o FSI sobre a forma de calcular a cobertura da auditoria, caso recorram à subamostragem. Baseia-se no facto de, em julho de 2021, a DG HOME ter emitido uma nota de orientação sobre a subamostragem;

b) o Tribunal considera executada a recomendação 2, segundo a qual a Comissão devia reiterar junto das autoridades responsáveis por auditar o FAMI e o FSI que devem seguir as suas instruções quanto à amostragem e ao cálculo da taxa de erro. Baseia-se no facto de a Comissão ter fornecido orientações e informações de retorno adequadas e personalizadas em matéria de amostragem através das cartas que enviou às autoridades de auditoria no contexto do *apuramento anual das contas*;

c) o Tribunal considera executada a recomendação 3, segundo a qual a Comissão devia dirigir orientações às autoridades responsáveis por auditar o FAMI e o FSI para que documentem os seus procedimentos de auditoria, os resultados e as provas de auditoria recolhidas. Baseia-se no facto de, em março de 2021, a Comissão ter enviado às autoridades de auditoria uma brochura intitulada "*Reflection paper on audit documentation – Good practices from and for auditors*".

7.19. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2021, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 7.1 – Pista de auditoria e contratação pública

Fornecer mais orientações aos *beneficiários* da ação e da ajuda de emergência da União, bem como às autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela execução do financiamento da DG HOME, sobre o cumprimento:

a) das regras de obtenção de documentos comprovativos adequados que possam ser apresentados em caso de controlos ou auditorias;

b) da obrigação de respeitar as regras nacionais em matéria de contratação pública na aquisição de bens ou serviços.

Prazo de execução: final de 2023

Recomendação 7.2 – Elegibilidade dos custos dos projetos para ações geridas diretamente pela DG HOME

Realizar controlos *ex ante* mais bem direcionados sobre a elegibilidade das despesas, especialmente no caso da ajuda de emergência, com especial incidência nos riscos potenciais relacionados com:

a) o tipo de despesas (por exemplo, contratação pública);

b) o tipo de beneficiário (por exemplo, beneficiários com pouca ou nenhuma experiência com o financiamento da UE).

Ao fazê-lo, a Comissão deve ter em conta que a utilização de certificados de auditoria para apoiar os pedidos de pagamento dos beneficiários tem limitações.

Prazo de execução: final de 2023

Anexos

Anexo 7.1 – Seguimento das recomendações anteriores

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2019	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 1** Dirigir orientações às autoridades dos Estados-Membros responsáveis por auditar o FAMI e o FSI sobre a forma de calcular a cobertura da auditoria, caso recorram à subamostragem. Deve prestar aconselhamento de modo a garantir que a amostragem é suficiente e adequada para proporcionar uma base razoável para que o auditor possa retirar conclusões sobre toda a população de auditoria. **Prazo: durante 2021**	X					

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
	Recomendação 2 Reiterar junto das autoridades dos Estados-Membros responsáveis por auditar o FAMI e o FSI que devem seguir as instruções da Comissão quanto à amostragem e ao cálculo da taxa de erro. Em concreto, a amostragem deve ser aleatória, cada unidade de amostragem da população deve ter uma possibilidade de seleção e todos os eventuais erros devem ser extrapolados para a população pertinente. **Prazo: durante 2021**	X					
	Recomendação 3 Dirigir orientações às autoridades dos Estados-Membros responsáveis por auditar o FAMI e o FSI para que documentem de forma suficiente e apropriada a natureza, o calendário e o âmbito dos seus procedimentos de auditoria, os resultados e as provas de auditoria recolhidas. **Prazo: durante 2021**	X					

Fonte: TCE.

Capítulo 8

Vizinhança e mundo

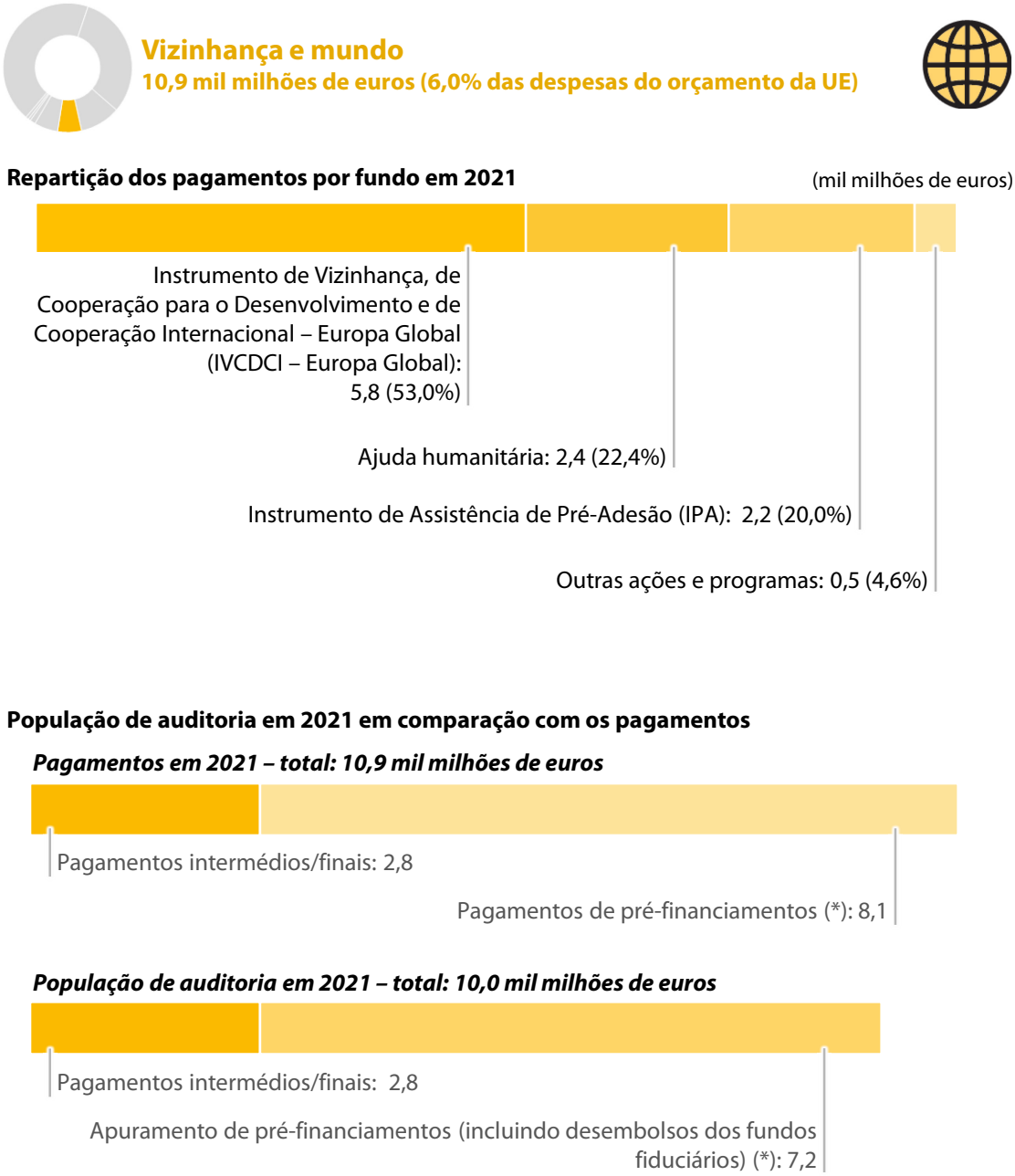
Índice

	Pontos
Introdução	8.1.-8.7.
Breve descrição	8.2.-8.6.
Âmbito e método da auditoria	8.7.
Regularidade das operações	8.8.-8.14.
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	8.15.-8.26.
RAA da DG ECHO	8.15.-8.19.
Estudo de 2021 sobre a TER da DG NEAR	8.20.-8.25.
RAA da DG INTPA	8.26.
Conclusão e recomendações	8.27.-8.33.
Conclusão	8.27.
Recomendações	8.28.-8.33.
Anexos	
Anexo 8.1 – Pagamentos da DG NEAR e da DG INTPA por delegação	
Anexo 8.2 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio "Vizinhança e mundo"	

Introdução

8.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à rubrica 6, "Vizinhança e mundo", do *Quadro Financeiro Plurianual (QFP)*. A ***figura 8.1*** apresenta uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2021.

Figura 8.1 – Pagamentos e população de auditoria



(*) Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto ***12*** do ***anexo 1.1***).

Fonte: TCE, com base em dados das *Contas consolidadas* da União Europeia de 2021.

Breve descrição

8.2. Este domínio de despesas inclui vários instrumentos de financiamento, nomeadamente o novo *Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global (IVCDCI – Europa Global)*[1] e o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão, bem como o orçamento da ajuda humanitária.

8.3. O IVCDCI – Europa Global tem por objetivo geral afirmar e promover os valores, princípios e interesses fundamentais da UE a nível mundial, contribuir para a promoção do multilateralismo e promover parcerias mais fortes com os países terceiros. Em comparação com o QFP para 2014-2020, este instrumento reflete duas alterações importantes na forma como a UE financia as ações externas (política externa):

a) a cooperação com os países parceiros de África, das Caraíbas e do Pacífico, anteriormente financiada pelos Fundos Europeus de Desenvolvimento, foi agora integrada no orçamento geral da UE;

b) esta cooperação é agora financiada ao abrigo do mesmo instrumento que a política de vizinhança da UE, embora preservando as características específicas de ambos os tipos de apoio.

8.4. O objetivo geral do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão consiste em apoiar os países *beneficiários* na adoção e execução das reformas necessárias para se alinharem pelos valores da UE tendo em vista a adesão, contribuindo assim para a sua estabilidade, segurança e prosperidade.

8.5. As principais Direções-Gerais e serviços implicados na execução das ações externas são a Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento (DG NEAR), a Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA), a Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO) e o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI).

8.6. Em 2021, os pagamentos relativos à rubrica "Vizinhança e mundo" ascenderam a 10,9 mil milhões de euros (pagamentos finais, incluindo receitas afetadas), desembolsados ao abrigo de diversos instrumentos (ver ***figura 8.1***) e métodos de prestação de ajuda como contratos de empreitada de obras/fornecimento de

[1] Regulamento (UE) 2021/947 que cria o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global.

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

8.7. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no ***anexo 1.1***, o Tribunal examinou os seguintes aspetos desta rubrica do QFP em 2021:

a) uma amostra de 67 *operações* que, embora contribua para a Declaração de Fiabilidade global, não é representativa das despesas desta rubrica do QFP. Por conseguinte, o Tribunal não pode apresentar uma estimativa da taxa de erro desta rubrica. O Tribunal incluiu na amostra 37 operações da DG NEAR, 14 da DG INTPA, 12 da DG ECHO e 4 do FPI;

b) as informações sobre a regularidade apresentadas no Relatório Anual de Atividades (RAA) da DG ECHO e incluídas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE)* elaborado pela Comissão Europeia.

Regularidade das operações

8.8. Das 67 operações auditadas, 32 (48%) estavam afetadas por *erros*. Apesar da dimensão reduzida da amostra, os resultados da auditoria confirmam que o risco de erro nesta rubrica do QFP é elevado. O Tribunal quantificou 24 erros que tiveram impacto sobre os montantes imputados ao orçamento da UE. As categorias de erros mais comuns na rubrica "Vizinhança e mundo" foram despesas não efetuadas, custos inelegíveis, ausência de documentos comprovativos e erros na contratação pública. A ***caixa 8.1*** apresenta exemplos de erros quantificados pelo Tribunal.

Caixa 8.1

Despesas parcialmente não efetuadas

DG NEAR

O Tribunal auditou as despesas declaradas ao abrigo de um *acordo de contribuição* por uma organização internacional dedicada à igualdade de género e ao empoderamento das mulheres relativamente a uma ação destinada a combater os estereótipos de género nos países da Parceria Oriental (Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia). Segundo o acordo de contribuição, o custo total estimado da ação é de 7,9 milhões de euros, com uma contribuição máxima da UE de 7 milhões de euros.

Relativamente aos primeiros 12 meses do período de execução de três anos, o beneficiário comunicou despesas efetuadas no montante de 2,2 milhões de euros, que a Comissão aceitou. O Tribunal examinou os documentos comprovativos e constatou que as despesas elegíveis ascenderam a apenas 1,2 milhões de euros, pois a organização internacional tinha erradamente comunicado 977 434 euros como despesas efetuadas. Embora tivesse autorizado este montante, ainda não o tinha despendido. Por conseguinte, a Comissão tinha apurado incorretamente 44% do montante auditado.

Falhas graves no cumprimento das regras de contratação

DG INTPA

O Tribunal auditou uma fatura de 823 066 euros emitida pelo contratante no âmbito de um contrato de prestação de serviços no valor de 3,8 milhões de euros celebrado em 2017 relativo a um mecanismo de apoio à recuperação e à reconstrução. Este contrato visava dotar o Governo do país em causa de conhecimentos técnicos orientados para a procura em matéria de reconstrução na sequência de uma catástrofe natural.

A Comissão adjudicou o contrato através de um procedimento concorrencial com negociação. Convidou oito empresas a apresentarem propostas, sete das quais tinham sido inscritas numa lista de potenciais prestadores de serviços elaborada para um contrato-quadro anterior. A oitava empresa (o proponente selecionado) foi convidada a apresentar uma proposta após ter contactado a delegação da UE nesse país, pouco antes do início do procedimento de contratação, para manifestar o seu interesse no projeto. Não foi realizada uma avaliação prévia da capacidade das empresas convidadas a apresentar propostas neste procedimento.

A comissão de avaliação convidou os três proponentes que cumpriam os critérios técnicos para entrevistas, embora a documentação do concurso especificasse claramente que estas não estavam previstas. As entrevistas resultaram num aumento da pontuação técnica do proponente selecionado de 82 para 86 pontos, enquanto a pontuação dos seus concorrentes se manteve inalterada. Sem este aumento, um desses concorrentes teria obtido uma pontuação global mais elevada e o contrato ter-lhe-ia sido adjudicado.

Por conseguinte, o contrato foi adjudicado a uma empresa cuja capacidade não tinha sido previamente avaliada e cuja pontuação técnica foi alterada na sequência de entrevistas que o procedimento excluía. Nestes termos, o Tribunal considera que o resultado do procedimento de contratação foi desvirtuado.

8.9. O Tribunal observou também 12 casos de incumprimento das disposições jurídicas e financeiras. Estes não tiveram impacto no orçamento da UE, mas o incumprimento das regras pode prejudicar a boa gestão financeira e, eventualmente, tornar os custos inelegíveis. Os casos diziam respeito à seleção de projetos e à aplicação das regras de contratação, à apresentação de documentação comprovativa das declarações de custos e à correspondência entre os custos realizados e as rubricas orçamentais adequadas.

8.10. O Tribunal assinalou dois domínios de despesas em que as operações são menos propensas a erros devido às condições específicas de pagamento: i) o apoio orçamental (ver ponto ***8.11***); ii) os projetos executados por organizações internacionais e sujeitos à "abordagem nocional" (ver ponto ***8.12***). Em 2021, o Tribunal auditou três operações de apoio orçamental e 22 projetos geridos por organizações internacionais, incluindo cinco operações abrangidas pela abordagem nocional.

8.11. 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 2021, o valor dos pagamentos relativos ao apoio orçamental efetuados a partir do orçamento geral da UE ascendeu a 0,8 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 de elegibilidade (como a realização de melhorias satisfatórias na gestão das finanças públicas) por parte desses países. 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[2]. A ***caixa 8.2*** apresenta um exemplo de uma constatação relativa a uma operação de apoio orçamental em que não foi possível determinar o montante inelegível exato.

[2] 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*.

Caixa 8.2

Condições pouco claras para a transferência bancária de parcelas de apoio orçamental

DG INTPA

O Tribunal auditou uma parcela de apoio orçamental de 2,9 milhões de euros relativa à reforma da política nacional com que o país beneficiário visa ajudar certos grupos de pessoas a reintegrarem-se na sociedade e a encontrarem emprego.

A convenção de financiamento da UE com o governo desse país beneficiário prevê que a conversão de montantes em euros para a moeda local deve ocorrer na data em que estes são creditados na conta relevante do banco central, sem especificar o que significa "conta relevante".

A pedido do Governo, a Comissão transferiu os fundos em euros para uma conta num banco comercial na Europa. Um extrato bancário revelou apenas uma transferência interna na moeda local de uma conta do banco central para outra mais de dez dias depois. A taxa de câmbio utilizada para converter o euro em moeda local foi a aplicável na data em que os fundos foram creditados na conta na Europa, mas, nestes dez dias, a moeda local tinha-se desvalorizado.

A Comissão aceitou a operação, apesar do atraso no crédito dos fundos no banco central do país beneficiário.

Devido à falta de clareza sobre qual era a conta "relevante" e à falta de provas do momento em que os fundos foram na realidade creditados nessa conta, o Tribunal não pôde determinar o impacto financeiro exato do erro.

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 despesas respeitam as regras da UE em matéria de elegibilidade, desde que o montante global inclua despesas elegíveis suficientes para cobrir a contribuição da UE. Esta abordagem foi tida em conta nos testes substantivos do Tribunal. Em 2021, os pagamentos efetuados a organizações internacionais a partir do orçamento geral da UE ascenderam a 3,6 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. O Tribunal detetou um erro não quantificável neste domínio.

8.13. Ao examinar a regularidade das operações, o Tribunal observou igualmente exemplos de controlos eficazes. Apresenta-se um exemplo na ***caixa 8.3***.

Caixa 8.3

Despesas inelegíveis detetadas no relatório de verificação

DG NEAR

A Comissão, através de um contrato de subvenção, financiou uma medida com um orçamento de 400 milhões de euros para permitir o acesso das crianças migrantes ao sistema nacional de ensino do país de acolhimento.

A auditoria do Tribunal às despesas declaradas no âmbito deste contrato de subvenção revelou que a Comissão rejeitou corretamente um montante de 306 873 euros na sequência da sua verificação das despesas. As despesas inelegíveis diziam respeito, em especial, à utilização de um procedimento de contratação incorreto para a aquisição de veículos.

8.14. Tal como em anos anteriores, algumas organizações internacionais 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 mesmos. Estas questões prejudicaram o planeamento e a execução da auditoria e deram origem a atrasos para a equipa de auditoria no que toca à receção da documentação solicitada e à execução do seu trabalho. O Tribunal formulou recomendações a este respeito nos seus Relatórios Anuais relativos a 2018 e 2020. Embora a Comissão tenha intensificado a comunicação com as organizações internacionais, o Tribunal continua a ter dificuldade em obter a documentação solicitada.

Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação

RAA da DG ECHO

8.15. Relativamente ao exercício de 2021, o Tribunal examinou o RAA da Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO). A análise do Tribunal centrou-se em determinar se a DG ECHO 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.

8.16. A despesa total aceite em 2021 (3 092 milhões de euros) foi a mais elevada de sempre para a DG ECHO. Deste montante, a DG ECHO estimou que o montante total em risco no momento do pagamento era de 15,8 milhões de euros (0,51%) e que o montante das correções resultantes dos seus controlos nos anos seguintes seria de 11,8 milhões de euros (74,7% do montante total em risco; esta proporção é conhecida por "capacidade corretiva").

8.17. Este é o montante de correções futuras estimadas mais elevado alguma vez comunicado pela DG ECHO, tanto em termos absolutos como de capacidade corretiva. Esta última tem aumentado na referida DG todos os anos desde 2016, altura em que era de 33,5%. Em 2021, é igualmente elevada quando comparada com a de outras DG no domínio das relações externas (por exemplo, 14,4% na DG NEAR, 17,1% na DG INTPA e 37,3% no FPI).

8.18. Com base na baixa *taxa de erro residual* estimada, a Diretora-Geral da DG ECHO declarou que a exposição financeira da DG era inferior ao limiar de materialidade de 2%. O Tribunal não pôde verificar esta declaração com base nos resultados do seu trabalho, uma vez que apenas uma pequena parte dos controlos que realizou dizem respeito a operações sob a responsabilidade da DG ECHO.

8.19. A pandemia de COVID-19 e as crises políticas puseram em risco a prestação de ajuda humanitária, pois restringiram ou impediram o acesso às pessoas afetadas por crises desta natureza. O risco diz respeito não só às avaliações das necessidades humanitárias, mas também à prestação da ajuda propriamente dita, bem como aos controlos conexos. A DG ECHO considera que as políticas e os procedimentos de ajuda humanitária incluem medidas para atenuar esses riscos.

Estudo de 2021 sobre a TER da DG NEAR

8.20. Em 2021, um contratante externo realizou o sétimo 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 para a *declaração de fiabilidade* do Diretor-Geral, que contribui para as informações sobre a regularidade no domínio das ações externas comunicadas no RAGE.

8.21. A DG NEAR apresentou os resultados do estudo de 2021 sobre a TER no RAA. A TER global estimada para a DG (designada no RAA por "taxa de erro global (calculada para a DG)") foi de 1,05%, abaixo do *limiar de materialidade* de 2% fixado pela Comissão. Esta taxa é composta pela taxa principal e pela taxa de "gestão indireta pelos países beneficiários". A amostra correspondente relativa à TER foi constituída por 266 operações ao abrigo de contratos encerrados durante o período de referência (setembro de 2020 a agosto de 2021). A TER de 2020 foi de 1,36%. A DG NEAR também estimou uma taxa de erro residual para as subvenções em *gestão direta* (designada por "taxa de erro residual das subvenções"), mas não a incluiu no cálculo da sua TER global.

8.22. O estudo sobre a TER não constitui um *trabalho de garantia de fiabilidade* nem uma auditoria. Baseia-se na metodologia da TER disponibilizada pela DG NEAR. Os relatórios anuais anteriores do Tribunal[3] descreveram já limitações nos estudos que podem contribuir para a subestimativa da TER.

8.23. As regras da TER excluem determinadas categorias de contratos, incluindo os "contratos antigos" e os contratos de subvenção temáticos da DG NEAR. Os contratos antigos são aqueles em que não houve qualquer atividade operacional ou de controlo nos últimos cinco anos ou que estão passivos há mais de oito anos. A população utilizada para o cálculo da TER de 2021 excluiu os contratos antigos encerrados durante o período de referência, cujo montante total era de 389 milhões de euros. Não foi possível incluir estes contratos na amostra analisada das TER anteriores e os mesmos não serão sujeitos a qualquer análise no futuro.

---

[3] Relatório Anual relativo a 2017, Relatório Anual relativo a 2018, Relatório Anual relativo a 2019 e Relatório Anual relativo a 2020.

8.24. A população de amostragem da TER para o cálculo da "taxa de erro global (calculada para a DG)" também excluiu os contratos de subvenção temáticos da DG NEAR, cujo montante era de 50 milhões de euros. As regras da TER estabelecem que estes são da responsabilidade da DG INTPA, embora não sejam abrangidos pelo estudo sobre a TER realizado por esta DG.

8.25. Os dois tipos de contratos excluídos acima referidos ascendem a 439 milhões de euros e representam, em conjunto, cerca de 20% da carteira de contratos encerrados da DG NEAR, cujo valor total é 2,27 mil milhões de euros. Trata-se de uma parte substancial a excluir permanentemente de análises da TER (especialmente tendo em conta que a população final de amostragem da TER para o cálculo da "taxa de erro global (calculada para a DG)" ascende a cerca de 1,7 mil milhões de euros), o que pode levar à não deteção de erros. A exclusão destes contratos representa uma limitação não divulgada pela DG NEAR no seu RAA relativo a 2021.

RAA da DG INTPA

8.26. Os trabalhos de auditoria referentes ao RAA da DG INTPA relativo a 2021 são apresentados em pormenor no Relatório Anual do Tribunal relativo aos 8º, 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED). Em 2019, a Comissão encerrou as restantes operações pendentes dos projetos do quadro do 8º FED, tendo transferido todos os saldos e anulações de autorizações para o 9º FED. Em 2021, anunciou o encerramento financeiro e operacional do 8º FED. Todas as atividades deste foram concluídas, todas as verificações e controlos foram realizados e todos os contratos e decisões financeiras encontram-se encerrados nas contas do FED de 2021.

Conclusão e recomendações

Conclusão

8.27. O exame realizado pelo Tribunal às operações e aos sistemas salienta três áreas em que é possível melhorar. Embora não tenha auditado operações suficientes para estimar o nível de erro desta rubrica do QFP (ver ponto ***8.7***), os resultados da auditoria confirmam que se trata de um domínio de risco elevado. Os resultados dos testes das operações contribuem para a Declaração de Fiabilidade do Tribunal.

Recomendações

8.28. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às três recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2018 são apresentadas no ***anexo 8.2***. A Comissão executou totalmente duas recomendações e uma em alguns aspetos.

8.29. O Tribunal considera executada a recomendação 2, que instava a Comissão a 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. Esta apreciação baseia-se no facto de, para 2020, a Comissão ter atualizado o seu manual de instruções sobre a TER.

8.30. O Tribunal considera igualmente executada a recomendação 3, que instava a Comissão a rever o cálculo da capacidade corretiva de 2019 da DG ECHO, excluindo as recuperações dos pré-financiamentos não utilizados. Esta apreciação assenta no facto de, entre 2018 e 2020, a Comissão ter atualizado as orientações aplicáveis e emitido instruções adicionais para o controlo de qualidade.

8.31. O Tribunal analisou igualmente as recomendações dos seus Relatórios Anuais relativos a 2019 e 2020 que exigiam uma execução imediata ou deviam ser executadas em 2021.

8.32. O Tribunal considera executada a recomendação 2 do Relatório Anual relativo a 2020, que instava a DG ECHO a estabelecer um procedimento para garantir que as organizações parceiras baseiam a sua afetação dos custos partilhados nas despesas efetivamente realizadas. Esta apreciação tem por base o facto de, para o período de 2021-2027, a DG ECHO ter realizado uma avaliação *ex ante* a que as

organizações não governamentais tiveram de se sujeitar para poderem ser certificadas como parceiros da ajuda humanitária da Comissão. A avaliação inclui controlos para garantir que os sistemas de afetação dos custos dos parceiros apenas permitem imputar aos seus projetos os custos elegíveis efetivamente realizados. Além disso, a DG ECHO publicou orientações sobre a elegibilidade dos custos e emitiu uma decisão que autoriza a utilização de custos unitários no que se refere ao pessoal e aos serviços locais.

8.33. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2021, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão (ver ***caixa 8.1***, ***caixa 8.2*** e ponto ***8.25***).

Recomendação 8.1 – Deduzir os custos não suportados antes do pagamento ou apuramento

Tomar as medidas adequadas para garantir que quaisquer autorizações ou adiantamentos declarados pelos beneficiários, nos seus relatórios financeiros, como custos suportados são deduzidos antes da realização de pagamentos ou apuramentos.

Prazo de execução: final de 2023

Recomendação 8.2 – Reforçar os controlos durante a elaboração dos acordos financeiros relativos a operações de apoio orçamental

Ao elaborar os acordos financeiros relativos a operações de apoio orçamental, reforçar os controlos de forma a estabelecer condições claras, nesses acordos, sobre a transferência de fundos para a conta de tesouraria do banco central do país beneficiário e a taxa de câmbio aplicável. Estas condições devem ser coerentes com as orientações relativas ao apoio orçamental.

Prazo de execução: final de 2023

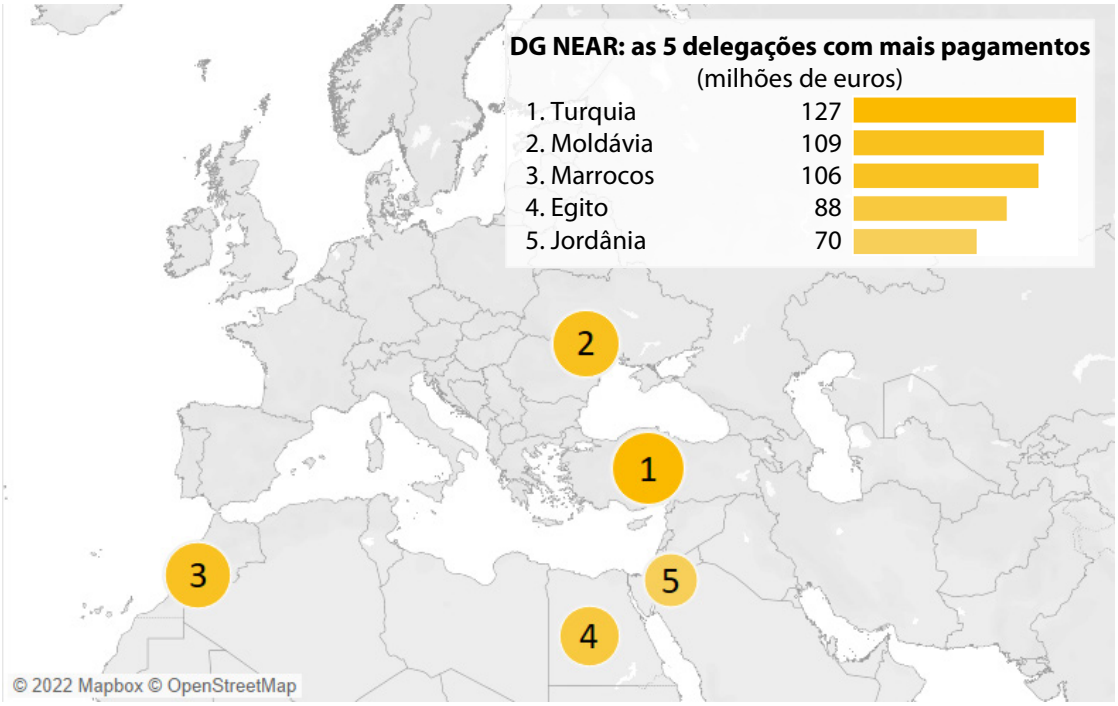
Recomendação 8.3 – Divulgar os contratos excluídos da população da TER

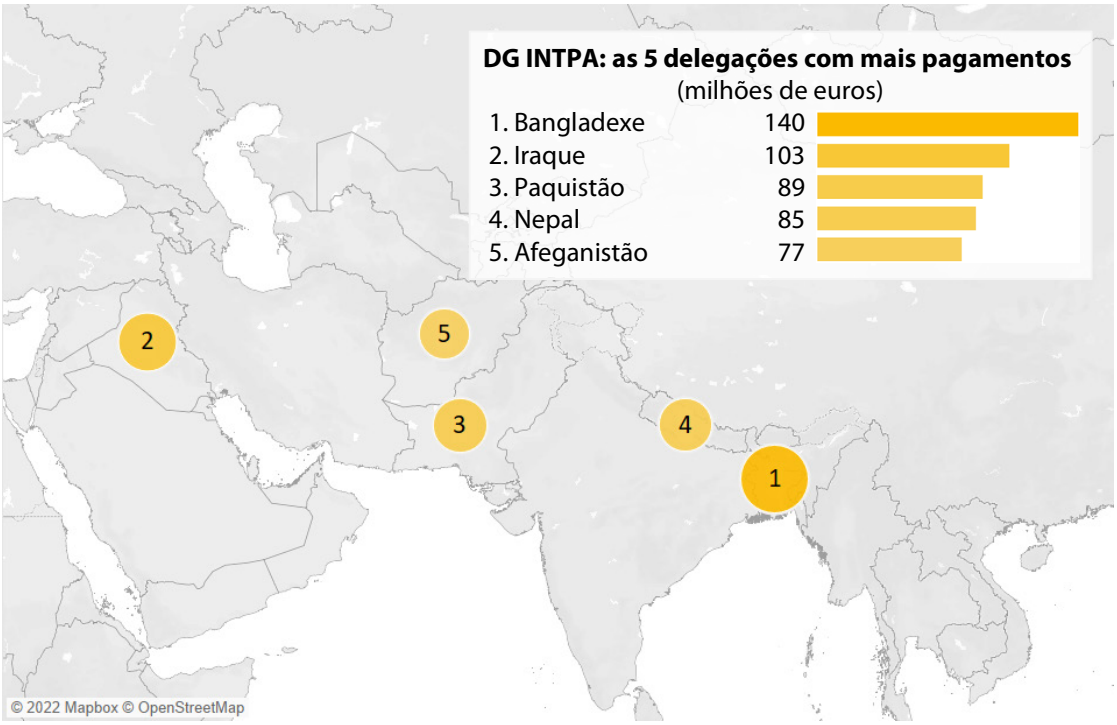
Divulgar o tipo e o valor dos contratos excluídos da população do estudo sobre a TER no Relatório Anual de Atividades relativo a 2022 e nos futuros relatórios anuais de atividades.

Prazo de execução: no Relatório Anual de Atividades relativo a 2022

Anexos

Anexo 8.1 – Pagamentos da DG NEAR e da DG INTPA por delegação





Fonte: criado pelo TCE com "Tableau"; mapa de fundo proveniente de ©Mapbox e ©OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-Share Alike 2.0 (CC BY-SA) e modificado pelo TCE a partir de dados das Contas Anuais Consolidadas da União Europeia de 2021.

Anexo 8.2 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio "Vizinhança e mundo"

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		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[4]			

[4] A Comissão intensificou a comunicação com as organizações internacionais relativamente ao acesso do Tribunal aos documentos. Algumas organizações, como o Grupo do Banco Mundial, melhoraram a cooperação com o Tribunal, mas outras não o fizeram. Algumas organizações pertencentes às Nações Unidas (ONU), como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP), continuam a facultar acesso à documentação de apoio em formato apenas de leitura ou não permitem o acesso a toda a documentação de apoio solicitada.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
	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					
	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					

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2019	O Tribunal recomenda que a DG NEAR, a DG DEVCO, a DG ECHO, a DG CLIMA e o FPI devem: Recomendação 3 Reforçar os controlos, detetando e evitando erros recorrentes (por exemplo, falta de sistemas de registo do tempo de trabalho e imputação de IVA inelegível a projetos financiados pela UE). Prazo: até ao final de 2021		X[5]				

[5] Todas as DG executaram totalmente a recomendação, com exceção do FPI. Este Serviço iniciou uma auditoria sobre a questão, cujo relatório estará disponível até ao final de 2022.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2020	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: Recomendação 1 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			X[6]			
	O Tribunal recomenda que a DG ECHO deve: Recomendação 2 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	X					

Fonte: TCE.

[6] Ver Recomendação 1 de 2018.

Capítulo 9

Administração pública europeia

Índice

	Pontos
Introdução	9.1.-9.2.
Breve descrição	9.3.
Âmbito e método da auditoria	9.4.-9.5.
Regularidade das operações	9.6.-9.12.
Observações sobre a amostra das operações	9.7.-9.11.
Parlamento Europeu	9.8.-9.9.
Comissão Europeia	9.10.
Serviço Europeu para a Ação Externa	9.11.
Observações sobre os sistemas de supervisão e de controlo	9.12.
Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação	9.13.
Procedimentos de contratação e de recrutamento de pessoal local nas delegações da UE	9.14.-9.17.
Conclusão e recomendações	9.18.-9.20.
Conclusão	9.18.
Recomendações	9.19.-9.20.
Anexos	
Anexo 9.1 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio da "Administração pública europeia"	

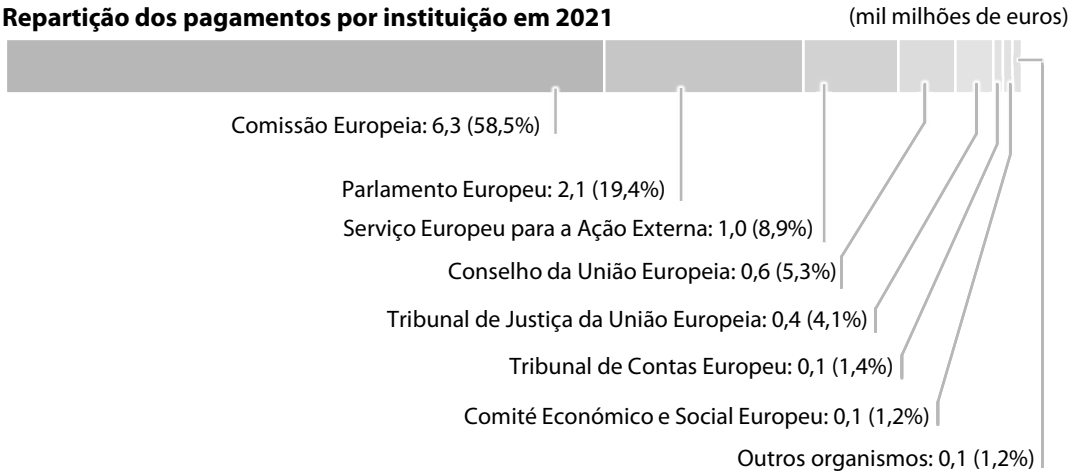
Introdução

9.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à rubrica 7, "Administração pública europeia", do *QFP*. A ***figura 9.1*** apresenta uma síntese das despesas dos organismos e instituições da UE no âmbito desta rubrica em 2021.

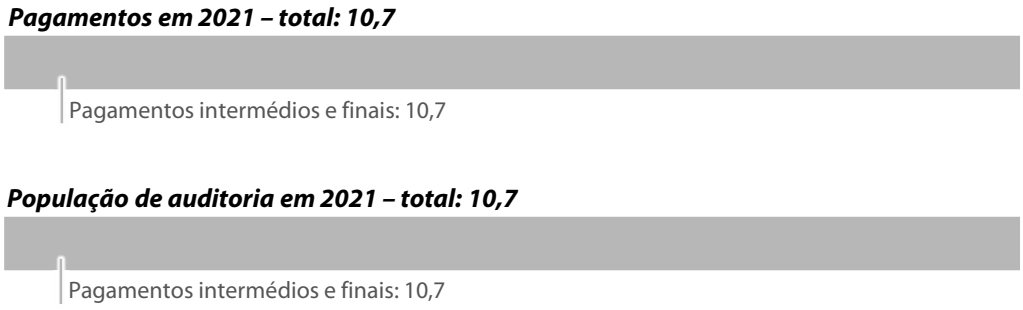
Figura 9.1 – Pagamentos e população de auditoria

Administração pública europeia
10,7 mil milhões de euros (5,9% das despesas do orçamento da UE)

A) Repartição dos pagamentos por instituição em 2021



B) População de auditoria em 2021 em comparação com os pagamentos (*)



(*) Os *apuramentos* e *pré-financiamentos* nesta rubrica do QFP ascenderam ambos a 0,01 mil milhões de euros em 2021. Foram tratados em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto ***12*** do ***anexo 1.1***).

Fonte: TCE, com base em dados das *Contas consolidadas* da União Europeia de 2021.

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.

[1] Os relatórios anuais específicos do Tribunal sobre as agências, outros organismos e as Escolas Europeias são publicados no seu sítio Web.

Breve descrição

9.3. As despesas administrativas incluem as despesas com recursos humanos e pensões, que, em 2021, 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, globalmente, estas despesas são de risco reduzido.

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 estatisticamente representativa de 60 *operações* que abrange o conjunto de todas as operações de despesas desta rubrica do QFP. Foram extraídas operações de cada instituição e organismo da UE. O objetivo era apresentar uma estimativa do nível de *erro* desta rubrica do QFP e contribuir para a *Declaração de Fiabilidade*;

b) os *sistemas de supervisão e de controlo* do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE);

c) as informações sobre a *regularidade* apresentadas nos *Relatórios Anuais de Atividades* de todas as instituições e organismos, entre os quais as Direções-Gerais e os serviços da Comissão Europeia principalmente responsáveis pelas despesas administrativas[2], e que foram em seguida incluídas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução* (RAGE) elaborado pela Comissão;

d) os procedimentos de *contratação pública* e recrutamento de pessoal local nas delegações do SEAE, sob a forma de um seguimento aprofundado das insuficiências assinaladas no Relatório Anual do Tribunal relativo a 2015.

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 2021.

---

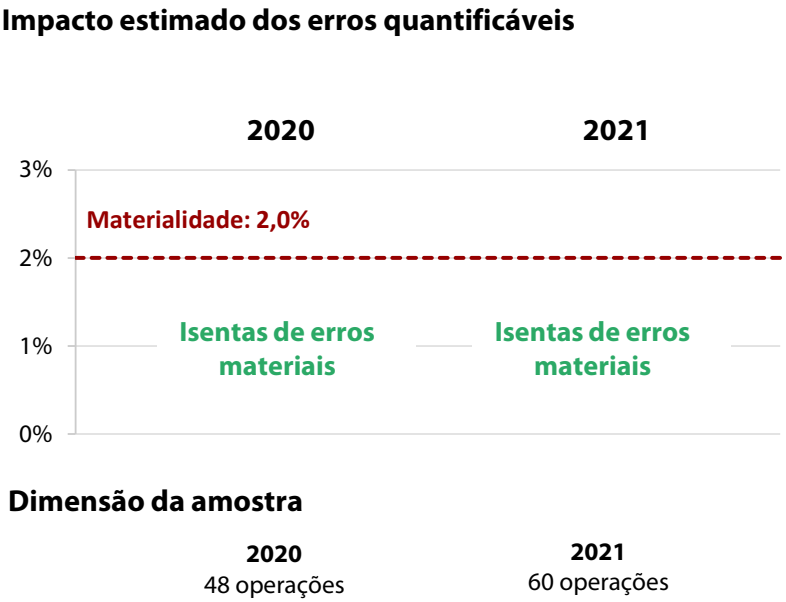
[2] DG Recursos Humanos e Segurança, Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais, Serviço de Infraestruturas e Logística em Bruxelas e no Luxemburgo e DG Informática.

[3] ACG Auditing & Consulting Group S.r.l.

Regularidade das operações

9.6. Os resultados dos testes das operações são resumidos na ***figura 9.2***. Das 60 operações examinadas, 15 (25%) estavam afetadas por erros. Com base nos cinco erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro é inferior ao *limiar de materialidade*.

Figura 9.2 – Resultados dos testes das operações no domínio da "Administração pública europeia"



Fonte: TCE.

Observações sobre a amostra das operações

9.7. As questões debatidas nos pontos ***9.8*** a ***9.11*** dizem respeito ao Parlamento Europeu, à Comissão Europeia e ao Serviço Europeu para a Ação Externa. O Tribunal não detetou questões específicas relativamente ao Conselho da União Europeia, ao Tribunal de Justiça da União Europeia, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões Europeu, ao Provedor de Justiça Europeu ou à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados. O auditor externo do Tribunal não comunicou questões específicas baseadas no trabalho que realizou.

Parlamento Europeu

9.8. O Tribunal detetou dois *erros quantificáveis* em pagamentos realizados pelo Parlamento Europeu. Um dizia respeito a um pagamento em excesso de montante reduzido pela prestação de serviços informáticos, originado pela aplicação incorreta das cláusulas contratuais. O outro era referente a um pagamento efetuado pelo Parlamento Europeu a um grupo político europeu. As regras internas em matéria de contratação[4] adotadas pela Mesa do Parlamento Europeu e as orientações do Parlamento Europeu sobre a aplicação das mesmas, que estes grupos devem respeitar, exigem o recurso a procedimentos de contratação por negociação para contratos de valor elevado. Esta situação não é coerente com o *Regulamento Financeiro*, que estipula a utilização de concursos abertos ou limitados. As regras internas do Parlamento Europeu limitam a concorrência, uma vez que permitem a pré-seleção de eventuais proponentes em contratos de valor elevado e não exigem a publicação de um anúncio de concurso. Além disso, o Tribunal constatou que o grupo político não seguiu plenamente estas regras internas, uma vez que não procurou obter propostas suficientes nem documentou devidamente os critérios que utilizou para adjudicar o contrato. O Tribunal já anteriormente comunicou insuficiências nas operações relativas a contratações realizadas por grupos políticos[5].

9.9. Além disso, o Tribunal examinou um pagamento de 74,9 milhões de euros relativo à aquisição de um edifício na rua Wiertz, em Bruxelas, que foi financiada a partir de fundos não utilizados durante a crise provocada pela COVID-19 e transitados de 2020. O Parlamento deu início ao procedimento de aquisição correspondente em outubro de 2020. Ao procurar propostas, aplicou critérios de adjudicação que atribuíam uma ponderação de 50% dos pontos tanto ao preço como à qualidade do edifício proposto. Em conformidade com a estratégia imobiliária do Parlamento, a proximidade e a facilidade de acesso às suas instalações principais em Bruxelas eram elementos importantes e representaram 48% da ponderação máxima do critério de qualidade. O Parlamento recebeu duas propostas e adjudicou o contrato ao proponente que apresentou o edifício na rua Wiertz. Embora este edifício estivesse significativamente mais próximo das instalações principais do Parlamento, tinha um preço por metro quadrado 30% mais caro do que o edifício proposto pelo outro proponente. O Tribunal considera que os critérios de adjudicação do Parlamento Europeu reduziram significativamente a importância do preço como base para a

---

[4] *Rules on the use of appropriations from Budget Item 400*, com a última redação que lhe foi dada em 6 de julho de 2020.

[5] Ver o ponto 9.11 do Relatório Anual relativo a 2015 e o ponto 10.15 do Relatório Anual relativo a 2016.

decisão de aquisição, pelo que era improvável que qualquer outra proposta pudesse ser aceite.

Comissão Europeia

9.10. Nos pagamentos de pensões efetuados pela Comissão, o Tribunal detetou um erro quantificável relativo a uma pequena dedução incorreta. Além disso, em dois dos cinco pagamentos de pensões auditados, o Tribunal constatou que o processo não continha um atestado de prova de vida recente. Estes atestados são necessários para comprovar a manutenção do direito à pensão e a outros subsídios. A Comissão tinha suspendido temporariamente os controlos de verificação destes atestados devido à pandemia de COVID 19.

Serviço Europeu para a Ação Externa

9.11. O Tribunal detetou dois erros quantificáveis em pagamentos realizados pelo SEAE. Um dizia respeito à inexistência de um contrato subjacente relativo a serviços adquiridos por uma delegação da UE e o outro aos subsídios pagos a um membro do pessoal que não tinha declarado alterações recentes da sua situação pessoal. Em anos anteriores, o Tribunal encontrou erros semelhantes relativos às prestações familiares pagas pela Comissão[6].

Observações sobre os sistemas de supervisão e de controlo

9.12. O Tribunal não detetou questões significativas nos sistemas de supervisão e de controlo que examinou relativos ao SEAE (ver alínea ***b)*** do ponto ***9.4***). As constatações específicas do Tribunal relativas aos procedimentos de contratação e recrutamento nas delegações da UE são apresentadas nos pontos ***9.16*** a ***9.17***.

[6] Ver os pontos 9.9 do Relatório Anual relativo a 2020 e do Relatório Anual relativo a 2019. Estes erros foram posteriormente corrigidos pela Comissão.

Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação

9.13. 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***).

Procedimentos de contratação e de recrutamento de pessoal local nas delegações da UE

9.14. No seu Relatório Anual relativo a 2015, o Tribunal referiu insuficiências significativas relacionadas com os procedimentos de contratação e recrutamento organizados pelas delegações da UE. Este ano efetuou o seguimento destas observações, examinando uma amostra de dez procedimentos de contratação e oito procedimentos de recrutamento local. Estes procedimentos estavam fora da amostra representativa constituída pelo Tribunal e, por conseguinte, não contribuíram para o *nível de erro estimado*.

9.15. O SEAE melhorou o processo de contratação, simplificando e modernizando os procedimentos de trabalho nas delegações da UE, centralizando alguns processos na sede e criando novos modelos de documentos relativos à contratação. Em 2019, reviu as regras e condições que regem a contratação de agentes locais nas delegações da UE e realiza controlos *ex ante* antes do seu recrutamento. No entanto, o Tribunal ainda detetou insuficiências.

9.16. Em cinco dos dez procedimentos de contratação examinados, o Tribunal observou algumas deficiências no modo como as delegações da UE aplicaram as regras de contratação pública. Os erros diziam respeito à falta de publicidade *ex ante* de um contrato de baixo valor, à utilização de um método incorreto para avaliar o preço e à utilização de um procedimento de contratação inadequado. O Tribunal constatou ainda que os critérios de adjudicação e a sua posterior avaliação nem sempre eram suficientemente precisos.

9.17. O Tribunal detetou algumas insuficiências nos oito procedimentos de recrutamento de agentes locais que examinou. Estas abrangiam a falta dos seguintes elementos: documentação das decisões do júri sobre a inclusão ou não de candidatos nas listas restritas; declarações relativas à confidencialidade e à ausência de conflitos de interesses; e clareza suficiente dos avisos de vaga de lugar. O Tribunal observou também que o SEAE não forneceu orientações sobre a avaliação dos candidatos e a sua inclusão nas listas restritas. Estas insuficiências podem prejudicar a transparência do processo de recrutamento, a determinação dos melhores candidatos e a igualdade de tratamento.

Conclusão e recomendações

Conclusão

9.18. Globalmente, as provas de auditoria que o Tribunal obteve e que apresentou neste capítulo indicam que o nível de erro nas despesas da "Administração pública europeia" não é significativo (ver ***figura 9.2***).

Recomendações

9.19. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal à recomendação dirigida à Comissão no Relatório Anual relativo a 2018 são apresentadas no ***anexo 9.1***. Uma recomendação semelhante foi igualmente incluída no Relatório Anual relativo a 2020[7]. Desde então, a Comissão tomou medidas e executou a recomendação em alguns aspetos.

9.20. Na sequência desta análise e das constatações e conclusão relativas ao exercício de 2021, o Tribunal formula as recomendações que se seguem.

Recomendação 9.1 – Parlamento Europeu

A administração do Parlamento Europeu deve rever as suas orientações relativas à aplicação das regras de contratação pública pelos grupos políticos. Deve também propor à Mesa do Parlamento Europeu uma revisão destas regras, a fim de as harmonizar melhor com o Regulamento Financeiro. Deve ainda acompanhar melhor a aplicação destas regras (ver ponto ***9.8***).

Prazo: até ao final de 2023

[7] Ver recomendação 9.2 do Relatório Anual relativo a 2020.

Recomendação 9.2 – SEAE

O SEAE deve tomar as medidas adequadas para garantir a aplicação das regras de contratação pelas delegações da UE, por exemplo intensificando a formação e melhorando as orientações e os modelos (ver pontos ***9.11*** e ***9.16***).

Prazo: até ao final de 2023

Recomendação 9.3 – SEAE

O SEAE deve reforçar a formação e as orientações sobre os procedimentos de recrutamento dos agentes locais pelas delegações da UE, a fim de assegurar o cumprimento dos princípios da transparência e da igualdade de tratamento. Deve igualmente controlar melhor se as delegações da UE documentam as diferentes etapas dos processos de recrutamento (ver ponto ***9.17***).

Prazo: até ao final de 2023

Anexos

Anexo 9.1 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio da "Administração pública europeia"

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2018	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 1** Melhorar assim que possível os seus sistemas de gestão das prestações familiares estatutárias, aumentando a frequência das verificações da situação pessoal dos seus agentes e reforçando os controlos de coerência das declarações das prestações recebidas de outras fontes, em especial quando ocorrem reformas dos sistemas de prestações familiares nos Estados-Membros.			x[8]			

Fonte: TCE.

[8] O controlo das prestações recebidas de outras fontes é complexo, por motivos como a crescente diversidade de situações familiares e as 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.

Capítulo 10

Mecanismo de Recuperação e Resiliência

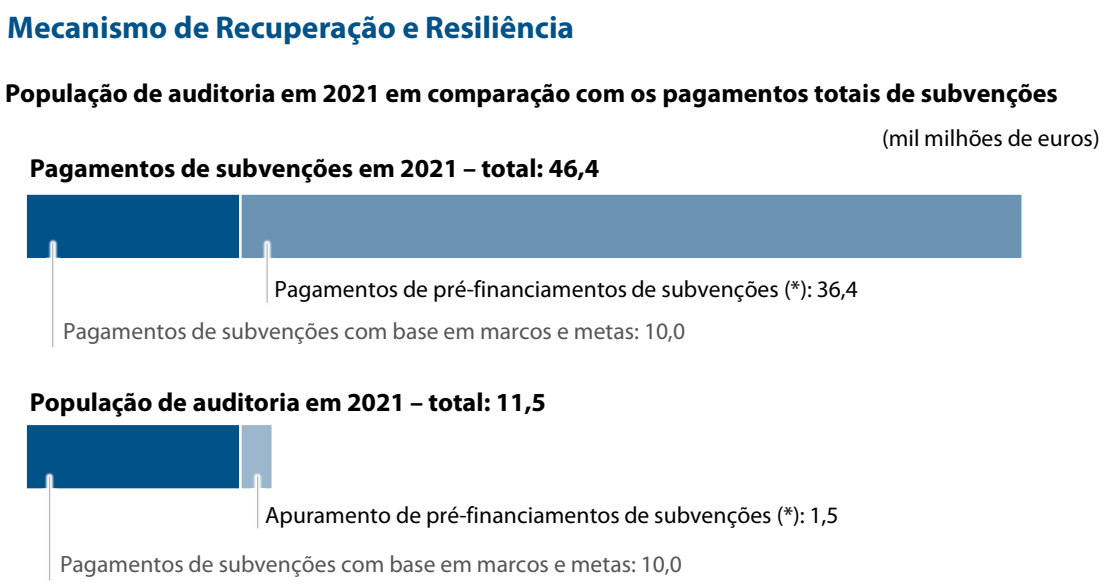
Índice

	Pontos
Introdução	**10.1.-10.20.**
Breve descrição	**10.2.-10.15.**
Objetivos da política	10.2.-10.4.
Execução do MRR	10.5.-10.7.
Quadro de gestão e de controlo do MRR	10.8.-10.15.
Âmbito e método da auditoria	**10.16.-10.20.**
Regularidade das operações	**10.21.-10.35.**
A Comissão não avaliou todos os critérios associados ao marco	**10.22.-10.28.**
Critérios pouco sólidos para o marco relacionados com os sistemas de controlo do Estado-Membro	**10.29.-10.33.**
Documentação insuficiente sobre o processo de avaliação	**10.34.-10.35.**
RAA e outros mecanismos de governação	**10.36.-10.43.**
Conclusões e recomendações	**10.44.-10.46.**
Conclusões	**10.44.-10.45.**
Recomendações	**10.46.**
Anexos	
Anexo 10.1 – Pagamentos do MRR em 2021	

Introdução

10.1. Este capítulo apresenta, pela primeira vez, as constatações do Tribunal sobre o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR). A ***figura 10.1*** apresenta uma síntese das despesas do MRR em 2021.

Figura 10.1 – Pagamentos e população de auditoria



(*) Em consonância com a definição harmonizada de *operações* subjacentes (para mais pormenores, ver ponto ***12*** do ***anexo 1.1***).

Fonte: TCE.

Breve descrição

Objetivos da política

10.2. O Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE) é o fundo temporário da UE destinado a apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para diminuírem o *impacto* socioeconómico da pandemia de COVID-19 e retomarem a trajetória do crescimento sustentável. Serão disponibilizados até 750 mil milhões de euros de financiamento ao abrigo do IRUE: 390 mil milhões de euros em *subvenções* não reembolsáveis e 360 mil milhões de euros em empréstimos (ambos a preços de 2018). O MRR é o principal instrumento de política para a distribuição dos fundos do IRUE e foi criado pelo Regulamento (UE) 2021/241 (em seguida designado por "Regulamento"). O MRR será utilizado para distribuir 312 mil milhões de euros (80%) das subvenções não reembolsáveis, que serão concedidas ao abrigo do IRUE. Os

restantes 78 mil milhões de euros (20%) serão utilizados para "complementar" os domínios de intervenção existentes, ou seja, afetar-lhes dotações adicionais. O ***anexo 10.1*** apresenta uma visão geral dos pagamentos de subvenções do MRR (incluindo pré-financiamentos) por Estado-Membro em 2021.

10.3. O MRR presta apoio financeiro em grande escala aos investimentos públicos e às reformas, a fim de acelerar a recuperação económica dos Estados-Membros face às consequências da pandemia de COVID-19 e de os tornar mais resilientes. Os Estados-Membros podem utilizar o MRR nos seguintes seis domínios de intervenção:

i) transição ecológica;

ii) transformação digital;

iii) crescimento inteligente, sustentável e inclusivo;

iv) coesão social e territorial;

v) saúde e resiliência económica, social e institucional;

vi) políticas para a próxima geração.

10.4. Em maio de 2022, a Comissão publicou a proposta de plano REPowerEU, a resposta da UE às perturbações do mercado mundial da energia provocadas pela invasão da Ucrânia pela Rússia. O seu principal objetivo é eliminar a dependência da União em relação aos combustíveis fósseis russos, transformando o sistema energético da UE. A proposta envolve alterações específicas ao Regulamento, a fim de integrar determinados capítulos do REPowerEU nos atuais planos de recuperação e resiliência (PRR) dos Estados-Membros. A concretização dos objetivos do REPowerEU exige um investimento adicional de 210 mil milhões de euros até 2027. Este montante será financiado através de 225 mil milhões de euros de empréstimos já disponíveis que podem ser solicitados até 31 de agosto de 2023. Além disso, a dotação financeira do MRR terá um aumento de 20 mil milhões de euros, financiados a partir da venda em leilão de licenças no âmbito do Sistema de Comércio de Licenças de Emissão.

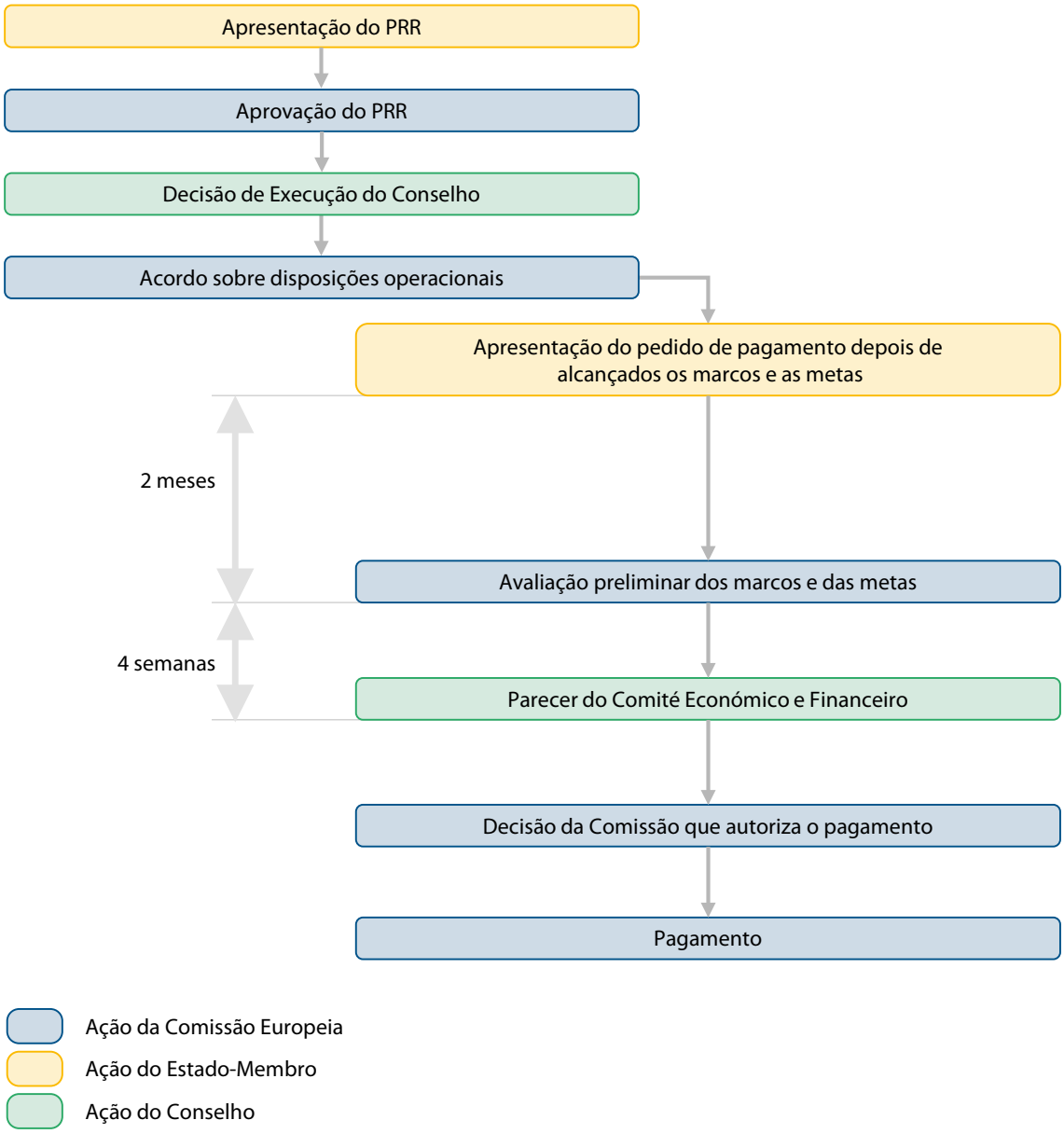
Execução do MRR

10.5. Para receberem financiamento do MRR, os Estados-Membros são obrigados a elaborar PRR nacionais que cumpram as condições estabelecidas no Regulamento[1]. Estes devem incluir um pacote coerente de investimentos públicos e reformas, agrupados em componentes. Os Estados-Membros devem fixar marcos e metas para cada investimento ou reforma e fornecer pormenores sobre a base de referência associada. Devem igualmente apresentar o custo estimado das medidas propostas, juntamente com documentos comprovativos[2]. A ***figura 10.2*** descreve o processo de execução do MRR.

[1] O conjunto completo de condições que os PRR devem satisfazer encontra-se estipulado no artigo 18º, nº 4, do Regulamento.

[2] O Relatório Especial 21/2022, *Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução*, está disponível no sítio Web do TCE.

Figura 10.2 – Processo de execução do MRR



Fonte: TCE.

10.6. Depois de o Conselho aprovar o PRR de um Estado-Membro, este pode solicitar à Comissão que liberte um pré-financiamento de um montante até 13% da contribuição financeira sob a forma de apoio não reembolsável ou do montante do apoio a conceder a título de empréstimo[3]. O pré-financiamento é apurado proporcionalmente através dos pagamentos posteriores.

[3] Ver artigo 13º do Regulamento.

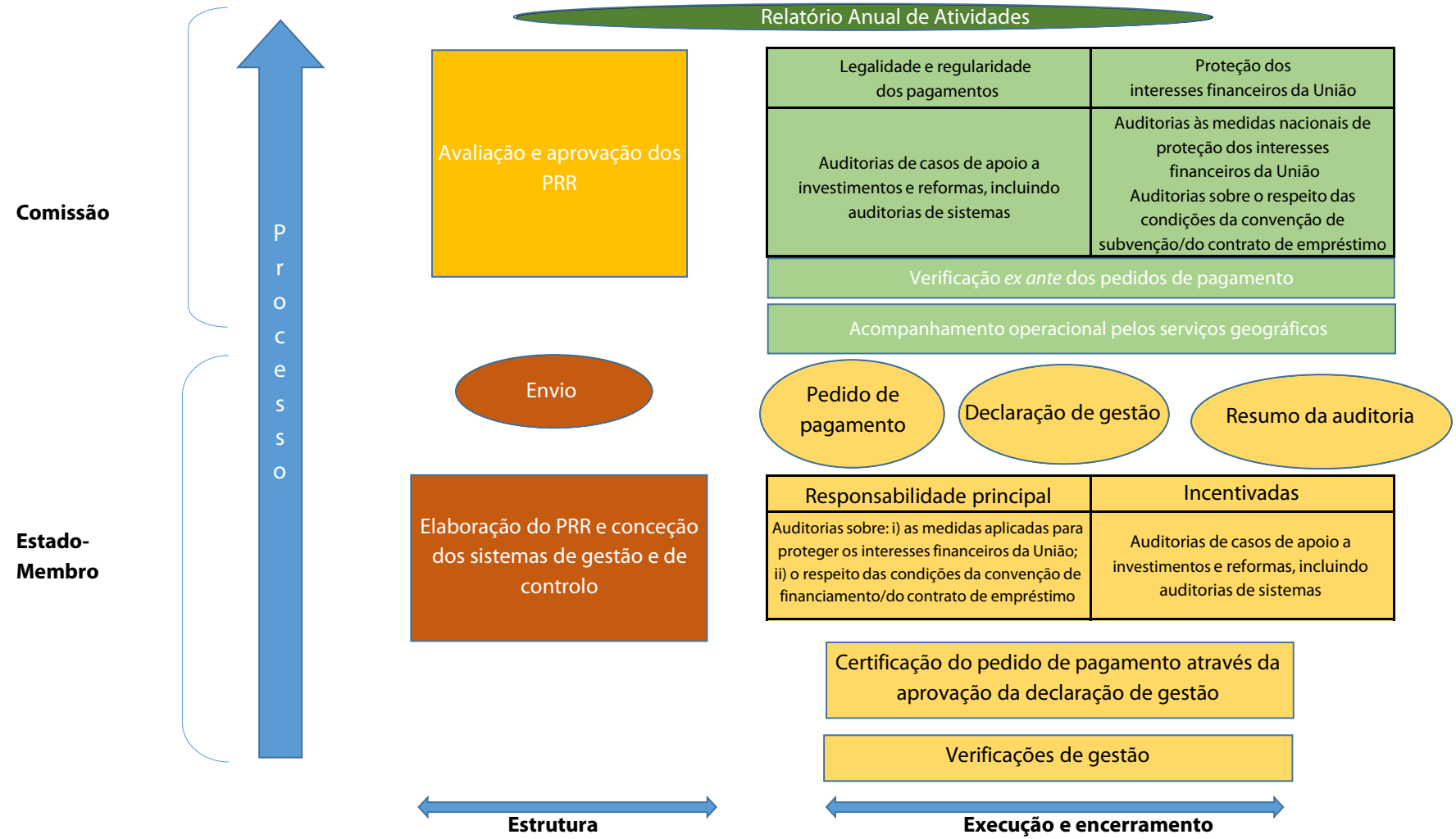
10.7. Os outros pagamentos ao abrigo do MRR estão sujeitos à condição de os Estados-Membros alcançarem os marcos e as metas definidos na respetiva Decisão de Execução do Conselho. Os Estados-Membros podem solicitar pagamentos duas vezes por ano, desde que comprovem de modo suficiente o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas correspondentes. Uma outra condição estipula que as realizações anteriores das metas ou dos marcos não devem ter sido revertidas[4]. A avaliação realizada pela Comissão sobre a legalidade e regularidade (regularidade) dos pagamentos do MRR depende, por conseguinte, do cumprimento destas duas condições. A conformidade com a legislação nacional e as regras da UE, como as aplicáveis à contratação pública ou aos *auxílios estatais*, não é abrangida pelos controlos de regularidade da Comissão. Assim, os pagamentos do MRR são diferentes das despesas tradicionais do QFP, em que a regularidade do pagamento da Comissão ou do Estado-Membro depende principalmente da elegibilidade do *beneficiário*, do projeto e dos custos declarados.

Quadro de gestão e de controlo do MRR

10.8. O Regulamento define as funções e responsabilidades dos Estados-Membros e da Comissão nas fases de criação e execução do MRR (ver ***figura 10.3***).

[4] Ver artigo 24º do Regulamento.

Figura 10.3 – Quadro de gestão e de controlo do MRR



Fonte: Comissão.

Responsabilidade dos Estados-Membros

10.9. Os Estados-Membros tinham a obrigação de elaborar os seus PRR e conceber sistemas de gestão e de controlo adequados. Devem também recolher e garantir acesso aos dados sobre os destinatários finais dos fundos[5]. Para o efeito, podem utilizar a ferramenta de exploração de dados e de pontuação do risco da Comissão[6]. Podem também recorrer aos sistemas nacionais de gestão e de controlo existentes, ou a outros sistemas utilizados para fins conexos, como os usados para a gestão de outros fundos da UE. Os PRR dos Estados-Membros devem descrever pormenorizadamente os diferentes organismos nacionais envolvidos.

10.10. Durante a fase de execução, os Estados-Membros devem apresentar, juntamente com cada pedido de pagamento, os seguintes elementos:

- informações e elementos de prova que confirmem o cumprimento dos marcos e das metas estabelecidos no PRR;
- um resumo das auditorias efetuadas pelas autoridades do Estado-Membro, incluindo informações pormenorizadas sobre as vulnerabilidades identificadas e quaisquer medidas corretivas adotadas[7];
- uma declaração de gestão[8] que comprove que:
  - os fundos foram utilizados para a finalidade prevista;
  - a informação apresentada com o pedido de pagamento está completa, é exata e fiável;
  - os sistemas de controlo aplicados fornecem as garantias necessárias de que os fundos foram geridos de acordo com todas as regras aplicáveis, em especial as regras relativas à prevenção de conflitos de interesses, de *fraude*, de corrupção e do duplo financiamento.

---

5 Artigo 22º, nº 2, alínea d), do Regulamento.

6 Artigo 22º, nº 4, do Regulamento.

7 Artigo 6º do modelo de convenção de financiamento. Este requisito específico não se aplica ao primeiro pedido de pagamento apresentado após o pedido de pré-financiamento.

8 Artigo 22º, nº 2, alínea c), do Regulamento.

Responsabilidade da Comissão

10.11. A Comissão é responsável por avaliar a pertinência, a *eficácia*, a *eficiência* e a coerência dos PRR dos Estados-Membros, incidindo designadamente na solidez dos respetivos sistemas de controlo propostos.

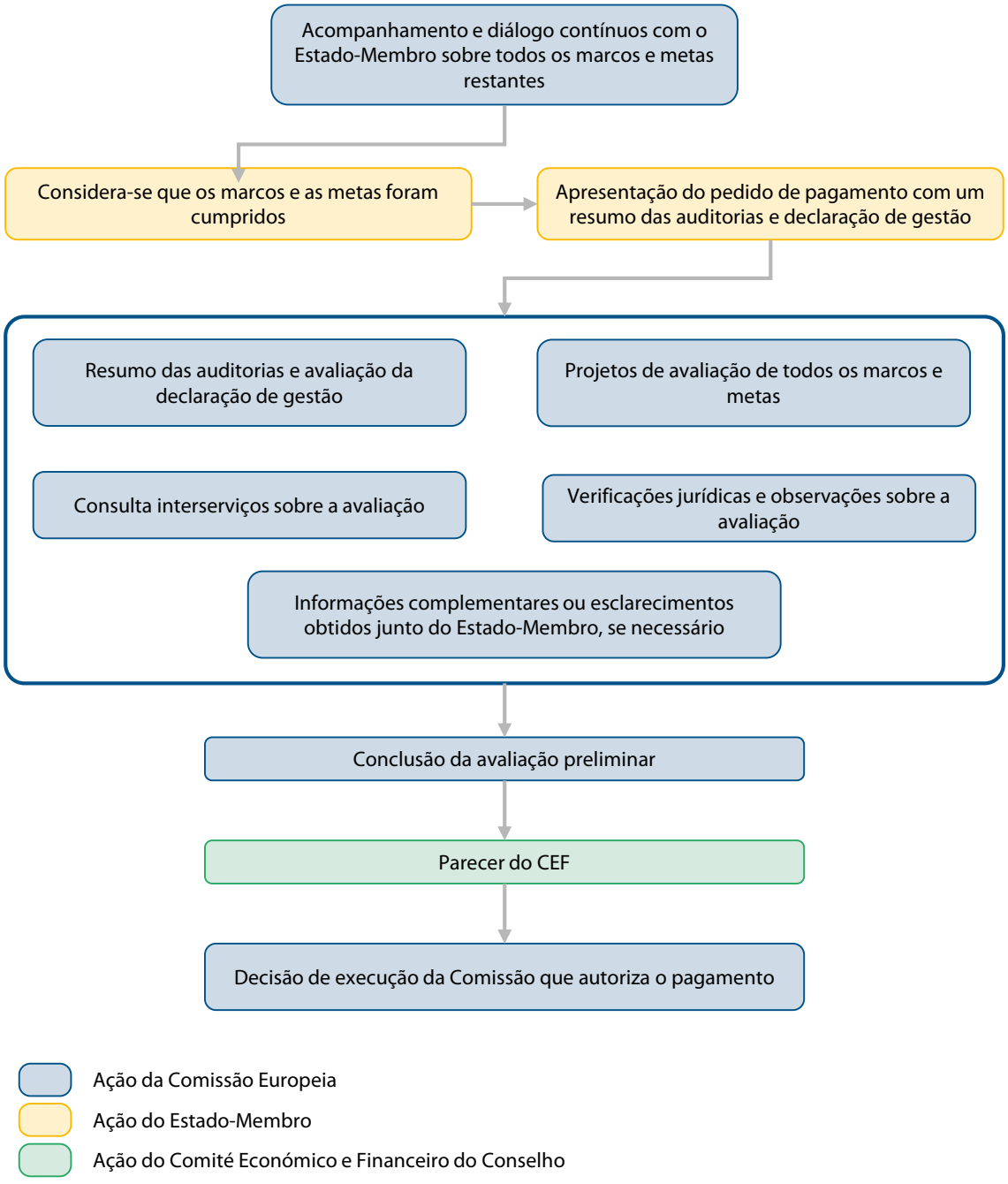
10.12. O sistema de controlo da Comissão deve assegurar que os pagamentos do MRR são legais e regulares, o que depende do cumprimento satisfatório dos marcos e das metas[9]. Para o efeito, a Comissão criou um sistema que prevê verificações *ex ante* dos pedidos de pagamento dos Estados-Membros e auditorias *ex post* nos Estados-Membros, efetuadas após a realização do pagamento.

10.13. A Comissão avalia os pedidos de pagamento com base nos dados e informações fornecidos pelos Estados-Membros[10]. O objetivo desta avaliação preliminar é assegurar que os marcos e as metas foram cumpridos de forma satisfatória. Com base neste trabalho, a Comissão apresenta a avaliação preliminar ao Comité Económico e Financeiro (CEF) do Conselho e solicita o seu parecer. Na sequência desta etapa, toma a decisão final sobre a autorização do pagamento dos fundos (ver ***figura 10.4***).

[9] DG ECFIN, Relatório Anual de Atividades relativo a 2021 [em inglês], p. 53.

[10] Artigo 24º, nº 3, do Regulamento MRR.

Figura 10.4 – Descrição do processo de verificação *ex ante*



Fonte: TCE.

10.14. A Comissão deve igualmente assegurar a proteção dos interesses financeiros da UE – ou seja, que o Estado-Membro cumpre a sua obrigação de dispor de processos para prevenir e detetar irregularidades graves (a saber, fraude, corrupção ou conflitos de interesses) ou violações graves das obrigações decorrentes da convenção de financiamento (incluindo o duplo financiamento)[11]. Para o efeito,

[11] Artigo 22º, nº 1, do Regulamento.

quando avalia o pedido de pagamento, a Comissão tem em consideração a declaração de gestão dos Estados-Membros e um resumo das auditorias realizadas. A Comissão realiza também auditorias aos sistemas e auditorias *ex post* orientadas sobre a proteção dos interesses financeiros da UE nos Estados-Membros.

10.15. A Comissão pode aplicar *correções financeiras* (uma redução do nível de apoio prestado ou a recuperação de fundos já desembolsados) se detetar:

- irregularidades graves lesivas dos interesses financeiros da UE que não tenham sido corrigidas pelo Estado-Membro;
- violações graves das condições estabelecidas nas convenções de subvenção ou nos contratos de empréstimo.

Âmbito e método da auditoria

10.16. A auditoria do Tribunal teve o objetivo de contribuir para a Declaração de Fiabilidade e fornecer a base para a sua opinião sobre a regularidade das despesas do MRR em 2021.

10.17. A população de auditoria incluiu o único pagamento realizado em 2021, a Espanha, e o *apuramento* do respetivo pré-financiamento (ver ***figura 10.1***). O pedido de pagamento espanhol, datado de 11 de novembro de 2021, incluía 52 marcos relativos sobretudo a reformas e alguns investimentos, que Espanha declarou estarem concretizados. O montante a pagar a Espanha fixado na Decisão de Execução do Conselho foi de 11,5 mil milhões de euros. A Comissão adotou a sua avaliação preliminar positiva em 3 de dezembro de 2021 e, depois de ter recebido o parecer positivo do CEF, autorizou o pagamento na sua decisão de execução de 22 de dezembro de 2021. Em 27 de dezembro de 2021, pagou 10 mil milhões de euros a Espanha, procedendo simultaneamente ao apuramento do pré-financiamento de 1,5 mil milhões de euros.

10.18. A auditoria do Tribunal abrangeu a regularidade do pagamento do MRR efetuado a Espanha. O Tribunal baseou a sua avaliação na condição de pagamento, ou seja, que os marcos e as metas definidos na Decisão de Execução do Conselho estivessem cumpridos de forma satisfatória (ver ponto ***10.11***). Para o efeito, examinou se a Comissão tinha reunido elementos de prova suficientes e adequados para apoiar a sua avaliação do cumprimento satisfatório dos 52 marcos constantes do pedido de pagamento espanhol. O cumprimento das regras nacionais e da UE não faz parte da avaliação da regularidade (ver ponto ***10.7***), tal como a avaliação da eficácia das

reformas. O Tribunal debruçar-se-á sobre esta questão em relatórios especiais específicos.

10.19. O Tribunal analisou igualmente as informações comunicadas pela DG ECFIN no seu RAA sobre a regularidade das despesas pertinentes do MRR realizadas em 2021 e a forma como estas informações são apresentadas no RAGE.

10.20. A conceção dos controlos que a Comissão aplica para proteger os interesses financeiros da UE está abrangida por uma tarefa de auditoria diferente atualmente em curso, cujos *resultados* serão apresentados num relatório especial distinto.

Regularidade das operações

10.21. Esta parte do capítulo diz respeito aos testes efetuados pelo Tribunal à operação deste ano – o único pagamento do MRR efetuado em 2021, a Espanha. O Tribunal examinou o trabalho *ex ante* da Comissão relativamente aos 52 marcos associados a este pagamento, tendo detetado várias insuficiências na avaliação. Uma delas, cujo impacto não foi possível quantificar, afeta a avaliação da Comissão quanto ao cumprimento satisfatório no caso do marco 395. As outras não põem em causa a sua avaliação dos restantes marcos.

A Comissão não avaliou todos os critérios associados ao marco

10.22. A Comissão baseou a sua avaliação do cumprimento satisfatório dos marcos nos elementos pertinentes contidos na descrição e na medida conexa, ambos estabelecidos na respetiva Decisão de Execução do Conselho e no mecanismo de verificação previsto nas disposições operacionais.

10.23. Este método estava também indicado nas orientações internas da Comissão. De acordo com estas orientações, regra geral todos os elementos contidos na descrição do marco/da meta na Decisão de Execução do Conselho, bem como os elementos incluídos na descrição da medida na mesma decisão, devem ser considerados.

10.24. O marco 395, "Alterações do imposto sobre o rendimento das sociedades em 2021", é o único marco indicado para a reforma 8 da componente 28 do PRR espanhol. O Tribunal constatou que a Comissão não avaliou todos os elementos previstos na Decisão de Execução do Conselho relativamente a este marco (***caixa 10.1***).

Caixa 10.1

Marco 395 "Alterações do imposto sobre o rendimento das sociedades em 2021"

Descrição do marco 395 (reforma C28.R8) no anexo da Decisão de Execução do Conselho (p. 268):

"Entrada em vigor das alterações introduzidas pela Lei do Orçamento para 2021 e dos regulamentos de desenvolvimento relacionados com o imposto sobre o rendimento das sociedades, a fim de aumentar as receitas do imposto sobre as sociedades."

Descrição da reforma 8 (C28.R8) – Adoção a curto prazo de medidas fiscais no domínio do imposto sobre as sociedades – no anexo da Decisão de Execução do Conselho (p. 264):

"A reforma deve alterar a Lei do imposto sobre as sociedades, a fim de aumentar a contribuição deste imposto para o apoio à despesa pública, introduzindo simultaneamente simplificações nas isenções e deduções, a fim de assegurar uma taxa mínima de 15% para os contribuintes. Por outro lado, a isenção dos dividendos e mais-valias gerados pela sua participação em filiais, residentes e não residentes no território espanhol, é reduzida em 5%. A execução da medida deverá estar concluída até 31 de março de 2021."

A Comissão avaliou devidamente o elemento relativo à redução da isenção dos dividendos e mais-valias. Porém, não avaliou o elemento da reforma, a taxa mínima de 15%, tal como indicado na descrição da reforma na Decisão de Execução do Conselho.

10.25. A Comissão e as autoridades espanholas informaram o Tribunal de que a introdução de alterações para assegurar uma taxa de imposto mínima de 15% era um objetivo a médio prazo, não tendo sido concebida como um elemento do marco 395. Em vez disso, o marco seria alcançado através de várias outras alterações futuras ao imposto sobre o rendimento das sociedades, designadamente a Lei do Orçamento, que foi adotada em 28 de dezembro de 2021 e entrou em vigor em 1 de janeiro de 2022.

10.26. Embora o Tribunal registe que "assegurar uma taxa mínima de 15%" pode ser considerado um objetivo a médio prazo, a documentação fornecida pelo Estado-Membro e a avaliação da Comissão não se referiram a este elemento. A avaliação não apresentou qualquer explicação para o facto de este elemento não ser pertinente para o marco 395, nem sobre o modo e o momento em que este elemento da reforma seria analisado e avaliado. Apesar disso, a Comissão considerou que todo o marco estava cumprido de forma satisfatória.

10.27. Numa situação deste tipo em que um marco não foi cumprido, o pagamento da totalidade ou de parte da contribuição financeira (ou do empréstimo, se aplicável) deve ser suspenso por um período máximo de seis meses. As suspensões só podem ser levantadas se os Estados-Membros apresentarem à Comissão provas do cumprimento satisfatório dos marcos ou das metas. Se não o fizerem no prazo de seis meses, a Comissão deve reduzir proporcionalmente o montante da contribuição financeira ou do empréstimo (se aplicável).

10.28. No entanto, não é claro de que forma a Comissão e os Estados-Membros chegaram aos montantes dos diferentes pagamentos aos Estados-Membros e o contributo de cada marco ou meta para esse montante. Por conseguinte, desconhece-se a compensação pela concretização de um marco ou de uma meta individuais no pagamento espanhol. Até à data, a Comissão não resolveu este problema mediante a adoção de um método de cálculo do montante da suspensão ou redução do pagamento. Não existindo esse método nem informações quantitativas sobre os marcos ou as metas, não é claro de que forma a Comissão aplicaria o artigo 24º do Regulamento MRR e quantificaria o impacto do incumprimento do marco 395.

Critérios pouco sólidos para o marco relacionados com os sistemas de controlo do Estado-Membro

10.29. Uma condição para a aprovação dos PRR era a adequação dos sistemas propostos pelos Estados-Membros para o acompanhamento e o controlo. Na sua avaliação desses planos, a Comissão constatou deficiências nos sistemas de controlo dos Estados-Membros. Assim, em 2021, a Comissão exigiu que 16 Estados-Membros incluíssem reformas e marcos específicos adicionais para corrigir estas insuficiências[12]. A concretização destes marcos é um pré-requisito para a execução do PRR e para a regularidade das futuras despesas do MRR. Nos casos em que os marcos e as metas não estão claramente definidos na Decisão de Execução do Conselho, existe o risco de serem difíceis de avaliar e de não cumprirem o objetivo que visam apoiar.

10.30. No caso de Espanha, o marco 173 "Sistema Integrado de Informação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência" foi um dos marcos introduzidos em relação ao sistema de controlo espanhol. As autoridades espanholas interpretaram os requisitos associados ao marco no sentido de que o sistema deve ser bem concebido, mas não necessariamente estar plenamente funcional. Assim, o relatório de auditoria,

[12] DG ECFIN, Relatório Anual de Atividades relativo a 2021 [em inglês], anexo XIV.

exigido pela Decisão de Execução do Conselho para comprovar o cumprimento satisfatório deste marco, concentrou-se na conceção do sistema e não no seu funcionamento efetivo. A Comissão solicitou informações suplementares para verificar se o sistema conseguia realmente recolher e armazenar dados sobre beneficiários, contratantes, subcontratantes e beneficiários efetivos.

10.31. Através dos seus próprios testes, a Comissão confirmou que o sistema conseguia desempenhar estas funções e avaliou o marco 173 como tendo sido satisfatoriamente cumprido. No entanto, na síntese da avaliação, assinalou duas insuficiências remanescentes na forma como o sistema tratou as informações sobre os beneficiários efetivos (no caso de empresas estrangeiras sem representante registado em Espanha). Estas insuficiências tiveram impacto na forma como as informações foram recolhidas e como podiam ser consultadas para efeitos de controlo.

10.32. A Comissão debateu estas questões com as autoridades espanholas, que chegaram a acordo sobre soluções para as resolver. As autoridades espanholas declararam que a aplicação das soluções demoraria entre seis e nove meses. Contudo, apesar de as soluções terem sido acordadas em 1 de dezembro, a Comissão fez uma avaliação preliminar positiva do pedido de pagamento logo em 3 de dezembro. A Comissão não tinha acordado nenhum plano de ação formal com as autoridades espanholas. Sem este plano, o calendário das medidas corretivas destinadas a dar resposta às restantes limitações do sistema não é claro e a sua aplicação não está assegurada.

10.33. A redação da Decisão de Execução do Conselho permitia à Comissão considerar que o marco tinha sido satisfatoriamente cumprido. Embora o Tribunal não coloque em causa esta apreciação, esta situação significava que alguns elementos do sistema integrado de informação não estavam operacionais à data da avaliação. A Comissão tenciona continuar a examinar este marco nas suas auditorias *ex post*.

Documentação insuficiente sobre o processo de avaliação

10.34. Um sistema de controlo interno deve incluir uma *pista de auditoria* adequada: documentação completa e transparente sobre a forma como foi avaliado o cumprimento dos marcos e das metas. Na sua nota sobre a estrutura de controlo interno do MRR, a Comissão sublinha este aspeto, afirmando que "parte de uma estratégia de controlo completa consiste em estabelecer regras de gestão de documentos para assegurar a maior transparência possível nos métodos de trabalho, bem como para assegurar pistas de auditoria completas". Na sua pista de auditoria, a

Comissão documenta os elementos relativos ao cumprimento satisfatório do marco ou da meta (ver ponto ***10.7***).

10.35. O Tribunal constatou que, no caso de dois marcos[13], a pista de auditoria era insuficiente para abranger todos os elementos considerados importantes no processo de avaliação. A ***caixa 10.2*** apresenta um exemplo de um caso deste tipo.

Caixa 10.2

Exemplo de pista de auditoria insuficiente para registar a avaliação do marco

Descrição do marco 215 (reforma C14.R1) no anexo da Decisão de Execução do Conselho (p. 147):

"O sítio Web recolherá dados sobre o turismo em Espanha a partir de várias fontes de estatísticas turísticas, incluindo organismos públicos e privados como o INE, o Turespaña, o Banco de Espanha, a AENA ou a RENFE, e estará operacional."

A Comissão considerou que todos os elementos do marco 215 tinham sido alcançados e concluiu que o marco tinha sido cumprido de forma satisfatória. Na secção de análise da síntese da avaliação, a Comissão declarou que o sítio Web associado ao marco estava operacional e que recolhe e atualiza em permanência dados públicos sobre o turismo provenientes de organismos públicos e privados.

No entanto, a pista de auditoria do processo de avaliação do marco 215 não continha quaisquer provas da verificação, pela Comissão, de que o sítio Web estava a recolher dados das principais fontes de estatísticas do turismo.

[13] Marco 215 "Lançamento do sítio Web "DATAESTUR" que recolhe dados sobre o turismo" e marco 303 "Entrada em vigor da Lei Orgânica da Educação".

RAA e outros mecanismos de governação

10.36. 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 *declaração de fiabilidade* do Diretor-Geral no RAA da DG ECFIN relativo a 2021 inclui, pela primeira vez, as despesas do MRR.

10.37. A declaração de fiabilidade do Diretor-Geral relativa a 2021 confirma que os procedimentos de controlo instituídos pela DG ECFIN fornecem as garantias necessárias no que diz respeito aos seguintes elementos:

i) legalidade e regularidade das operações subjacentes;

ii) aplicação do artigo 22º, nº 5, do Regulamento.

10.38. Em 2021, a DG ECFIN definiu as suas estratégias de auditoria e de controlo para o MRR e começou a aplicar o novo quadro de controlo às atividades do Mecanismo. Para além do trabalho *ex ante*, aprovou a sua estratégia de auditoria em dezembro de 2021. O objetivo desta estratégia é confirmar se os marcos e as metas foram concretizados e avaliar se as autoridades nacionais criaram os sistemas de gestão e de controlo necessários em relação à regularidade dos pagamentos e à proteção dos interesses financeiros da UE na execução do PRR.

10.39. A estratégia de auditoria prevê três tipos de auditorias *ex post*:

- auditorias relativas à realização dos marcos e das metas (regularidade);
- auditorias de sistemas centradas na recolha de dados e na comunicação de informações sobre marcos e metas nos Estados-Membros (regularidade);
- auditorias de sistemas relativamente à proteção dos interesses financeiros da UE.

10.40. A garantia razoável sobre a regularidade do pagamento a Espanha assentou em controlos *ex ante* abrangentes. As disposições de acompanhamento e controlo espanholas referentes ao MRR foram definidas recentemente. Em consonância com a estratégia de controlo da Comissão, os resultados associados da auditoria *ex post* ou do controlo sobre o cumprimento das *autorizações* adicionais em relação ao marco de controlo (ver ponto ***10.33***) ficarão disponíveis numa fase posterior.

10.41. Contrariamente ao que sucede com outros *programas* da UE, no caso do MRR a Comissão efetua uma avaliação qualitativa dos resultados dos controlos e do nível de risco associado às operações, sem qualquer estimativa de *erro* conexa.

10.42. As despesas no âmbito do MRR em 2021 não estão incluídas no risco global no momento do pagamento relativo às despesas relacionadas com o QFP divulgadas no RAGE elaborado pela Comissão. Num documento separado, a Comissão remete para a declaração do gestor orçamental delegado segundo a qual este tem uma garantia razoável sobre a legalidade e regularidade do único pagamento do MRR realizado em 2021. A garantia assenta numa avaliação positiva das provas relativas ao cumprimento dos marcos do pedido de pagamento.

10.43. O Tribunal observa que o Serviço de Auditoria Interna da Comissão formulou um parágrafo de ênfase relativamente ao MRR no âmbito da sua opinião de auditoria global no RAGE. A ênfase refere-se a determinados elementos da conceção da estratégia de controlo do MRR que abrangem a legalidade e regularidade e devem ainda continuar a ser desenvolvidos em 2022[14].

[14] Volume III do RAGE relativo a 2021 [em inglês], anexo VI.

Conclusões e recomendações

Conclusões

10.44. Globalmente, as provas de auditoria que o Tribunal obteve através do seu trabalho e que apresenta neste capítulo indicam que um dos marcos associados ao primeiro pagamento a Espanha não foi cumprido de forma satisfatória. A Comissão ainda não definiu um método para quantificar o impacto do incumprimento de um marco ou de uma meta. A opinião do Tribunal é que o erro não é material.

10.45. Outras insuficiências detetadas no trabalho da Comissão na avaliação dos marcos dizem respeito a critérios pouco sólidos para o marco e a documentação insatisfatória dos trabalhos realizados, embora este aspeto não afete a avaliação do cumprimento do marco.

Recomendações

10.46. Na sequência das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2021, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 10.1 – Justificar os elementos não pertinentes para a avaliação dos marcos e das metas

Justificar, de forma clara e transparente, os elementos constantes das disposições operacionais e da Decisão de Execução do Conselho que não são considerados pertinentes para o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas.

Prazo de execução: imediatamente

Recomendação 10.2 – Desenvolver uma metodologia para a suspensão (parcial) de um pagamento

Desenvolver uma metodologia para determinar o montante a suspender, em conformidade com o artigo 24º, nºs 6 a 8, do Regulamento.

Prazo de execução: imediatamente

Recomendação 10.3 – Melhorar a documentação da avaliação dos marcos e das metas

Melhorar a documentação da avaliação dos marcos e das metas, documentando integralmente todos os elementos examinados durante o trabalho *ex ante*.

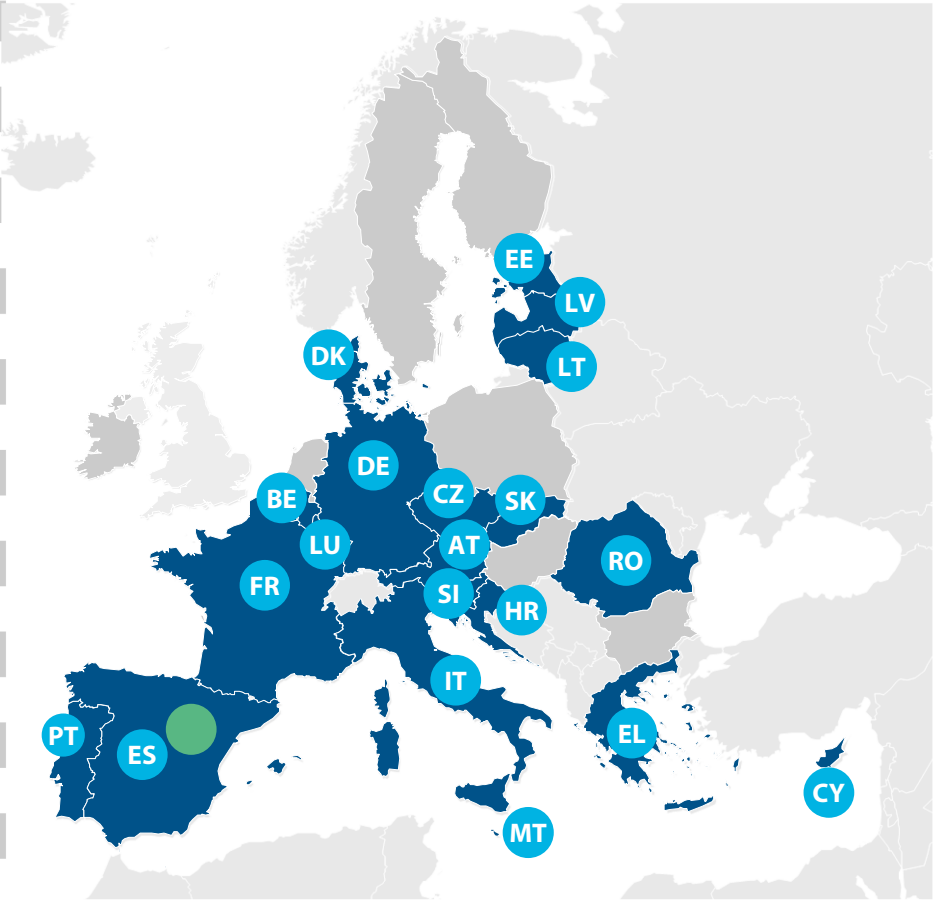
Prazo de execução: imediatamente

Anexos

Anexo 10.1 – Pagamentos do MRR em 2021

Estados-Membros com PRR aprovado	Pré-financiamento da subvenção do MRR	Pagamentos de subvenções do MRR, excluindo pré-financiamentos
Espanha	9 037	10 000
Itália	8 954	-
França	5 118	-
Grécia	2 310	-
Alemanha	2 250	-
Roménia	1 851	-
Portugal	1 808	-
República Checa	915	-
Eslováquia	823	-
Croácia	818	-
Bélgica	770	-
Áustria	450	-
Lituânia	289	-
Letónia	237	-
Eslovénia	231	-
Dinamarca	202	-
Chipre	131	-
Estónia	126	-
Malta	41	-
Luxemburgo	12	-

(milhões de euros)



Fonte: TCE, com base em dados da grelha de avaliação da recuperação e resiliência da Comissão [em inglês].

Respostas das instituições ao Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2021

Índice

		Página
Capítulo 1	Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio	
	Respostas da Comissão Europeia	295
Capítulo 2	Gestão orçamental e financeira	
	Respostas da Comissão Europeia	305
Capítulo 3	Receitas	
	Respostas da Comissão Europeia	311
Capítulo 4	Mercado único, inovação e digital	
	Respostas da Comissão Europeia	317
Capítulo 5	Coesão, resiliência e valores	
	Respostas da Comissão Europeia	326
Capítulo 6	Recursos naturais e ambiente	
	Respostas da Comissão Europeia	342
Capítulo 7	Migração e gestão das fronteiras Segurança e defesa	
	Respostas da Comissão Europeia	348
Capítulo 8	Vizinhança e mundo	
	Respostas da Comissão Europeia	353

Capítulo 9 Administração pública europeia

Respostas do Parlamento Europeu 358

Respostas da Comissão Europeia 361

Capítulo 10 Mecanismo de Recuperação e Resiliência

Respostas da Comissão Europeia 362

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CAPÍTULO 1 – DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE E INFORMAÇÕES EM SEU APOIO»

INTRODUÇÃO ÀS RESPOSTAS DA COMISSÃO

O ano de 2021 não só testemunhou o sucessivo abrandamento das restrições impostas durante a pandemia mundial, como também revelou a dimensão real dos custos sociais e económicos causados pela COVID-19.

O orçamento da UE contribuiu largamente para atenuar o impacto económico da pandemia e para tornar as economias europeias mais fortes e mais resilientes. O NGEU e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência são apenas dois exemplos da resposta unida da UE face à COVID-19.

Além disso, nestes tempos excecionais, **a Comissão continua a atribuir grande importância ao objetivo de garantir que o orçamento da UE é gasto de forma responsável e correta** e à colaboração com todas as partes envolvidas, nomeadamente os Estados-Membros, para assegurar que produz resultados concretos no terreno.

A **Comissão controla cuidadosamente a execução do orçamento da UE**. Caso se determine que os Estados-Membros, os intermediários ou os beneficiários finais gastaram incorretamente fundos da UE, a Comissão adota medidas imediatas para corrigir esses erros e recuperar os fundos, conforme necessário.

A execução do orçamento da UE implica o tratamento de milhões de operações e centenas de milhares de controlos em todos os programas e modalidades de gestão. A Comissão envida todos os esforços no sentido de **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. Estes tipos de despesas são, na sua maioria, regidos por regras e regimes de reembolso mais complexos. A Comissão continua a identificar em que pontos se encontram as questões, a adotar medidas preventivas e corretivas para retificar as insuficiências identificadas e a assegurar uma melhor prevenção e deteção de erros ao longo do tempo para todos os programas.

CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2021

Fiabilidade das contas

1.8 A Comissão congratula-se com o facto de as contas da UE serem consideradas como não apresentando um nível de erros significativo pelo 15.º ano consecutivo.

Regularidade das operações

1.18 a) Relativamente à **parte das receitas do orçamento da UE**, a Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal de Contas Europeu (TCE) considerar que as receitas continuam a não apresentar um nível de erros significativo.

A Comissão congratula-se igualmente com o facto de o TCE considerar que os sistemas examinados relativos às receitas são, de um modo geral, eficazes. Tal como procede em relação às suas próprias constatações, a Comissão dará seguimento às questões identificadas pela auditoria do TCE em determinados Estados-Membros, que serão obrigados a tomar as medidas necessárias para abordar e resolver essas questões.

A Comissão continuará a intensificar o seguimento dado aos pontos há muito pendentes relativos aos RPT e a levantar as reservas relativas ao IVA, sempre que possível.

Quanto às ações para reduzir a lacuna em termos de direitos aduaneiros, a Comissão observa que, embora o objetivo global do Plano de Ação Aduaneira não seja reduzir esta lacuna, várias ações do plano de ação têm a ambição de contribuir para este objetivo (ver também a resposta da Comissão ao ponto 3.13).

b) No que diz respeito à **regularidade das despesas** com base nas várias auditorias e controlos efetuados, a própria estimativa da Comissão do **risco no momento do pagamento**, ou seja, o nível de erro residual no momento do pagamento após os seus controlos preventivos permaneceu estável em **1,9 %** das despesas pertinentes, isto é, o mesmo nível que em 2020. Esta estabilidade é coerente com o facto de a maior parte das despesas de 2021 ainda estarem relacionadas com o período de programação de 2014-2020.

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. Estes esforços refletem-se no **risco estimado aquando do encerramento do programa**[1], **que é** globalmente **de 0,8 %** (0,9 % em 2020). Este valor está muito abaixo do limiar de materialidade de 2 % e em consonância com os níveis atingidos em anos anteriores desde 2016 e com o objetivo da Comissão.

Graças ao manancial de informações obtidas através dos seus controlos e da sua análise pormenorizada, a Comissão consegue **repartir as despesas cujo risco no momento do pagamento é superior a 1,9 %** entre:

- as **despesas de risco médio**, com um risco no momento do pagamento entre 1,9 % e 2,5 %, representam **23 %** das despesas totais, e
- as **despesas de risco mais elevado**, com um risco no momento do pagamento superior a 2,5 %, representam **22 %** das despesas totais de 2021.

Consequentemente, a Comissão conclui que **mais de metade das despesas** (55 %) **são de risco reduzido**, uma vez que o risco no momento do pagamento é inferior ao limiar de materialidade (para mais informações, consultar o relatório anual de 2021 sobre a gestão e a execução, volume II, p. 50).

[1] Dado que não há um encerramento das medidas do Fundo Europeu Agrícola de Garantia, no domínio das despesas agrícolas, o risco no momento do encerramento é substituído pelo montante final em risco.

Impacto sobre o risco de erro da complexidade das regras e da forma de desembolso dos fundos da UE

1.19 – Primeiro travessão A Comissão partilha a conclusão de que o risco de erro é menos elevado no caso das despesas sujeitas a regras simplificadas (sobretudo nos pagamentos baseados em direitos). Por conseguinte, a Comissão esforçou-se em prosseguir, em toda a medida do possível, os seus esforços de simplificação aquando da conceção dos programas de 2021-2027, em especial nos domínios da investigação e inovação e da política de coesão, promovendo a utilização de opções de custos simplificados, bem como o financiamento não associado a regimes de custos, e mediante o novo modelo de execução da PAC.

Segundo travessão Embora a **complexidade das regras possa contribuir para um risco de erros mais elevado**, a Comissão considera que os sistemas de controlo em vigor permitem atenuar os riscos relacionados com alguns dos programas mais complexos.

A Comissão está a tomar medidas corretivas específicas aplicáveis às categorias de risco médio e de risco mais elevado, em particular. Entre estas medidas contam-se a sensibilização dos beneficiários e dos parceiros de execução para as regras da UE aplicáveis e para as questões recorrentes, o ajustamento das estratégias de controlo na medida do necessário, a aplicação dos ensinamentos retirados a futuros programas e a simplificação das regras, sempre que possível.

Ao mesmo tempo, podem ser necessárias condições e regras de elegibilidade complexas sempre que, para concretizar os objetivos políticos ambiciosos, seja preciso direcionar os auxílios ou para respeitar os princípios básicos do mercado único (regras em matéria de contratação pública ou auxílios estatais).

Por conseguinte, os princípios da legalidade e da regularidade devem ser **conciliados com a consecução dos objetivos políticos**, tendo simultaneamente em conta os custos de execução.

1.20 A Comissão partilha o ponto de vista do TCE de que **a forma como os fundos são desembolsados tem um impacto no risco de erro**.

No entanto, 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. A exposição ao risco pode diferir dentro do mesmo domínio de intervenção e mesmo dentro do mesmo programa de despesas.

Despesas de risco elevado

1.22 – 1.23 Com base na sua avaliação pormenorizada, a Comissão reparte as suas despesas de acordo com o risco estimado no momento do pagamento. Nesta base, a Comissão considera que para 45 % das suas despesas pertinentes o risco no momento do pagamento é superior a 1,9 %, o que é estável em comparação com 2020.

Tal diz respeito a alguns programas operacionais no domínio da «Coesão», ou seja, apenas os que apresentam insuficiências graves e/ou taxas de erro superiores a 1,9 %, às subvenções para o programa de investigação Horizonte 2020 e a outras subvenções complexas na mesma rubrica do QFP, a determinados organismos pagadores da PAC para os pagamentos diretos e ao desenvolvimento rural e a alguns Estados-Membros no que toca às medidas de mercado com taxas de erro superiores a 1,9 %.

Ver também a resposta da Comissão aos pontos 1.19 e 1.20.

1.24 No domínio de intervenção «**Coesão, resiliência e valores**», com base numa tipologia comum, a Comissão e as autoridades de auditoria identificaram, em geral, as mesmas categorias de irregularidades que o TCE: despesas inelegíveis, contratação pública, pista de auditoria e auxílios estatais.

A Comissão está a tomar medidas com as autoridades responsáveis pelos programas, em primeira instância, para prevenir e detetar erros através de ações de reforço de capacidades e auditorias, a fim de reduzir os erros. A Comissão endereçou orientações atualizadas que, em conjugação com a obrigação de utilizar opções de custos simplificados, visam continuar a melhorar a qualidade das verificações de gestão.

A Comissão também está a executar os seus planos de ação em relação à contratação pública e aos auxílios estatais. Estas ações destinam-se a ajudar os administradores e os beneficiários de fundos da UE a melhorar as suas práticas de contratação pública 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 pertinentes às partes interessadas dos FEEI. Por último, os planos de medidas corretivas solicitados às autoridades responsáveis pelos programas em causa sempre que são detetadas deficiências também contribuem para melhorar os sistemas dos programas em questão.

1.25 Relativamente ao domínio de intervenção «**Recursos naturais e ambiente**», para as medidas de mercado e o desenvolvimento rural, a avaliação do TCE está em consonância com a da Comissão, que também constata um risco de erros mais elevado nestes domínios. No âmbito do atual quadro legislativo da PAC, as condições e as regras de elegibilidade complexas são aplicáveis aos casos em que é necessário uma orientação da ajuda para concretizar os ambiciosos objetivos políticos. Assim, os princípios da legalidade e da regularidade devem ser conciliados com a consecução dos objetivos políticos, tendo simultaneamente em conta os custos de execução. Para o período de 2023-2027, a Comissão está a abordar esta questão mediante a promoção da utilização de opções de custos simplificados e a simplificação da PAC.

1.26 No domínio de intervenção «**Investigação e inovação**», o financiamento baseado nos custos reais continua a ser relativamente complexo e propenso a erros, em especial para determinados tipos de beneficiários (ver o ponto 1.19), apesar dos esforços da Comissão em fornecer orientações a todos os participantes.

Além disso, como alternativa ao financiamento baseado nos custos reais, a Comissão está a promover uma maior utilização de montantes fixos e um sistema de custos unitários para os custos com pessoal disponíveis em qualquer subvenção, que é a principal fonte de erros.

1.27 Relativamente ao domínio de intervenção «**Vizinhança e mundo**», a Comissão considera que as despesas de menor risco no âmbito deste capítulo não se limitam apenas aos pagamentos de apoio orçamental e às despesas administrativas, mas incluem também outras despesas no âmbito da gestão direta e indireta com um risco reduzido ou médio no momento do pagamento.

Tipologia de erros: elegibilidade e infrações aos auxílios estatais e às regras de contratação pública

1.28 A tipologia de erros reflete a complexidade das regras. Por conseguinte, 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 a complexidade é um dos princípios orientadores do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 1.19.

1.29 Relativamente aos casos de erros de elegibilidade identificados pelo TCE nos **fundos da política de coesão**, a Comissão considera que, para duas operações relativas a um programa, a imposição de correções financeiras não tem base jurídica. A Comissão também observa que um terço do nível de erro estimado pelo TCE diz unicamente respeito a um programa nacional de combate ao desemprego dos jovens e reflete uma questão muito específica. A Comissão remete ainda para as respostas aos pontos 5.15 e 5.22.

No que respeita à **investigação e inovação**, a Comissão observa que os «projetos inelegíveis» não são uma fonte comum de erros para este domínio de intervenção.

1.30 A Comissão nota que, nos últimos anos, os erros relacionados com as regras em matéria de auxílios estatais identificados pelas autoridades dos Estados-Membros e pela Comissão têm sido menos frequentes relativamente aos fundos da política de coesão, o que comprova o impacto das medidas concebidas no âmbito do plano de ação da Comissão em matéria de auxílios estatais.

A contratação pública continua a ser uma importante fonte de erros comunicados pelas autoridades de auditoria, que, atualmente, detetam melhor tais questões; um sinal de que as ações em matéria de capacidade administrativa executadas no âmbito do plano de ação da Comissão em matéria de contratação pública produzem resultados. A Comissão remete para as suas respostas aos pontos 5.27 e 5.29.

Despesas de risco reduzido

1.32 Com base na sua avaliação pormenorizada, a Comissão considera que os programas de financiamento de risco reduzido ou partes dos mesmos, ou seja, com um risco associado no momento do pagamento inferior a 1,9 %, representam, tal como em 2020, cerca de 55 % das despesas abrangidas em 2021.

Tal inclui as despesas da grande maioria dos organismos pagadores da PAC e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, bem como de alguns programas operacionais no domínio da «Coesão» com uma taxa de erro reduzida, as despesas relacionadas com as ações Marie Skłodowska-Curie, as subvenções do Conselho Europeu de Investigação, a Agência Espacial Europeia e a Agência do GNSS Europeu, o Mecanismo Interligar a Europa, o Erasmus +, o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e apoio orçamental, as subvenções e as despesas administrativas.

No domínio de intervenção «**Recursos naturais e ambiente**», a Comissão está satisfeita com a conclusão do TCE (conforme indicado também no capítulo 6) de que os pagamentos diretos do FEAGA, que representam 68 % das despesas no âmbito dos recursos naturais, continuam a não apresentar um nível de erros significativo. Esta conclusão é consonante com as conclusões da própria Comissão constantes do relatório anual de atividades da DG AGRI relativamente às despesas da PAC.

Informações da Comissão sobre regularidade

Estimativa de erro da Comissão

1.36 – 1.38 Ao estabelecer a sua garantia mediante uma abordagem ascendente e pormenorizada, ou seja, por programa ou outro segmento pertinente das despesas, uma vez que a aplicação não é homogénea entre os programas e os Estados-Membros, o objetivo da Comissão é identificar as questões que devem ser objeto de medidas corretivas adequadas em conformidade.

A Comissão confia nas informações relativas aos **riscos no momento do pagamento e aos riscos no momento do encerramento constantes do RAGE**. Estas baseiam-se em centenas de milhares de controlos efetuados anualmente pela Comissão e pelos Estados-Membros com base nas suas estratégias de controlo cuidadosamente estabelecidas, adaptadas às especificidades dos programas de despesas.

A Comissão está a acompanhar de perto o risco no momento do pagamento e o risco no momento do encerramento com o objetivo de manter o risco no momento do encerramento abaixo do limiar de materialidade de 2 %.

A Comissão observa ainda que a sua abordagem enquanto gestor do orçamento da UE é diferente da aplicada pelo TCE no seu papel de auditor externo. Tal pode ocasionar algumas divergências nas estimativas do nível de erro das duas instituições.

Além disso, a Comissão nem sempre partilha a avaliação do TCE relativamente aos erros individuais.

Com base no trabalho realizado, a Comissão considera que o risco no momento do pagamento constante do RAGE no âmbito da rubrica 1, «Mercado único, inovação e digital», do QFP é representativo do nível de erro (ver os pontos 4.6 e 4.29 do capítulo 4).

Para o domínio de intervenção «**Coesão, resiliência e valores**», a Comissão observa que o valor máximo da sua estimativa de erro para a rubrica 2 do QFP (2,3 %), considerado no RAGE para o cálculo do risco global da Comissão no momento do pagamento, se situa, pelo terceiro ano consecutivo, dentro do intervalo do nível de erro estimado do TCE.

Para a rubrica 3, «**Recursos naturais e ambiente**», a Comissão congratula-se com a estimativa do TCE da taxa de erro de 1,8 %, que é inferior ao limiar de materialidade e consonante com a sua própria avaliação do risco no momento do pagamento.

1.39 A Comissão continua a tomar medidas para melhorar a eficácia dos controlos *ex post*.

Por exemplo, no domínio da **investigação e inovação**, o Serviço de Auditoria Comum da Comissão tem trabalhado nos aspetos indicados pelo TCE em relatórios anteriores. A maioria das medidas para resolver estas questões já foi aplicada e a Comissão continuará a trabalhar nesse sentido.

No domínio da **política de coesão**, a Comissão considera que, de um modo geral, se pode confiar no trabalho das autoridades de auditoria e dos seus organismos de controlo, à exceção de um número limitado, tal como consta dos relatórios anuais de atividades. Nalguns casos, os erros adicionais detetados são pontuais e não indicam uma insuficiência sistémica a nível da autoridade de auditoria.

Em 2021, a Comissão continuou a cooperar de forma abrangente com as autoridades de auditoria dos Estados-Membros para assegurar um quadro de garantia e de controlo coerente e sólido, incluindo em condições de restrições práticas às auditorias durante a pandemia, e melhorar, quando necessário, a qualidade do trabalho de garantia, reforçando as capacidades de deteção e correção necessárias.

Avaliação dos riscos realizada pela Comissão

1.40 – 1.41 Conforme explicado na resposta ao ponto 1.36, a Comissão confia nas informações relativas aos riscos no momento do pagamento e aos riscos no momento do encerramento constantes do RAGE.

No domínio da **investigação e inovação**, o Serviço de Auditoria Comum da Comissão aplicou medidas para abordar corretamente as recomendações do TCE sobre as auditorias *ex post* e sobre a metodologia de cálculo da taxa de erro para o Horizonte 2020. Nesta base, a Comissão confia no resultado da taxa de erro calculada para esta rubrica do QFP.

Em virtude da sua segmentação mais pormenorizada das despesas de acordo com os perfis de risco e os sistemas de controlo no âmbito do domínio de intervenção «**Coesão, resiliência e valores**», a Comissão, ao detetar erros, e tendo também em conta o trabalho do TCE, está em condições de identificar a parte específica da população dos programas mais suscetível de ser afetada pelos erros. Assim, é capaz de fornecer uma perspetiva diferenciada do nível de erro nos pagamentos efetuados e identificar claramente os domínios em que são necessárias melhorias.

A Comissão está convicta de que a sua avaliação pormenorizada com base na conjugação do trabalho de análise documental de auditorias e de auditorias no local, que abrange os diferentes programas individuais e pacotes de garantia, em função dos riscos que lhes são atribuídos, lhe permite estabelecer uma estimativa razoável e justa das taxas de erro para cada programa e, cumulativamente, para todos os programas.

Para fazer face ao risco de erros residuais não detetados, as direções-gerais também calculam um valor máximo do seu indicador-chave de desempenho em matéria de legalidade e regularidade das despesas, que é utilizado no RAGE para estimar o risco no momento do pagamento da política de coesão e da rubrica 2.

No domínio de intervenção «**Vizinhança e mundo**», a Comissão considera que o estudo sobre a TER é adequado à sua finalidade e não está sujeito a limitações que possam contribuir para uma subestimação dos erros.

Comunicação de informações da Comissão sobre correções financeiras e recuperações

1.43 Para o RAGE de 2021, a Comissão envidou esforços significativos no sentido de fornecer uma visão completa e transparente de todas as medidas preventivas e corretivas que aplicou e as aplicadas pelos Estados-Membros durante o exercício financeiro. A Comissão congratula-se com o reconhecimento pelo TCE de que a revisão conduziu a uma simplificação da comunicação de informações sobre as correções financeiras e as recuperações e a um esclarecimento do montante das despesas irregulares corrigidas e devolvidas ao orçamento da UE.

1.44 A Comissão concorda que a maioria das correções e recuperações líquidas diz respeito ao período de 2014-2020. Dos 631 milhões de EUR de correções líquidas e recuperações no âmbito dos **recursos naturais**, pelo menos quase 439 milhões de EUR (69 %) estão relacionados com o período de 2014-2020. Este montante representa 57 % do montante total de 765 milhões de EUR de correções líquidas impostas aos Estados-Membros.

No domínio da **coesão**, as correções da Comissão são aplicadas a partir do QFP para 2014-2020 a nível dos Estados-Membros, assegurando uma aplicação atempada e eficiente. O modelo de garantia está centrado em assegurar um nível de erro de 2 % por programa. Até à data, não foram aplicadas quaisquer correções financeiras líquidas devido aos critérios muito restritivos a cumprir,

conforme estabelecidos pelo colegislador. No entanto, esta nova disposição introduzida no período de 2014-2020 continua a funcionar como um incentivo para que os Estados-Membros efetuem, em primeira instância, correções financeiras antes de apresentarem as contas anuais.

1.45 As medidas preventivas dos Estados-Membros não são atribuídas diretamente à Comissão. No entanto, pelos motivos explicados na resposta ao ponto 1.44, a Comissão considera que a capacidade corretiva também deve incluir as correções aplicadas pelos Estados-Membros na sequência de um pedido formulado por si.

A Comissão explicou de modo transparente no RAGE de que forma é obtida a percentagem de 3,3 % e quais são as diferentes componentes dos 5 620 milhões de EUR (consultar o RAGE de 2021, volume III, anexo 5, p. 31, e o volume II, anexo 2, p. 44).

A Comissão observa que, a fim de assegurar uma panorâmica abrangente de todos os níveis de controlo aplicáveis nos termos do quadro financeiro e jurídico em vigor, as medidas tomadas pelos Estados-Membros também devem ser tidas em conta. Estas já foram comunicadas no passado, embora apresentadas separadamente. No domínio da coesão, as correções apresentadas foram as relacionadas com as autoridades de auditoria.

Impacto do procedimento de salvaguarda do Estado de direito na regularidade das despesas de 2021

1.46 A Comissão considera necessário enviar uma notificação à Hungria nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento Condicionalidade por forma a proteger os interesses financeiros da União contra os riscos atuais ou futuros e a dar resposta as irregularidades e deficiências generalizadas e interligadas identificadas nesse Estado-Membro.

Antes de 2021, a Comissão só podia recorrer às medidas previstas pela legislação setorial para dar resposta a estas irregularidades e deficiências. Recorreu largamente a estas medidas, conforme demonstrado pela magnitude das correções financeiras impostas à Hungria ao longo do tempo, juntamente com as recomendações e os pedidos de longa data. No entanto, estas medidas estavam, em geral, associadas às despesas já declaradas à Comissão e não permitiram impedir plenamente a continuação destas irregularidades e deficiências ou de irregularidades e deficiências semelhantes nem alterar o sistema de forma estruturada durante muitos anos.

A entrada em vigor, em 2021, do Regulamento Condicionalidade veio complementar a legislação setorial com um instrumento mais amplo que permitiu dar resposta a tais deficiências de forma estruturada ao longo do tempo. No entanto, uma notificação ao abrigo do Regulamento Condicionalidade é apenas a primeira etapa do procedimento e o Estado-Membro pode fornecer informações para eliminar as preocupações e/ou apresentar medidas corretivas que respondam a tais preocupações. O procedimento de adoção de medidas para proteger os interesses financeiros da União e de levantamento dessas medidas deve respeitar os princípios da objetividade, da não discriminação e da igualdade de tratamento dos Estados-Membros e ser realizado de acordo com uma abordagem não partidária e baseada em provas. A Comissão só pode propor medidas ao Conselho, que é responsável pela sua adoção.

Atendendo aos motivos precedentes, a Comissão não pode antecipar medidas eventualmente adotadas pelo Conselho. Por conseguinte, cabe apenas à Comissão comunicar as medidas adotadas a nível institucional no relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE).

COMUNICAÇÃO DE CASOS DE SUSPEITA DE FRAUDE AO OLAF E À PROCURADORIA EUROPEIA

1.53 Relativamente à PAC, e com base no trabalho já realizado no âmbito da recomendação sobre a fraude constante do relatório anual de 2019 do TCE, a Comissão fará o necessário para aplicar as recomendações formuladas pelo TCE no seu Relatório Especial 14/2022 intitulado «Resposta da Comissão à fraude na Política Agrícola Comum — É tempo de cultivar soluções».

No que diz respeito ao trabalho das autoridades de auditoria no âmbito da política de coesão, a Comissão congratula-se com a melhoria apresentada no ponto 5.49 da utilização de listas de verificação que abordam explicitamente o risco de fraude. A Comissão salienta a importância da aplicação em curso, juntamente com as autoridades responsáveis pelos programas, da estratégia conjunta antifraude desenvolvida em colaboração com o OLAF em consonância com o princípio da tolerância zero em relação à fraude da Comissão. Inclui, em especial, a promoção e a melhoria contínua da ferramenta Arachne de exploração de dados e de classificação de riscos, atualmente colocada à disposição dos Estados-Membros a título voluntário e incluída há pouco tempo na proposta de revisão do Regulamento Financeiro para utilização obrigatória.

CONCLUSÕES

1.53 – 1.58 A Comissão salienta que atribui **grande importância à boa gestão financeira do orçamento da UE**. Na qualidade de gestor do orçamento da UE, a Comissão adotou **estratégias de controlo plurianuais** sólidas destinadas a prevenir, detetar e corrigir as insuficiências identificadas. Está permanentemente a ajustá-las, a desenvolvê-las e a melhorá-las e adota também medidas com vista à introdução de simplificações adicionais em todos os programas. A Comissão observa ainda que a sua abordagem enquanto gestor do orçamento da UE é diferente da aplicada pelo TCE no seu papel de auditor externo. Tal pode ocasionar algumas divergências nas estimativas do nível de erro das duas instituições.

A Comissão congratula-se com o facto de as contas da UE serem consideradas como não apresentando um nível de erros significativo pelo 15.º ano consecutivo. No que diz respeito à **parte das receitas do orçamento da UE**, a Comissão considera, tal como o TCE, que este domínio não apresenta um nível de erros significativo.

Relativamente às **despesas**, a Comissão congratula-se com a estimativa do TCE da taxa de erro de 1,8 % para o domínio de intervenção «Recursos naturais e ambiente», que é inferior ao limiar de materialidade e consonante com a sua própria avaliação do risco no momento do pagamento. A Comissão também concorda com a conclusão geral do TCE de que o nível de erro nas despesas relativas à rubrica «Administração pública europeia» não é significativo.

A Comissão confia nas informações relativas aos níveis de erro e riscos no momento do pagamento constantes do RAGE. Além disso, 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 ao ponto 1.34), que mede o nível de erro residual depois de efetuados todos os controlos e correções *ex post*. Para 2021, o **risco** global **no momento do encerramento é estimado em 0,8 %**, ou seja, muito abaixo do limiar de materialidade de 2 % e em consonância com o nível dos anos anteriores (0,7 % em 2019 e 0,9 % em 2020).

Além disso, graças à sua própria análise de gestão pormenorizada por programa [ver também a resposta ao ponto 1.18, alínea b)], a Comissão tem **uma visão mais matizada do nível de risco nos domínios de intervenção e nos programas de despesas**. Tal demonstra que os riscos no momento do pagamento para um determinado domínio de intervenção não são homogeneamente baixos, médios ou elevados (ver o RAGE de 2021, volume II, p. 50):

- esta abordagem permite à Comissão identificar com precisão em que ponto se encontram 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 55 % das despesas totais,
- as **despesas de risco médio**, com um risco no momento do pagamento entre 1,9 % e 2,5 %, representam 22 % 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 23 % das despesas totais.

Tal contribui para a conclusão da Comissão de que o **risco no momento do pagamento é inferior ao limiar de materialidade** para mais de metade das despesas pertinentes.

Por último, no que diz respeito à comunicação de informações sobre correções financeiras e recuperações, a Comissão introduziu melhorias, conforme reconhecido pelo TCE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CAPÍTULO 2 — GESTÃO ORÇAMENTAL E FINANCEIRA»

INTRODUÇÃO ÀS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão destaca que foram tomadas todas as medidas necessárias para assegurar a execução plena e eficaz do orçamento da UE, em conformidade com o quadro financeiro e jurídico em vigor.

O orçamento da UE para 2021 foi o primeiro a ser adotado no âmbito do novo Quadro Financeiro Plurianual para os próximos 7 anos (QFP 2021-2027). A adoção tardia do Regulamento QFP (17 de dezembro de 2020) fez com que os atos jurídicos relativos à nova geração de programas apenas tenham podido ser adotados no decurso do ano. Esta situação afetou o exercício de execução orçamental em 2021, tendo provocado atrasos a nível do lançamento das atividades de muitos programas e do calendário para as diferentes etapas de execução (convites à apresentação de propostas, seleção das propostas, adjudicação de contratos) o que, por sua vez, provocou atrasos a nível dos pagamentos. Além disso, a persistência das circunstâncias específicas induzidas pela pandemia de COVID-19 afetou também profundamente a conclusão dos programas e instrumentos anteriores a 2021 previstos no orçamento da UE. Uma percentagem significativa das dotações de autorização foi adiada ou reprogramada de modo a fim de ser executada em 2022-2025.

O nível de autorizações por liquidar no final de 2021 no âmbito do QFP em curso e dos que o precederam foi inferior relativamente ao ano precedente. Isto deve-se, em grande medida, à reprogramação das dotações de 2021, bem como à aceleração dos pagamentos relativos aos programas em curso no âmbito da política de coesão. O aumento nominal do valor das RAL no final de 2021, comparativamente a 2020, está associado à execução do NextGenerationEU (NGEU).

Quanto ao aumento dos **riscos e desafios** para o orçamento da UE, o risco decorrente do aumento dos passivos contingentes relacionados com o instrumento SURE é negligenciável. Os 25 mil milhões de euros fornecidos pelos Estados-Membros a título de garantia, para apoiar o instrumento SURE, constituem o seu primeiro nível de defesa, cobrindo 2,5 anos de exposição do orçamento da UE. Além disso, o SURE prevê outras medidas de salvaguarda: a sua carteira de empréstimos foi concebida de modo a limitar o risco de concentração, exposição anual e exposição excessiva a cada Estado-Membro. Além disso, em caso de necessidade a Comissão pode igualmente renovar os empréstimos associados.

No que diz respeito **ao aumento dos riscos para o orçamento da UE devido à invasão da Ucrânia pela Rússia,** em 18 de maio de 2022 a Comissão apresentou um pacote de medidas para afrontar os temas emergentes devido a esta guerra, que vão da segurança do abastecimento energético ao défice de investimentos na defesa e ao apoio à Ucrânia. Todos estes problemas são suscetíveis de ter consequências para os futuros orçamentos da UE; no entanto, não dizem respeito à execução do orçamento para o exercício de 2021.

GESTÃO ORÇAMENTAL E FINANCEIRA EM 2021

Execução orçamental

Impacto da adoção tardia dos regulamentos sobre a execução das dotações de autorização

2.5 O facto de, em 2021, a taxa de execução das dotações de autorização ter sido baixa não significa que as dotações não executadas tenham sido anuladas, mas sim, que serão executadas nos anos seguintes, tal como previsto no Regulamento QFP e nos atos de base pertinentes. No que respeita aos fundos em gestão partilhada, o Regulamento QFP previa já a necessidade e a possibilidade de transferir a parcela de autorizações de 2021 para exercícios posteriores.

Com efeito, a Comissão conseguiu garantir a plena execução, passada ou futura, do orçamento de 2021, graças à reprogramação dos programas em gestão partilhada, em conformidade com o artigo 7.º do Regulamento QFP[1], às transferências efetuadas em conformidade com o Regulamento QFP e outros atos de base e à plena execução dos recursos orçamentais ainda disponíveis.

2.8 Devido a atrasos na adoção das normas setoriais, em 2021 não foi aprovado nenhum programa e, por conseguinte, a parcela de autorizações para 2021 prevista no âmbito dos programas RDC foi reprogramada para 2022-2025.

Convém salientar que este atraso se deveu não só à adoção tardia dos regulamentos mas também às prioridades contraditórias dos diferentes Estados-Membros que tiveram, em primeiro lugar, de fazer face à crise induzida pela pandemia de COVID e às consequências da mesma e que, por conseguinte, concentraram os seus esforços na reprogramação dos programas para 2014-2020 com base nas possibilidades oferecidas pela Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus (+) e na REACT-EU, bem como na preparação dos planos nacionais de recuperação e resiliência.

Absorção dos FEEI para 2014-2020

2.14 – 2.16 e figura 2.2 A Comissão gostaria de salientar que, no que respeita ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), a taxa de absorção efetiva dos fundos para 2014-2020 afetados no início do período de programação atingiu os 79%, o que denota um elevado nível de eficiência. A situação ilustrada pelo TCE na figura 2.2. inclui os recursos adicionais que foram afetados, a partir do QFP de 2021-2027, para 2021 e 2022. Na ausência desses recursos adicionais, a situação real de cada Estado-Membro seria diferente da que é apresentada na figura 2.3.

A situação cumulativa apresentada tem em conta os programas do FEEI para 2014-2020 que devem ser executados até 31 de dezembro de 2023, com exceção do FEADER, cujos programas prosseguirão até ao final de 2025. A Comissão salienta, pois, que os atrasos de execução descritos não dizem respeito ao FEADER.

Transferências orçamentais

2.19 O aumento do valor das transferências constatado pelo TCE deveu-se, principalmente, à situação específica em 2021 (atrasos a nível do lançamento de novos programas, persistência das

[1] COM(2022) 81.

consequências da COVID-19 sobre a execução dos projetos) e reflete, na maior parte dos casos, um ajustamento das necessidades a fim de garantir a plena execução do orçamento. As transferências (ajustamentos) das autorizações foram efetuadas, sobretudo, para facilitar a máxima execução do orçamento e reagir a circunstâncias imprevistas, para refletir a adoção final dos atos de base relevantes (para alinhar os montantes previstos no orçamento pelos montantes efetivamente adotados), e para ter em conta a adoção tardia desses atos de base.

Autorizações por liquidar (RAL) no âmbito do orçamento da UE e do NGEU

2.26 A Comissão salienta que a diminuição das autorizações por liquidar de 2020 a 2021 se deveu também, em grande medida, à aceleração dos pagamentos para os programas 2014-2020, no âmbito da política de coesão. A afetação tardia dos fundos da política de coesão para 2021-2027 provocou uma diminuição das RAL geradas para o exercício de 2021.

2.31 A Comissão mede igualmente as RAL em função dimensão da economia da UE. As previsões apontam para uma diminuição do rácio entre as RAL (excluindo o NGEU) e o RNB da UE de 1,7 para 1,6 % entre o final de 2021 e o final de 2027. Além disso, as RAL dependem sobretudo da data em que a UE deve efetuar os pagamentos aos beneficiários e são, em parte, uma consequência natural do sistema orçamental da UE, que prevê dotações de autorização e pagamento diversas.

2.32 A Comissão acompanha a execução do orçamento e a evolução do nível global de RAL, bem como os respetivos fatores subjacentes, e informa periodicamente o Parlamento Europeu e o Conselho das necessidades previstas e dos potenciais riscos futuros. Essas informações são incluídas num relatório anual sobre as previsões a longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída do orçamento para 2021-2027, que faz parte das obrigações em matéria de apresentação integrada de relatórios financeiros e prestação de contas previstas no artigo 247.º do Regulamento Financeiro.

A Comissão prepara as suas próprias previsões com base numa vasta gama de dados disponíveis (a execução dos orçamentos dos anos precedentes, a evolução mais recente do orçamento efetivo e as necessidades futuras apresentadas no projeto de orçamento para o exercício seguinte). A Comissão tem igualmente em conta as previsões dos Estados-Membros no que respeita à execução dos fundos da política de coesão, o fator principal no qual se baseiam as estimativas globais dos pagamentos a efetuar no âmbito do QFP. No quadro dos procedimentos orçamentais anuais, a Comissão continuará a propor níveis de dotações de pagamento adequados, a fim de dar resposta às necessidades em matéria de pagamentos. Recorda, no entanto, que a responsabilidade pela adoção das dotações orçamentais incumbe, em última análise, à autoridade orçamental.

COVID-19

2.39 Como indicado nas respostas ao relatório anual do TCE para o exercício de 2020, a Comissão concentra os esforços na recuperação da pandemia de COVID-19 e no cumprimento das obrigações em matéria de comunicação das despesas sobretudo no que respeita ao NGEU. A Comissão não tenciona preparar relatórios posteriores sobre a resposta imediata para além dos relatórios já existentes sobre os diversos instrumentos.

RISCOS E DESAFIOS

Execução paralela dos diferentes instrumentos orçamentais

2.40 A Comissão trabalhará juntamente com os Estados-Membros para identificar os riscos em matéria de execução e reduzi-los ao mínimo, através de uma colaboração diária com as autoridades de gestão, os comités de acompanhamento, as reuniões anuais de avaliação do desempenho, comunicações *ad hoc*, possíveis planos de ação, etc.

A Comissão salienta igualmente que os problemas de execução referidos no ponto 2.40 não dizem respeito aos fundos agrícolas (FEADER e FEAGA), relativamente aos quais foi estabelecido um período transitório para 2021 e 2022.

2.41 Tal como indicou na sua resposta à recomendação 2.3 do relatório anual de 2020 do TCE, a Comissão reitera que fornece já e tenciona continuar a fornecer um apoio significativo aos Estados-Membros em matéria de consultoria no que respeita aos regimes de gestão partilhada. Quanto aos riscos adicionais que poderão vir a surgir no contexto da crise induzida pela pandemia de COVID-19 e aos fundos adicionais afetados aos Estados-Membros, a Comissão salienta que prestou um apoio específico às autoridades responsáveis pela gestão dos programas a fim de lhes permitir enfrentar a situação, e que trabalhou em paralelo com as autoridades de auditoria para garantir uma abordagem robusta e harmonizada no que respeita às auditorias. Não obstante a situação, as autoridades responsáveis pelos programas receberam uma mensagem clara segundo a qual o respeito das normas continua a constituir um requisito. A Comissão continua a avaliar atentamente a situação e o possível impacto de uma crise prolongada nos procedimentos de garantia e apoia continuamente todas as autoridades responsáveis pelos programas a fim de melhorar as suas capacidades administrativas.

No que diz respeito ao FEADER, a Comissão adotou o Regulamento de execução (UE) 2020/532, que prevê normas com requisitos realistas e realizáveis em matéria de controlo no domínio da Política Agrícola Comum. As normas alteradas tinham um impacto limitado em termos de tempo e de alcance e propunham métodos alternativos para a realização dos controlos pelos Estados-Membros no quadro das restrições relativas à COVID-1.9. Associadas ao trabalho levado a cabo pelos organismos de certificação, continuam a constituir uma base de garantia adequada.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

2.55 No que respeita à taxa de execução das autorizações, os principais motivos na origem dos atrasos na programação foram não só a adoção tardia da legislação em si mesma, mas também a pandemia de COVID-19 e as prioridades contraditórias, uma vez que os Estados-Membros tiveram, em primeiro lugar, de fazer face à crise e às consequências dela decorrentes. Concentraram, pois, os seus esforços na reprogramação dos programas para 2014-2020, com base nas possibilidades oferecidas pela CRII+ e pela REACT-EU, e na preparação dos planos de recuperação e resiliência.

A Comissão recorda que os fundos agrícolas não são afetados pelo lançamento tardio de novos programas, tendo em conta o período de transição estabelecido para 2021 e 2022.

2.56 Em 2020 e 2021 os pagamentos registaram uma aceleração que se deveu, em grande medida, aos intensos esforços de reprogramação realizados, durante esses dois anos, no âmbito da

Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus (CRII) e da Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus + (CRII+). A possibilidade de beneficiar de um co-financiamento temporário da UE de 100 % proporcionado pela CRII+ foi utilizada por 17 Estados-Membros (e no âmbito da CTE) para financiar 179 programas, tendo-se verificado um aumento de 12,9 mil milhões de euros dos pagamentos a título do Fundo Europeu de desenvolvimento Regional (FEDER), do Fundo de Coesão (FC), do Fundo Social Europeu (FSE) e da Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ).

A execução dos programas continua a progredir. A Comissão acompanha atentamente os programas em risco de atrasos, em estreita colaboração com os Estados-Membros.

Faculta também a estes últimos um apoio técnico considerável, bem como serviços de consultoria, por exemplo no âmbito da Rede Transnacional de Profissionais de Opções de Custos Simplificados, da comunidade REGIO de profissionais e dos intercâmbios entre pares, JASPERS, da rede europeia de serviços competentes em matéria de banda larga e respetivos mecanismos de apoio, da plataforma Fi-Compass, etc.

Além disso, a proposta legislativa relativa à Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa a (CARE) sugeriu a adoção de novas medidas extraordinárias, como a possibilidade financiamentos cruzados entre o FEDER e o FSE, uma taxa de co-financiamento facultativo e temporário da UE de 100 % para o exercício 2021-2022, um aumento dos pré-financiamentos relativos à parcela REACT-EU para 2021 e opções de custos simplificados com base em métodos predefinidos.

Em março de 2022 a Comissão criou um sítio Web especial dedicado à crise dos refugiados ucranianos, graças ao qual as autoridades responsáveis pelos programas podem consultar todas as respostas relativas à interpretação das modalidades de utilização de todos os recursos da UE disponíveis.

Por último, a Comissão salienta que a situação apresentada tem em conta a dotação adicional atribuída no âmbito do QFP 2021-2027 em favor do FEADER. Na ausência desses recursos adicionais, a situação real de cada Estado-Membro seria diferente da que é apresentada na figura 2.3.

2.62 Em termos de relatórios sobre as despesas, a Comissão concentra os seus esforços na recuperação da pandemia de COVID-19 e no cumprimento das suas obrigações em matéria de apresentação de relatórios, sobretudo no que respeita ao NGEU. A Comissão não tenciona preparar relatórios ulteriores sobre a resposta imediata para além dos relatórios já existentes sobre os diversos instrumentos.

Recomendações

Recomendação 2.1 – Autorizações por liquidar

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão acompanha já a execução do orçamento e a evolução do nível global das autorizações por liquidar (RAL), bem como os respetivos fatores subjacentes e informa periodicamente o Parlamento Europeu e o Conselho sobre as necessidades previstas e os potenciais riscos futuros. Essas informações são apresentadas num relatório anual sobre as previsões a longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída do orçamento para 2021-2027, que faz parte das obrigações em matéria de apresentação integrada de relatórios financeiros e prestação de contas previstas no artigo 247.º do Regulamento Financeiro.

No quadro dos procedimentos orçamentais anuais, a Comissão continuará a propor níveis de dotações de pagamento adequados, a fim de dar resposta às necessidades em matéria de pagamentos, tendo igualmente em conta as normas relativas à execução de fundos e programas específicos adotadas pelos colegisladores. A Comissão recorda que a responsabilidade pela adoção do orçamento incumbe, em última análise, à autoridade orçamental.

Recomendação 2.2 – Sustentabilidade da exposição do orçamento da UE

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão avalia continuamente os riscos associados aos passivos contingentes e, se for caso disso, discute-os periodicamente (em geral de dois em dois meses) com o Comité de Direção para o Passivo Contingente. Tal como previsto pelas normas em matéria de relato financeiro, os riscos associados aos passivos contingentes são objeto de um relatório anual, em conformidade com a norma internacional de relato financeiro 41.5.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CAPÍTULO 3 — RECEITAS»

INTRODUÇÃO ÀS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal de Contas Europeu (TCE) considerar que as receitas continuam a não apresentar um nível de erros significativo e que os sistemas examinados relativos às receitas são, de um modo geral, eficazes.

A Comissão dará seguimento às questões identificadas pelo TCE. No que diz respeito aos **recursos próprios tradicionais** (RPT) e aos recursos próprios **baseados no imposto sobre o valor acrescentado** (IVA), a Comissão continuará a intensificar o seguimento dado aos pontos há muito pendentes relativos aos RPT e a levantar as reservas relativas ao IVA, sempre que possível. A Comissão dará seguimento às insuficiências na contabilidade dos RPT identificadas pelas auditorias do TCE na Irlanda, em Itália e na Suécia. Se não for encontrada uma solução dentro dos prazos fixados, as discrepâncias na contabilidade dos RPT em Itália podem ser objeto de um procedimento de infração. Os montantes não recuperados na contabilidade B continuarão a ser acompanhados de perto em todos os Estados-Membros, nomeadamente através de análises documentais específicas sobre a contabilidade dos RPT, para além do programa de inspeção normal.

No respeitante ao IVA, a Comissão começará a rever os seus procedimentos operacionais em meados de 2023, beneficiando da experiência adquirida com o funcionamento do recurso próprio baseado no IVA recentemente simplificado. Entretanto, a Comissão continuará a examinar as reservas no âmbito das atividades de inspeção e utilizará os instrumentos disponíveis para fixar prazos para as autoridades nacionais, sempre que adequado.

No que diz respeito aos **recursos próprios baseados no RNB**, a Comissão continuará a cooperar com os Estados-Membros para melhorar a atualidade do processo de verificação desses recursos próprios, com vista a concluir o atual ciclo de verificação até ao final de 2024. O Eurostat criou um sistema de controlo do cumprimento dos requisitos legais pelos Estados-Membros e informa as partes interessadas sobre o estado das reservas relativas ao RNB de forma transparente.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

3.8 A Comissão aplicou a metodologia para a orçamentação das atualizações da correção a favor do Reino Unido para o período de 2017-2019, que tem em conta as implicações jurídicas e orçamentais da saída do Reino Unido da UE (Brexit). Desde 2021, as atualizações da correção a favor do Reino Unido já não fazem parte do sistema de recursos próprios. Por conseguinte, a metodologia de financiamento da correção a favor do Reino Unido que existiu até 2021 já não foi aplicada.

Após o Brexit, as atualizações da correção a favor do Reino Unido fazem parte do acordo financeiro estabelecido no âmbito do Acordo de Saída UE-Reino Unido. Os montantes correspondentes das contribuições do Reino Unido são inseridos no orçamento da UE como «outras receitas» e não como recursos próprios. Este tratamento das contribuições pós-Brexit do Reino Unido para o orçamento

da UE mantém, com efeito, o tratamento uniforme de «outras receitas» e a integridade do sistema de recursos próprios.

EXAME DE ELEMENTOS DOS SISTEMAS DE CONTROLO INTERNO

Contabilidade e gestão dos RPT pelos Estados-Membros

3.10 a 3.11 e caixa 3.1

No que diz respeito às insuficiências identificadas em Itália, está a ser desenvolvido um projeto informático para resolver as inconsistências na contabilidade dos RPT até ao final de junho de 2022. Por ofício de 29.4.2022, as autoridades italianas informaram os serviços da Comissão de que a primeira fase de implementação do novo sistema está em curso. A Comissão acompanha de perto os progressos realizados na execução do plano de ação italiano. A questão será analisada no âmbito do procedimento de infração previsto no artigo 258.º do TFUE caso persistam inconsistências entre a declaração dos direitos cobrados e a declaração dos direitos apurados, mas ainda não cobrados (as chamadas «declarações das contabilidades A e B») após o prazo do final de junho de 2022.

3.12 A Comissão dará seguimento aos problemas identificados pelas auditorias do TCE na Irlanda, em Itália e na Suécia em relação à forma como as autoridades aduaneiras nacionais gerem os direitos aduaneiros ainda não cobrados. Fá-lo-á no âmbito do seu seguimento habitual das constatações preliminares do TCE e estes Estados-Membros serão obrigados a tomar as medidas adequadas para abordar e resolver as insuficiências identificadas.

Em termos mais gerais, a Comissão recorda que uma contabilidade deste tipo (cobrança de dívidas aduaneiras pendentes ou contabilidade B) implica, por natureza, níveis elevados de riscos de insuficiências e de complexidade. A Comissão continuará a examinar a contabilidade B no âmbito das suas inspeções dos RPT. Para além das inspeções normais da Comissão no local, em 2022 será lançado um projeto-piloto de análise documental sobre os casos em suspenso na contabilidade B. A análise documental abrange os 27 Estados-Membros.

Gestão dos riscos dos RPT e redução da lacuna em termos de direitos aduaneiros

3.13 Em geral, a pandemia de COVID-19 obrigou as alfândegas a alterarem as prioridades e a adiarem determinadas atividades para se centrarem na reação à pandemia e aplicarem as medidas necessárias para facilitar o comércio, sobretudo de equipamento de proteção individual.

Na sequência das recomendações constantes do relatório de referência do Grupo de Sábios apresentado em 31 de março de 2022, a Comissão Europeia está atualmente a preparar um pacote de reforma aduaneira, incluindo uma proposta legislativa de revisão do Código Aduaneiro da União até ao final do ano. Por consequência, várias ações do Plano de Ação Aduaneira foram adiadas, na pendência de eventuais novas orientações do pacote. Pelo mesmo motivo, a avaliação de impacto no âmbito da ação 17 deverá estar concluída um ano antes do previsto (no final de 2022 em vez de 2023).

No que diz respeito à revisão da estratégia de gestão dos riscos aduaneiros, a Comissão trabalhou na elaboração de uma nova estratégia e no respetivo plano de ação, identificando as possíveis ações a incluir.

No entanto, a nova estratégia de gestão dos riscos aduaneiros deverá ter em conta as eventuais novas orientações e medidas incluídas no novo pacote legislativo em matéria aduaneira a apresentar até ao final de 2022.

3.14 Uma equipa de representantes da União na Irlanda do Norte assegura uma supervisão e controlo estreitos da correta aplicação, cumprimento e execução das regras da UE relativas à Irlanda do Norte por parte das autoridades britânicas. No entanto, o Reino Unido não está a fornecer acesso em tempo real aos sistemas informáticos que contêm dados aduaneiros pertinentes, em conformidade com a Decisão n.º 6/2020 do Comité Misto. Apenas são fornecidas informações limitadas aos representantes da União *a posteriori* numa base semanal e mensal, o que restringe os seus direitos.

Reservas relativas ao IVA e pontos em aberto relativos aos RPT

3.15 Conforme salientado justamente pelo TCE, o número de pontos em aberto relativos aos RPT em 31 de dezembro de 2021 diminuiu, ao passo que os pontos há muito pendentes permaneceram estáveis. A Comissão salienta a redução evidente dos pontos em há muito pendentes anteriores a 2014 durante o período de três anos entre 2019 e 2021 (diminuição de 34 % para 19 %). Os progressos alcançados pela Comissão no encerramento dos pontos há muito pendentes traduzem-se numa diminuição de 47 % (de 122 pontos em aberto no final de 2019 para 58 no final de 2021).

No que diz respeito ao IVA, a Comissão congratula-se com a constatação do TCE relativamente à melhoria no levantamento das reservas relativas ao IVA e salienta que um quinto do total das reservas foram levantadas num único ano, o que é considerado um excelente resultado, também porque o levantamento das reservas depende da cooperação dos Estados-Membros.

3.16 O regulamento não confere quaisquer poderes legais aos inspetores da Comissão para fixarem prazos formais durante uma inspeção. A legislação só fornece à Comissão dois instrumentos referidos no artigo 9.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 do Conselho, nomeadamente a fixação de um prazo e de juros de mora para os pagamentos efetuados muito depois do termo desse prazo e o início de um procedimento de infração. No entanto, esses instrumentos só podem ser utilizados quando não é possível chegar a qualquer acordo com o Estado-Membro.

Entretanto, a Comissão continuará a examinar as reservas no âmbito das atividades de inspeção e utilizará os instrumentos disponíveis para fixar prazos para as autoridades nacionais, sempre que adequado.

3.17 A Comissão continua a intensificar com êxito o seguimento dado aos pontos em aberto relativos aos RPT, dando prioridade aos pontos há muito pendentes com um potencial impacto financeiro. No entanto, importa salientar que a aceleração do ritmo de encerramento de pontos em aberto depende igualmente da cooperação dos Estados-Membros. Para além dos procedimentos internos atualizados, a Comissão formalizou, em 2022, os prazos internos para as suas ações de seguimento das respostas dos Estados-Membros.

Além disso, as disposições jurídicas consagradas no novo regulamento relativo à disponibilização[1] em matéria de procedimento de revisão, que deve ser realizado dentro de prazos rigorosos e legais, e a reunião anual de alto nível dos serviços da Comissão e dos Estados-Membros sobre os

[1] Regulamento (UE, Euratom) 2022/615 do Conselho, de 5 de abril de 2022, que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 609/2014.

desacordos persistentes acabarão por encurtar a duração das trocas de correspondência entre os Estados-Membros e a Comissão e contribuirão para a aceleração e a definição de prioridades relativamente ao encerramento de pontos há muito pendentes com um elevado impacto financeiro.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 3.27.

Trabalho da Comissão sobre o RNB

3.18 Na sequência das medidas adotadas pela Comissão (Eurostat) para recordar aos Estados-Membros a obrigação de fornecer os inventários do RNB atualizados e os quadros de processo, todos os Estados-Membros, exceto um, forneceram estes documentos antes do final de abril de 2022. A Comissão está em vias de levantar as respetivas reservas gerais relativas ao RNB. O Eurostat continua em contacto com Malta em relação à apresentação do seu inventário do RNB e dos quadros de processo.

3.19 A Comissão atribui uma grande importância ao controlo rigoroso da apresentação atempada dos trabalhos sobre as reservas relativas ao RNB pelos Estados-Membros. O Eurostat criou um sistema de controlo do cumprimento dos requisitos legais pelos Estados-Membros (incluindo o envio de avisos, sempre que adequado) e informa as partes interessadas sobre o ponto da situação das reservas de forma transparente.

A disponibilidade das orientações necessárias para as duas reservas transversais relativas ao RNB foi afetada pela complexidade das questões e pela ampla coordenação entre os diferentes domínios estatísticos.

RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES

3.22 No caso específico da estratégia de controlo da determinação do valor aduaneiro, a maioria dos Estados-Membros introduziu melhorias significativas nos seus sistemas e procedimentos desde a realização da primeira inspeção específica dos RPT. Tal reflete-se também nas trocas de correspondência entre a Comissão e os Estados-Membros no âmbito do acompanhamento formal dos relatórios e numa descida significativa das perdas totais estimadas de RPT devido a subavaliação.

Os pontos em aberto dizem sobretudo respeito ao acompanhamento financeiro das perdas de RPT ocorridas no passado e não a deficiências persistentes na estratégia de controlo da determinação do valor aduaneiro.

Por último, há que salientar que os pedidos dirigidos pela Comissão aos Estados-Membros nem sempre são imediatamente aplicáveis (limitações informáticas, alteração da legislação e/ou dos procedimentos), pelo que é necessário conceder um período razoável para a introdução das alterações desencadeadas pelos relatórios de inspeção.

3.23 No que diz respeito ao acórdão relativo à subavaliação do Reino Unido, o TJUE confirmou as deficiências sistemáticas no Reino Unido durante todo o período da infração e a responsabilidade do Reino Unido pelas perdas de RPT. O TJUE apoiou ainda uma aplicação coerente do método estatístico para todo o período da infração (como fez a Comissão), mas solicitou que fossem tidas em conta algumas considerações adicionais.

Dada a natureza sem precedentes da quantificação das perdas de RPT e o facto de o acórdão do Tribunal não ter fornecido qualquer indicação clara sobre o montante efetivo das perdas de RPT, um novo cálculo por parte da Comissão também poderá ser contestado pelo Reino Unido e/ou pelos Estados Membros, potencialmente junto do TJUE. Por conseguinte, é provável que uma quantificação final exija bastante tempo.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

3.24 A Comissão dará seguimento às questões identificadas pelas auditorias do TCE na Irlanda, em Itália e na Suécia no âmbito do seu seguimento habitual das constatações do TCE e estes Estados-Membros serão obrigados a tomar as medidas adequadas para abordar e resolver as deficiências identificadas. Será dada especial atenção à execução do plano de ação italiano para resolver as inconsistências entre as contabilidades dos RPT.

A Comissão continuará a intensificar o seguimento dado aos pontos em aberto relativos aos RPT, dando prioridade aos pontos há muito pendentes com um potencial impacto financeiro.

Relativamente ao IVA, a Comissão procederá à revisão dos procedimentos operacionais com base no Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 do Conselho recentemente simplificado e alterado. A revisão terá início na segunda metade de 2023, quando tiver sido acumulada experiência operacional com o funcionamento do recurso próprio baseado no IVA simplificado e no âmbito do novo quadro jurídico aplicável. Entretanto, a Comissão continuará a examinar as reservas no âmbito das atividades de inspeção e utilizará os instrumentos disponíveis para fixar prazos para as autoridades nacionais, sempre que adequado.

3.25 Embora o objetivo global do Plano de Ação Aduaneira não seja a redução da lacuna em termos de direitos aduaneiros, várias ações do plano de ação, sobretudo ligadas à gestão dos riscos (ação 1 relativa à Capacidade Analítica Conjunta e ação 2 relativa à nova estratégia de gestão dos riscos aduaneiros) e ao comércio eletrónico (ações 3 e 4) têm a ambição de contribuir significativamente para este objetivo. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 3.13 sobre os progressos alcançados na execução da ação 2.

Seguimento dado às recomendações formuladas nos relatórios anuais de 2018 e 2019

3.26 A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE sobre a evolução positiva e a melhoria do seu controlo das declarações das contabilidades dos RPT e com o facto de a recomendação 4.2 constante do relatório anual de 2018 ser considerada plenamente aplicada.

A seleção de temas de inspeção e de países com base na análise de dados reais, uma abordagem muito orientada para o risco, aplica a recomendação 4.1 constante do relatório anual de 2018 do TCE.

Com vista à plena aplicação da recomendação do TCE, a Comissão, em 2020 e 2021, centrou as suas atividades de inspeção (27 Estados-Membros e o Reino Unido) na fiabilidade das contabilidades dos RPT e declarações conexas. Adicionalmente, e por iniciativa própria da Comissão, estão a ser efetuadas, em 2022, análises documentais específicas sobre a contabilidade dos RPT para todos os Estados-Membros, além do programa de inspeção normal. Por último, todas as

declarações de RPT são verificadas numa periodicidade mensal ou trimestral para identificar potenciais padrões pouco habituais e, caso sejam detetados, os Estados-Membros são imediatamente contactados a fim de apresentarem as explicações necessárias.

3.27 Relativamente à recomendação 1 constante do relatório anual de 2019, no que toca à definição de operadores de risco, a «Capacidade Analítica Conjunta» trabalhou com as informações disponíveis na base de dados «Surveillance III». Adicionalmente à definição de algoritmos e à revisão da disponibilidade de dados, está em curso a limpeza de dados em paralelo com os trabalhos relativos à infraestrutura informática.

Relativamente à recomendação 2 constante do relatório anual de 2019, ver a resposta da Comissão ao ponto 3.17.

Recomendação 1 – Tomar medidas para garantir a fiabilidade das declarações de RPT italianas

A Comissão aceita esta recomendação e terá em conta as discrepâncias contabilísticas dos RPT italianos no âmbito do procedimento de infração se a questão não for resolvida dentro do prazo fixado pela Itália e pelo TCE.

Recomendação 2 – Melhorar a gestão das reservas relativas ao IVA

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão planeia rever oportunamente os seus procedimentos operacionais. No entanto, dado que uma simplificação radical do Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 do Conselho só entrou em vigor a partir do exercício financeiro de 2021, as declarações de IVA ao abrigo do regulamento alterado serão apresentadas pela primeira vez até 31 de julho de 2022. O início dessa revisão está previsto para quando tiver sido acumulada experiência operacional com as novas declarações simplificadas e com o novo quadro jurídico.

Entretanto, a Comissão continuará a examinar as reservas no âmbito das atividades de inspeção e utilizará os instrumentos disponíveis para fixar prazos para as autoridades nacionais, sempre que adequado.

Recomendação 3 – Melhorar a avaliação dos riscos financeiros no domínio aduaneiro

A Comissão aceita esta recomendação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CAPÍTULO 4 – MERCADO ÚNICO, INOVAÇÃO E DIGITAL»

INTRODUÇÃO ÀS RESPOSTAS DA COMISSÃO

No Horizonte Europa, o maior programa de investigação e inovação, com um orçamento de 95,5 mil milhões de EUR, a Comissão tira partido da experiência adquirida no âmbito do Horizonte 2020 e continua a aplicar a sua política de simplificação. O Horizonte Europa utiliza um modelo de convenção de subvenção normalizado para todos os programas de financiamento da UE, recorre amplamente a opções de custos simplificados (custo unitário, taxa fixa e montantes fixos), utiliza sistemas de reembolso de custos mais simples em domínios adequados e implementa um sistema de auditoria simplificado.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

4.6 A Comissão toma nota do nível de erro calculado pelo TCE e dará seguimento às questões identificadas.

A Comissão remete ainda para a sua própria estimativa do nível de erro para a rubrica do QFP, conforme divulgada no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (ver também a resposta ao ponto 4.29).

Relativamente às despesas de investigação e inovação, a taxa de erro é calculada com base nas auditorias realizadas durante um período financeiro plurianual, ou seja, em 418 declarações de despesas auditadas estatisticamente representativas que abrangem as declarações de despesas desde o início do Programa-Quadro Horizonte 2020 e em 170 auditorias realizadas no âmbito do Mecanismo Interligar a Europa (MIE). Por outras palavras, a Comissão opta por aplicar estratégias de controlo plurianuais, fixando taxas de erro cumulativas para toda a duração do programa. No caso do Horizonte 2020, a Comissão ajustou o erro residual inicialmente estimado com base em 1 304 participações auditadas encerradas em 2020 e em 2021.

No que diz respeito aos dados da figura 4.3, que apresenta uma repartição da taxa de erro por tipo de erro, a Comissão não considera que o apuramento do pré-financiamento da Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER) seja afetado pelo incumprimento das regras em matéria de contratos públicos.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 4.9, alínea a).

4.7 Nos últimos 10 anos, os programas-quadro de investigação e inovação tornaram-se muito mais simples. Todavia, o financiamento baseado nos custos reais continua a ser relativamente complexo e propenso a erros, pois necessita de ter em conta uma grande variedade de declarações e práticas contabilísticas.

Por conseguinte, duas medidas importantes para reforçar a simplificação do Horizonte Europa consistem numa maior utilização de montantes fixos (na sequência de um projeto-piloto

bem-sucedido no âmbito do Horizonte 2020) e num sistema de custos unitários relativos aos custos de pessoal disponível para todas as subvenções.

O financiamento com base em montantes fixos está a ser implementado de modo gradual, prevendo-se uma primeira grande vaga no programa de trabalho de 2023-2024. Este sistema de custos unitários relativos aos custos de pessoal (atualmente em fase de desenvolvimento) tem um enorme potencial, uma vez que os custos de pessoal representam mais de 60 % do orçamento de uma subvenção média e são, de longe, a maior fonte de erros.

Em paralelo, a Comissão presta apoio aos candidatos que pretendem participar no programa Horizonte Europa através de campanhas de comunicação e seminários, dirigindo-se sobretudo aos beneficiários mais «propensos a cometer erros», como as pequenas e médias empresas e os novos participantes.

4.8 A Comissão está a trabalhar continuamente na simplificação. Contudo, apesar das ações da Comissão centradas em campanhas de comunicação sistemáticas, generalizadas e específicas, continuam a existir determinados tipos de beneficiários, como as pequenas e médias empresas e os novos participantes, que são mais propensos a cometer erros. No entanto, a participação destes beneficiários é importante para o êxito do programa-quadro.

A Comissão toma nota de que o contributo do Horizonte 2020 e do 7.º PQ para a taxa de erro global é inferior ao verificado no ano passado.

4.9, alínea a) No que diz respeito aos dois casos de irregularidades nos procedimentos de contratação referidos pelo TCE, a Comissão sublinha o seguinte:

O caso no âmbito do MIE diz respeito a uma situação em que um tribunal nacional tinha declarado ilegal um procedimento de contratação sem, todavia, anular o contrato. Uma vez que o contrato se manteve em vigor e que as obras foram efetivamente executadas, a Comissão teve de considerar os custos como elegíveis e efetuar os pagamentos correspondentes.

No que diz respeito ao segundo caso, a Comissão toma nota do erro em matéria de contratação detetado a nível da Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER) em 2020, mas não considera que o pagamento da Comissão auditado, efetuado em 2021, para o apuramento do pré-financiamento da contribuição da UE para a ACER, seja afetado por este erro. O erro mencionado pelo TCE ocorreu ao nível da Agência em relação a um procedimento de contratação pelo qual o gestor orçamental da Agência é responsável. A Comissão recorda que paga uma contribuição compensatória à Agência, com base na sua conta de resultados. A Comissão não tinha outra opção senão apurar o pré-financiamento relacionado com a contribuição da UE, uma vez que estavam reunidas todas as condições legais para proceder ao apuramento.

4.10-4.11 A Comissão toma nota dos casos de erros quantificáveis cometidos pelos beneficiários e dos quais os serviços da Comissão não tinham conhecimento, uma vez que os auditores contratados pelos beneficiários (auditores da certificação das demonstrações financeiras) não os detetaram no âmbito do seu mandato.

As certificações das demonstrações financeiras, emitidas pelos respetivos auditores, abrangem o montante total da subvenção declarado por um participante e certificam *ex ante* a elegibilidade das declarações de despesas a reembolsar posteriormente pela Comissão.

Reconhecendo as carências e no intuito de melhorar ainda mais a qualidade e a fiabilidade das certificações das demonstrações financeiras, a Comissão organiza webinários específicos destinados aos auditores de certificações de demonstrações financeiras, a fim de os sensibilizar

para os erros mais comuns durante as auditorias (por exemplo, custos de pessoal, subcontratação e outros custos diretos, etc.).

Além do modelo autoexplicativo para os certificados de auditoria do Horizonte 2020, a Comissão envia observações aos auditores de certificação de demonstrações financeiras quando são detetados erros nessas certificações através de auditorias financeiras *ex post*.

Por último, o Serviço de Consulta sobre Investigação faculta orientações aos auditores de certificação de demonstrações financeiras na sequência de pedidos apresentados em linha.

Custos de pessoal inelegíveis

4.12 O Horizonte 2020 representa um passo em frente na simplificação e na harmonização das regras de reembolso de custos incorridos. Todavia, os custos de pessoal continuaram a ser a principal fonte de erros. Tal parece ser, pelo menos parcialmente, uma consequência lógica do facto de os custos de pessoal representarem a maior parcela dos custos totais declarados pelos beneficiários do Horizonte 2020.

Reconhecendo esta deficiência, e no âmbito do QFP atual (2021-2027), que inclui o programa Horizonte Europa, a Comissão criou um modelo de convenção de subvenção institucional que prevê um método simples para cobrar os custos de pessoal, com base no cálculo de uma taxa diária, que substitui o método, propenso a erros, utilizado no programa Horizonte 2020.

Além disso, e de acordo com as constatações do relatório do TCE relativo a 2020, a Comissão intensificou a frequência das suas ações de formação e atividades de sensibilização (ver também as respostas aos pontos 4.11 e 4.20 e à recomendação 4.1).

Em 2021, a Comissão organizou sete webinários sob o tema *Avoiding errors in declaring personnel costs in Horizon 2020 grants* (Evitar erros na declaração dos custos de pessoal nas subvenções do Horizonte 2020). Foram convidados, em especial, as PME e os novos participantes em subvenções cujos respetivos períodos de relato se estavam a aproximar. Durante estes eventos (que continuam a ter lugar de dois em dois meses em 2022), a Comissão incentiva a utilização do «Personnel Costs Wizard».

Além disso, a Comissão organizou um webinário destinado aos responsáveis de projetos e aos gestores financeiros, no qual os serviços da Comissão e o TCE fizeram apresentações para sensibilizar os participantes para a importância de reduzir a taxa de erro no Horizonte 2020. Este evento incluiu uma apresentação exaustiva das ferramentas disponíveis (ferramentas informáticas, orientações, formações e webinários) para a realização de controlos *ex ante*.

Cálculo das taxas horárias

4.13 As atividades de sensibilização organizadas regularmente pela Comissão continuam focalizadas no cálculo das taxas horárias (ver a resposta ao ponto 4.12).

Uma utilização extensiva do Personnel Costs Wizard ajudaria os beneficiários a declarar corretamente os seus custos de pessoal. Além disso, os beneficiários são incentivados a recorrer ao Serviço de Consulta sobre Investigação para solicitar diretamente esclarecimentos sobre questões práticas relacionadas com a gestão das subvenções.

4.15 O método de cálculo das taxas horárias anuais no Horizonte 2020 baseia-se no último exercício financeiro encerrado, que tem em conta os feriados oficiais e o décimo terceiro mês. A Comissão considerou que se tratava de um numerador fiável. Com efeito, no caso de períodos que

não abrangem um exercício financeiro completo, podem ocorrer diferenças na taxa horária de uma mesma pessoa, mas os beneficiários podem optar por um número comum simplificado de horas produtivas que evite o risco de discrepâncias.

Este método de cálculo foi alterado e simplificado para o Horizonte Europa, em que será calculada uma taxa única por período de relato.

4.16 O modelo de convenção de subvenção anotado prevê exemplos práticos de bónus e de cálculo das horas produtivas. Quanto a estas últimas, os beneficiários têm a opção de aplicar um número padrão de horas produtivas, reduzindo assim o risco de erros. Esta opção é incentivada pela Comissão ao longo de toda a execução do programa.

Registo do tempo de trabalho

4.17 A Comissão também simplificou os requisitos formais do Horizonte Europa relativos ao registo do tempo de trabalho para efeitos da declaração dos custos de pessoal respeitantes ao projeto. Todavia, é possível que ainda ocorram deficiências no registo do tempo de trabalho do pessoal do projeto no âmbito das subvenções, como evidenciado nos exemplos apresentados pelo TCE.

Para fazer face ao registo incorreto do tempo de trabalho, a Comissão disponibilizou aos participantes vários documentos de orientação, centrando-se na natureza obrigatória do registo das horas consagradas à execução da ação. A introdução de uma declaração para as pessoas que trabalham exclusivamente na ação destinava-se a simplificar os procedimentos. Os auditores contratados pelos beneficiários recebem igualmente instruções para verificar a existência de sistemas adequados de conservação de registos aquando da emissão do certificado da demonstração financeira.

Ajustamentos introduzidos em períodos de relato anteriores e outros erros nos custos de pessoal

4.18 A Comissão reconhece as dificuldades que o método de cálculo da taxa horária pode colocar, nomeadamente para os novos participantes no programa. No entanto, não devem ser efetuados ajustamentos nas demonstrações financeiras sem a devida razão e justificação.

4.19 A Comissão incluiu, nas suas Orientações para os controlos *ex ante* do Horizonte 2020 sobre os pagamentos intermédios e finais, fichas de risco específicas dedicadas aos riscos mencionados pelo TCE (utilização de custos orçamentados em vez de custos reais, taxa horária calculada incorretamente, registo não correto do tempo de trabalho, custos de subcontratação não planificados).

Está já em curso a formação dos principais intervenientes envolvidos na implementação dos controlos *ex ante*.

No que diz respeito ao caso específico relativo à elegibilidade de uma investigadora experiente para beneficiar de uma bolsa no âmbito de uma ação Marie Skłodowska-Curie, a Comissão chama a atenção para a especificidade deste caso isolado descrito, que não deve ser considerado um exemplo de um erro comum.

Caixa 4.2 - Exemplo de uma investigadora experiente inelegível que beneficiou de uma bolsa individual no âmbito de uma ação Marie Skłodowska-Curie

No contexto do seguimento dado pela Comissão às constatações do TCE apresentadas na caixa 4.2, o beneficiário alega que a investigadora tinha adquirido uma experiência adicional de investigação a tempo inteiro, não remunerada, antes do início dos seus estudos de doutoramento.

A experiência de investigação em equivalente a tempo inteiro é contabilizada a partir da data em que um investigador obtém o grau que o habilitaria formalmente a iniciar um doutoramento.

Assim, a experiência total de investigação anterior ao prazo do convite à apresentação de propostas é superior a quatro anos e poderá estar em conformidade com a segunda condição de elegibilidade definida no programa de trabalho.

Embora estes dados adicionais não tenham sido facultados no momento do pedido, a Comissão deve examiná-los, uma vez que podem ter um impacto significativo na elegibilidade e na recuperabilidade da subvenção.

A Comissão está a analisar os elementos adicionais facultados pelo beneficiário em apoio da sua alegação.

Questões relativas a entidades privadas, em especial PME e novos operadores

4.20-4.21 A Comissão partilha a opinião do TCE (corroborada por dados estatísticos) de que as PME (e os novos participantes) são os beneficiários mais propensos a cometer erros. No entanto, a sua participação, essencial para o êxito do programa, é incentivada pela Comissão a todos os níveis.

A fim de atenuar este problema, a Comissão visa principalmente os novos participantes e as PME, convidando-os individualmente a participar nas suas campanhas de informação em linha sobre os procedimentos a adotar para evitar erros na declaração de custos no âmbito do programa Horizonte 2020 (ver também a resposta ao ponto 4.12).

Erros noutros custos diretos

4.22 A Comissão reconhece a ocorrência de erros relacionados com a amortização e já incluiu, nas suas orientações em matéria de controlos *ex ante*, um controlo reforçado específico do tipo de risco «custos de equipamento não declarados como custos de amortização».

Caixa 4.3 – Custos relativos a obras declarados e reembolsados duas vezes

A Comissão reconhece a ocorrência de um caso de duplo reembolso e confirma que já foram tomadas medidas corretivas: em 25 de maio de 2022, a Comissão enviou uma carta de informação prévia ao beneficiário em causa, com vista à recuperação do montante indevidamente declarado, que será recuperado nas próximas semanas.

ANÁLISE DOS SISTEMAS INFORMÁTICOS PARA AS SUBVENÇÕES À INVESTIGAÇÃO

4.23 A série eGrants é uma ferramenta informática fundamental para a gestão das subvenções dos programas-quadro de investigação e inovação. Abrange a totalidade do ciclo das subvenções e

desempenha um papel crucial no acompanhamento operacional e financeiro do Horizonte 2020 e do seu sucessor, o Horizonte Europa.

4.24 A série eGrants é também um instrumento fundamental para o acompanhamento dos projetos e está associada ao ABAC, a ferramenta informática da Comissão para a contabilidade, que assegura a coerência das informações financeiras.

4.25 O recurso ao «Personnel Costs Wizard» é, de facto, sistematicamente encorajado em todas as atividades relacionadas com o Horizonte 2020. No entanto, os participantes nas subvenções em curso e, em especial, os beneficiários recorrentes, não o utilizam com muita frequência. Nesta fase do programa, é pouco provável que a Comissão possa aumentar significativamente a percentagem de utilizadores.

4.26 A Comissão automatizou a gestão das subvenções a título do Horizonte 2020, e esta digitalização prosseguirá no âmbito do Horizonte Europa.

Em relação às auditorias *ex post*, os sistemas informáticos da Comissão mantêm registos de todos os documentos recolhidos durante as auditorias. Estes sistemas incluem igualmente os dados financeiros necessários provenientes dos sistemas contabilísticos das entidades auditadas relativos aos projetos auditados. Por conseguinte, são disponibilizados para as auditorias financeiras *ex post* dados contabilísticos e informações pormenorizadas sobre as faturas.

Não seria tecnicamente viável estabelecer uma ligação entre os sistemas contabilísticos dos beneficiários do Horizonte 2020 e o sistema de comunicação de informações SYGMA. Além disso, uma vez que os beneficiários são entidades autónomas que não estão sob o controlo da Comissão, essa recuperação automática de documentos suscitaria questões jurídicas. Estão previstas auditorias *ex post* para garantir uma cobertura adequada das amostras.

RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES E OUTROS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

4.28 A Comissão congratula-se com a observação do TCE de que os Relatórios Anuais de Atividades analisados fornecem uma avaliação objetiva da gestão financeira das respetivas DG/Agências de Execução no que respeita à regularidade das operações subjacentes.

4.29 O Relatório Anual de Atividades (RAA) da DG RTD indica um risco no momento do pagamento de 2,29 % para toda a família da «investigação e inovação» e uma taxa de erro residual de 1,67 % para a DG RTD.

Estas taxas de erro são calculadas com base nos resultados de 1 304 participações no Horizonte 2020 auditadas pela Comissão, disponíveis no momento da elaboração do Relatório Anual de Atividades. Assim, a Comissão está convencida da exatidão do resultado da taxa de erro que calculou de acordo com a sua metodologia.

A Comissão respondeu às observações apresentadas pelo TCE sobre o cálculo da taxa de erro e congratula-se com o reconhecimento manifestado pelo TCE.

4.30 O risco no momento do pagamento da Comissão para o Horizonte 2020 enquadra-se no intervalo fixado na ficha financeira que acompanha o Regulamento relativo ao Horizonte 2020

(taxa de erro compreendida entre 2 % e 5 %, com uma taxa de erro residual tão próxima de 2 % quanto possível). Por conseguinte, neste contexto, não é necessária uma reserva para as despesas do Horizonte 2020.

4.31 A estratégia de auditoria *ex post* relativa ao Horizonte Europa será implementada nos próximos anos, tendo por objetivo uma taxa de erro residual inferior a 2 %.

4.32 A Comissão está empenhada em executar plenamente e rapidamente as recomendações do Serviço de Auditoria Interna (SAI). Todavia, tal como o TCE afirma, o prazo de execução de uma recomendação «muito importante» do SAI foi ultrapassado, devido ao atraso na assinatura do novo contrato-quadro com as empresas de auditores externos (assinado no início de 2022).

No que diz respeito às empresas de auditoria externa contratadas pelo Serviço de Auditoria Comum, importa notar que o novo contrato-quadro assinado introduziu requisitos de qualidade mais rigorosos, como a formação obrigatória, que anteriormente era facultativa.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

4.37-4.38 A taxa de erro estimada comunicada pelo TCE, calculada numa base anual, é um indicador da eficácia da execução das despesas da UE.

Ao mesmo tempo, a Comissão implementa uma estratégia de controlo de auditoria *ex post* plurianual para 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.

Com base nos trabalhos realizados, a Comissão considera que o risco no momento do pagamento apresentado no RAGE para a rubrica 1 do QFP é representativo do nível de erro (ver os pontos 4.6 e 4.29). Esta estimativa baseia-se numa metodologia que permite à Comissão, enquanto gestora do orçamento da UE, identificar os domínios de risco e de os distinguir (risco elevado, risco médio e risco baixo) e, por conseguinte, direcionar os seus esforços para a atenuação do risco.

No caso do Horizonte 2020, o risco no momento do pagamento (2,29 %) mantém-se dentro do intervalo indicado na ficha financeira legislativa que acompanha a proposta da Comissão para o Horizonte 2020.

No caso do Horizonte Europa, o aumento da utilização de montantes fixos e o desenvolvimento, atualmente em curso, de um custo unitário facultativo (uma taxa diária única por beneficiário), que substitui todos os cálculos dos custos de pessoal, contribuirão para reduzir o risco de erros.

Seguimento dado às recomendações formuladas nos relatórios anuais relativos a 2019 e 2020

4.39 A Comissão considera que todas as recomendações formuladas nos relatórios anuais do TCE anteriores foram plenamente aplicadas, embora a concretização das medidas adotadas leve algum tempo.

Recomendações

Recomendação 4.1 – Utilização do «Personnel Costs Wizard»

A Comissão aceita esta recomendação, que está atualmente a ser aplicada.

A Comissão incentiva continuamente a utilização do «Personnel Costs Wizard» através de várias ações. Um manual do utilizador pormenorizado figura no portal *«Funding & Tenders», n*a secção *H2020 Online Manual/Grants/Grant management/Periodic reports.*

O «Personnel Costs Wizard» está disponível para os beneficiários no momento em que introduzem os custos nas suas demonstrações financeiras. A utilização do «Personnel Costs Wizard» é promovida em todos os webinários de 2021 sob o tema *Avoiding errors in declaring personnel costs in Horizon 2020 grants* (que obtiveram um total de 98 783 visualizações), bem como em ações de formação e reuniões com os pontos de contacto nacionais (PCN).

A Comissão está a trabalhar na adaptação do «Personnel Costs Wizard» para o Horizonte Europa.

Recomendação 4.2 – Orientações destinadas aos beneficiários

A Comissão aceita esta recomendação. É da maior importância assegurar uma compreensão clara das regras do Horizonte Europa, em especial as relativas à elegibilidade dos custos.

A Comissão já iniciou a sua execução através:

– de ações de sensibilização e de comunicação, que estão a decorrer desde o início do programa Horizonte Europa, centrando-se nas principais diferenças entre o Horizonte 2020 e o Horizonte Europa, em especial no que diz respeito aos aspetos de elegibilidade dos custos. Importa salientar que foram já organizadas duas jornadas dedicadas aos coordenadores, as quais obtiveram mais de 170 000 visualizações,

– do Serviço de Consulta sobre Investigação, um serviço de assistência específico que fornece esclarecimentos e explicações sobre os programas de investigação da UE (incluindo sobre o Horizonte 2020 e o Horizonte Europa) já a funcionar.

Recomendação 4.3 – Melhorar os controlos *ex ante*

A Comissão aceita esta recomendação, que está a ser aplicada.

As atuais Orientações para os controlos *ex ante* do Horizonte 2020 sobre os pagamentos intermédios e finais, disponíveis no GoFund, já incluem «formulários» temáticos dedicados a tipos de risco específicos.

Um destes formulários abrange o risco de «taxa horária calculada incorretamente (utilização de estimativas, cálculo incorreto das horas produtivas, bónus incluídos indevidamente na taxa horária, etc.)».

Esta recomendação será comunicada aos membros da Rede de Investigação e Inovação para os profissionais de controlos *ex ante* (RINEC, um grupo criado em 2021 com o objetivo de partilhar boas práticas e simplificar os controlos *ex ante*), salientando uma vez mais a importância desta questão.

A Comissão avaliará igualmente a viabilidade de acrescentar uma declaração de exoneração de responsabilidade que apareça no momento do preenchimento das demonstrações financeiras dos beneficiários, recordando-lhes que não é permitido um novo cálculo das taxas horárias.

Recomendação 4.4 – Orientações dirigidas aos auditores independentes

A Comissão aceita a recomendação, que está a ser aplicada.

A Comissão continuou a melhorar as orientações para os auditores de certificados de demonstrações financeiras disponibilizando no portal *Funding & Tenders* e no YouTube uma série de webinários que abordam os erros mais comuns detetados durante as auditorias, bem como as categorias de custos mais propensas a erros.

A Comissão continuará a promover a sensibilização entre os auditores de certificados de demonstrações financeiras.

Recomendação 4.5 – Funcionalidades da série eGrants

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão continuará a promover uma maior digitalização enquanto motor de simplificação. Por conseguinte, seria razoável esperar uma melhoria das suas ferramentas digitais no futuro. Para o próximo programa-quadro de investigação e inovação, a Comissão avaliará a viabilidade de alargar as funcionalidades disponíveis na série eGrants à avaliação dos riscos e aos controlos automáticos, em consonância com a sua política de simplificação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CAPÍTULO 5 – COESÃO, RESILIÊNCIA E VALORES»

INTRODUÇÃO ÀS RESPOSTAS DA COMISSÃO

Em regime de gestão partilhada, a política de coesão é executada pelos Estados-Membros através de uma diversidade de programas (415) e de intervenientes a nível nacional, regional ou local, conduzindo a um enquadramento de garantia de vários níveis. As autoridades de gestão selecionam operações e efetuam verificações de gestão das despesas declaradas, a primeira linha de defesa para prevenir e detetar irregularidades. As autoridades de auditoria são o segundo nível de controlo e atestam, com base em auditorias dos sistemas e auditorias de amostras representativas de operações, se as verificações de gestão foram eficazes na prevenção de irregularidades. A Comissão baseia o seu processo de garantia em todos os resultados de auditoria resumidos nos pacotes de garantia em que constam os pareceres de auditoria e as taxas de erro comunicadas para cada programa, bem como no seu trabalho de auditoria adicional para avaliar a eficácia do trabalho das autoridades responsáveis pelos programas e a fiabilidade dos pareceres de auditoria e das taxas de erro comunicados.

Nesta realidade diversificada, a Comissão fornece, com total transparência, nos respetivos relatórios anuais de atividades (RAA) da DG REGIO e da DG EMPL:

— uma avaliação pormenorizada da situação de cada programa, por exemplo, a eficácia do funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo e as taxas de erro, com base em todos os resultados de auditoria disponíveis (ver os gráficos que figuram nas páginas 39 e 59 dos RAA de 2021 da DG REGIO e da DG EMPL, respetivamente),

— para cada programa, as taxas de erro confirmadas para o exercício contabilístico anterior e as taxas de erro mais recentes comunicadas antes e depois da aplicação de correções adicionais pelas autoridades responsáveis pelos programas na sequência de auditorias, bem como o parecer de auditoria da Comissão (ver os quadros que figuram no anexo 7B de cada RAA).

De um modo geral, desde o início do período plurianual, a Comissão concluiu que um número crescente de programas funciona bem ou suficientemente bem. O motivo para tal pode dever-se aos esforços contínuos investidos no reforço das capacidades administrativas, na formação, na adoção de medidas corretivas na sequência de auditorias e à partilha de boas práticas e instrumentos. As taxas de erro específicas dos programas são agregadas num indicador-chave de desempenho em matéria de legalidade e regularidade (ICD 4 para a DG EMPL e ICD 5 para a DG REGIO) apresentado como um intervalo entre a média ponderada da taxa de erro confirmada para todos os programas complementada por um valor máximo para ter em conta possíveis riscos adicionais (de 1,9 % a 2,5 % para a DG REGIO e de 1,7 % a 2,4 % para a DG EMPL).

A Comissão também indica nos RAA correções importantes aplicadas pelos Estados-Membros (acima de 1,6 mil milhões de EUR de correções definitivas no total para todas as contas de 2020 a 2021 recebidas), incluindo as correções financeiras adicionais solicitadas pela Comissão para dar seguimento às suas próprias auditorias, às auditorias do TCE ou aos relatórios do OLAF para reduzir o risco residual para menos de 2 % para anteriores programas, sempre que necessário (no total, em 2021, pelo menos 193 milhões de EUR), ver o anexo 7H dos RAA da DG REGIO e da DG EMPL.

Em 2021, a Comissão solicitou às autoridades de auditoria que prestassem especial atenção às novas condições de elegibilidade e flexibilidades introduzidas pelas alterações da CRII/CRII+ para dar resposta à crise da COVID-19, bem como à potencial utilização injustificada de procedimentos de emergência no âmbito da contratação pública. Também continuou a promover ativamente a utilização de opções de custos simplificados (OCS) e o financiamento não associado aos custos para o período de 2021-2027, uma vez que se espera que estes sistemas sejam menos propensos a erros.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES, DOS RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES (RAA) E OUTROS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

Resultados dos testes das operações e da análise/repetição dos trabalhos de auditoria

5.15 O nível de erro estimado pelo TCE permaneceu estável em comparação com o dos anos anteriores. A Comissão dará seguimento a todos os erros detetados pelo TCE e solicitará a aplicação de correções financeiras adicionais quando tal seja adequado e juridicamente possível. A Comissão observa ainda que mais de um terço da estimativa da taxa de erro do TCE diz unicamente respeito a um programa nacional e reflete uma questão muito específica.

As estimativas do nível de erro indicadas nos RAA de 2021 da DG REGIO e da DG EMPL resultam de uma análise circunstanciada da situação de cada programa.

A Comissão observa que o valor máximo da sua estimativa de erro para a política de coesão (2,5 %), considerado no RAGE para o cálculo do risco global da Comissão no momento do pagamento, se situa, pelo terceiro ano consecutivo, dentro do intervalo do nível de erro estimado pelo TCE.

A Comissão considera que, no caso das duas operações identificadas pelo TCE em relação a um programa de 2007-2013, a imposição de correções financeiras não tem base jurídica.

5.16 As autoridades de auditoria desempenham um papel importante na deteção de erros que conduziram a correções financeiras e a operações de retirada significativas antes da apresentação das contas do programa à Comissão. Tal como referido nos RAA de 2021 da DG REGIO e da DG EMPL, os Estados-Membros deduziram cumulativamente, desde o início do período de 2014-2020, 12,2 mil milhões de EUR para as despesas do FEDER/FC e 3,7 mil milhões de EUR para as despesas do FDES/IEJ, respetivamente, de correções definitivas e operações de retirada temporárias nas contas, dos quais 15 % a 20 % em resultado do trabalho das autoridades de auditoria.

As autoridades de auditoria comunicaram uma taxa de erro total superior a 2 % para cerca de um terço dos programas, demonstrando assim a sua capacidade de deteção.

A Comissão concorda que alguns erros ficaram por detetar ou foram incorretamente tidos em conta no cálculo da taxa de erro comunicada em casos individuais.

5.17 Com base numa tipologia comum, a Comissão e as autoridades de auditoria identificaram, em geral, as mesmas categorias de irregularidades que o TCE: despesas inelegíveis, contratação pública, pista de auditoria e auxílios estatais. A Comissão dará seguimento a todos os erros

comunicados pelo TCE e aplicará correções financeiras quando tal seja adequado e juridicamente possível.

A Comissão considera que, no caso das duas operações identificadas pelo TCE em relação a um programa de 2007-2013, a imposição de correções financeiras não tem base jurídica.

Custos inelegíveis

5.18 – 5.19 As verificações de gestão são a primeira linha de defesa para a prevenção e deteção de erros, em especial no que se refere aos custos e às regras elegíveis.

A Comissão endereçou orientações atualizadas aos Estados-Membros para o período de programação de 2014-2020, que, em conjugação com a utilização reforçada de opções de custos simplificados, visavam continuar a melhorar a eficiência das verificações de gestão. No entanto, a eficiência das verificações depende do número de funcionários disponíveis nas administrações em causa para realizar tais verificações, do nível de formação que receberam e da sua experiência conexa.

A Comissão está a tomar medidas preventivas e corretivas e solicita a adoção de medidas corretivas logo que sejam detetadas deficiências. Tal implica a melhoria dos instrumentos metodológicos, o recrutamento de pessoal adicional, incluindo peritos, ações de formação sobre instrumentos recentemente desenvolvidos ou sobre a correta interpretação dos erros mais frequentes, bem como o aperfeiçoamento dos procedimentos de seleção.

Para tornar as verificações de gestão mais eficientes e direcionadas durante o período de programação de 2021-2027, estas passaram a basear-se nos riscos, a fim de garantir uma melhor afetação dos recursos administrativos disponíveis a fontes de erros específicas. Tal exige um ajustamento contínuo das abordagens de gestão dos riscos por parte das autoridades de gestão, com base em mecanismos de retorno de informação eficazes sobre todos os resultados de controlo e de auditoria disponíveis entre as autoridades responsáveis pelos programas. Em especial, a tipologia das constatações de auditoria comunicadas anualmente às autoridades de gestão deve permitir-lhes integrar as fontes mais frequentes de erros nas suas avaliações dos riscos e adaptar as suas abordagens e instrumentos de verificações de gestão em conformidade.

Caixa 5.1 – Custos declarados para operações fora da zona de elegibilidade

No caso dos Países Baixos, o Estado-Membro explicou que o comité de acompanhamento concordou, numa sessão realizada em 2016, com o tipo de operação previsto no âmbito das auditorias do TCE (beneficiário não localizado na zona elegível, mas atividade que beneficia diretamente a zona elegível). No entanto, este acordo, lavrado em ata do comité de acompanhamento, não foi indicado no quadro subsequente proposto para o processo de decisão formal de enumeração das operações aceites. Esta situação foi esclarecida pelo comité de acompanhamento em 2022.

5.22 Espera-se que os beneficiários que executam operações a favor dos participantes que não trabalham, não estudam e não seguem uma formação, efetuem controlos proporcionados das declarações feitas pelos próprios obtidas junto dos participantes, em especial sobre a sua situação profissional, com todas as fontes independentes possíveis. No entanto, os beneficiários, bem como as autoridades responsáveis pelos programas, nem sempre têm acesso às bases de dados da segurança social ou de emprego, limitando assim a possibilidade de efetuar tais verificações na prática.

Caixa 5.2 – Ausência de verificação do estatuto de participante

Deve verificar-se a situação dos jovens NEET participantes com base em fontes fiáveis e verificadas, tanto quanto possível e viável, tendo em conta o facto de que o artigo 16.º do Regulamento FSE não estabelece qualquer definição de pessoa que não trabalha, não estuda nem segue qualquer formação. Por conseguinte, cabe aos Estados-Membros decidir sobre quando verificar a elegibilidade dos participantes, bem como se os critérios são preenchidos.

No caso do projeto francês (duas operações) mencionado no final da caixa 5.2, o beneficiário efetuou controlos sobre o estatuto dos participantes na base de dados dos serviços de emprego. A elegibilidade dos participantes foi verificada, mas a pista de auditoria destes controlos não foi integralmente documentada.

A Comissão também está ciente das dificuldades encontradas por muitos outros organismos de execução ou beneficiários do FSE/IEJ para aceder aos dados confidenciais associados, por exemplo, à ausência de experiência profissional dos participantes.

Por este motivo, o RDC 2021-2027 já não se refere aos jovens NEET como critério de elegibilidade, mas como grupo-alvo, referindo-se, por consequência, apenas aos «jovens», sem determinar quaisquer regras relativas à definição do grupo-alvo que é deixada ao critério dos Estados-Membros.

5.23 A Comissão tem trabalhado de forma ativa desde a introdução das opções de custos simplificados, com vista a alargar progressivamente a sua utilização, e considera que estes esforços já conduziram a resultados positivos e a uma simplificação e redução significativas dos encargos administrativos.

Conforme recomendado pelo TCE em auditorias anteriores, a Comissão continuará a promover ativamente a utilização de OCS estabelecidas no Regulamento Disposições Comuns 2021-2027, a fim de reduzir os encargos administrativos para os beneficiários, promover a orientação para os resultados e reduzir ainda mais o risco de erro.

Caixa 5.3 – Métodos utilizados para reembolsar os beneficiários e declarar as despesas das OCS não conformes com os requisitos regulamentares no orçamento da UE

Nos quatro casos comunicados pelo TCE relativos ao programa irlandês, as autoridades responsáveis pelos programas definiram em diferentes documentos dirigidos aos beneficiários que os custos elegíveis do FSE se baseariam nas OCS [taxas fixas definidas no artigo 68.º, alínea b), e no artigo 68.º-B, n.º 1, do RDC], aplicando simultaneamente as regras nacionais em matéria de reembolso baseadas em custos reais. A Comissão não recomenda este sistema duplo por razões de simplificação para os beneficiários. No entanto, tal não é contrário ao RDC e não pôs em risco o orçamento da UE, dado que os custos reais excederam os montantes declarados utilizando OCS.

Projetos inelegíveis

5.24 – 5.27 Para dois projetos no âmbito do encerramento de um programa de 2007-2013, a Comissão considera que não há violação legal pelos motivos explicados na caixa 5.4.

Pelas razões explicadas na caixa 5.5, a Comissão considera que os projetos no âmbito de um programa IEJ espanhol eram elegíveis, mas que não deveriam ter sido reembolsados todos os custos.

A Comissão analisará com o Estado-Membro formas alternativas de executar o programa IEJ auditado no âmbito do FSE para o próximo período de programação.

Caixa 5.4 – Projetos anteriormente apoiados através de fundos nacionais e reatribuídos para receberem apoio da UE fora do período de elegibilidade

Os dois casos auditados pelo TCE referem-se ao período de programação de 2007-2013 para o qual não existe qualquer disposição relativa ao momento em que as operações podem ser selecionadas. O único requisito legal era que, nos termos da disposição do artigo 56.º do Regulamento (CE) 1083/2006, as despesas pertinentes deviam ser efetivamente pagas durante o período de elegibilidade, ou seja, entre 1.1. 2007 e 31. 12.2015 e que uma operação executada antes de 1.1. 2007 não podia ser selecionada para beneficiar de apoio. Ambos estes requisitos foram cumpridos nos dois casos. Mesmo que a operação tenha sido, com efeito, selecionada posteriormente, não afeta a elegibilidade das despesas conexas incorridas durante o período de elegibilidade.

A autoridade de gestão selecionou os projetos, pelo que passaram a fazer parte do programa. Por conseguinte, a Comissão não considera que tenha havido qualquer violação das disposições jurídicas aplicáveis.

O artigo 65.º, n.º 6, do RDC 2014-2020 introduziu outras disposições relativas à proibição da seleção de operações concluídas fisicamente. No entanto, tais disposições não estavam em vigor no período de programação de 2017-2013. De acordo com a recomendação do TCE sobre a retroatividade das operações efetuadas no período de programação de 2014-2020 constante do relatório anual de 2019, a Comissão recordou à Itália a impossibilidade de selecionar operações concluídas fisicamente para esse período.

Caixa 5.5 – Registo retroativo dos jovens NEET na Garantia para a Juventude

A maioria dos participantes eram elegíveis por estarem desempregados no dia anterior ao início da ação IEJ. Com o registo retroativo, o serviço público de emprego a integrar no âmbito do programa IEJ identificou os jovens NEET que já beneficiavam de medidas nacionais de emprego. O quadro jurídico nacional permite efetuar esse registo retroativo dentro de um prazo fixado sujeito a outras condições. Subsequentemente, as autoridades espanholas informaram os participantes sobre o seu registo.

A Comissão já aplicou uma correção fixa de 25 % com base nos seus próprios controlos e auditorias. Considera que esta correção fixa é suficientemente elevada para cobrir também as constatações adicionais do TCE.

5.27 Em relação à duração mínima dos contratos temporários individuais, não obstante uma recomendação da Comissão, as autoridades nacionais optaram por uma duração mínima de 28 dias com base numa conclusão do Comité do Emprego (COEM) de dezembro de 2018.

No entanto, na prática, para um número significativo de casos auditados, a duração total foi superior a seis meses. Tal foi concretizado, por vezes, através da celebração de vários contratos consecutivos, possivelmente com diferentes empregadores. A Comissão considera que, de um modo geral, o regime foi implementado eficazmente, dado que aproximou os participantes do

mercado de trabalho, aumentando assim as suas hipóteses de conseguir emprego a longo prazo, conforme ilustrado pelas estatísticas fornecidas pelo Estado-Membro.

Infrações às regras do mercado interno

5.30 – 5.31 Ao longo dos últimos anos, os erros relacionados com os auxílios estatais representam uma percentagem menor dos erros identificados pelas autoridades dos Estados-Membros e pela Comissão.

Para o exercício contabilístico mais recente de 2020-2021, de acordo com a tipologia conjunta de erros acordada com as autoridades de auditoria, só 1,7 % das constatações identificadas pelos Estados-Membros e 9 % das identificadas pela Comissão diziam respeito a auxílios estatais.

A Comissão continua a aplicar as medidas concebidas no âmbito do seu plano de ação no domínio dos auxílios estatais, identificando e divulgando boas práticas e ministrando formação a todos os intervenientes no FEEI.

5.33 – 5.34 A contratação pública, caracterizada por regras nacionais e da UE complexas, continua a ser uma importante fonte de erros detetados e comunicados pelas autoridades de auditoria. A Comissão considera que, atualmente, as autoridades de auditoria detetam melhor tais questões relacionadas com a contratação pública, um sinal de que as ações em matéria de capacidade administrativa executadas no âmbito do plano de ação da Comissão em matéria de contratação pública produzem resultados. Tal reflete-se também no número relativamente limitado de erros na contratação pública comunicados pelo TCE.

A decisão da Comissão sobre a determinação das correções financeiras a aplicar aos erros na contratação pública atualizada em maio de 2019 também contribui para esta melhor deteção de erros, fornecendo uma abordagem harmonizada à Comissão e às autoridades responsáveis pelos programas dos Estados-Membros quando lidam com irregularidades em matéria de contratação pública [Decisão C(2019) 3452 final].

No entanto, a Comissão prossegue ações no âmbito do seu plano de ação em matéria de contratação pública para assegurar que os beneficiários (autoridades adjudicantes) e as autoridades responsáveis pelos programas continuam a melhorar as suas práticas de contratação pública e a aumentar a sua capacidade administrativa conexa.

Caixa 5.7 – Insuficiências na verificação e execução dos termos do contrato

No que respeita aos acordos prévios de aquisição (ver a caixa 5.7), os fabricantes apresentaram discriminações pormenorizadas dos custos de produção à equipa de negociação conjunta, composta por representantes de sete Estados-Membros, escolhidos entre os membros do Conselho Diretivo e os funcionários da Comissão. Esta informação foi considerada suficiente dado que ainda não existia uma vacina contra a COVID-19 na altura das negociações. No entanto, devido ao sigilo comercial das negociações, não foram feitos quaisquer registos escritos destas discriminações.

Todos os acordos prévios de aquisição incluem uma disposição que confere à Comissão o direito de efetuar controlos e inspeções no local até cinco anos após o pagamento final. Cada um dos quatro acordos prévios de aquisição examinados pelo TCE conduziu ao desenvolvimento de uma vacina que obteve uma autorização condicional de introdução no mercado, e, em todos os casos com exceção de um, os fabricantes entregaram as quantidades acordadas nos acordos prévios de aquisição. Por consequência, apenas neste caso de incumprimento foi necessário efetuar controlos exaustivos: as provas recolhidas em 2021 puderam ser utilizadas em benefício da Comissão e dos Estados-Membros no âmbito de processos judiciais de medidas provisórias contra o fabricante, o que conduziu a um resultado positivo.

Um acordo prévio de aquisição prevê um pagamento antecipado ao fabricante para assegurar o volume encomendado de doses de vacinas, conjugado com uma garantia total do investimento, ou seja, um reembolso de 100 % do pagamento antecipado, entre outros elementos, em caso de não obtenção da autorização de introdução no mercado e para as doses adquiridas não entregues.

Trabalho das autoridades de auditoria

5.40 – 5.41 No âmbito da gestão partilhada, as autoridades de gestão dos programas controlam, em primeira instância, as despesas declaradas pelos beneficiários. Esta é a primeira linha de defesa para assegurar a legalidade e a regularidade das despesas. As autoridades de auditoria realizam auditorias de segundo nível para testar a qualidade das verificações de gestão.

Em 2021, a Comissão continuou a cooperar de forma abrangente com as autoridades de auditoria dos programas para assegurar um quadro de garantia e de controlo coerente e sólido, incluindo em condições de restrições práticas às auditorias durante a pandemia, e melhorar, quando necessário, a qualidade do trabalho de garantia, reforçando as capacidades de deteção e correção necessárias.

Tal como indicado nos RAA da DG REGIO e da DG EMPL, de um total de 116 autoridades de auditoria da política de coesão, a Comissão identificou, em especial, insuficiências e solicitou melhorias em relação a 15 autoridades ou organismos responsáveis pelas auditorias do FEDER e/ou do FSE/IEJ. Estas autoridades de auditoria são responsáveis pela auditoria de 6,5 % das despesas do FEDER/FC e 8,5 % das despesas do FSE/IEJ/FEAD, respetivamente.

5.41 A nível dos programas, para as contas aceites em 2021, a Comissão confirmou uma taxa de erro residual global inferior ao limiar de materialidade para 243 programas do FEDER/FC (83 %, incluindo, nalguns casos, os ajustamentos sem um impacto significativo) e para 167 programas do FSE/IEJ/FEAD (78 %, incluindo, nalguns casos, após a introdução dos ajustamentos sem um impacto significativo) e acima do limiar de materialidade para 50 programas do FEDER/FC (17 %) e para 48 programas do FSE/IEJ/FEAD (22 %), respetivamente. Em 2021, estes programas acima do limiar de materialidade representaram apenas um quinto (20 %) dos programas no domínio da coesão.

Além disso, em conformidade com os requisitos legais, os dois casos em que as autoridades de auditoria incluíram adiantamentos aos instrumentos financeiros foram comunicados nos RAA para efeitos do indicador-chave de desempenho em matéria de legalidade e regularidade, mas não podem conduzir à aplicação de correções financeiras adicionais.

5.42 Para outro pacote de garantia com uma taxa de erro residual global recalculada pelo TCE acima de 2 %, a aplicação de correções adicionais não tem base jurídica. Por conseguinte, a Comissão considera que a taxa de erro residual global permanece abaixo dos 2 % neste caso.

5.43 Nos últimos anos, o nível de programas para os quais a Comissão recalculou uma taxa de erro residual global acima do limiar de materialidade permanece estável para os PO do FEDER/FC (cerca de 13 %) e diminui para os PO do FSE/IEJ/FEAD de 40 % em 2017 para 11 % em 2021.

A Comissão observa que os pacotes de garantia para os quais o TCE recalcula uma taxa de erro residual global acima dos 2 % dizem respeito, nalguns casos, a um aumento limitado da taxa de erro residual total.

5.44 – 5.45 A Comissão concorda que os erros e as irregularidades devem ser detetados e corrigidos pelas autoridades de gestão em primeira instância. Por este motivo, continua a prestar apoio a essas autoridades para melhorar as suas capacidades administrativas através de orientações, apoio específico, formação e desenvolvimento profissional contínuos, bem como apoio para simplificar os procedimentos e evitar a sobrerregulação. Quando a Comissão identifica que as autoridades de gestão não assinalaram erros, esta exige a adoção de medidas corretivas específicas para melhorar a qualidade e a quantidade das verificações efetuadas pelas autoridades em causa antes de declarar as despesas. Além disso, a Comissão também incentiva as autoridades de auditoria a comunicarem e a discutirem com as autoridades de gestão os erros que não assinalaram, a fim de melhorar a sua capacidade de prevenção e deteção, elaborando orientações adicionais ou ministrando ações de formação específicas destinadas aos funcionários administrativos em causa.

A Comissão considera que tem garantias razoáveis em relação ao trabalho da maioria das autoridades de auditoria, com exceção de um número limitado que exige melhorias importantes das suas capacidades de auditoria para corrigir as insuficiências detetadas (ver a resposta da Comissão aos pontos 5.40 e 5.41 acima).

Nos últimos anos, foram concretizadas melhorias concretas com base em medidas corretivas específicas recomendadas em vários casos em que foram identificadas insuficiências, conforme indicado nos respetivos RAA.

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), como também com base em vários critérios que, se não forem avaliados de forma satisfatória, refletem a presença de insuficiências sistémicas no trabalho das autoridades de auditoria.

A Comissão estabeleceu uma sólida cooperação contínua com todas as autoridades de auditoria, que inclui a partilha de instrumentos de auditoria comuns, como listas de verificação pormenorizadas, a partilha de boas práticas entre pares e um desenvolvimento profissional contínuo do pessoal das autoridades de auditoria.

5.46 A Comissão promove de modo contínuo e pró-ativo uma boa comunicação entre as autoridades de auditoria e as autoridades de gestão dos programas, conforme demonstrado, por exemplo, na *Charter on good practices* (Carta de boas práticas) promovida pela comunidade de auditoria (autoridades de auditoria da Comissão e dos Estados-Membros) aquando da realização de auditorias no âmbito da política de coesão. A Comissão considera que este bom exercício de comunicação e de opiniões é fundamental para assegurar a introdução de melhorias nos sistemas de controlo e verificações de gestão mais bem orientadas.

5.47 Nos respetivos RAA da DG REGIO e da DG EMPL, a Comissão referiu a utilização limitada da flexibilidade oferecida por parte das autoridades de auditoria na amostragem em resposta à crise da COVID-19. Não obstante a crise sanitária, as restrições e o aumento da carga de trabalho das administrações públicas, as autoridades de auditoria continuaram a utilizar métodos estatísticos para mais de 91 % (DG REGIO: 91 %, DG EMPL: 92 %) das despesas inscritas nas contas de 2019-2020. Estes valores aumentaram nas últimas contas apresentadas até 1 de março de 2022, para as quais as autoridades de auditoria utilizaram amostras estatísticas para mais de, em média, 94 % (DG REGIO: 94 %, DG EMPL: 96 %) das despesas certificadas. Esta flexibilidade foi temporária e terminou após o exercício contabilístico de 2019-2020.

5.48 e 5.50 Conforme indicado na sua resposta ao ponto 5.44, a Comissão está a trabalhar continuamente com as autoridades de auditoria para melhorar a pista de auditoria para o seu trabalho de auditoria, incluindo para a amostragem, sempre que necessário.

A Comissão continuará a promover as boas práticas indicadas no 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 de 2019 do TCE. Recordará às autoridades de auditoria em causa que devem manter uma pista de auditoria adequada sobre a extração das suas amostras.

5.52 Recentemente, a Comissão recordou às autoridades de auditoria que as listas de verificação utilizadas para a auditoria das operações devem indicar se foi identificada uma suspeita de fraude no seguimento dado à recomendação 5.2 do TCE constante do relatório anual de 2020. A Comissão congratula-se com o facto de a situação melhorar e continuará a recordar às autoridades de auditoria que devem documentar integralmente nas suas listas de verificação o trabalho realizado no terreno no domínio da deteção de fraudes.

O trabalho de garantia da Comissão e a comunicação da taxa de erro residual nos seus relatórios anuais de atividades

5.54 – 5.56 A Comissão concebeu o seu sistema de garantia para permitir que os diretores-gerais prestem garantias em relação a cada um dos 418 PO individuais, conforme decorre da sua obrigação enquanto gestores orçamentais delegados. A Comissão considera que tem garantias razoáveis em relação à legalidade e à regularidade das despesas subjacentes, exceto os 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 indicado um ICD agregado nos RAA como média ponderada de todas as taxas de erro confirmadas. A Comissão também comunicou o nível máximo para este ICD (cenário mais pessimista), tendo em conta todas as informações pendentes ainda em fase de validação. Incluiu também, a partir deste ano, um risco «suplementar» para determinados PO que nunca foram auditados pela própria Comissão ou com base em anteriores constatações de auditoria da autoridade de auditoria.

Além disso, 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 proporcionada pelo colegislador é importante para que a Comissão possa cumprir as suas responsabilidades em relação à execução do orçamento da UE no âmbito dos programas plurianuais.

Por último, tal como referido pela Comissão nos respetivos RAA, relativamente aos exercícios contabilísticos anteriores, na sequência da conclusão dos procedimentos contraditórios com as autoridades responsáveis pelos programas e da aplicação de correções financeiras adicionais pertinentes pelas autoridades nacionais sempre que necessário, tanto a DG REGIO como a DG EMPL podem concluir que o risco no momento do encerramento é estimado muito abaixo dos 2 %, conforme previsto.

5.57 A Comissão observa que os valores máximos da sua estimativa de erro para a rubrica 2 / sub-rubrica 2-A do QFP (2,3 %/2,5 %), considerados no RAGE para o cálculo do risco global da Comissão no momento do pagamento, se situam dentro do intervalo do nível de erro estimado pelo TCE.

5.59 A Comissão remete para as suas respostas ao relatório especial mencionado pelo TCE.

5.60 – Primeiro travessão: A Comissão considera que a sua avaliação pormenorizada com base na conjugação do trabalho de análise documental de auditorias e de auditorias no local, que abrange os diferentes programas individuais e pacotes de garantia, em função dos riscos que

lhes são atribuídos, lhe permite estabelecer uma estimativa razoável e justa das taxas de erro para cada programa e, cumulativamente, para todos os programas.

A Comissão observa ainda que a sua estimativa do nível de erro (ICD) divulgada nos RAA de 2019 e 2020 é expressa sob a forma de um intervalo que inclui os riscos máximos. Embora seja inferior ao nível de erro estimado pelo TCE, este intervalo situa-se dentro do intervalo calculado pelo TCE para as declarações de fiabilidade de 2019 e 2020.

O diretor-geral procede à confirmação dos ICD divulgados para as despesas pertinentes incorridas no ano de referência. Os ICD são uma estimativa do risco global no momento do pagamento para os programas no domínio da coesão, considerados em conjunto aquando da sua divulgação, tendo em conta todas as informações disponíveis nessa altura.

Segundo travessão: A Comissão considera que as análises documentais que realiza anualmente para cada programa são uma abordagem eficiente e proporcionada para os programas em relação aos quais são comunicadas taxas de erro baixas ano após ano de modo fiável. Para outros programas considerados como comportando mais riscos, as auditorias de conformidade no local complementam as análises documentais.

A análise documental de 100 % dos relatórios anuais de controlo e dos pareceres de auditoria recebidos efetuada pela Comissão baseia-se nas informações fornecidas no pacote de garantia, tendo em conta os conhecimentos acumulados e o trabalho de auditoria anteriormente executado a nível da autoridade de auditoria e do PO em causa (incluindo as próprias auditorias da Comissão, as auditorias do TCE e os relatórios de auditoria dos sistemas nacionais), e é completada pela comunicação com as autoridades de auditoria sempre que tal seja considerado necessário para obter esclarecimentos ou para efetuar verificações específicas.

Para os pacotes de garantia recebidos em 2021, a DG EMPL recalculou a taxa de erro residual comunicada para 38 programas e a DG REGIO para 49 programas unicamente com base nas análises documentais.

Tal como explicado anteriormente, a Comissão só efetuou o seu cálculo do risco máximo para os programas sujeitos a uma análise documental.

Terceiro travessão: Conforme indicado na estratégia de auditoria da Comissão, o trabalho de auditoria centra-se nas autoridades de auditoria que não inspiram ainda um grau de confiança suficiente à Comissão, que foram objeto de uma análise limitada até à data ou que se deparam com o surgimento de novos riscos. Além disso, também é necessária a auditoria de um determinado número de outras autoridades de auditoria consideradas como comportando menos riscos ao longo do tempo. A nova Direção de Auditoria Conjunta para a Coesão (DAC) assegurará a documentação suficiente do processo de execução dos seus planos de auditoria futuros para garantir que as ligações aos resultados da avaliação dos riscos, bem como outros critérios tidos em conta, são divulgados e explicados de modo claro.

Quarto travessão: Em conformidade com o quadro regulamentar para 2014-2020, os Estados-Membros certificam as despesas e comunicam os resultados dos seus controlos e auditorias nos pacotes de garantia apresentados até 15 de fevereiro de cada ano.

As reservas nos RAA baseiam-se em todas as informações disponíveis aquando da assinatura do RAA, incluindo as avaliações do impacto de deficiências anteriormente constatadas nas últimas taxas de erro comunicadas e pareceres de auditoria.

Por exemplo, no seu RAA de 2020, a DG EMPL afirma que quatro reservas se baseiam em deficiências ou dúvidas quanto à fiabilidade das taxas de erro comunicadas em anos anteriores e que ainda não foram corrigidas. Em caso de dúvida, ou quando são identificados riscos, a Comissão

aplica uma abordagem prudente às informações que divulga no RAA, estima o nível de risco para os programas em causa a uma taxa fixa e, sempre que necessário, formula reservas adicionais.

A verificação da legalidade e regularidade das despesas é um exercício contínuo que tem lugar durante o período previsto no regulamento para a realização de auditorias, ao passo que o RAA fornece um resumo da situação num determinado momento (abril) relativamente às despesas pertinentes incorridas no ano de referência (requisito do Regulamento Financeiro). Aquando da assinatura do RAA, a Comissão não pode antecipar os resultados de auditorias efetuadas depois dessa data. Por conseguinte, continuará o seu trabalho de avaliação e de auditoria para confirmar ou recalcular as taxas de erro comunicadas (que ainda não sejam consideradas finais) e, sempre que pertinente, solicitará quaisquer aplicações de correções financeiras adicionais necessárias. Tal será comunicado com total transparência nos próximos RAA.

5.62 A Comissão remete para os seus RAA de 2021, em que explica mais pormenorizadamente a sua metodologia sobre a forma como os riscos máximos são calculados com base numa análise documental sistemática para cada programa, bem como em auditorias de conformidade baseadas nos riscos para confirmar e/ou ajustar as taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria, e mediante a aplicação de uma abordagem prudente e conservadora através de taxas suplementares ou fixas para cobrir potenciais riscos adicionais (ver a nota de rodapé 51 do RAA da DG REGIO e a nota de rodapé 73 do RAA da DG EMPL). No que se refere aos programas auditados em exercícios contabilísticos anteriores, a Comissão sublinha que é dado o seguimento devido a todas as suas auditorias e recomendações conexas junto das autoridades responsáveis pelos programas e que não podem ser encerradas até que sejam aplicadas de modo efetivo todas as medidas corretivas solicitadas, de modo a atenuar adequadamente os riscos e a pôr termo à ocorrência das questões identificadas durante estas auditorias. A Comissão considera que esta abordagem não só constitui uma fonte de garantia eficiente e razoável, como também salvaguarda a relação custo-eficácia dos controlos efetuados sob a sua responsabilidade.

5.63 – 5.64 Além das suas auditorias de conformidade, a Comissão realiza igualmente missões de averiguação e análises documentais que a podem levar a ajustar as taxas de erro residual superiores a 2 % em determinados casos. A Comissão efetua ainda outros tipos de auditorias (por exemplo, auditorias temáticas ou auditorias de sistemas a nível das autoridades de gestão ou dos organismos intermediários).

Em 2021, as auditorias de conformidade da Comissão foram, na sua maioria, auditorias baseadas nos riscos. Por conseguinte, a Comissão considera que os seus resultados de auditoria, conforme comunicados pelo TCE no presente ponto, demonstram a pertinência da sua avaliação dos riscos. Além disso, com a criação da Direção de Auditoria Conjunta para a Coesão, só é realizada uma única auditoria dos programas plurifundos ou das regiões com dois programas monofundos. No passado, estas auditorias foram contadas duas vezes (uma para cada direção-geral), pelo que não é possível comparar na íntegra o número de auditorias com o dos anos anteriores.

A Comissão valida as suas constatações de auditoria com as autoridades de auditoria no âmbito de um procedimento contraditório, conforme estabelecido na base jurídica, e acompanha as conclusões finais das suas auditorias com vista a identificar as causas profundas dos erros adicionais que detetou e a melhorar a capacidade de deteção das autoridades de auditoria em causa.

Nos respetivos RAA da DG REGIO e da DG EMPL, a Comissão apontou insuficiências graves no trabalho de 15 autoridades de auditoria ou dos seus organismos de controlo. Para avaliar a eficácia e a fiabilidade do trabalho de uma autoridade de auditoria, a Comissão analisa muitos aspetos, sendo a taxa de erro apenas um deles. Em diversos casos, os erros adicionais que deteta são mais pontuais e, apesar de poderem ter um possível impacto extrapolado significativo sobre a taxa de erro, estes não indicam uma insuficiência sistémica a nível da autoridade de auditoria.

5.64 Em 2021, as auditorias efetuadas pela DG REGIO incluíram 18 auditorias de conformidade, 15 missões de averiguação e 13 auditorias temáticas, das quais quatro em matéria de conflito de interesses.

As auditorias da DG EMPL abrangeram 17 auditorias de conformidade, quatro missões de averiguação, três auditorias temáticas, duas auditorias no Reino Unido e seis auditorias em matéria de fiabilidade dos indicadores de desempenho.

Nos relatórios anuais de atividades não há qualquer referência ao procedimento de salvaguarda do Estado de direito em curso contra a Hungria

5.65 O relatório anual de atividades de 2021 da DG BUDG remete extensamente para o regime geral de condicionalidade, em especial a secção «Objetivo específico 5.2: Reforçar a proteção do orçamento da UE contra os riscos financeiros, incluindo através do EDES, as deficiências generalizadas quanto ao Estado de direito nos Estados-Membros mediante a concretização de uma maior transparência, partilha de conhecimentos e obrigação de prestar contas por meio de um diálogo regular entre todas as partes interessadas envolvidas». Tal é complementado pelos resultados comunicados para o final de 2021/início de 2022 constantes do anexo 2 do relatório anual de atividades de 2021 da DG BUDG na rubrica «Liderar a aplicação e a execução do novo Regulamento Condicionalidade para a proteção do orçamento da UE». O Regulamento Condicionalidade é um instrumento horizontal que prevê que devem ser adotadas medidas adequadas sempre que se determine que as violações dos princípios do Estado de direito afetam ou são seriamente suscetíveis de afetar, de forma suficientemente direta, a boa gestão financeira do orçamento da União ou a proteção dos interesses financeiros da União. O Regulamento Condicionalidade é aplicável se nenhum outro procedimento ao abrigo do direito da União permitir proteger mais eficazmente o orçamento da União.

Cabe ao Conselho (deliberando por maioria qualificada) adotar medidas (que podem incluir a suspensão das autorizações, a suspensão dos pagamentos, etc., em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento Condicionalidade) com base numa proposta da Comissão. Por conseguinte, as medidas adotadas não são da responsabilidade de qualquer gestor orçamental delegado específico e são comunicadas a nível institucional no RAGE.

Dado que a Comissão tem a obrigação de respeitar plenamente a natureza contraditória do procedimento ao abrigo do Regulamento Condicionalidade, não pode antecipar a decisão que o Conselho acabará por tomar se propuser medidas.

No entanto, o gestor orçamental delegado terá em conta na sua avaliação dos riscos os elementos pertinentes que possam surgir no contexto do procedimento ao abrigo do Regulamento Condicionalidade e sobre os quais tem a possibilidade de agir nos termos da base jurídica setorial.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

5.66 O nível de erro estimado pelo TCE permaneceu estável em comparação com os anos anteriores. A Comissão dará seguimento a todos os erros detetados pelo TCE e solicitará a aplicação de correções financeiras adicionais quando tal seja adequado e juridicamente possível.

As estimativas do nível de erro indicadas nos RAA de 2021 da DG REGIO e da DG EMPL resultam de uma análise circunstanciada da situação de cada programa.

A Comissão observa que os valores máximos da sua estimativa de erro para a rubrica 2 / sub-rubrica 2-A do QFP (2,3 %/2,5 %), considerados no RAGE para o cálculo do risco global da Comissão no momento do pagamento, se situam dentro do intervalo do nível de erro estimado pelo TCE.

A Comissão considera que, no caso das duas operações identificadas pelo TCE em relação a um programa de 2007-2013, a imposição de correções financeiras não tem base jurídica.

A Comissão observa ainda que mais de um terço da estimativa da taxa de erro do TCE diz unicamente respeito a um programa a nível nacional e reflete uma questão muito específica. Considera que os projetos conexos eram elegíveis, mas que não deveriam ter sido reembolsados todos os custos.

5.68 O objetivo do atual modelo de garantia no âmbito da política de coesão é ter, anualmente, uma taxa de erro residual inferior a 2 % para cada programa individual. Se tal não for o caso, a Comissão dispõe dos instrumentos para detetar os programas individuais em causa e aplicar as correções financeiras adicionais necessárias, sempre que se confirme que os erros residuais individuais são superiores a 2 %.

5.69 As verificações de gestão são a primeira linha de defesa contra os erros e devem ser mais eficazes na prevenção e deteção de erros, em primeira instância, para vários programas. A Comissão informa sobre a eficácia do funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo nos RAA da DG REGIO e da DG EMPL (páginas 39 e 59, respetivamente) e concluiu que os sistemas de gestão e de controlo tinham melhorado ao longo do tempo e que, na atualidade, funcionam bem ou suficientemente bem para 90 % dos programas.

5.70 A Comissão considera que, de um modo geral, se pode confiar no trabalho das autoridades de auditoria e dos seus organismos de controlo, à exceção de alguns casos indicados nos RAA.

Nalguns casos, os erros adicionais detetados são pontuais e não indicam uma insuficiência sistémica a nível da autoridade de auditoria.

Além disso, em conformidade com os requisitos legais, em dois casos as autoridades de auditoria calcularam taxas de erro residuais, incluindo adiantamentos aos instrumentos financeiros. Para estes casos, a Comissão indica nos RAA uma taxa de erro superior a 2 % sem tais adiantamentos para efeitos do ICD em matéria de legalidade e regularidade, mas não pode impor a aplicação de correções financeiras adicionais.

Para outro pacote de garantia com uma taxa de erro residual global recalculada pelo TCE acima de 2 %, a aplicação de correções adicionais não tem base jurídica. Por conseguinte, a Comissão considera que a taxa de erro residual global permanece abaixo dos 2 % neste caso.

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.

5.71 A Comissão estabelece procedimentos de auditoria para obter garantias razoáveis para cada programa em que as taxas de erro comunicadas anualmente pelas diferentes autoridades de auditoria são aceitáveis ou se existem indícios ou provas de que subsistem níveis significativos de erros.

O facto de uma taxa de erro residual ser superior a 2 % num determinado ano, não obstante a autoridade de auditoria ter comunicado uma taxa inferior a 2 %, não indica necessariamente uma

deficiência grave ou sistemática no trabalho da autoridade de auditoria. Os erros individuais que não foram detetados, por vezes complexos, podem nem sempre ser representativos do trabalho realizado pela autoridade de auditoria e podem dever-se a diferentes interpretações da legislação aplicável (ver também a resposta da Comissão ao ponto 5.70).

Ademais, a Comissão avalia o trabalho das autoridades de auditoria tendo em conta diferentes parâmetros, incluindo os resultados das auditorias de sistemas, além das taxas de erro recalculadas.

5.72 No RAGE, a Comissão utiliza os riscos no momento do pagamento divulgados pelas direções-gerais nos seus RAA, que foram submetidos a uma análise da qualidade rigorosa e estruturada.

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 erros, e tendo também em conta 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 os domínios em que são necessárias melhorias.

A Comissão observa que as suas estimativas se situam dentro dos intervalos estimados pelo TCE. Considera que as suas avaliações pormenorizadas conduzem a uma estimativa das taxas de erro que reflete de forma justa a realidade da situação no terreno para cada programa e, cumulativamente, para todos os programas.

5.73 O relatório anual de atividades de 2021 da DG BUDG remete extensamente para o regime geral de condicionalidade, em especial a secção «Objetivo específico 5.2: Reforçar a proteção do orçamento da UE contra os riscos financeiros, incluindo através do EDES, as deficiências generalizadas quanto ao Estado de direito nos Estados-Membros mediante a concretização de uma maior transparência, partilha de conhecimentos e obrigação de prestar contas por meio de um diálogo regular entre todas as partes interessadas envolvidas». Tal é complementado pelos resultados comunicados para o final de 2021/início de 2022 constantes do anexo 2 do relatório anual de atividades de 2021 da DG BUDG na rubrica «Liderar a aplicação e a execução do novo Regulamento Condicionalidade para a proteção do orçamento da UE». O Regulamento Condicionalidade é um instrumento horizontal que prevê que devem ser adotadas medidas adequadas sempre que se determine que as violações dos princípios do Estado de direito afetam ou são seriamente suscetíveis de afetar, de forma suficientemente direta, a boa gestão financeira do orçamento da União ou a proteção dos interesses financeiros da União. O Regulamento Condicionalidade é aplicável se nenhum outro procedimento ao abrigo do direito da União permitir proteger mais eficazmente o orçamento da União.

Cabe ao Conselho (deliberando por maioria qualificada) adotar medidas (que podem incluir a suspensão das autorizações, a suspensão dos pagamentos, etc., em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento Condicionalidade) com base numa proposta da Comissão. Por conseguinte, as medidas adotadas não são da responsabilidade de qualquer gestor orçamental delegado específico e são comunicadas a nível institucional no RAGE.

Dado que a Comissão tem a obrigação de respeitar plenamente a natureza contraditória do procedimento ao abrigo do Regulamento Condicionalidade, não pode antecipar a decisão que o Conselho acabará por tomar se propuser medidas.

No entanto, o gestor orçamental delegado terá em conta na sua avaliação dos riscos os elementos pertinentes que possam surgir no contexto do procedimento ao abrigo do Regulamento Condicionalidade e sobre os quais tem a possibilidade de agir nos termos da base jurídica setorial.

5.74 Em todos os acordos prévios de aquisição, a Comissão tem o direito de efetuar controlos e inspeções no local até cinco anos após o pagamento final. Tendo em conta a atual pandemia, as verificações serão efetuadas oportunamente. Ver igualmente a resposta da Comissão à caixa 5.7.

Recomendações

5.75 – 5.77 A Comissão dá um seguimento rigoroso às recomendações do TCE que aceitou com vista à sua aplicação dentro do prazo acordado. Para a recomendação 6.1 constante do relatório anual de 2018 do TCE, a Comissão é de opinião que deu seguimento à recomendação, tendo também em conta o artigo 40.º revisto do RDC 2014-2020 que estabelece um novo modelo de garantia para os programas da Iniciativa PME.

Recomendação 5.1 – Método utilizado para reembolsar os beneficiários quando são aplicadas OCS para determinar a contribuição da UE para o programa

A Comissão aceita esta recomendação, em especial no que diz respeito ao programa irlandês auditado pelo TCE.

Recomendação 5.2 – Contribuição dos sistemas nacionais para os objetivos do FSE

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão considera que as operações auditadas pelo TCE contribuíram para os objetivos do programa, não obstante o facto de terem sido identificados alguns participantes inelegíveis. A Comissão analisará com o Estado-Membro formas alternativas de executar o programa IEJ auditado no âmbito do FSE para o próximo período de programação.

Recomendação 5.3 – Verificação da situação dos jovens NEET pelas autoridades responsáveis pelos programas

A Comissão aceita a recomendação.

Deve verificar-se a situação dos jovens NEET participantes com base em fontes fiáveis e verificadas, tanto quanto possível e viável, tendo em conta o facto de que o artigo 16.º do Regulamento FSE não estabelece qualquer definição de pessoa que não trabalha, não estuda nem segue qualquer formação. Por conseguinte, cabe aos Estados-Membros decidir sobre quando verificar a elegibilidade dos participantes, bem como se os critérios são preenchidos.

A Comissão também está ciente das dificuldades encontradas por muitos organismos de execução ou beneficiários do FSE/IEJ para aceder aos dados confidenciais associados, por exemplo, à ausência de experiência profissional dos participantes.

Por este motivo, o RDC 2021-2027 já não se refere aos jovens NEET como critério de elegibilidade, mas como grupo-alvo, referindo-se, por consequência, apenas aos «jovens», sem determinar quaisquer regras relativas à definição do grupo-alvo que é deixada ao critério dos Estados-Membros.

Recomendação 5.4 – Cumprimento, pelos fabricantes, dos acordos prévios de aquisição para vacinas contra a COVID-19

A Comissão aceita a recomendação.

Em todos os acordos prévios de aquisição, a Comissão tem o direito de efetuar controlos e inspeções no local até cinco anos após o pagamento final.

Embora a Comissão esteja empenhada em assegurar o cumprimento dos termos dos acordos prévios de aquisição pelos fabricantes de vacinas contra a COVID-19, tenciona efetuar verificações com base numa avaliação dos riscos.

A avaliação dos riscos terá em conta se o fabricante obteve uma autorização condicional de introdução no mercado para a sua vacina contra a COVID-19 e se conseguiu entregar as vacinas aos Estados-Membros, bem como se se recorreu ao orçamento da União para o financiamento antecipado.

Tendo em conta a atual pandemia, os controlos serão efetuados oportunamente. Podem esperar-se os primeiros resultados até ao final de 2024 e a sua conclusão efetiva até dezembro de 2025.

Recomendação 5.5 – Pista de auditoria para a amostragem pelas autoridades de auditoria

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão recordará às autoridades de auditoria a necessidade de fornecerem explicações adequadas sobre os seus procedimentos de amostragem e de assegurarem uma pista de auditoria apropriada.

Recomendação 5.6 – Estado de direito

A Comissão não aceita a recomendação.

A Comissão continuará a referir-se aos procedimentos de condicionalidade geral apenas no RAGE e no RAA da DG BUDG. O regime geral de condicionalidade ou a proteção do orçamento da União diz respeito à totalidade do orçamento da UE e não apenas aos programas ou domínios de intervenção específicos, conforme referido nos relatórios das empresas. Além disso, a Comissão e o seu gestor orçamental delegado não podem antecipar as decisões futuras do Conselho, que é a instituição responsável pela adoção das medidas pertinentes.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CAPÍTULO 6 – RECURSOS NATURAIS E AMBIENTE»

INTRODUÇÃO ÀS RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.1 **A Comissão congratula-se com o nível de erro estimado de 1,8 % comunicado pelo TCE para o domínio de intervenção «Recursos naturais e ambiente», que se situa abaixo do limiar de materialidade** e está em consonância com a própria avaliação da Comissão do risco no momento do pagamento. A Comissão congratula-se igualmente por verificar que os **pagamentos diretos** efetuados no âmbito da política agrícola comum (PAC) **continuam a não apresentar um nível de erros significativo**, confirmando assim o importante papel desempenhado pelo Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC), incluindo o Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (SIPA), na prevenção e redução do nível de erro.

A PAC é uma política verdadeiramente europeia, na medida em que os Estados-Membros agregam recursos para aplicar uma política comum única com um orçamento europeu único. Com 6,6 milhões de beneficiários, as despesas da PAC são executadas em regime de gestão partilhada através de um sistema de gestão e de controlo abrangente, concebido para assegurar a legalidade e a regularidade das operações subjacentes ao nível dos beneficiários finais.

O **modelo de garantia da PAC sólido** inclui os controlos de primeiro nível efetuados pelos organismos pagadores, o trabalho de auditoria realizado pelos organismos de certificação independentes e o trabalho da própria Comissão através do apuramento de contas.

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que os sistemas dos **organismos pagadores** são, de um modo geral, fiáveis e fornecem um cálculo correto do montante da ajuda, o que está em consonância com a análise da própria Comissão.

A **medida de desenvolvimento rural 21** foi criada para prestar apoio de fácil acesso em caso de crise às pessoas mais afetadas, sendo tão simples quanto possível para os beneficiários e para a gestão. A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que, em geral, as condições de apoio foram respeitadas.

Os **controlos por monitorização** são um método de controlo definido no âmbito do atual quadro jurídico da UE. A partir de 2023, o sistema de vigilância de superfícies obrigatório abrangerá as intervenções «superfícies» em todos os Estados-Membros com o objetivo de medir o desempenho das políticas centradas nas atividades agrícolas. Uma vez que as medidas de desenvolvimento rural, em particular, são suscetíveis de conter condições de elegibilidade que não são monitorizáveis a partir dos dados dos satélites Sentinel, a proposta da Comissão relativa à criação de um futuro sistema de vigilância de superfícies nos Estados-Membros também prevê a utilização de dados que não os dos satélites Sentinel.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

6.14 A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE do erro no capítulo relativo aos recursos naturais e constata com satisfação que a taxa de erro do TCE é inferior ao limiar de materialidade de 2 % e permanece estreitamente coerente com a sua própria estimativa (1,8 %) para as

despesas da PAC, conforme consta do RAGE da Comissão e do relatório anual de atividades (RAA) da DG AGRI.

Caixa 1 – Um organismo pagador não utilizou informações disponíveis ao verificar os custos declarados por um beneficiário

Em 2016, com vista a garantir uma aplicação segura da medida de promoção no setor vinícola, a DG AGRI emitiu orientações[1] sobre os programas de apoio nacionais no setor vinícola, nomeadamente sobre a medida de promoção. Além disso, em 2021, a DG AGRI emitiu uma nota aos delegados dos Estados-Membros sobre os problemas técnicos detetados no setor vinícola e sobre a promoção em países terceiros. Tal deverá contribuir para atenuar os riscos na execução da medida de promoção no setor vinícola.

Em relação a esta operação específica, a Comissão assegurará o seguimento para garantir a correção de quaisquer pagamentos indevidos.

Pagamentos diretos

6.18 A Comissão constata com satisfação que, das 84 operações testadas, o TCE só detetou três pequenas sobredeclarações, todas inferiores a 5 %.

6.20 A Comissão congratula-se com a avaliação positiva do TCE do papel do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC), incluindo o Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (SIPA). A Comissão considera o SIGC, incluindo o SIPA, eficiente na prevenção e redução do nível de erro.

Despesas relacionadas com superfícies/animais ao abrigo do desenvolvimento rural

6.23 A Comissão salienta que os dois erros mencionados referentes aos dados inexatos relativos aos beneficiários registados na sua base de dados «animais», que ocorreram ambos no mesmo organismo pagador, não se deveram a declarações incorretas pelos beneficiários, mas a um problema técnico na base de dados «animais», que afetou as declarações de um número limitado de beneficiários. O organismo pagador em causa iniciou procedimentos para identificar todos os beneficiários afetados e recuperar os montantes indevidos. A questão técnica foi resolvida para o exercício de 2022.

Projetos de investimento

6.25 A Comissão não concorda com a avaliação do TCE em duas operações.

Controlos por monitorização

6.28 Os controlos por monitorização são um método de controlo definido no quadro jurídico da UE que assenta em visitas no terreno (para os critérios de elegibilidade, os compromissos e as obrigações não monitorizáveis) e na utilização de novas tecnologias (para os critérios de elegibilidade, os compromissos e as obrigações monitorizáveis) como uma alternativa aos métodos de controlo tradicionais dos regimes e medidas de ajuda «superfícies».

[1] Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/wine-guidelines-national-support-programmes-2016-16-12_en.pdf.

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.

Em 2021, dez Estados-Membros e quase 30 organismos pagadores optaram pelos controlos por monitorização.

6.29 Sempre que as condições de elegibilidade das ajudas «superfícies» possam ser consideradas «monitorizáveis» a partir dos dados dos satélites Sentinel (ou outros dados de valor, pelo menos, equivalente), o método dos controlos por monitorização utiliza processos automatizados para verificar o cumprimento. Os resultados não conclusivos são acompanhados de procedimentos semiautomáticos. Nos casos em que as condições de elegibilidade das ajudas «superfícies» não são, *a priori*, «monitorizáveis» a partir dos dados dos satélites Sentinel, devem ser realizadas visitas no terreno a uma amostra de beneficiários. Por conseguinte, a vantagem do método dos controlos por monitorização em relação aos métodos de controlo tradicionais é mais elevada quando se podem monitorizar todas as condições de elegibilidade. No entanto, as medidas de desenvolvimento rural, em particular, contêm frequentemente condições de elegibilidade que não são monitorizáveis a partir dos dados dos satélites Sentinel. Para resolver esta questão, a proposta da Comissão relativa à criação de um futuro sistema de vigilância de superfícies nos Estados-Membros também prevê a utilização de dados que não os dos satélites Sentinel, como fotografias com geomarcação.

6.30 Em 2021, a adoção do método dos controlos por monitorização nos Estados-Membros duplicou em relação à de 2020, excedendo assim o marco intermédio da Comissão de abranger 10 % da superfície agrícola utilizada até 2022.

6.31 A Comissão chama a atenção para o facto de, a partir de 2023, os Estados-Membros poderem conceber os seus sistemas de gestão, de controlo e sanções em conformidade com os requisitos básicos da União estabelecidos no Regulamento (UE) n.º 2116/2022. A partir de 2023, o sistema de vigilância de superfícies obrigatório abrangerá as intervenções «superfícies» em todos os Estados-Membros com o objetivo de medir o desempenho das políticas. Esta utilização obrigatória dos dados dos satélites Sentinel do Copernicus na próxima PAC é introduzida para garantir a fiabilidade dos relatórios anuais do desempenho dos Estados-Membros. Os Estados-Membros também podem utilizar as informações subjacentes que o sistema de vigilância de superfícies fornecerá para prevenir erros, detetar irregularidades e reduzir assim os riscos para os Fundos.

6.35 Já desde 2018 que a Comissão incentiva a adoção do método dos controlos por monitorização. A Comissão, além de fornecer acesso gratuito aos Serviços de Acesso a Dados e Informações (DIAS) do Copernicus para efeitos de acompanhamento da PAC, elaborou documentos de orientação e está a facilitar a aprendizagem mútua e o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros, por exemplo, através da organização de reuniões específicas em que os Estados-Membros que já utilizam os controlos por monitorização fornecem informações e partilham experiências com base na sua aplicação efetiva. Além disso, a Comissão apoia os Estados-Membros através de ações de formação, documentação e soluções informáticas no âmbito do seu esforço de sensibilização para os controlos por monitorização, que visa superar os obstáculos técnicos detetados ou efetivos na utilização dos dados dos satélites Sentinel para o acompanhamento da PAC.

Consequentemente, em 2021, a adoção do método dos controlos por monitorização nos Estados-Membros duplicou em relação à de 2020, excedendo assim o marco intermédio da Comissão de abranger 10 % da superfície agrícola utilizada até 2022.

Controlos de coerência dos dados relativos aos pagamentos e das estatísticas de controlo dos Estados-Membros

6.37 A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que os sistemas dos organismos pagadores são, de um modo geral, fiáveis e fornecem um cálculo correto do montante da ajuda. A Comissão efetua a sua própria análise sob a forma de análises anuais da qualidade dos dados relativos aos pagamentos e de controlo fornecidos pelo organismo pagador, bem como auditorias de integridade dos dados relativos aos sistemas de informação dos organismos pagadores, que atestam a avaliação do TCE.

Medida de desenvolvimento rural M21

6.39 A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que, em geral, as condições de apoio foram respeitadas. A ideia era criar regimes tão simples quanto possível para os beneficiários e as entidades gestoras, em consonância com o objetivo e o propósito da medida de prestar apoio de fácil acesso em caso de crise às pessoas mais afetadas.

A medida M21, uma medida não integrada no SIGC, assegura pagamentos de montante fixo geralmente não associados ao número de hectares ou de animais. Em conformidade com os regulamentos, não é, por conseguinte, abrangida pelas regras do SIGC nem é necessário ser aplicada utilizando o sistema SIGC.

A Comissão salienta ainda que o TCE não identificou quaisquer pagamentos indevidos em nenhuma das sete operações efetuadas ao abrigo da medida M21 auditada para efeitos da DAS.

6.40 A medida M21 não está integrada no SIGC nem é, em conformidade com os regulamentos, abrangida pelas regras do SIGC. Por conseguinte, não é necessário utilizar o sistema SIGC para a aplicar. Ao invés, os Estados-Membros decidem sobre os sistemas administrativos a utilizar para a aplicação da medida.

Caixa 4 – Exemplos de beneficiários que não cumprem os critérios da medida M21

No caso do programa de desenvolvimento rural romeno, se as categorias de beneficiários mencionadas fossem «agricultores ativos», estes tinham o direito de beneficiar da ajuda. Não foram impostos critérios de seleção ao abrigo da medida.

RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES E OUTROS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

6.42 No sétimo ano de emissão de um parecer sobre a legalidade e a regularidade das despesas, os relatórios dos organismos de certificação contêm informações substanciais e valiosas sobre a legalidade e a regularidade das despesas que foram examinadas em pormenor pelos auditores da DG AGRI e tidas em conta na sua avaliação dos ajustamentos a aplicar às taxas de erro comunicadas pelos organismos pagadores. Os organismos de certificação atingiram um nível em que apresentam resultados sólidos e substanciais sobre a legalidade e a regularidade das despesas para todas as populações. Com base no trabalho substancial realizado pelos organismos de certificação e no número crescente de constatações, a DG AGRI baseou-se nos resultados do trabalho dos organismos de certificação em matéria de legalidade e regularidade. Além disso, com

base nas orientações revistas em que a taxa de incumprimento dos organismos de certificação podia ser diretamente comparada com as estatísticas de controlo dos organismos pagadores, os resultados dos organismos de certificação serviram de base para o cálculo, pela DG AGRI, da taxa de erro ajustada para o exercício financeiro de 2021.

6.44 A Comissão observa ainda que, em resultado de todas as medidas corretivas adotadas no âmbito da PAC (estimadas em 1,5 %), o montante final estimado em risco (risco no momento do encerramento) para a PAC em 2021 é estimado em 0,3 % (consultar o RAA de 2021, p. 90).

6.46 A Comissão observa que o risco no momento do pagamento para a rubrica «Recursos naturais e ambiente» apresentado no seu RAGE está ao mesmo nível que o nível de erro estimado de 1,8 % comunicado pelo TCE, que é inferior ao limiar de materialidade de 2 %.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusão

6.47 A Comissão congratula-se com o facto de o nível de erro estimado pelo TCE para este capítulo, ou seja, 1,8 %, ser inferior ao limiar de materialidade (2,0 %) e ser o mesmo nível que o risco no momento do pagamento estimado pela Comissão para esta rubrica no RAGE.

Seguimento dado às recomendações formuladas no relatório anual de 2019

6.49 A Comissão faz referência às conclusões e às suas respostas constantes do Relatório Especial 14/2022 do TCE intitulado «Resposta da Comissão à fraude na Política Agrícola Comum — É tempo de cultivar soluções». A Comissão tomou medidas para abordar as questões identificadas e atualizará a análise do risco de fraude em consonância com a nova PAC.

6.50 Ver a resposta da Comissão ao ponto 6.49.

A Comissão fará o necessário para aplicar as recomendações formuladas no Relatório Especial 14/2022.

Recomendações

Recomendação 6.1 – Apoiar a utilização de novas tecnologias na prevenção de erros nos pagamentos efetuados no âmbito da PAC

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão criará um fórum para facilitar a partilha de boas práticas em matéria de utilização de novas tecnologias.

A partir de 2023, o sistema de vigilância de superfícies obrigatório abrangerá as intervenções «superfícies» em todos os Estados-Membros com o objetivo de medir o desempenho das políticas centradas nas atividades agrícolas. A função do sistema de vigilância de superfícies é identificar os casos em que as condições de elegibilidade não são cumpridas. Para esses casos, os Estados-Membros devem dar ao beneficiário a oportunidade de corrigir a situação.

Recomendação 6.2 – Controlos dos pagamentos da medida M21

A Comissão aceita a recomendação.

Atendendo à urgência da situação, a medida M21 foi adotada e aplicada pelas entidades gestoras em tempo recorde. O TCE conclui que, em geral, as condições de apoio estabelecidas no regulamento foram respeitadas e só identificou um número limitado de casos em que os beneficiários que não cumpriam os critérios de apoio receberam fundos. A medida está sujeita a auditorias pela Comissão, bem como ao sistema de acompanhamento e avaliação do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), e a Comissão encorajará os Estados-Membros a incluir esta medida nas suas avaliações *ex post* da PAC.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CAPÍTULO 7 — MIGRAÇÃO E GESTÃO DAS FRONTEIRAS, SEGURANÇA E DEFESA»

INTRODUÇÃO ÀS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão congratula-se com as observações do Tribunal e compromete-se a intervir nos domínios em que tenha sido identificada a necessidade de introduzir melhorias a fim de, futuramente, reduzir o número de erros.

Não obstante os casos referidos, a estratégia de controlo adotada pela Comissão no que respeita à prestação de ajuda de emergência funciona de forma satisfatória. A Comissão terá em conta as recomendações do Tribunal, chamando embora a atenção para o contexto particularmente difícil em que decorrem as ações de emergência.

A gestão da maior parte dos financiamentos do FAMI e do FSI para 2014-2020 é partilhada com os Estados-Membros (e com os países associados a Schengen). A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal ter reconhecido que, apesar de algumas lacunas já identificadas pela Comissão, as autoridades de auditoria já haviam desenvolvido e seguido procedimentos pormenorizados de qualidade adequada para comunicar os resultados do trabalho por elas efetuado, tendo utilizado listas de verificação para fundamentar as suas conclusões.

7.8 Na sequência do fluxo migratório da Ucrânia para a União causado pela invasão deste país em 24 de fevereiro de 2022, o Regulamento (CE) n.º 2022/585, de 6 de abril de 2022 prorrogou o período de execução dos fundos para 2014-2020 até 30 de junho de 2024, proporcionando assim aos Estados-Membros uma maior flexibilidade para utilizarem os fundos remanescentes.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

7.10 A Comissão considera que, num dos casos referidos, a Comissão não cometeu qualquer tipo de erro.

Reconhece que, em 2020, houve efetivamente um erro numa das agências, mas considera que esse erro não afetou o pagamento da Comissão, auditado em 2021, no que respeita ao apuramento do pré-financiamento da contribuição da UE para essa agência. O erro ocorreu a nível da agência pela qual o gestor orçamental é responsável. A Comissão recorda que paga uma contribuição compensatória à agência, com base na sua conta de resultados. A Comissão não tinha outra opção senão liquidar o pré-financiamento relacionado com a contribuição da UE, uma vez que estavam reunidas todas as condições legais para proceder ao apuramento.

Caixa 7.1 Exemplos de erros

Aquisição de tipos de veículos não elegíveis

No que se refere ao apuramento das contas do exercício de 2021, na sequência da auditoria efetuada pelo Tribunal a Comissão tomou medidas cautelares, retendo 10 % das contas anuais através de um apuramento parcial, tal como indicado no Relatório Anual de Atividades de 2021. A Comissão lançará um procedimento de apuramento da conformidade a fim de determinar o risco financeiro para as contas anteriores e o montante da correção financeira líquida a aplicar.

Inelegibilidade das despesas de alojamento declaradas

A ação foi levada a cabo no contexto de uma situação de emergência na aceção do ato de base do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI). O projeto foi executado num contexto excecional, caracterizado por um aumento constante do número de requerentes de asilo. Esta situação de emergência resultou da falta de capacidade para satisfazer a procura e do risco de incumprimento das obrigações legais nacionais no sentido de proporcionar condições materiais de acolhimento aos requerentes de asilo.

A Comissão reconhece que a ausência de documentos não permitiu ao Tribunal verificar a correta execução do procedimento de contratação. No entanto, tendo em conta as informações fornecidas pelas autoridades irlandesas e o certificado de auditoria, que se deveria basear em todas as provas documentais, a Comissão considera que o procedimento foi corretamente aplicado.

A Comissão considera que o procedimento instituído pelas autoridades irlandesas oferece garantias suficientes de que os critérios de elegibilidade foram cumpridos.

O Gabinete Irlandês de Proteção Internacional (Irish International Protection Office) determina em que hotéis os hóspedes são alojados. Existem procedimentos internos para analisar os pedidos de proteção internacional e a afetação dos requerentes aos diferentes alojamentos.

A prestação de serviços, alojamento e refeições não é posta em causa e a Comissão está satisfeita com os resultados operacionais deste projeto de ajuda de emergência.

Será organizada uma missão à Irlanda a fim de garantir a aplicação de procedimentos adequados que permitam corrigir as lacunas identificadas e a Comissão procederá à determinação do montante a recuperar junto do beneficiário.

ANÁLISE DE ELEMENTOS DOS SISTEMAS DE CONTROLO INTERNO

Trabalho efetuado pelas autoridades de auditoria

7.13 A Comissão toma nota do facto de o Tribunal ter confirmado a qualidade do trabalho realizado pelas autoridades nacionais de auditoria, tal como indicado no RAC (Relatório Anual de Controlo) relativo ao apuramento das contas do exercício financeiro de 2020.

Tal como o Tribunal pôde constatar, a Comissão já havia identificado todas as insuficiências detetadas pelo Tribunal durante as auditorias realizadas no âmbito da DAS 2021 e adotado as medidas de atenuação necessárias no âmbito da decisão de apuramento das contas do exercício financeiro de 2020.

Caixa 7.2 Lacunas nos relatórios anuais de controlo

No que diz respeito ao facto de Malta não ter utilizado uma amostragem aleatória para as auditorias das despesas, a Comissão já havia identificado esta deficiência na análise do RAC relativo ao exercício financeiro de 2020. Na opinião da Comissão, um método de amostragem baseado no risco pode conduzir a uma sobrestimação da taxa de erro global, reduzindo assim os riscos para o orçamento da UE. Na carta de observações enviada à Autoridade de Auditoria em 23.06.2021, a Comissão recordou aos Estados-Membros que a amostra de auditoria deve ser constituída de forma aleatória, em conformidade com o Regulamento Delegado, e que, se a Autoridade de Auditoria considerar necessário cobrir determinados riscos, deverá constituir uma amostra complementar baseada nesses riscos.

No que diz respeito à apresentação das contas provisórias à Autoridade de Auditoria antes de a mesma ter concluído os seus próprios controlos (Malta), a Comissão já havia identificado esta deficiência na análise do RAC para o exercício financeiro de 2020, tendo formulado uma recomendação na carta de apuramento parcial de 14.06.2021 dirigida às autoridades responsáveis e de auditoria maltesas, bem como na carta de retorno de informação enviada à Autoridade de Auditoria em 23.06.2021.

No que diz respeito à ausência de justificação das diferenças entre as contas provisórias e as contas definitivas (Suécia), a Comissão já havia identificado esta lacuna na análise do RAC para o exercício financeiro de 2020, tendo emitido uma recomendação na carta de observações enviada à Autoridade de Auditoria em 03.06.2021 no sentido de incluir, no RAC, todas as informações pertinentes suscetíveis de ajudar os serviços da Comissão a conciliar os montantes incluídos nas contas finais com a população auditável (contas provisórias) indicados no quadro 10.2, coluna B.

No que diz respeito ao facto de Malta ter apresentado uma taxa de erro residual inexata, a Comissão já havia identificado esta deficiência na análise do RAC relativo ao exercício financeiro de 2020, tendo procedido ao apuramento parcial e ao subsequente cancelamento do montante de 16 398,70 euros da decisão de apuramento, tal como comunicado ao Estado-Membro por carta de 22.12.2021, garantindo assim uma taxa de erro abaixo do limiar da materialidade.

No que diz respeito aos relatórios incompletos sobre as auditorias das despesas relativas a pagamentos negativos ou a pagamentos para apuramento de adiantamentos declarados nas contas de um ano anterior (Bulgária), a Comissão já havia identificado esta deficiência na análise do RAC para o exercício financeiro de 2020. A Autoridade de Auditoria búlgara forneceu as informações no RAC, mas apresentou-as de forma incorreta. Após esclarecimentos entre a Comissão e a Autoridade de Auditoria durante o apuramento das contas do exercício de 2020, a Comissão pôde chegar às conclusões corretas. Na sua carta de observações de 03.06.2021, a Comissão solicitou à Autoridade de Auditoria que, doravante, apresentasse as informações nos quadros corretos.

7.14 A Comissão considera que algumas lacunas têm um impacto reduzido na garantia por não serem materiais. Sempre que necessário (tal como no caso das lacunas a nível do FSI búlgaro) tomou medidas imediatas para fazer face aos riscos para o orçamento da UE decorrentes do tipo

de lacunas identificadas pelo Tribunal e tomou-as em linha de conta para o apuramento das contas do exercício financeiro de 2021.

Caixa 7.3 Lacunas a nível do trabalho efetuado pelas autoridades de auditoria.

No que diz respeito à verificação do processo de seleção de projetos (Suécia), a Comissão considera que o risco é reduzido, uma vez que a Autoridade de Auditoria sueca havia confirmado que a auditoria do sistema do RC 2 (processo de seleção) para o exercício financeiro de 2019 havia sido realizada sem que tivessem sido identificadas lacunas significativas. Além disso, a lista de controlo normalizada foi rapidamente atualizada de modo a corrigir as lacunas detetadas.

No que diz respeito ao controlo do procedimento de adjudicação de contratos (Bulgária), a Comissão toma nota das conclusões do Tribunal. No que toca ao apuramento das contas do exercício de 2021, a Comissão tomou medidas cautelares, tendo retido 10 % das contas anuais através de um apuramento parcial, tal como indicado no Relatório Anual de Atividades de 2021. A Comissão lançará um procedimento de apuramento da conformidade a fim de determinar o risco financeiro para as contas anteriores e o montante da correção financeira líquida a aplicar.

No que diz respeito aos testes de elegibilidade das despesas na Suécia e na Bulgária, no caso da Suécia a Comissão considera que o risco de despesas inelegíveis é reduzido, uma vez que a Autoridade de Auditoria procedeu aos controlos necessários, apesar de não os ter indicado corretamente na sua documentação. Quanto à verificação do elemento variável, a Autoridade de Auditoria optou por recorrer a uma das bases de dados oficiais e, aparentemente, embora possam existir algumas lacunas, existem apenas pequenas diferenças em relação a outras bases de dados.

No caso da Bulgária, como indicado acima, a Comissão lançará um procedimento de apuramento da conformidade a fim de determinar o risco financeiro para as contas anteriores e o montante da correção financeira líquida a aplicar.

No que diz respeito à pista de auditoria e à documentação insuficiente dos trabalhos e resultados de auditoria,

no caso da Suécia, a Comissão considera que se trata de pequenas lacunas isoladas a nível da documentação de controlos e/ou auditorias específicos. Além disso, estes casos isolados não põem de modo algum em causa o trabalho realizado pelas autoridades de auditoria nem a fiabilidade das suas conclusões.

No caso da Suécia, a Comissão considera que se trata de pequenas lacunas isoladas a nível da documentação de controlos e/ou auditorias específicos.

A fim de evitar este tipo de lacunas e em resposta a constatações anteriores e às recomendações do Tribunal, a DG HOME partilhou com as autoridades de auditoria dos fundos HOME um documento de reflexão sobre as boas práticas em matéria de documentação das auditorias. Este documento foi preparado por um grupo de trabalho composto por representantes dos serviços de auditoria da Comissão para a gestão partilhada e das autoridades de auditoria nacionais dos Estados-Membros, que procurou identificar e desenvolver as melhores práticas em matéria de documentação das auditorias.

RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES E OUTROS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

7.16 A Comissão recorda que a declaração de fiabilidade da Diretora-Geral se baseia na análise de vários elementos de informação provenientes de diversas fontes (autoavaliação, controlos *ex post*, relatórios do SAI e do Tribunal) que garantem a sua fiabilidade.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Recomendações

Recomendação 1 — Pista de auditoria e contratação pública

A Comissão aceita a recomendação, considera que a mesma já está a ser aplicada e continuará a tomar medidas a fim de garantir a sua aplicação integral.

No que respeita aos beneficiários dos fundos para os assuntos internos e às autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela sua execução, a Comissão presta orientação e apoio contínuo no que se refere às regras em matéria de contratação pública e pista de auditoria,

facto que é comprovado pelas medidas adotadas pela Comissão para garantir a aplicação das recomendações formuladas pelo Tribunal em 2018 (no que respeita aos contratos adjudicados em regime de gestão direta e partilhada).

Recomendação 2 — Elegibilidade dos custos dos projetos para ações geridas diretamente pela DG HOME

A Comissão aceita esta recomendação apenas no que se refere à ajuda de emergência, mas não no que toca às ações da União, que já foram reforçadas na sequência da aplicação das recomendações de 2018.

Já existem uma metodologia para a análise dos pedidos finais de pagamento no contexto das ações da União e da ajuda de emergência e listas de verificação específicas. Sempre que necessário serão efetuados controlos *ex-ante* antes da execução dos pagamentos finais.

Na sequência das conclusões do Tribunal, a atual estratégia de controlo para a ajuda de emergência (de dezembro de 2017) continuará a ser desenvolvida e os controlos ex ante da elegibilidade das despesas serão reforçados, conforme adequado, tendo igualmente em conta as atualizações exigidas pelo novo QFP.

Os modelos de convenções de subvenção definem os requisitos para a certificação das demonstrações financeiras e a metodologia de auditoria a aplicar pelos auditores.

O certificado de auditoria é apenas um dos elementos da garantia ex ante da Comissão relativa à execução das ações da União e da ajuda de emergência. Sempre que necessário serão efetuados controlos *ex-ante* antes da execução dos pagamentos finais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CAPÍTULO 8 — VIZINHANÇA E MUNDO»

INTRODUÇÃO ÀS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão congratula-se com as conclusões do TCE no que respeita a este capítulo e está empenhada em aplicar as medidas corretivas adequadas sempre que tal se afigure necessário. A fim de dar resposta a algumas das observações do TCE sobre o estudo da taxa de erro residual efetuado pela DG NEAR, a Comissão fornece esclarecimentos sobre as características do estudo e explica de que forma contribuiu, juntamente com os outros elementos do quadro de controlo interno, para a preparação da declaração de fiabilidade anual.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

Caixa 1 - Despesas não incorridas

DG NEAR:

Uma vez que o montante final a cargo do orçamento da UE só será determinado após receção do relatório final elaborado pelo beneficiário, a Comissão considera que o erro é temporário e que será corrigido após o apuramento final.

DG INTPA:

A situação em que o país se encontrava nesse momento permitia à Delegação da UE, se assim o desejasse, optar por um processo de adjudicação por ajuste direto. O facto de o país ter sido declarado como estando em crise permitiu à Delegação recorrer a procedimentos flexíveis. A Delegação da UE procurou, no entanto, abrir rapidamente o concurso ao maior número possível de empresas, recorrendo a um procedimento por negociação.

Sete destas empresas faziam parte da lista para um contrato-quadro anterior relativo aos setores exigidos pelo contrato. A oitava empresa tinha tido uma experiência semelhante no âmbito de contratos precedentes no setor e foi selecionada após ter apresentado uma manifestação de interesse. Com base nestes factos, a Comissão decidiu que as oito empresas tinham capacidade para participar no procedimento por negociação concorrencial. A Comissão reconhece que esta decisão poderia ter sido mais bem documentada.

8.9 A Comissão congratula-se com as conclusões do TCE no que respeita a este capítulo e está empenhada em aplicar as medidas corretivas adequadas sempre que tal se afigure necessário.

No entanto, no que diz respeito aos casos de incumprimento relacionados com a seleção dos projetos e a aplicação das regras dos contratos públicos, a Comissão considera que os beneficiários aplicaram corretamente as regras pertinentes, em conformidade com as suas próprias regras e procedimentos, tal como previsto nas disposições contratuais do acordo.

Caixa 2 — Condições para o desembolso de parcelas de apoio orçamental

A Comissão considera que as suas orientações em matéria de apoio orçamental são muito claras no que diz respeito aos requisitos relativos às contas bancárias e à taxa de câmbio.

O processo de elaboração das convenções de financiamento será sujeito a um controlo mais apertado, que incluirá a revisão respetiva lista de controlo, a fim de assegurar a sua plena conformidade e alinhamento pelas orientações em vigor em matéria de apoio orçamental.

8.12 Segundo a «abordagem nocional», a Comissão considera que os requisitos da UE em matéria de elegibilidade das despesas foram cumpridos se a ação incluir um montante de despesas elegíveis equivalente ao montante da contribuição da UE, e o montante da contribuição de outros doadores for suficiente para cobrir as despesas consideradas inelegíveis de acordo com essas mesmas regras (artigo 155.º, n.º 5, do Regulamento Financeiro). Isto permite à UE contribuir para ações com vários doadores sem proceder à afetação de fundos (ou seja, ações cofinanciadas conjuntamente). A Comissão não é legalmente obrigada a apresentar um relatório separado sobre a parte dos fundos, confiados aos parceiros de execução, à qual é aplicada a «abordagem nocional».

8.14 A Comissão tem conhecimento dos casos identificados pelo TCE, em que o acesso aos documentos foi disponibilizado em formato apenas de leitura, e continua a chamar a atenção das organizações internacionais das Nações Unidas pertinentes para a necessidade de fornecerem aos auditores todas as informações de que estes necessitam.

A Comissão está a trabalhar em estreita colaboração com as organizações internacionais pertinentes e com o TCE a fim de encontrar soluções aceitáveis para a questão do acesso aos documentos.

A Comissão constatou que três projetos executados por organizações das Nações Unidas haviam limitado o acesso aos documentos. Logo que tomou conhecimento destes casos, o seu pessoal na sede e no terreno reagiu rapidamente, tendo reforçado o diálogo com as organizações das Nações Unidas em causa e as respetivas sedes, a fim de facilitar os trabalhos em curso e acelerar a apresentação de respostas/documentos.

RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES E OUTROS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

Estudo sobre a taxa de erro residual (TER)

8.20 Apesar de não constituir a única fonte de garantia, o estudo sobre a taxa de erro residual (TER) é um elemento importante, que serve de base para a declaração de fiabilidade do Diretor-Geral. A DG NEAR dispõe de um quadro de controlo interno e de uma estratégia de controlo abrangentes que cobrem todo o ciclo de execução. Todos os elementos do quadro de controlo servem de base para a garantia.

8.21 A Comissão recorda que a taxa de subvenção se baseia numa amostra adicional de 64 operações. A taxa de erro obtida a partir dessa amostra fornece informações corroborativas e mais claras sobre a gestão das subvenções e complementa as informações obtidas com base na

amostra principal. A DG NEAR examina as três taxas (principal, «gestão indireta pelos países beneficiários» e subvenções) e tem em conta os resultados de todos os controlos ex post para proceder à avaliação do seu controlo interno, da declaração de fiabilidade do Diretor-Geral e das informações apresentadas no Relatório Anual de Atividades.

8.22 A Comissão considera que o estudo sobre a TER não constitui uma garantia de fiabilidade nem equivale a uma auditoria. O estudo tem um objetivo específico e assenta numa metodologia distinta.

Esse facto é indicado no estudo sobre a TER e no Relatório Anual de Atividades da DG NEAR, que fornece informações completas, verdadeiras e adequadas no que respeita à gestão. A Comissão considera que o estudo não está sujeito a limitações que possam levar a uma subestimação dos erros.

8.23 Os controlos ex post da TER são realizados com base numa amostra (representativa da população) dos contratos encerrados e não em toda a população. Uma das características intrínsecas do estudo é que não abrange os «contratos antigos». A principal razão pela qual a Comissão exclui os contratos antigos é porque considera que as informações resultantes dos controlos ex post desses contratos não contribuem para melhorar o quadro de controlo interno. Isto deve-se ao facto de os contratos que não registaram qualquer atividade operacional durante os 8 anos precedentes nem foram objeto de controlos durante os 5 anos precedentes terem sido executados ao abrigo de regras e disposições regulamentares que, entretanto, deixaram de ser aplicáveis. Além disso, após o termo do período de execução, os beneficiários apenas são obrigados a conservar os documentos comprovativos durante um período de 5 a 8 anos. Este limite de tempo dificultaria a realização de controlos e daria origem a uma série de operações que não contribuiriam para o cálculo das taxas de erro.

8.24 A Comissão observa que o estudo sobre a TER incluiu este tipo de contratos de subvenção na população de amostragem e que, por conseguinte, esses contratos foram sujeitos a controlos ex post. No entanto, em conformidade com um acordo de nível de serviço celebrado entre a DG INTPA e a DG NEAR, não foram incluídos na amostra principal. Na sequência da entrada em vigor, em julho de 2021, do novo acordo de nível de serviço entre as duas Direções-Gerais, esses contratos passarão, a partir da data de publicação do estudo sobre a TER de 2022, a ser incluídos na população de amostragem que serve de base para a amostra principal.

8.25 A Comissão recorda que os contratos de subvenção temáticos representaram cerca de 3 % dos contratos encerrados em 2021 e foram sujeitos aos controlos ex post TER, uma vez que faziam parte da amostra adicional. Segundo a metodologia TER aplicável, que define os critérios relevantes e a fundamentação, os «antigos contratos» (os restantes 17 %) não fazem parte da população TER.

Por estes motivos, a Comissão considera que a não inclusão dos antigos contratos na população de amostragem não constitui uma limitação, mas é antes uma das características específicas do estudo, que consiste em eliminar os dados que não são relevantes para o estudo.

O formato do Relatório Anual de Atividades não se presta facilmente à divulgação de todas as características técnicas do estudo sobre a TER, que são descritas de forma mais pormenorizada na metodologia e no manual TER. No entanto, a fim de responder cabalmente à recomendação do TCE, a DG NEAR divulgará as informações relativas aos «contratos antigos» a partir da data de publicação do próximo Relatório Anual de Atividades.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Seguimento dado às recomendações apresentadas nos relatórios anuais de 2018-2020

8.28 No que diz respeito à recomendação n.º 1 de 2018 e 2020, a Comissão intensificou o diálogo com as organizações internacionais sobre o acesso do TCE aos documentos.

Na reunião de outubro de 2021 do grupo de trabalho FAFA das Nações Unidas, a Comissão salientou a necessidade de este último fornecer ao TCE todos os documentos ou informações necessários para lhe permitir realizar auditorias e fez referência à questão do formato apenas de leitura.

Em outubro de 2021, a Comissão organizou uma reunião técnica com representantes de algumas entidades das Nações Unidas sobre o acesso aos documentos. A ONU comprometeu-se a desenvolver um instrumento e uma abordagem normalizados, a fim de facilitar o trabalho do TCE.

No entanto, algumas organizações internacionais continuaram a proporcionar apenas um acesso limitado aos documentos, disponibilizando-os num formato apenas de leitura, por exemplo.

A Comissão está a trabalhar em estreita colaboração com as organizações internacionais em causa e com o TCE para encontrar soluções aceitáveis para este problema.

Recomendações

Recomendação 1 – Despesas não incorridas antes do pagamento ou do apuramento

A Comissão aceita esta recomendação.

Será publicado um lembrete das instruções em matéria de apuramento, a fim de sensibilizar os gestores orçamentais para esta questão e lhes recordar que, na altura do apuramento, devem dispor de garantias razoáveis de que as despesas comunicadas foram efetivamente incorridas pelo beneficiário e aceites pela organização internacional.

Recomendação 2 — Reforçar os controlos aquando da elaboração das convenções de financiamento para as operações de apoio orçamental

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão considera que os modelos de convenções de financiamento são adequados à sua finalidade e que, juntamente com as orientações em matéria de apoio orçamental, fornecem orientações claras no que respeita à transferência de fundos para a conta de tesouraria do país beneficiário e à taxa de câmbio aplicável. A Comissão considera que as disposições são aplicadas de forma adequada, mas, a fim de garantir que sejam sempre claramente definidas nas convenções de financiamento para cada país, reforçará os controlos através da revisão das respetivas listas de controlo. A Comissão salienta que, nos países não têm um Banco Central, o que é raro, a recomendação será aplicada *mutatis mutandis*, tendo em conta o contexto do país.

Recomendação 3 — Divulgar os contratos excluídos da população do estudo sobre a TER

A Comissão aceita esta recomendação.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

RESPOSTAS DO PARLIAMENTO EUROPEU AO
RELATÓRIO ANUAL DE 2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CAPÍTULO 9: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EUROPEIA

APROVADAS PELA MESA DO PARLAMENTO EM 4 DE JULHO DE 2022

RESPOSTAS ÀS OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL RELATIVAS AO PARLAMENTO

9.8.

Nos termos do artigo 1.º da Regulamentação aplicável à utilização das dotações da rubrica orçamental 400 («Regulamentação»), os grupos políticos gerem os recursos que lhes são atribuídos segundo os princípios da gestão indireta das dotações, em aplicação, por analogia, do artigo 62.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento Financeiro. As referidas regras substituem os «acordos de contribuição» (a que se refere o artigo 155.º, n.º 6, do Regulamento Financeiro), que não podem ser assinados pelos grupos com efeitos juridicamente vinculativos.

A administração do Parlamento Europeu defende que o artigo 175.º, n.º 1, e o artigo 163.º, n.º 1, do Regulamento Financeiro, que estabelecem o recurso a procedimentos por negociação quando estão em causa contratos de valor elevado, não são aplicáveis aos grupos políticos, uma vez que essas disposições só se aplicam à gestão direta.

No seguimento das deficiências anteriormente comunicadas relativamente à adjudicação de contratos públicos pelos grupos políticos em 2015 e 2016, a administração do Parlamento forneceu orientações sobre contratos públicos e organizou ações de formação para os grupos políticos.

O Parlamento Europeu toma nota das observações do Tribunal. De acordo com o artigo 1.º, n.º 4, da Regulamentação, os grupos políticos são responsáveis perante a instituição pela utilização das dotações dentro dos limites dos poderes que lhes são cometidos pela Mesa para aplicarem a referida regulamentação. A administração do Parlamento continuará a prestar apoio os grupos políticos com o intuito de garantir que as dotações são utilizadas em conformidade com a referida Regulamentação e para que os grupos políticos tomem as medidas adequadas para evitar quaisquer despesas que não estejam em conformidade com essa mesma Regulamentação.

9.9.

Na sequência da decisão da Mesa do Parlamento de 5 de outubro de 2020, o procedimento de adjudicação do contrato para a aquisição do edifício na rua Wiertz, em Bruxelas, foi

conduzido pelo Parlamento em conformidade com o Regulamento Financeiro e todas as regras e procedimentos internos aplicáveis, bem como respeitando escrupulosamente o princípio da não discriminação em relação a todos os potenciais proponentes. O objetivo do procedimento era «a aquisição de edifícios no interior ou na proximidade imediata do seu espaço central de edifícios interligados», tal como estabelecido na nota da Mesa em que assentou o procedimento.

A nota informativa do procedimento, tal como publicada no Jornal Oficial da União Europeia de 28 de outubro de 2020 (2020/S210-511911), indicava explicitamente como objetivo a procura de espaço de escritórios para os deputados, os assistentes parlamentares e o pessoal do Parlamento Europeu. A fim de assegurar a igualdade de tratamento dos deputados no que respeita à proximidade dos seus gabinetes ao hemiciclo, o critério da distância desempenhou um papel importante nos critérios de qualidade. O fator de ponderação do critério da distância foi fixado em 20 pontos de um total de 50 pontos para a qualidade. Além disso, à possibilidade de interligação com os edifícios centrais foi atribuído um fator de ponderação adicional de 4 pontos dos 50 pontos reservados à qualidade, de molde a estar, tanto quanto possível, em consonância com o objetivo fixado pela Mesa do Parlamento. Outras instituições da União utilizaram coeficientes de correção semelhantes para a proximidade aquando da aquisição de imóveis. Com base na jurisprudência dos tribunais europeus, a entidade adjudicante dispõe de uma ampla margem de apreciação quanto à escolha, ao conteúdo e à aplicação dos critérios de adjudicação pertinentes relacionados com o contrato em causa, nomeadamente aqueles que têm como objetivo determinar a proposta economicamente mais vantajosa[1]. O Parlamento considera que o edifício na rua Wiertz foi a proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta o preço, as necessidades e os objetivos visados pela entidade adjudicante, tal como definidos na estratégia imobiliária do Parlamento aprovada pela Mesa.

Além disso, há que tomar em consideração a situação que teria ocorrido no caso de o Parlamento não ter adquirido o edifício. O contrato de usufruto do edifício na rua Wiertz, assinado pelo Parlamento em 2009, não previa a possibilidade de uma cláusula de saída. Se o Parlamento não tivesse adquirido o edifício, teria, de qualquer modo, sido obrigado a desembolsar os pagamentos anuais de usufruto relativos ao período contratual remanescente até 31 de maio de 2027. Além disso, o Parlamento teria perdido os investimentos já realizados na modernização, segurança e interligação desse edifício.

RESPOSTA À RECOMENDAÇÃO DO TRIBUNAL RELATIVA AO PARLAMENTO

Recomendação 9.1.

O Parlamento aceita a recomendação do Tribunal.

O Parlamento continuará a prestar assistência aos grupos políticos com o objetivo de melhorar a sua gestão financeira interna. Em especial, clarificará as orientações relativas à

[1] Acórdão do Tribunal Geral no processo T-556/11, ponto 215.

adjudicação de contratos pelos grupos políticos e proporá que as regras aplicáveis às dotações da rubrica orçamental 400 sejam mais bem alinhadas com o Regulamento Financeiro.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CAPÍTULO 9 — ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EUROPEIA»

A Comissão congratula-se com a conclusão geral do TCE segundo a qual o nível de erro nas despesas relativas à rubrica «Administração» era inferior ao limiar de materialidade.

No que diz respeito às observações relativas aos pagamentos de pensões (ponto 9.10), a Comissão gostaria de salientar que a decisão de suspender a obrigação de declaração de vida produziu efeitos entre junho de 2020 e novembro de 2021. Todos os agentes foram/serão notificados para enviar as declarações remanescentes tal como acontecia anteriormente.

No que diz respeito às observações relacionadas com o acompanhamento da recomendação de 2018 relativa às prestações familiares (ponto 9.19), tal como confirmado pelo TCE, o controlo das prestações recebidas de outras proveniências é complexo. Uma vez que a regularização das prestações recebidas de outras proveniências só pode ser efetuada com base nas declarações dos agentes, a atualização dos processos em causa só pode ser efetuada a posteriori e não em tempo real. A Comissão implementou controlos de coerência reforçados e conseguiu recuperar montantes pagos em excesso praticamente sem demora.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CAPÍTULO 10 – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA»

INTRODUÇÃO ÀS RESPOSTAS DA COMISSÃO

Em 2021, a Comissão avaliou e aprovou 22 planos de recuperação e resiliência (PRR) que foram subsequentemente adotados pelo Conselho. Na sequência da assinatura dos acordos de financiamento e de empréstimo, a Comissão pagou o pré-financiamento de até 13 % da contribuição financeira aos 21 Estados-Membros que o solicitaram (dos quais 20 em 2021). No final do ano, a Comissão procedeu à avaliação do primeiro pedido de pagamento apresentado pela Espanha e executou o pagamento correspondente em dezembro de 2021.

Em 2021, a Comissão criou e começou a aplicar estratégias de auditoria e controlo para o MRR; são realizados controlos *ex ante* sistemáticos em relação a todos os marcos e metas incluídos em cada pedido de pagamento, estando a ser implementada uma estratégia para a auditoria do MRR.

A estratégia de auditoria inclui trabalhos de auditoria baseados no risco sobre os pedidos de pagamento, bem como auditorias dos sistemas: i) de execução dos marcos e metas; e ii) subjacentes à proteção dos interesses financeiros da União Europeia. No que respeita às auditorias dos pedidos de pagamento, a Comissão tenciona auditar todos os marcos e metas considerados de alto risco. Para as auditorias de sistemas, está prevista pelo menos uma auditoria por Estado-Membro até ao final de 2023.

Nos casos em que apenas um subconjunto dos marcos e metas abrangidos por um pedido de pagamento tenha sido cumprido de forma satisfatória, o quadro jurídico do Regulamento MRR proporciona flexibilidade à Comissão para decidir sobre o montante de uma determinada prestação que deverá ser suspenso. A Comissão está a desenvolver uma metodologia para assegurar a igualdade de tratamento. No entanto, não precisou de a aplicar em 2021, uma vez que avaliou como satisfatoriamente cumpridos todos os marcos abrangidos pelo primeiro pedido de pagamento apresentado pela Espanha.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

Avaliação dos critérios associados aos marcos e metas

10.22 A Comissão baseou a sua avaliação do cumprimento satisfatório dos diferentes marcos na respetiva descrição e nos elementos pertinentes contidos na descrição das medidas conexas, estabelecidos em ambos os casos na correspondente Decisão de Execução do Conselho (DEC), bem como nos mecanismos de verificação previstos nas disposições operacionais.

10.23 A versão inicial das orientações internas, que era a aplicável no momento do pedido de pagamento da Espanha, para além de solicitar que todos os elementos contidos na descrição do marco/meta que consta da DEC, bem como as diferentes medidas incluídas nessa descrição, sejam «por regra» integralmente respeitados, prevê também exceções para os casos em que isso não

aconteça. Esse procedimento está em consonância com o conceito acordado pelos colegisladores no quadro do Regulamento MRR, segundo o qual a Comissão avalia o cumprimento «satisfatório», o que lhe permite um certo nível de discricionariedade na análise dos diferentes elementos.

10.24-10.25 e Caixa 1 (marco 395, «Alterações do imposto sobre o rendimento das sociedades em 2021»)

No que respeita ao marco 395, e em conformidade com o artigo 24.º. n.º 3, do Regulamento MRR, a Comissão avalia «(...) *se as metas e os marcos pertinentes estabelecidos na decisão de execução do Conselho foram cumpridos de forma satisfatória*». O elemento que o TCE identificou como não avaliado (e considerou como não cumprido) não corresponde a um marco, antes estando contido na descrição da medida. Em conformidade com o artigo 20.º, n.º 5, alínea c), do Regulamento MRR, a descrição da medida constitui uma parte separada da decisão de execução do Conselho, ao contrário dos marcos e metas, que são abrangidos pelo artigo 20.º, n.º 5, alínea e),e f). Como tal, a Comissão considera que nem todos os elementos dessa descrição serão relevantes, em todos os casos, para a avaliação da Comissão sobre o cumprimento satisfatório dos marcos e metas.

A Comissão já reconheceu que as suas orientações internas sobre a avaliação dos marcos e metas não eram suficientemente claras, tendo tomado medidas para resolver este problema. A Comissão considera que o elemento da descrição da medida a que o TCE se refere não é direta ou indiretamente referido no marco, nem é direta ou indiretamente relevante para o respetivo cumprimento. Como tal, não vê qualquer razão para considerar necessário que este elemento seja avaliado e contesta que tal constitua uma base para avaliar se o marco foi ou não cumprido de forma satisfatória.

Em particular, o elemento identificado pelo TCE sempre foi considerado, tanto pela Espanha como pela Comissão, como um objetivo de médio prazo. Essa posição é apoiada pelo próprio PRR espanhol (que se refere explicitamente a esse elemento como objetivo de médio prazo), bem como pelo próprio título da reforma na decisão de execução do Conselho, que se refere ao «curto prazo», ou ainda pelo facto de a reforma do sistema fiscal no sentido de assegurar um nível mínimo de tributação das sociedades ter sido tratada noutros pontos do PRR e da decisão de execução do Conselho (C28.R3 e marco 388) com uma calendarização diferenciada.

O mesmo é igualmente corroborado pelo facto de que a data indicativa para a conclusão desta reforma (31 de março de 2021) de acordo com a decisão de execução do Conselho é anterior à data em que a OCDE chegou a acordo sobre as medidas a aplicar para atingir esta taxa mínima de imposto de 15 % (8 de outubro de 2021). Com base no acordo da OCDE, a Comissão publicou, em 22 de dezembro de 2021, uma proposta de diretiva do Conselho relativa à garantia de um nível mínimo de tributação global para os grupos multinacionais na União, relativamente à qual não existe acordo no Conselho.

A Comissão considera igualmente que a descrição do marco menciona inequivocamente que o objetivo a alcançar com a entrada em vigor das alterações introduzidas pela Lei do Orçamento para 2021 e pelos regulamentos de desenvolvimento relacionados com o imposto sobre o rendimento das sociedades é o aumento das receitas do imposto sobre as sociedades. Este é o objetivo a curto prazo para esta reforma, tal como referido no PRR espanhol, e foi alcançado na sequência da mesma, tal como refletido na avaliação preliminar da Comissão. Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que a consecução da taxa mínima de imposto de 15 % não era relevante para a avaliação deste marco, pelo que não foi mencionada na avaliação preliminar da Comissão sobre o mesmo.

10.26 A Comissão remete para a sua argumentação respeitante ao ponto 10.24 e confirma que a taxa mínima de imposto só pode ser interpretada como um objetivo a médio prazo. À luz da lei

adotada antes da adoção da DEC, considera evidente que nem a Comissão, nem a Espanha nem o Conselho teriam aprovado um marco que, por definição, não seria possível cumprir. Por conseguinte, a única expectativa seria que esta questão não fosse referida na documentação do Estado-Membro nem na avaliação da Comissão.

10.28 O montante que é pago a um Estado-Membro pelo facto de ter cumprido satisfatoriamente um determinado conjunto de marcos e metas é estabelecido pelo Conselho na respetiva decisão de execução. Os pagamentos são efetuados quando os marcos e metas pertinentes acordados forem satisfatoriamente cumpridos. Enquanto instrumento estritamente baseado no desempenho, o MRR associa os pagamentos ao desempenho e não aos custos concretamente incorridos. A contribuição financeira ao abrigo do MRR é determinada com base numa contribuição financeira máxima calculada para cada Estado-Membro e tendo em conta os custos totais estimados do PRR. De acordo com este conceito *sui generis*, está excluída a possibilidade de calcular uma «(...) *compensação pela realização de um marco ou meta específicos*».

O quadro jurídico do Regulamento MRR exige que a Comissão decida sobre o montante de uma prestação que deve ser suspenso quando apenas um subconjunto dos marcos e metas correspondentes a um pedido de pagamento tiver sido cumprido de forma satisfatória, proporcionando à Comissão uma certa flexibilidade para decidir sobre esse montante. A Comissão já começou a trabalhar no sentido de desenvolver uma metodologia que garanta a igualdade de tratamento no que respeita à forma como aplica essa flexibilidade. Devido ao quadro jurídico do MRR, essa metodologia não pode, no entanto, ser concebida com vista a calcular um valor de «(...) *compensação pela realização de um marco ou meta específicos*». A Comissão está ainda a desenvolver esta metodologia, cabendo aqui observar que não foi necessária em 2021, uma vez que a Comissão avaliou como satisfatoriamente cumpridos todos os marcos incluídos no primeiro pedido de pagamento apresentado pela Espanha.

Marcos relacionados com o sistema de controlo do Estado-Membro

10.29 A Comissão expôs claramente a sua avaliação de cada PRR, incluindo o critério do sistema de controlo. Todos os PRR aprovados incluem sistemas de controlo adequados, uma vez que se a Comissão não considerasse que o sistema de controlo proposto era adequado, não teria avaliado positivamente o(s) plano(s) em causa.

A Comissão salienta que, nos casos em que a DEC deixa margem para interpretação, tal não acarreta riscos para a avaliação pela Comissão do cumprimento satisfatório, antes proporcionando uma margem de apreciação qualitativa.

10.31-10.32 No que respeita ao marco 173, a Comissão confirmou, no quadro do seu trabalho, que o sistema de controlo espanhol permitiu cumprir os requisitos do artigo 22.º do Regulamento MRR no que respeita aos elementos abrangidos pelo marco. A Comissão avaliou, em particular, a exaustividade dos sistemas de recolha de dados, tendo verificado um registo devido de 100 % dos contratos.

A Comissão considera que a identificação de áreas que poderiam ser melhoradas ou tornadas mais eficientes não constitui uma razão suficiente para pôr em causa a sua avaliação, pelo que não estaria em condições de justificar a rejeição do pedido de pagamento e a não realização do pagamento. A Comissão tem de e continuará a identificar os domínios a melhorar na avaliação dos marcos ou metas em matéria de controlo e auditoria, informação essa que irá partilhando com os Estados-Membros.

A Comissão continuará a trabalhar com os Estados-Membros para melhorar os sistemas de controlo utilizados no quadro dos PRR, assegurando ao mesmo tempo, na sua avaliação, que sejam cumpridas as normas jurídicas mínimas.

Documentação do processo de avaliação

10.35 No que respeita aos dois marcos mencionados no ponto 10.35, a Comissão considera que os elementos de prova partilhados com os auditores demonstram plenamente que dispunha da documentação necessária para fundamentar as suas conclusões, mas reconhece que poderiam ser introduzidas melhorias ao nível da conservação de registos, num caso.

Em relação ao marco 215, a avaliação da Comissão baseou-se numa análise exaustiva do conteúdo do sítio web da DATAESTUR. A Comissão recolheu, em outubro e novembro de 2021, capturas de ecrã desse sítio web que comprovam as conclusões da sua avaliação, embora reconheça que o registo destas capturas de ecrã não foi efetuado em conformidade com as orientações internas.

Em relação ao marco 303, a Comissão considera que assegurou a pista de auditoria das diversas interações com Espanha e das consultas internas entre os serviços da Comissão, que apoiam a conclusão de um cumprimento satisfatório.

RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES E OUTROS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

10.41 A Comissão considera que, num contexto em que os pagamentos se baseiam numa avaliação qualitativa do cumprimento de marcos e metas que não têm um valor individual atribuído e são muito diversos, não pode ser determinada uma taxa de erro significativa.

10.42 A Comissão observa que o MRR não faz parte do QFP e que, tal como explicado na sua resposta ao ponto 10.41, não pode ser determinada uma taxa de erro significativa para o MRR, ao contrário do que acontece com outros programas de financiamento ao abrigo do QFP – o que explica a declaração separada no RAGE. A Comissão observa que o TCE está a aplicar uma abordagem semelhante no seu relatório anual, com um capítulo separado para o MRR.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

10.44 Tal como explicado na sua resposta ao ponto 10.27, e com base nos elementos de prova disponíveis e nos seus controlos *ex ante* exaustivos, a Comissão não concorda com a conclusão do TCE e considera que o marco foi cumprido de forma satisfatória. A Comissão regista o facto de que o TCE considera, com base nos seus critérios profissionais, que o erro não é material. Além disso, e tal como foi referido no ponto 10.41, a Comissão considera que não é possível determinar uma taxa de erro significativa.

10.45 Tal como explicado na sua resposta ao ponto 10.35, Comissão pôde, num caso, fornecer documentação suficiente, mas não conseguiu demonstrar o seu registo. No outro caso, a Comissão

não considerou que a documentação que o TCE procurava obter estivesse relacionada com o cumprimento satisfatório do marco ou da meta.

Recomendação 1 – Avaliar todos os elementos aplicáveis aos marcos e às metas

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.

Embora aceite a recomendação no que respeita ao DEC, bem como aos acordos operacionais, a Comissão justificará os elementos identificados na especificação adicional dos marcos e metas. Outros elementos, como as etapas de monitorização, não podem, pela sua própria natureza, ser considerados pertinentes e não serão justificados caso a caso. A Comissão observa além disso que a decisão final sobre os elementos que não são relevantes está sujeita ao parecer do Comité Económico e Financeiro e à aprovação dos Estados-Membros através do processo de comitologia.

Recomendação 2 – Adotar uma metodologia para quantificar a suspensão (parcial) de um pagamento

A Comissão aceita a recomendação.

Recomendação 3 – Melhorar a documentação da avaliação dos marcos e metas

A Comissão aceita a recomendação.

Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos 8º, 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2021

Índice

		Página
Introdução		370
Capítulo I	Execução financeira dos 8º, 9º, 10º e 11º FED	373
Capítulo II	Declaração de Fiabilidade do Tribunal relativa aos FED	376
Respostas da Comissão Europeia		403

Índice

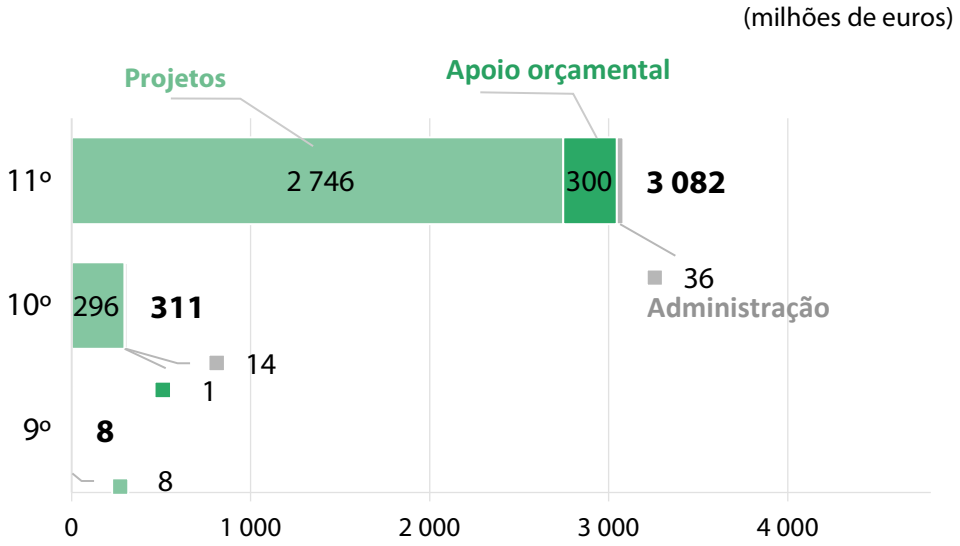
	Pontos
Introdução	01-06
Breve descrição dos Fundos Europeus de Desenvolvimento	02-06
Capítulo I – Execução financeira dos 8º, 9º, 10º e 11º FED	07-10
Capítulo II – Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos FED	I.-38
Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos 8º, 9º, 10º e 11º FED enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório do auditor independente	I.-XXI.
Informações em apoio da declaração de fiabilidade	11-38
Âmbito e método da auditoria	11-16
Fiabilidade das contas	17
Regularidade das operações	18-27
Relatório Anual de Atividades e outros mecanismos de governação	28-38
Conclusão e recomendações	39-43
Conclusão	39-40
Recomendações	41-43
Anexos	
Anexo I – Pagamentos dos FED em 2021 por região principal	
Anexo II – Balanço da execução dos planos de ação	
Anexo III – Seguimento das recomendações	

Introdução

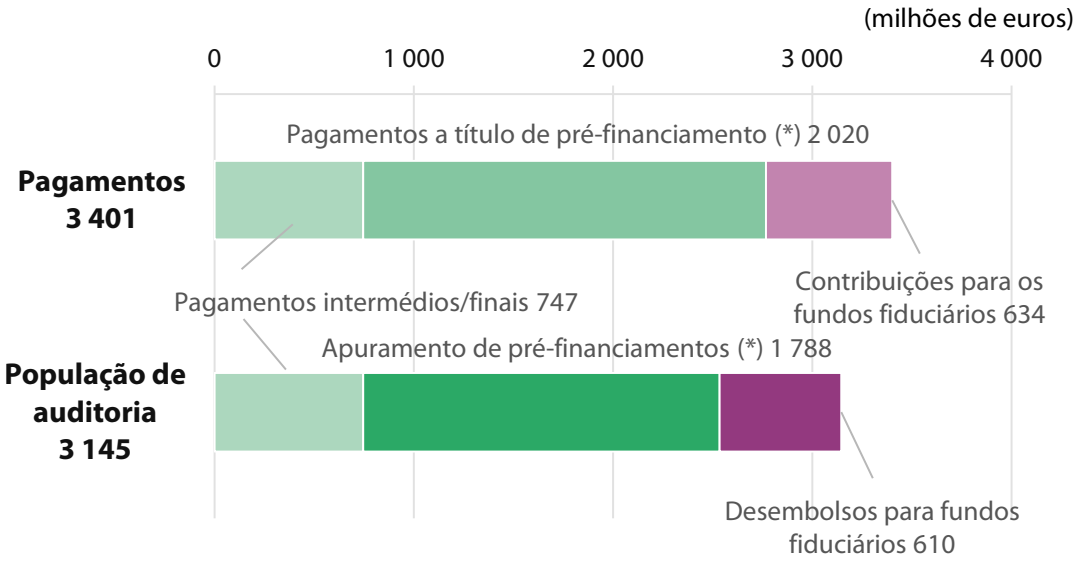
01 Este relatório anual apresenta as observações do Tribunal relativas aos 8º, 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED). A ***figura 1*** mostra uma síntese das atividades e despesas neste domínio em 2021.

Figura 1 – Fundos Europeus de Desenvolvimento: síntese financeira relativa a 2021

Pagamentos dos 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 ponto ***12*** do ***anexo 1.1***).

Fonte: TCE, com base nas Contas anuais de 2021 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 11º (e último) FED abrange o Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para 2014-2020. O quadro que regulava as relações da UE com os países ACP e os PTU era um *acordo de parceria* assinado em Cotonu ("Acordo de Cotonu") em 23 de junho de 2000 por um período de 20 anos. A aplicação das suas disposições foi prorrogada, estando atualmente em vigor até 30 de junho de 2022. Tinha como principal objetivo reduzir e, a prazo, erradicar a pobreza, em conformidade com o objetivo primordial da cooperação para o desenvolvimento tal como estabelecido no artigo 208º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). No quadro financeiro plurianual (QFP) para 2021-2027, a ajuda à cooperação para o desenvolvimento dos países de África, das Caraíbas e do Pacífico foi incorporada no Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global (IVCDCI – Europa Global) e a ajuda à cooperação para o desenvolvimento dos PTU foi integrada na Decisão relativa à Associação Ultramarina, incluindo a Gronelândia. No entanto, os 8º, 9º, 10º e 11º FED propriamente ditos não foram incorporados no orçamento geral da UE e continuam a ser executados separadamente e objeto de relatórios distintos até ao seu encerramento.

03 Em 2019, a Comissão encerrou as restantes operações pendentes dos projetos do 8º FED. Todos os saldos e anulações de autorizações foram transferidos para o 9º FED. Em 2021, a Comissão anunciou o encerramento financeiro e operacional do 8º FED. Todas as atividades conexas foram concluídas, todas as verificações e controlos foram realizados e todos os contratos e decisões financeiras foram encerrados nas contas dos FED.

04 Os FED têm características específicas:

a) são diretamente financiados pelas contribuições dos Estados-Membros, que se baseiam em quotas ou "chaves de contribuição", definidas pelos governos nacionais no Conselho da União Europeia em acordos internos posteriores celebrados entre os representantes dos Estados-Membros da UE reunidos no âmbito do Conselho;

b) são geridos pela Comissão, fora do quadro do orçamento geral da UE, e pelo Banco Europeu de Investimento (BEI);

c) devido ao caráter 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 esteve 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[1] [2];

d) o princípio da *anualidade* não se aplica aos FED: as convenções FED foram geralmente celebradas por um período de compromisso de cinco a sete anos e os pagamentos podem ser efetuados durante um período muito maior.

05 Os FED são geridos quase inteiramente pela Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA) da Comissão[3]. Uma pequena proporção (0,25%) das despesas dos FED relativas a 2021 foi gerida pela Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO).

06 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, orçamentos-programa e acordos de delegação e de contribuição celebrados com entidades avaliadas por pilares (por exemplo, organizações internacionais) (ver ***anexo I***).

---

[1] Ver os artigos 43º, 48º a 50º e 58º do Regulamento (UE) 2015/323 relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11º Fundo Europeu de Desenvolvimento.

[2] Em 2012, um acordo tripartido celebrado entre o BEI, a Comissão e o Tribunal (artigo 134º do Regulamento (CE) nº 215/2008 relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 10º FED) definiu as normas de auditoria dessas operações pelo Tribunal.

[3] 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

07 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.

08 O Acordo Interno que institui o 11º FED (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 foram afetados aos países ACP e 0,4 mil milhões de euros aos PTU, sendo 1,1 mil milhões de euros atribuídos a custos administrativos.

09 A ***figura 2*** mostra a utilização dos recursos dos FED em 2021 e cumulativamente para os 8º, 9º, 10º e 11º FED.

Figura 2 – Utilização dos recursos dos FED em 31 de dezembro de 2021*

(milhões de euros)

	Situação no final de 2020		Execução orçamental durante o exercício de 2021 (líquida)[6]					Situação no final de 2021					
	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]	**75 959**		***0***	***-14***	***-113***	***213***	***86***	***10 376***	***15 266***	***20 947***	***29 456***	***76 045***	
B – UTILIZAÇÃO													
1. Autorizações globais[4]	***75 929***	**100,0%**	***0***	***-18***	***-172***	***-16***	***-206***	***10 375***	***15 250***	***20 805***	***29 293***	***75 723***	**99,6%**
2. Autorizações individuais[5]	***71 304***	**93,9%**	***0***	***-8***	***33***	***2 085***	***2 110***	***10 374***	***15 245***	***20 600***	***27 195***	***73 414***	**96,5%**
3. Pagamentos	***62 018***	**81,6%**	***0***	***8***	***311***	***3 082***	***3 401***	***10 374***	***15 216***	***19 956***	***19 874***	***65 420***	**86,0%**
C – Autorizações por liquidar (B1-B3)	**13 911**	**18,3%**						***0***	***34***	***850***	***9 419***	***10 303***	**13,5%**
D – Saldo disponível (A-B1)[7]	**30**	**0,0%**						***1***	***16***	***142***	***163***	***322***	**0,4%**

* 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 de 2021 dos 8º, 9º, 10º e 11º FED. Os números apresentados não abrangem a parte dos FED gerida pelo BEI.

10 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 2021 a DG INTPA atingiu as suas metas de reduzir em 35% os antigos pré-financiamentos e as autorizações por utilizar em comparação com 2020 e manter abaixo de 15% a proporção de contratos caducados em aberto (ou seja, não encerrados após o final das respetivas atividades operacionais) na sua carteira. Esta situação resultou de uma melhoria dos procedimentos nos últimos anos (ver ***caixa 1***). Os dois valores englobavam uma meta global para a totalidade do domínio de competência da DG INTPA e uma meta específica para os FED.

Caixa 1

Indicadores-chave de desempenho relativos à redução de antigos pré-financiamentos, autorizações por utilizar e percentagem de contratos caducados em aberto

Em 2021, a DG INTPA manteve a meta do ano anterior (35%) para os seus indicadores-chave de desempenho relativos à redução de antigos pré-financiamentos (ICD 10) e autorizações por utilizar (ICD 12). Nos dois casos excedeu-a, já que reduziu significativamente os antigos pré-financiamentos, tanto no caso do FED (46%) como na totalidade do seu domínio de competência (50%), e diminuiu também as autorizações por utilizar (em 39%), tanto no caso do FED como na totalidade do seu domínio de competência.

A DG INTPA concretizou ainda a sua meta de não ter de mais de 15% dos contratos caducados ainda em aberto no sistema (ICD 11), tanto para o FED (13%) como na totalidade do seu domínio de competência (10%). O ICD relativo ao FED tem melhorado constantemente desde 2017 (19% em 2017, 17% em 2018, 15% em 2019 e 14% em 2020) 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 2021, aprovadas;

b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes cuja gestão financeira é da responsabilidade da Comissão[4].

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 2021 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.

---

[4] 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 2021 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 2021 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 registadas em 2021 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 4,6%.

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, que estão sujeitos a um elevado nível de estimativa. No final de 2021, a Comissão estimava que as despesas elegíveis efetuadas mas ainda não comunicadas pelos beneficiários ascendiam a 5 381 milhões de euros (final de 2020: 5 452 milhões de euros).

IX. O Tribunal examinou o cálculo destas estimativas e analisou uma amostra de 30 pré-financiamentos individuais e 27 faturas na etapa 1 para dar resposta ao risco de distorção dos encargos acrescidos. O trabalho realizado permitiu ao Tribunal concluir que os encargos acrescidos inscritos nas contas definitivas eram adequados.

Impacto potencial da saída do Reino Unido da União Europeia sobre as contas dos FED de 2021

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 a sua autorização tenha sido anulada 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 2021.

XII. Com base nesta situação, não existe impacto financeiro a comunicar relativamente às contas dos FED de 2021. O Tribunal conclui que as contas dos FED em 31 de dezembro de 2021 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 estes 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.

7 de julho de 2022

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

11 O ***anexo 1.1*** do Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento da UE relativo a 2021 descreve a abordagem e os métodos de auditoria do Tribunal, que também são aplicáveis à auditoria dos FED.

12 As observações do Tribunal relativas à fiabilidade das contas dos FED baseiam-se nas demonstrações financeiras[5] dos 8º, 9º, 10º e 11º FED aprovadas pela Comissão[6], juntamente com a declaração do contabilista, recebida em 28 de junho de 2022. 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.

13 Na auditoria da regularidade das operações, o Tribunal examinou uma amostra de 140 operações representativas de toda a gama de despesas dos FED, que incluía 26 operações relacionadas com o Fundo Fiduciário de Emergência para África, 92 operações autorizadas por 17 delegações da UE[7] e 22 pagamentos aprovados pelos serviços centrais da Comissão[8]. Nos casos em que detetou erros nas operações, o Tribunal analisou as causas subjacentes para detetar eventuais insuficiências.

---

[5] Ver o artigo 39º do Regulamento (UE) 2018/1877 relativo ao regulamento financeiro aplicável ao 11º Fundo Europeu de Desenvolvimento.

[6] Em conformidade com o Regulamento Financeiro dos FED; ver o artigo 38º do Regulamento (UE) 2018/1877.

[7] Botsuana, Burquina Fasso, Jibuti, Timor-Leste, Etiópia, Gana, Guiné-Bissau, Haiti, Jamaica, Libéria, Maláui, Mali, Níger, Nigéria, Tanzânia, Uganda e Zâmbia.

[8] Os 140 pagamentos foram efetuados através da DG INTPA.

14 O Tribunal examinou igualmente os seguintes elementos em 2021:

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 e por auditores externos (contratados pela Comissão ou pelos beneficiários) antes de os pagamentos serem efetuados; ii) o acompanhamento e a supervisão, designadamente o seguimento das auditorias externas e o estudo sobre a TER;

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 do orçamento elaborado pela Comissão (RAGE);

d) o seguimento das suas recomendações anteriores.

15 Como mencionado no ponto ***05***, 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 e não apenas aos FED.

16 Devido à pandemia de COVID-19, não foi possível realizar visitas no local às delegações da UE[9]. O Tribunal substituiu essas visitas por análises documentais, o que o impediu 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 à distância com as entidades auditadas. A falta de controlos no local pode aumentar o risco de deteção[10]; no entanto, o Tribunal considera que as provas obtidas lhe permitiram terminar o seu trabalho e retirar as respetivas conclusões.

---

[9] Botsuana, Burquina Fasso, Etiópia, Guiné-Bissau, Haiti, Libéria, Maláui, Níger, Nigéria, Tanzânia, Uganda e Zâmbia.

[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.

Fiabilidade das contas

17 A auditoria do Tribunal permitiu constatar que as contas não estavam afetadas por distorções materiais.

Regularidade das operações

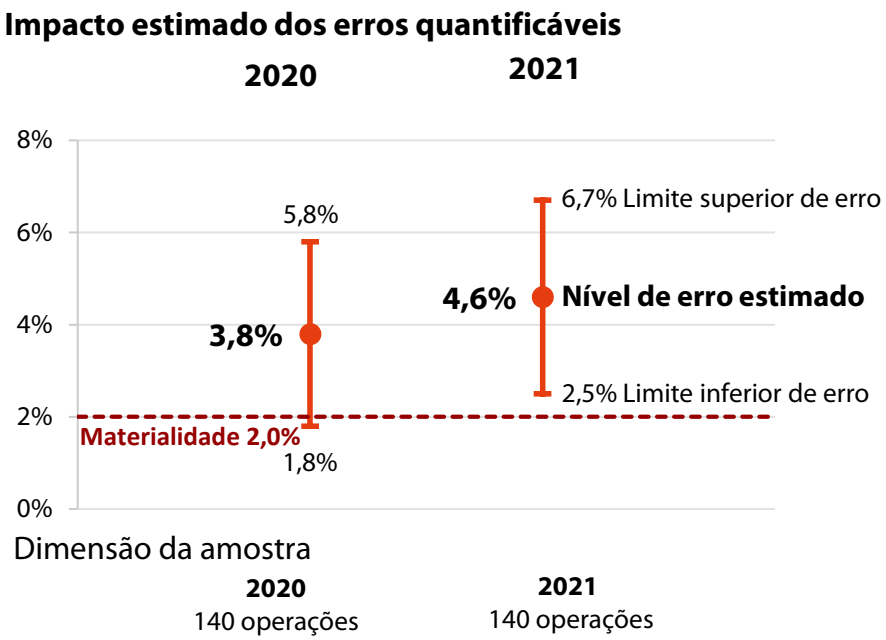
Receitas

18 As operações de receitas não estavam afetadas por um nível significativo de erros.

Despesas

19 Das 140 operações examinadas, 54 (38,8%) apresentavam erros. Com base nos 43 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 4,6% (ver *figura 3*).

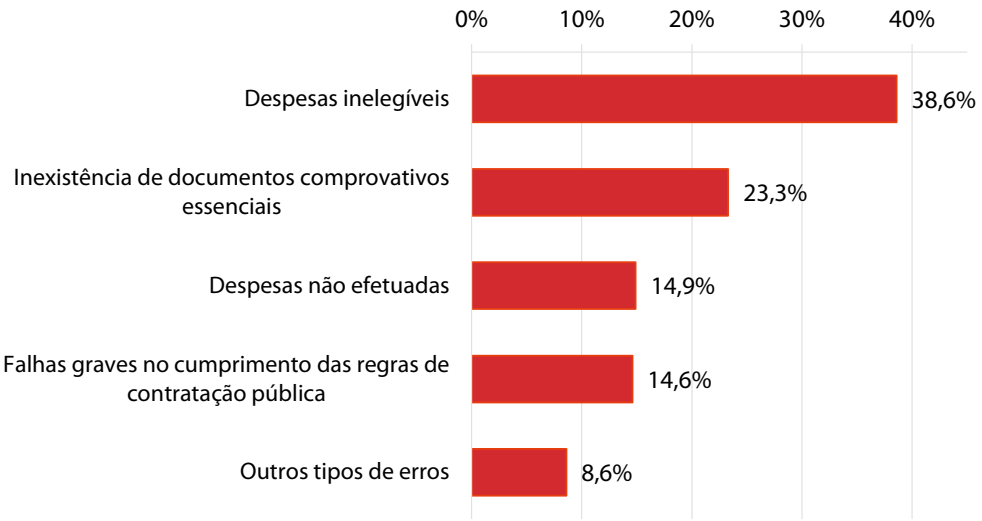
Figura 3 – Resultados dos testes das operações



Fonte: TCE.

20 A ***figura 4*** apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2021, por tipo de erro.

Figura 4 – Repartição do nível de erro estimado por tipo de erro



Fonte: TCE.

21 A ***caixa 2*** apresenta exemplos de erros quantificados pelo Tribunal, também por tipo de erro.

Caixa 2

Ausência de base jurídica resultou em despesas inelegíveis

A Comissão assinou um contrato de subvenção com uma organização internacional para melhorar a função de gestão de tesouraria no Níger e instituir uma conta única de tesouraria no país. O custo total da ação estava estimado em 1,4 milhões de euros, integralmente cobertos pela contribuição da UE.

O Tribunal examinou a convenção de financiamento, no valor de 82 milhões de euros, assinada entre a Comissão e o Níger. A convenção estabelecia que os fundos seriam utilizados em apoio orçamental e outros projetos, mas não mencionava o trabalho a realizar no âmbito de uma conta única de tesouraria. Também não previa a adjudicação de qualquer contrato conexo à organização em causa ou a qualquer outro organismo, apesar de ser citada como a base jurídica para a adjudicação em causa. A totalidade do valor do contrato (1,4 milhões de euros) está afetada por erros.

Inexistência de documentos comprovativos essenciais

A Comissão celebrou um acordo de delegação no valor de 16 milhões de euros (99,75% dos quais financiados pela UE) com uma organização internacional para incentivar investimentos do setor privado em plantações comerciais de madeira no Uganda disponibilizando subvenções e apoio técnico.

Uma das operações selecionadas para auditoria dizia respeito aos custos salariais de um trabalhador, no valor de 9 mil euros, por trabalho realizado no âmbito do projeto. O contrato de trabalho afetava o referido trabalhador a trabalho em projetos que não o projeto auditado.

A organização internacional não conseguiu apresentar provas de que o trabalhador tinha trabalhado no projeto auditado. Por conseguinte, o Tribunal considera as despesas inelegíveis.

Despesas não efetuadas resultaram em custos inelegíveis imputados ao projeto

A Comissão assinou um acordo de delegação com uma organização internacional para apoiar e facilitar o acesso de crianças vulneráveis à educação. O custo total da ação estava estimado em 24,5 milhões de euros, dos quais 19,5 milhões (79,6%) cobertos pela UE.

Durante o exame da repartição das despesas, o Tribunal observou que a organização internacional tinha declarado – e a Comissão tinha apurado – despesas no valor de 7,4 milhões de euros. As verificações do Tribunal revelaram que as despesas reais neste período se elevaram a 6,9 milhões de euros. A diferença de 500 mil euros representava o montante autorizado pela organização mas ainda não utilizado. Por conseguinte, a Comissão apurara incorretamente 6,2% do montante auditado.

Falhas graves no cumprimento das regras de contratação pública: decisões injustificadas do gestor orçamental nacional

O gestor orçamental nacional do FED do Mali adjudicou um contrato a uma empresa de consultoria para a prestação de assistência técnica com vista a melhorar a manutenção de estradas no país. A referida assistência foi financiada a partir do 11º FED e tinha um valor de 1,2 milhões de euros.

O gestor orçamental utilizou um concurso limitado para contratar os serviços. Dois proponentes chegaram à fase de avaliação final. O primeiro proponente obteve a melhor pontuação com base no critério da "relação custo-benefício" mas foi rejeitado pelo gestor orçamental com base na recomendação da comissão de avaliação, que considerou a proposta anormalmente baixa (1 milhão de euros,

sendo 1,2 milhões o limite máximo do contrato). O gestor orçamental adjudicou o contrato ao segundo proponente.

O primeiro proponente apresentou dois recursos na comissão de resolução de litígios do Mali, que considerou os seus argumentos válidos e ordenou que o gestor orçamental revertesse a decisão inicial. No entanto, este recusou-se a fazê-lo.

Por conseguinte, a adjudicação deste contrato foi injustificada e a totalidade do seu valor está afetada por erros.

22 Tal como em 2020, 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 países beneficiários, organizações internacionais e agências dos Estados-Membros 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 92 operações deste tipo examinadas pelo Tribunal, 39 continham erros quantificáveis, que representavam 81% do nível de erro estimado.

23 Em 15 casos de erros quantificáveis e 8 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 2,4 pontos percentuais.

24 Além disso, 25 operações afetadas por erros quantificáveis, que contribuíram em 1,9 pontos percentuais para o nível de erro estimado, foram objeto de uma auditoria ou de uma verificação de despesas. O sistema de controlo da DG INTPA baseia-se em controlos *ex ante*[11]. As informações fornecidas nos relatórios de auditoria ou de verificação que descrevem os trabalhos efetivamente realizados não permitiram ao

[11] 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.

Tribunal avaliar se os erros poderiam ter sido detetados e corrigidos durante esses controlos *ex ante*[12].

25 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.

26 O Tribunal assinalou dois domínios de despesas em que as operações são menos propensas a erros devido às condições específicas de pagamento: i) o apoio orçamental e ii) os projetos com multidoadores executados por organizações internacionais e sujeitos à "abordagem nocional". Em 2021, o Tribunal auditou quatro operações de apoio orçamental e oito projetos assentes na "abordagem nocional" geridos por organizações internacionais[13].

27 Tal como em anos anteriores, algumas organizações internacionais 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 mesmos. Estas questões prejudicaram o planeamento e a execução da auditoria e deram origem a atrasos para a equipa de auditoria no que toca à receção da documentação solicitada e à execução do seu trabalho. O Tribunal formulou recomendações a este respeito nos seus Relatórios Anuais relativos a 2018 e 2020. Embora a Comissão tenha intensificado a sua comunicação com as organizações internacionais, junto de algumas o Tribunal continua a ter dificuldade em obter a documentação solicitada.

Relatório Anual de Atividades e outros mecanismos de governação

28 Em todos os Relatórios Anuais de Atividades entre 2012 e 2018, a DG INTPA emitiu reservas sobre a regularidade das operações subjacentes. Não o fez em 2019, 2020 e 2021. Contudo, à semelhança de anos anteriores, adotou planos de ação para corrigir as insuficiências na aplicação do seu sistema de controlo.

---

[12] 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.

[13] Os pontos ***8.10 a 8.12*** do ***capítulo 8*** do Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento relativo a 2021 apresentam mais pormenores sobre o apoio orçamental e a abordagem nocional.

29 Em 2019 e 2020, o Tribunal deu conta dos progressos satisfatórios alcançados no que diz respeito aos planos de ação de 2018 e 2019; até abril de 2021, em nove ações, sete tinham sido concluídas e duas estavam em curso. Tal como em anos anteriores, no seu plano de ação de 2020, a DG INTPA ajustou o número de ações, desta vez para sete. Cinco destas ações transitaram de anos anteriores, tendo sido acrescentadas duas novas:
i) reduzir o apuramento excessivo de pré-financiamentos e ii) realizar uma avaliação da utilização dos novos cadernos de encargos para verificação das despesas. Até abril de 2022, tinham sido concluídas quatro ações e três estavam em curso.

30 No plano de ação de 2021 foi aditada uma nova ação: dar resposta às observações de alto risco resultantes da auditoria do Serviço de Auditoria Interna (SAI) sobre a *avaliação dos pilares* no "grupo da ação externa" (DG BUDG, DG ECHO, DG INTPA, DG NEAR e FPI, enquanto direções-gerais e serviços responsáveis pela ação externa). Duas das outras sete ações são contínuas e outras cinco transitaram de anos anteriores (ver ***anexo II***).

Estudo de 2021 sobre a taxa de erro residual (TER)

31 Em 2021, um contratante externo realizou o décimo 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 para a declaração de fiabilidade do Diretor-Geral, que contribui para as informações sobre a regularidade no domínio das ações externas comunicadas no RAGE.

32 Para o estudo de 2021, a DG INTPA aplicou uma dimensão da amostra de 480[14] operações (exatamente o mesmo número de 2020 e 2019), o que lhe permitiu mais uma vez 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 sexto ano consecutivo, o estudo estimou a TER global abaixo do *limiar de materialidade* de 2% definido pela Comissão (2021: 1,14%).

[14] 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. Os anteriores relatórios anuais[15] do Tribunal sobre os FED já descreveram limitações nos estudos que podem ter contribuído para a subestimativa da TER.

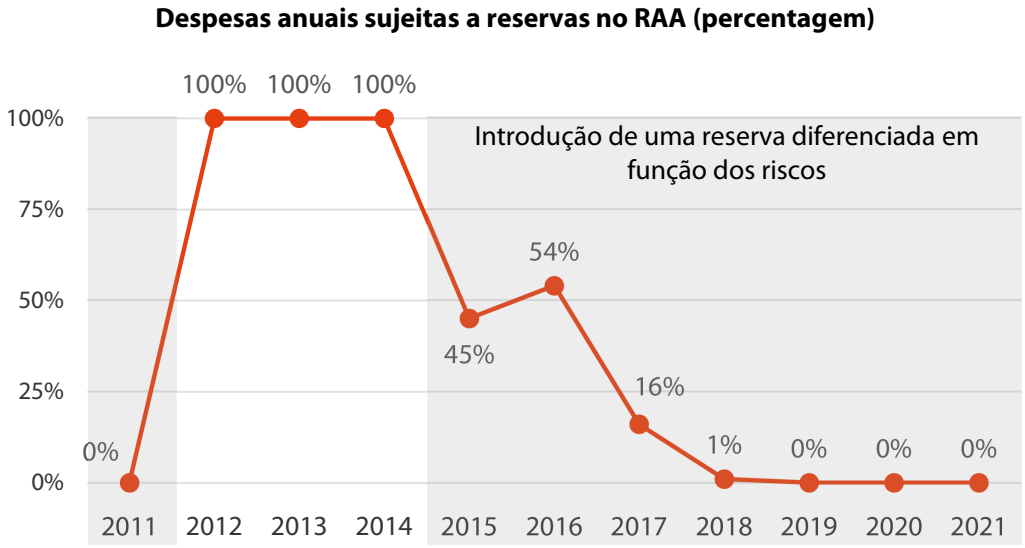
34 Um aspeto do estudo sobre a TER é o nível de confiança depositada no trabalho de outros auditores. São possíveis três cenários: i) nenhuma confiança no trabalho de outros auditores, sendo realizados testes substantivos completos; ii) confiança parcial no trabalho de outros auditores, sendo realizados testes substantivos reduzidos; iii) confiança total no trabalho de outros auditores, não sendo realizados testes suplementares. A confiança total aumentou de 15% das operações em 2020 para 34% em 2021. O Tribunal reitera a opinião de que esta confiança excessiva no trabalho de outros auditores é contrária ao objetivo de um estudo sobre a TER, que consiste em estimar o nível de erros que escaparam a todos os controlos de gestão da DG INTPA destinados a evitar, detetar e corrigir esses erros.

Análise do RAA relativo a 2021

35 A declaração de fiabilidade do Diretor-Geral no RAA relativo a 2021 não contém reservas. A partir de 2018, a DG INTPA reduziu significativamente o âmbito das reservas (ou seja, a parte das despesas por elas coberta). A ***figura 5*** apresenta a evolução do âmbito das reservas constantes dos RAA em cada ano entre 2011 e 2021.

[15] Ver os Relatórios Anuais do Tribunal sobre os FED relativos a 2017, 2018, 2019 e 2020.

Figura 5 – Reservas constantes dos RAA da DG INTPA de 2011 a 2021



Fonte: TCE.

36 O Tribunal considera que a ausência de reservas no RAA relativo a 2021 é injustificada e entende que ela resulta em parte das limitações do estudo sobre a TER, uma vez que as conclusões do Tribunal sobre esse estudo também dizem respeito às estimativas dos montantes em risco nele baseados. A DG INTPA estima o montante global em risco no momento do pagamento em 79,65 milhões de euros[16] (1,41% das despesas de 2021) e o montante global em risco no momento do encerramento em 66,03 milhões de euros[17]. Do montante em risco no momento do pagamento, a DG INTPA calcula que 13,62 milhões de euros (24%) serão corrigidos pelos seus controlos nos anos seguintes (este montante é conhecido por "capacidade corretiva").

[16] Esta é a melhor estimativa conservadora da Comissão sobre o montante de despesas incorridas pertinentes durante o ano que não estavam em conformidade com as disposições contratuais e regulamentares em vigor na data em que os pagamentos foram realizados.

[17] Ver o RAA da DG INTPA relativo a 2021, p. 34.

37 A DG INTPA está a trabalhar para melhorar a qualidade dos seus dados de cálculo da capacidade corretiva. Em 2021, prosseguiu as suas atividades de formação e de sensibilização sobre as recuperações e a qualidade dos dados contabilísticos[18]. Tal como em anos anteriores, efetuou controlos direcionados às ordens de cobrança para corrigir as discrepâncias detetadas. O Tribunal examinou o cálculo da capacidade corretiva para 2021. Tendo testado 35% (em valor) da população total de recuperações, o Tribunal não detetou erros na amostra.

38 A fim de aumentar a coerência das informações financeiras entre as DG da Comissão, foi criado em 2020 um "painel de resultados financeiros", composto por seis indicadores[19]. Em 2021, foram aditados mais quatro[20]. Seis destes dez indicadores eram aplicáveis ao FED e aos fundos fiduciários em 2021. No caso da "*absorção global das autorizações*", a DG INTPA alcançou um resultado de 99% para o orçamento da UE e de 97% para o FED em 2021, em comparação com 95% e 94%, respetivamente, em 2020. No que diz respeito aos "pagamentos dentro do prazo", atingiu 97% para o orçamento da UE e 95% para o FED em 2021, em comparação com 98% e 97%, respetivamente, em 2020.

---

[18] Formação específica do pessoal local das delegações da UE sobre as orientações para a introdução de ordens de cobrança.

[19] 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 direção-geral e 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.

[20] Os quatro indicadores suplementares são: 7) anulações de autorizações dentro do prazo, 8) tempo de registo de faturas, 9) qualidade dos dados contabilísticos, 10) qualidade dos dados de gestão.

Conclusão e recomendações

Conclusão

39 Globalmente, as provas de auditoria indicam que as contas dos FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2021 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.

40 As provas globais de auditoria indicam que, no que se refere ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2021:

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 ***19*** a ***25***). O Tribunal estima que o nível de erro se situe em 4,6% com base nos seus testes das operações.

Recomendações

41 As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às duas recomendações formuladas no Relatório Anual sobre os FED relativo a 2018, das quais uma foi executada na maior parte dos aspetos e outra em alguns aspetos pela DG INTPA[21], são apresentadas no ***anexo III***.

42 O Tribunal analisou igualmente as recomendações dos seus Relatórios Anuais sobre os FED relativos a 2019 e 2020 que exigiam uma execução imediata ou deviam ser executadas em 2021 (ver ***anexo III***). No que diz respeito a 2019 e 2020, o Tribunal considera que duas recomendações foram executadas em alguns aspetos e uma ainda não foi executada.

43 Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2021, o Tribunal recomenda que a Comissão deve (ver ***caixa 2***):

---

[21] 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.

Recomendação 1 – Reforçar os controlos das bases jurídicas antes da assinatura dos contratos

Reforçar o controlo interno para assegurar que não são assinados contratos sem a existência de uma base jurídica válida.

Prazo de execução: final de 2023.

Recomendação 2 – Deduzir custos não suportados antes do pagamento ou apuramento

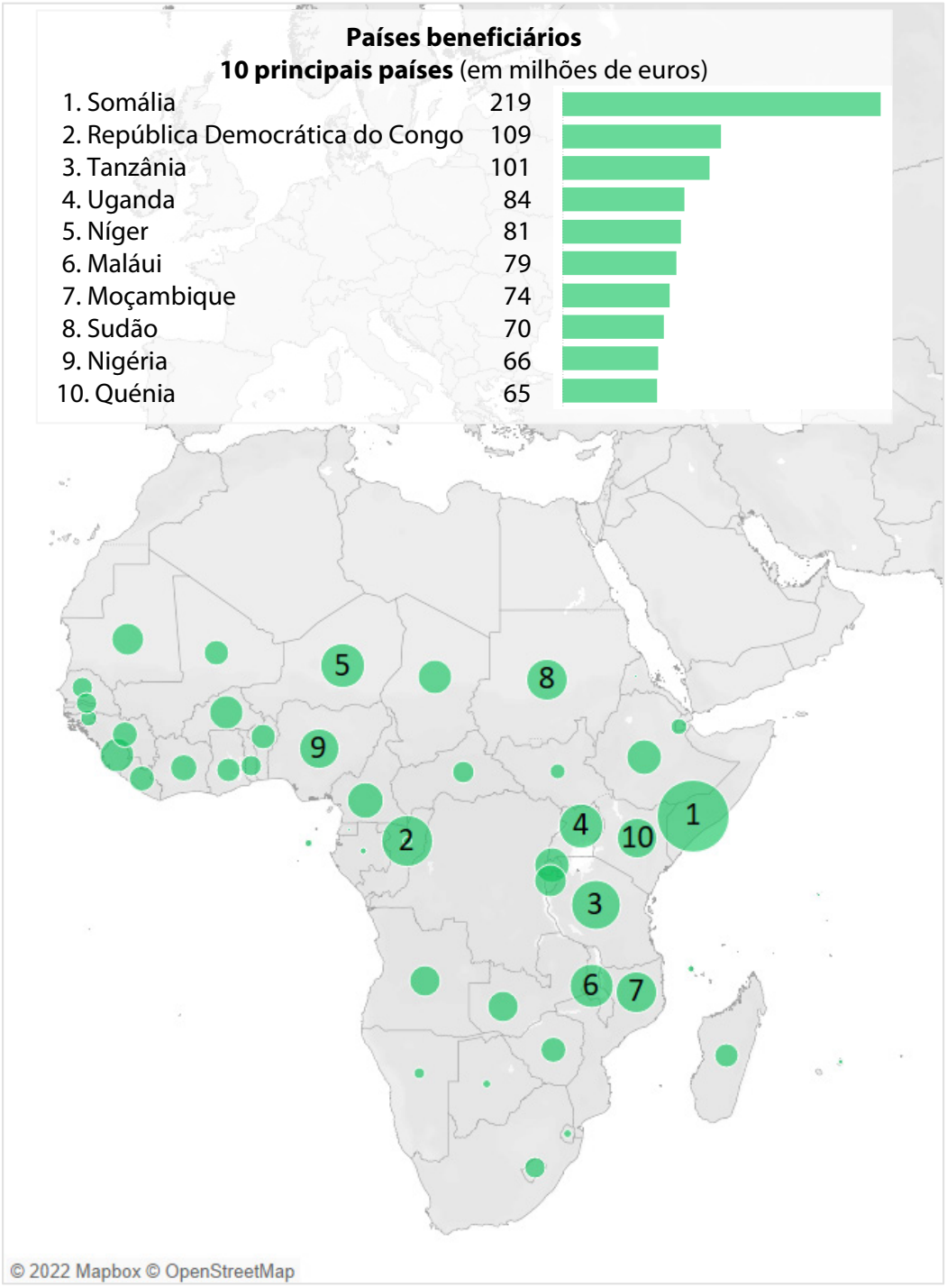
Tomar as medidas adequadas para garantir que quaisquer autorizações ou adiantamentos declarados pelos beneficiários, nos seus relatórios financeiros, como custos suportados são deduzidos antes da realização de pagamentos ou apuramentos.

Prazo de execução: final de 2023.

Anexos

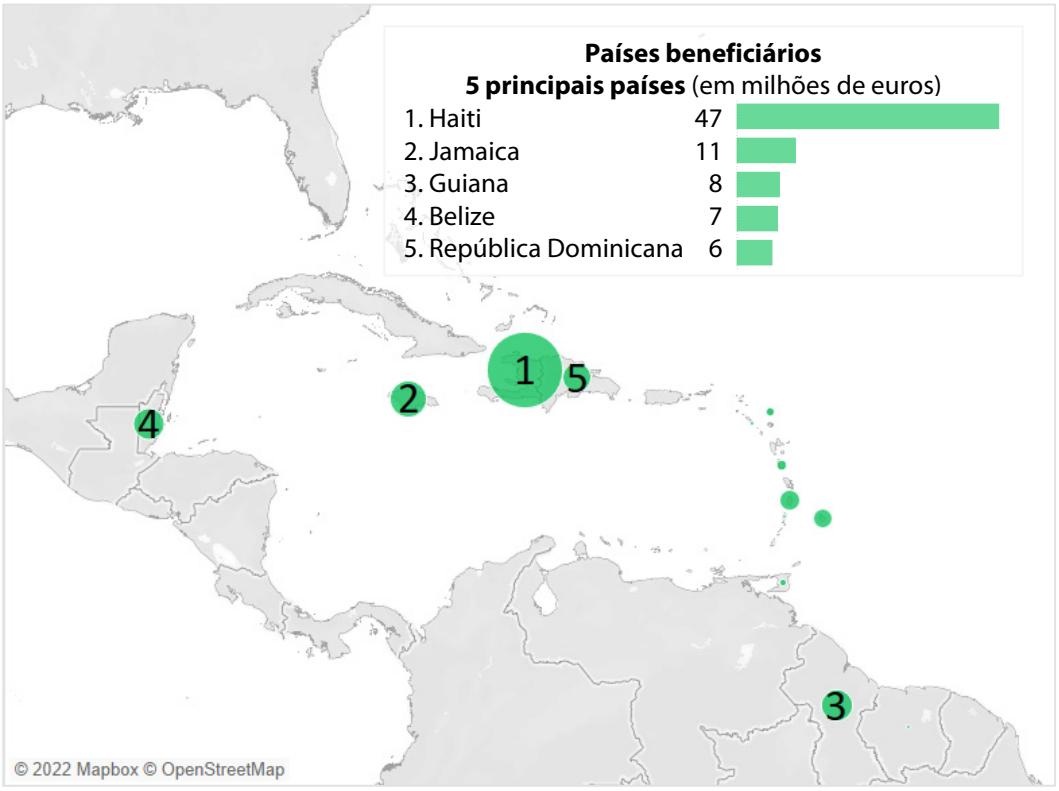
Anexo I – Pagamentos dos FED em 2021 por região principal

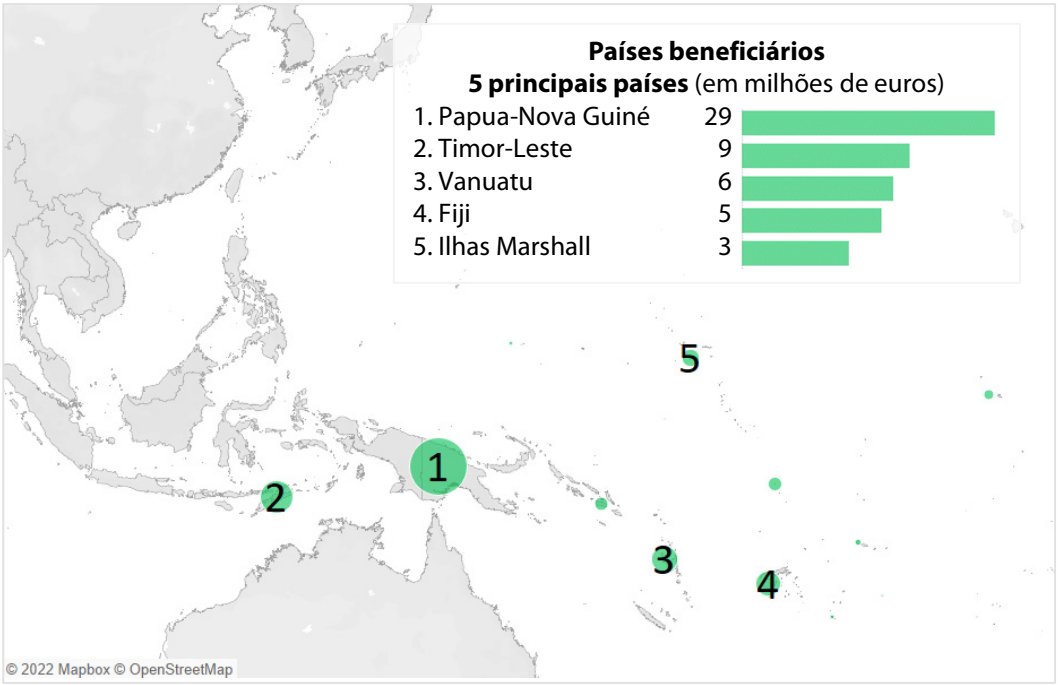
Pagamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento – África



Fonte: Criado pelo TCE com "Tableau", mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

Pagamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento – Caraíbas e Pacífico





Fonte: Criado pelo TCE com "Tableau", mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

Anexo II – Balanço da execução dos planos de ação

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.1	Trabalhar no sentido de utilizar os cadernos de encargos para a verificação das despesas adotados (Ares (2018) 1722717) em 2017 para verificação das despesas efetuadas pelas organizações internacionais no âmbito da gestão indireta.	🟢	Executada
C.2	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).	●	Executada

Plano de ação de 2021			
A.1	Simplificar e clarificar os procedimentos e as condições contratuais aplicáveis às subvenções.	●	Em curso
B.1	Prosseguir e reforçar a cooperação com organizações internacionais com vista a uma redução sustentável dos erros.	●	Executada
B.2	Dar resposta às observações de alto risco da auditoria do SAI sobre a avaliação dos pilares das ações externas (nova ação).	●	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	Corrigir as vulnerabilidades ao apuramento excessivo de pré-financiamentos.	●	Em curso
C.4	Realizar uma avaliação da utilização dos cadernos de encargos para verificação das despesas.	●	Executada
C.5	Partilhar informações sobre os erros frequentes com partes interessadas no controlo (nova ação).	●	Em curso

Fonte: Planos de ação da Comissão Europeia de 2019, 2020 e 2021.

Anexo III – Seguimento das recomendações

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		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[22]			
	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				

[22] A Comissão intensificou a comunicação com as organizações internacionais relativamente ao acesso do Tribunal aos documentos. Algumas organizações, como o Grupo do Banco Mundial (WBG), melhoraram a cooperação com o Tribunal, mas outras não o fizeram. Alguns organismos das Nações Unidas, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Gabinete das Migrações Internacionais (IOM) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), continuam a disponibilizar acesso apenas em modo de leitura aos documentos comprovativos.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2019	**Recomendação 1** Continuar a melhorar a metodologia e o manual utilizados no estudo sobre a TER para resolver as questões mencionadas no presente relatório, a fim de tornar mais fiável a taxa de erro indicada no estudo. Prazo: até ao final de 2021.			X			

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					
		Totalmente executada	Executada		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos			
2020	**Recomendação 1** 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.			X[23]			
	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. Prazo: até à publicação do RAA relativo a 2021.				X		

Fonte: TCE.

[23] Ver Recomendação 1 de 2018.

Respostas da Comissão Europeia ao Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos 8º, 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2021

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

RELATÓRIO ANUAL SOBRE AS ATIVIDADES FINANCIADAS PELOS OITAVO, NONO, DÉCIMO E DÉCIMO PRIMEIRO FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO

INTRODUÇÃO ÀS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão sublinha que a execução dos Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) ocorre em ambientes de risco, complexos e em rápida evolução. Caracteriza-se pela diversidade:

- em termos de dispersão geográfica, abrangendo muitas Delegações diferentes em todo o mundo;

- em termos de entidades de execução e países parceiros com diferentes capacidades de gestão e controlo, desde pequenas ONG locais a organizações internacionais;

- em termos de métodos de prestação de assistência, incluindo projetos tradicionais, apoio orçamental, programas de apoio às políticas setoriais, contribuições para instrumentos globais, financiamento misto, garantias orçamentais, etc.

Além disso, em 2021, a execução das atividades financiadas pelo FED teve lugar no contexto dos desafios da pandemia de COVID-19 e das rápidas mudanças políticas sentidas por alguns dos países nossos parceiros.

A Comissão considera que, neste contexto difícil, é improvável um cenário isento de erros. No entanto, a Comissão toma todas as medidas necessárias para assegurar uma execução plena e eficiente do FED, em conformidade com o quadro jurídico e financeiro em vigor. A Comissão continua a adaptar e a aperfeiçoar os seus procedimentos para reduzir ainda mais o risco de erros, tendo em conta os resultados do exercício de declaração de fiabilidade do TCE. O plano de ação adotado anualmente pela DG INTPA inclui, nomeadamente, ações que visam a redução de erros, tais como a simplificação dos procedimentos, orientações, ações de formação e campanhas de sensibilização. Para dar resposta às recomendações do TCE de 2021 sobre o FED, a Comissão tomará novas medidas para reforçar o seu sistema de controlo interno, conforme considerado adequado, tendo igualmente em conta a eficiência em termos de custos.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

Caixa 2 - Exemplos de erros

Ausência de base jurídica resultou em despesas inelegíveis

Quanto ao tipo de erro ocorrido na adjudicação do contrato de subvenção com uma organização internacional no Níger, a Comissão tomará as medidas de atenuação adequadas. No entanto, a Comissão salienta que este projeto contribuiu consideravelmente para melhorar a qualidade da

gestão das finanças públicas. Assegurou a recuperação de fundos pelas autoridades públicas, mas também limitou a perturbação do funcionamento dos serviços públicos.

Inexistência de documentos comprovativos essenciais

No que diz respeito aos custos salariais do trabalhador afetados a outro projeto, a Comissão salienta que não foi possível detetar esses custos inelegíveis com base nos documentos que a Organização Internacional estava obrigada a prever para a liberação do pagamento em conformidade com o acordo assinado. Importa salientar que se trata de um projeto executado com muito êxito que foi pioneiro na promoção e no desenvolvimento da cadeia de valor florestal comercial no Uganda e que também demonstrou um empenhamento direto em estimular o investimento do setor privado.

Parte das despesas não incorridas resultaram em custos não elegíveis imputados ao projeto

No que diz respeito aos montantes autorizados, mas declarados como despesas incorridas, a Comissão salienta que, uma vez que o montante elegível final só será determinado após a receção do relatório final emitido pelo beneficiário, considera que o erro é temporário. Os montantes autorizados continuam a ser gastos até ao final da execução do projeto.

A Comissão está a aumentar a sensibilização e os controlos a fim de evitar a questão do apuramento excessivo e solicita informações mais claras às entidades em causa.

Falhas graves no cumprimento das regras de contratação pública: decisões injustificadas do gestor orçamental nacional

No que diz respeito à conclusão do gestor orçamental nacional sobre a decisão relativa aos contratos públicos, a Comissão salienta que, não obstante as dificuldades encontradas durante a fase de contratação, o serviço solicitado foi prestado com êxito. Foi organizada uma sessão de restituição com a participação dos Ministérios dos Transportes e dos Negócios Estrangeiros, tendo as recomendações apresentadas sido consideradas muito úteis para melhorar a gestão da manutenção rodoviária no Mali.

22. A Comissão opera em países terceiros em contextos políticos e técnicos complexos, trabalhando em conjunto com muitos parceiros, tais como países parceiros, organizações internacionais ou agências dos Estados-Membros. Embora sejam regularmente elaborados planos de ação para manter as taxas de erro tão baixas quanto possível, a Comissão considera improvável um cenário de erro nulo neste contexto.

23. A Comissão observa que a maioria dos erros quantificáveis que poderiam ter sido evitados se deveu a um apuramento excessivo (dez casos) e que estão em curso várias medidas para evitar este tipo de erros. No que diz respeito aos oito casos de erros não quantificáveis, a Comissão discordou de dois deles e quatro outros referiam-se ao mesmo contrato amostrado quatro vezes para diferentes operações, mas com o mesmo erro numa garantia de boa execução. A Comissão observa que um erro numa operação não equivale necessariamente a um montante indevidamente pago que deve ser recuperado.

24. Em 2022, a Comissão concluiu a avaliação dos termos de referência para verificação das despesas em vigor desde 2018. Concluiu-se que são eficazes em termos de acompanhamento das despesas inelegíveis (o modelo de relatório de verificação das despesas inclui um anexo com a lista de operações e erros).

25. Em setembro de 2021 e em maio de 2022, a Comissão reviu os termos de referência para verificação das despesas. A Comissão prevê aprofundar as análises e abordar outros aspetos, como a amostragem, e integrar os ensinamentos retirados e as respostas de um inquérito realizado em fevereiro de 2022 aos utilizadores do contrato-quadro de auditoria.

27. A Comissão tem conhecimento dos casos de acesso a documentos em formato apenas de leitura identificados pelo TCE e continua a chamar a atenção das organizações internacionais pertinentes das Nações Unidas para a necessidade de fornecer aos auditores as informações necessárias.

A Comissão está a trabalhar em estreita colaboração com as organizações internacionais em causa e com o TCE a fim de encontrar soluções aceitáveis para a questão do acesso aos documentos.

Mais especificamente, quando estes processos relativos a três organizações das Nações Unidas foram levados ao conhecimento da Comissão, esta reagiu rapidamente e reforçou o diálogo com as organizações das Nações Unidas em causa, a fim de facilitar os trabalhos em curso do Tribunal.

RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES

28. As instruções permanentes da Comissão preveem que deve ser emitida uma reserva quando a taxa de erro residual for superior ao limiar de materialidade de 2 %.

Além disso, a regra *de minimis* introduzida no Relatório Anual de Atividades (RAA) de 2019 prevê que as potenciais reservas não sejam consideradas substanciais para atividades que representem menos de 5 % dos pagamentos totais da DG e tenham um impacto financeiro inferior a 5 milhões de EUR. Tal permite à Comissão apresentar um relatório apenas sobre as questões significativas que afetam a gestão dos fundos da UE. Continua a ser assegurada a total transparência dos relatórios de gestão: todos os casos em que a regra é aplicada são devidamente mencionados no RAA e estão a ser acompanhados de perto.

Para 2019 e 2020, a regra *de minimis* conduziu à ausência de reservas, ao passo que, em 2021, todas as taxas de erro residual indicativas foram inferiores ao limiar de materialidade de 2 %.

Estudo de 2021 sobre a taxa de erro residual

31. A Comissão concorda que o estudo sobre a taxa de erro residual (TER) é um elemento importante subjacente à declaração do Diretor-Geral, mas não é 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. Todos os elementos do quadro de controlo servem de base para a sua garantia, que é comunicada no seu RAA. Este último constitui a base para as informações sobre a regularidade incluídas no RAGE.

32. Para além da taxa de erro residual global, o estudo sobre a TER também estima a taxa de erro para as duas fontes de financiamento do FED e do orçamento da UE e o risco é apresentado

de forma diferenciada (ver o quadro na página 34 e o anexo 9 do RAA de 2021 da DG INTPA que mostra o risco no pagamento pelo sistema de controlo pertinente).

33. A Comissão não caracteriza o estudo sobre a TER como um trabalho de garantia de fiabilidade ou uma auditoria. Serve um objetivo específico e assenta numa metodologia distinta.

Tal é divulgado no Relatório Anual de Atividades da DG INTPA, que apresenta informações completas sobre a gestão de forma verdadeira e apropriada. A Comissão considera que o estudo não está sujeito a limitações que possam conduzir a uma subestimação dos erros.

34. O recurso à confiança na prossecução do estudo sobre a TER foi sempre previsto pela metodologia da TER. A repetição integral da verificação de um auditor como o Tribunal de Contas Europeu ou um adjudicatário-quadro representaria uma carga administrativa considerável e desnecessária para os beneficiários e seria contrária ao princípio da auditoria única. O grau de confiança não pode ser predefinido antecipadamente, uma vez que depende do número de casos em que a confiança é possível e adequada. A Comissão concorda, no entanto, que o grau de confiança não deve, em princípio, exceder significativamente as médias históricas, a menos que exista uma justificação específica.

Análise do RAA relativo a 2021

35. Ver as respostas da Comissão aos pontos 28 e 31.

36. A Comissão considera que a ausência de uma reserva se justifica de acordo com as suas instruções permanentes no que diz respeito à emissão de reservas. É o resultado da avaliação exaustiva dos diferentes elementos constitutivos da declaração de fiabilidade do Diretor-Geral constante do relatório anual de atividades.

A Comissão considera que o estudo sobre a TER não está sujeito a limitações que possam conduzir a uma subestimação dos erros.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusões

40.b) A Comissão reconhece que existem alguns erros nas operações e está continuamente a elaborar medidas preventivas e corretivas para os resolver.

A Comissão observa que um erro numa operação não significa necessariamente a existência de um montante indevidamente pago que deve ser recuperado.

Recomendações

Recomendação 1 – Verificar a existência de bases jurídicas antes de assinar contratos

A Comissão aceita a recomendação.

Recomendação 2 – Deduzir custos não incorridos antes do pagamento ou apuramento

A Comissão aceita a recomendação e considera que a mesma se encontra parcialmente implementada. Na sequência de uma recomendação anterior do TCE, a Comissão tomou medidas como a emissão de orientações, a introdução de uma lista de controlo adicional e ações de sensibilização, e continua a trabalhar no sentido de evitar apuramentos excessivos.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2022

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na 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). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional 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 e substitui 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:

- Figura 6.4: criada com "Tableau", mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap, licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).
- Caixa 6.3: imagens à esquerda provenientes dos dados dos satélites Sentinel do programa Copernicus (2021), processados pelo motor Sentinel Hub e o organismo pagador andaluz.

Capítulo 8 – Anexo 8.1, FED – Anexo I:

Criado com "Tableau", mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap, licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (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.

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 TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

QJ-AL-22-001-PT-N

O Relatório Anual do Tribunal apresenta o exame das receitas e despesas da UE, bem como a sua opinião sobre a fiabilidade das contas anuais da União e a conformidade das operações subjacentes com as regras e regulamentos aplicáveis.

TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Serviço das Publicações
da União Europeia

ISBN 978-92-847-8357-1