

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU:

«REGULARIDADE DAS DESPESAS NA POLÍTICA DE COESÃO DA UE: O NÍVEL MÍNIMO DE ERRO ESTIMADO QUE A COMISSÃO DIVULGA ANUALMENTE NÃO É DEFINITIVO»

Observações preliminares da Comissão:

No âmbito do regime de gestão partilhada aplicável à coesão, e não obstante a aprovação anual das contas dos programas, que contribui para melhorar a responsabilização, os programas de despesas da UE são plurianuais na conceção e os sistemas de controlo e os ciclos de gestão conexos também abrangem vários anos. Tal implica que podem ser detetados erros em qualquer momento do ciclo de vida do programa, por vezes vários anos após a realização do pagamento. Os erros podem ser corrigidos no mesmo ano ou nos anos seguintes, até ao momento do encerramento no final do ciclo de vida dos programas, por forma a atingir um nível de erro residual inferior a 2 % para todos os programas ao longo do tempo.

As estratégias de controlo são, portanto, plurianuais e diferenciadas em função do risco. As autoridades dos Estados-Membros apresentam anualmente relatórios sobre os seus controlos relativamente à utilização dos fundos da UE a nível nacional e regional e sobre a boa gestão financeira dos respetivos programas. Tal é efetuado através de um pacote de garantia, que inclui uma declaração de gestão, um relatório anual de controlo de que consta uma taxa de erro baseada em amostras representativas e um parecer de auditoria sobre a legalidade e regularidade das despesas. Estes relatórios servem de base à aprovação das contas dos programas pela Comissão e reforçam a fiabilidade.

Nos relatórios anuais de atividades (RAA), os diretores-gerais comunicam informações sobre os resultados obtidos, sobre o funcionamento dos seus sistemas de controlo interno e sobre a gestão financeira, tendo em conta a garantia concedida pelos Estados-Membros em regime de gestão partilhada. O relatório anual de atividades contém a declaração de fiabilidade do diretor-geral. A função dos diretores-gerais, enquanto gestores orçamentais delegados, é prestar garantias em relação a cada programa operacional.

A Comissão concebeu o seu sistema de garantia para a política de coesão em conformidade. A Comissão considera que este sistema, assente na análise do trabalho das autoridades nacionais de auditoria relativo a cada programa e no trabalho de repetição de auditorias no local relativo a uma seleção de programas, sobretudo com base nos riscos, proporciona uma base sólida que assegura garantias razoáveis quanto à legalidade e regularidade das despesas subjacentes em cada conta.

O indicador-chave de desempenho agregado relativo à legalidade e regularidade (ICD 5) comunicado nos relatórios anuais de atividades é o intervalo baseado na média ponderada das taxas de erro confirmadas para todos os diferentes programas, tendo em conta todas as informações disponíveis nessa altura, incluindo um nível máximo de risco, que reflete quaisquer riscos adicionais que não foram ainda confirmados por provas de auditoria e que ainda estão a ser avaliados à data da assinatura do RAA. Além do mais, a Comissão ainda pode realizar auditorias e aplicar quaisquer correções financeiras adicionais necessárias após a aprovação das contas e a assinatura do RAA.

As instruções e orientações pormenorizadas para os serviços e a análise da qualidade efetuada pelos serviços centrais asseguram que as informações e os dados constantes dos RAA são uma fonte relevante e fiável para formular a estimativa do intervalo de risco para o orçamento da UE no relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE). Além disso, o RAGE é submetido a um rigoroso processo preparatório e decisório em que os serviços centrais recebem orientações pormenorizadas relativas ao

conteúdo e à estrutura do relatório por parte do Conselho de Administração Institucional, o órgão de topo da estrutura de governação da Comissão.

SÍNTESE

V. A Comissão observa que a sua estimativa do nível de erro (ICD) divulgada nos RAA de 2019 e 2020 da DG REGIO e da DG EMPL é expressa sob a forma de um intervalo que inclui um risco máximo. Embora seja inferior ao nível de erro estimado pelo TCE, nos últimos dois anos este intervalo situou-se dentro do intervalo calculado pelo TCE para a sua declaração de fiabilidade.

Por conseguinte, a Comissão está convicta de que o ICD e o seu valor máximo divulgados no RAA refletem uma estimativa razoável e justa das taxas de erro para cada programa e, cumulativamente, para todos os programas, com base em todas as informações disponíveis aquando da assinatura do RAA (ver as respostas da Comissão aos pontos 51 e 85).

VI. Com efeito, o quadro regulamentar para 2014-2020 estabelece uma separação explícita entre as questões de legalidade e regularidade e a aprovação das contas. Consequentemente, perante um parecer de auditoria sem reservas emitido pela autoridade de auditoria, a Comissão tem de aprovar as contas, independentemente da legalidade e regularidade das despesas subjacentes. Após a aprovação das contas, a Comissão prossegue o seu trabalho no que respeita a quaisquer questões de legalidade e regularidade pendentes, no pleno respeito das condições regulamentares. A Comissão pode sempre interromper o pagamento do saldo (se positivo) ou, como acontece mais frequentemente, proceder de imediato à emissão da ordem de cobrança e iniciar um procedimento de correção financeira, por exemplo, na sequência dos seus controlos de regularidade. A Comissão considera que, após aprovar as contas, estas medidas subsequentes salvaguardam adequadamente o orçamento da UE (ver a resposta da Comissão ao ponto 77).

A Comissão observa que, no período 2021-2027, o regulamento exige que as contas apresentadas sejam rejeitadas se o erro residual remanescente for superior a 2 %.

VII. A Comissão procura alcançar um equilíbrio entre os seus objetivos (garantia), os meios à sua disposição para os concretizar (recursos e tempo disponível) e o número de pacotes de garantia/programas a analisar.

A Comissão salienta a utilidade das análises documentais que realiza anualmente para cada um dos programas.

Esta abordagem é particularmente eficiente para os programas que registam taxas de erro baixas e fiáveis ano após ano. Com base numa avaliação minuciosa da qualidade e exaustividade das informações fornecidas nos pacotes de garantia, bem como na longa experiência da Comissão no que diz respeito a autoridades de auditoria e programas, as análises documentais permitem alcançar um certo nível de garantia para todos os programas operacionais. Estas análises são complementadas, sempre que necessário, por missões de averiguação e análises aprofundadas de documentos de trabalho. Permitem ainda identificar riscos com vista à repetição de auditorias no local (ver as respostas da Comissão aos pontos 25, 26 e 30).

VIII. 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 do mais, também é necessária uma certa cobertura de auditoria de outras autoridades de auditoria 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.

IX. No âmbito das suas auditorias de conformidade, quando a Comissão deteta erros adicionais nas suas amostras objeto de uma nova auditoria, avalia sistematicamente se tais erros podem voltar a ocorrer na restante amostra da autoridade de auditoria e, sempre que necessário, solicita trabalho de auditoria complementar. Enquanto esta avaliação e quaisquer verificações conexas estão em curso, a TETR indicada nos RAA no âmbito do ICD tem em conta esta incerteza sobre o risco máximo divulgado.

X. A Comissão está convicta de que o ICD e o seu valor máximo divulgados no RAA refletem uma estimativa razoável e justa das taxas de erro para cada programa e, cumulativamente, para todos os programas, com base em todas as informações disponíveis aquando da assinatura do RAA.

XI. Primeiro travessão - A Comissão não aceita esta recomendação no sentido de propor uma revisão legislativa no que diz respeito à retenção dos pagamentos.

A Comissão considera que a nova condição introduzida no RDC para 2021-2027 já reforça a proteção do orçamento da UE (ver a resposta da Comissão à recomendação 1).

Segundo travessão - A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.

Em consonância com os seus objetivos, a Direção de Auditoria Conjunta para a Coesão está atualmente a reforçar a documentação e o processo de análise do trabalho executado (ver a resposta da Comissão à recomendação 2).

Terceiro travessão - A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.

Em consonância com as informações mais circunstanciadas apresentadas no RAA de 2020, a Comissão continuará a divulgar no RAA de que forma são estabelecidas as reservas para os programas ou para partes de programas (ver a resposta da Comissão à recomendação 3).

Quarto travessão - A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.

O Conselho de Administração Institucional, o órgão de topo da estrutura de governação da Comissão, supervisiona a elaboração do RAGE, sendo, portanto, o organismo competente para facultar orientações reforçadas relativas ao conteúdo do relatório (ver a resposta da Comissão à recomendação 4).

INTRODUÇÃO

07. A Comissão concorda que as verificações realizadas pelas autoridades de gestão são a primeira linha de defesa contra erros e devem ser mais eficazes na prevenção e deteção de erros em primeira instância. Todos os anos, a DG REGIO e a DG EMPL comunicam nos seus relatórios anuais de atividades (RAA) que uma parte substancial dos sistemas de gestão e controlo funciona e não gera elevadas taxas de erro (89 % e 82 % dos programas da DG REGIO e da DG EMPL, respetivamente, nos seus RAA de 2020). Ademais, o TCE não deteta qualquer erro nas suas auditorias de amostras de operações, realizadas todos os anos, para uma série de programas que registaram baixas taxas de erro (abaixo de 1 %).

10. Na prática, a atividade de auditoria da Comissão, no âmbito do seu ciclo anual de controlo, inclui a análise dos relatórios de auditoria dos sistemas nacionais, uma análise documental exaustiva de todos os relatórios anuais de controlo (no âmbito dos pacotes de garantia), missões de averiguação e auditorias no local. Tal permite à Comissão confirmar as taxas de erro comunicadas para a maioria dos programas até à apresentação do RAA seguinte, exceto quando as auditorias ainda estão em curso.

Além do mais, ao abrigo do RDC, a Comissão tem a possibilidade de realizar auditorias no âmbito do quadro plurianual no prazo de três anos a contar do ano em que as despesas foram incluídas nas contas anuais.

11. O regulamento (artigo 139.º, n.º 1) estabelece que a Comissão deve fiscalizar os documentos apresentados pelo Estado-Membro (o pacote de garantia, incluindo as contas). A aprovação das contas baseia-se num parecer de auditoria sem reservas sobre as contas fornecido pela autoridade de auditoria no pacote de garantia, a menos que a Comissão disponha de provas específicas da não fiabilidade do parecer de auditoria sobre as contas (artigo 139.º, n.º 2, do RDC).

Resposta comum da Comissão aos pontos 12 e 13:

As análises documentais da Comissão também podem ser complementadas por missões de averiguação para esclarecer dúvidas levantadas durante a análise documental do relatório anual de controlo e do parecer de auditoria. Nalguns casos, durante estas missões de averiguação, introduziu-se gradualmente a repetição, embora limitada, de auditorias a algumas operações para obter uma garantia adicional sobre a fiabilidade dos erros comunicados, sem prejuízo dos riscos identificados tidos em conta na avaliação dos riscos da Comissão e que podem conduzir à repetição de auditorias de conformidade de amostras de operações.

Quando surgem dúvidas específicas, as auditorias de conformidade podem implicar igualmente a repetição de auditorias aos sistemas. A metodologia utilizada pela Comissão para realizar auditorias de conformidade também evoluiu ao longo do tempo para incluir análises documentais de repetições de auditorias às operações (mesmo antes das limitações de viagem impostas pela crise da COVID-19), juntamente com a possibilidade de efetuar repetições de auditorias no local tradicionais.

14. Em consonância com a recomendação 4 do TCE formulada no seu relatório relativo ao exercício de 2017, o indicador-chave de desempenho relativo à legalidade e regularidade utilizado pela Comissão é a principal taxa de erro comunicada no RAA, com base nas contas a respeito das quais o ciclo de auditoria da Comissão está, em larga medida, concluído e sem ter em conta os adiantamentos efetuados a instrumentos financeiros.

A Comissão também divulga nos RAA e no RAGE o risco no momento do pagamento e o risco no momento do encerramento para as despesas relevantes dos Fundos e das DG de execução, com base nas TETR estabelecidas ao nível dos PO. Por último, a Comissão divulga igualmente no RAGE os riscos no momento do pagamento para os três Fundos combinados (ver o RAGE de 2020, volume III, anexo 5, página 190), a fim de satisfazer a recomendação 4 específica constante do relatório do TCE relativo ao exercício de 2017.

15. A Comissão concorda que, todos os anos, um certo número de erros adicionais não são detetados numa série de pacotes de garantia apresentados pelas autoridades de auditoria, não sendo, por conseguinte, comunicados. No entanto, 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 numa série de critérios que, quando negativamente avaliados, refletem a existência de deficiências sistémicas no trabalho e nos sistemas de controlo dessas autoridades (ver igualmente a resposta da Comissão aos pontos 6.14 e 6.15 do relatório do TCE relativo ao exercício de 2018). Além do mais, a Comissão e o TCE também identificaram pacotes de garantia em que não foi detetado qualquer erro adicional na amostra de auditorias repetidas. Por conseguinte, a Comissão conclui que a situação varia de programa para programa e de ano para ano, em função da complexidade das questões em causa e das informações constantes dos RAA sobre a fiabilidade do trabalho executado pelas autoridades de auditoria (ver páginas 41 e 47, respetivamente, do RAA de 2020 da DG REGIO e da DG EMPL).

OBSERVAÇÕES

21. O quadro regulamentar para 2014-2020 (em especial o artigo 139.º, n.º 5, do RDC) estabelece uma separação explícita entre as questões de legalidade e regularidade e a aprovação das contas. Consequentemente, a Comissão tem de aprovar as contas do programa, ou seja, a integralidade, a exatidão e a veracidade das informações contabilísticas apresentadas nas contas, mesmo se forem identificadas despesas irregulares significativas. A Comissão observa que o TCE também fornece pareceres separados sobre a fiabilidade das contas da UE e sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes.

A aprovação das contas do programa pela Comissão pode conduzir ao pagamento do saldo (se positivo) ou, como acontece mais frequentemente em razão do sistema de adiantamentos elevados, à emissão de uma ordem de cobrança. A Comissão pode ainda interromper o pagamento do saldo das contas aprovadas (desde que sejam cumpridas as condições previstas no artigo 83.º do RDC) e/ou iniciar um procedimento de correção financeira em conformidade com os artigos 144.º e 145.º do RDC. Por conseguinte, após a aprovação das contas, o trabalho da Comissão prossegue no que diz respeito a quaisquer questões de legalidade e regularidade pendentes e, sempre que são identificadas irregularidades, a Comissão aplica medidas corretivas em conformidade com o quadro regulamentar. A Comissão considera que, apesar da libertação da retenção de 10 %, a adoção destas medidas subsequentes salvaguarda o orçamento da UE.

Refira-se ainda que, caso a aprovação das contas resulte na recuperação do saldo (uma vez que o pré-financiamento ultrapassa as despesas certificadas nas contas), a Comissão pode proceder de imediato à emissão da ordem de cobrança desses montantes, sem ter de aguardar a conclusão de procedimentos adicionais relacionados com questões de legalidade e regularidade. Nestes casos, os interesses financeiros da UE ficam assim mais bem protegidos graças a esta recuperação imediata.

Caixa 1 — Aprovação de contas com um nível significativo de erros

No exemplo citado pelo TCE, o parecer de auditoria com reservas sobre o pacote de garantia relativo a 2017-2018 emitido pela autoridade de auditoria continha reservas no que respeita aos três elementos do parecer (contas, legalidade/regularidade e sistema de gestão e controlo) devido a uma elevada taxa de erro residual total (TETR de 8,54 %).

A Comissão esclareceu à autoridade de auditoria que, em conformidade com as disposições jurídicas (artigo 127.º, n.º 5-A, e artigo 139.º, n.ºs 2 e 5, do RDC), o parecer da autoridade de auditoria sobre as contas só deve incidir na sua integralidade, exatidão e veracidade. A legalidade e regularidade das despesas nas contas (expressas através da TETR) são abordadas noutros elementos do parecer de auditoria.

Na sequência da análise do pacote de garantia, a Comissão aprovou as contas (uma vez que as condições jurídicas pertinentes estavam preenchidas), emitiu a ordem de cobrança resultante do cálculo do saldo e iniciou o procedimento de correção financeira necessário.

22. As disposições jurídicas (artigos 99.º e 102.º do RDC 2021/1060 para 2021-2027) exigem que a Comissão comunique aos Estados-Membros, até 31 de maio, se aprova ou não as contas apresentadas até 15 de fevereiro do mesmo ano.

Devido aos condicionalismos de tempo, a Comissão não tem qualquer possibilidade de concluir a sua avaliação da fiabilidade das taxas de erro comunicadas, em especial quando tem de realizar auditorias no local. Por este motivo, o quadro jurídico (artigo 70.º, n.º 2, do RDC para 2021-2027) estabelece um prazo de três anos civis a contar da aprovação das contas, durante o qual as despesas em causa podem ser sujeitas a auditorias por parte da Comissão. Além disso, podem aplicar-se medidas corretivas mesmo após a aprovação das contas e a libertação da retenção dos pagamentos (ver a resposta da Comissão ao ponto 21).

Resposta comum da Comissão aos pontos 25 e 26:

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 ao 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).

A referida análise documental implica ainda comunicar com as autoridades de auditoria responsáveis pelos programas para esclarecer informações constantes dos relatórios anuais de controlo, que podem ser eventualmente completadas por missões de averiguação para uma análise mais aprofundada das informações com a autoridade de auditoria. Por conseguinte, este processo pode incluir a análise de alguns documentos de trabalho da autoridade de auditoria e repetições de análises documentais de alguns elementos das auditorias às operações. Com efeito, embora a metodologia utilizada pela Comissão para efetuar análises documentais e missões de averiguação não se referisse, de forma explícita, à avaliação ou à verificação da regularidade de operações ou de rubricas de despesas isoladamente até 2020, na prática, essa avaliação/verificação também foi realizada anteriormente em muitos casos.

A análise documental permite verificar a metodologia de amostragem e ajustar as taxas de erro comunicadas, independentemente da origem do erro (quantificação dos erros, projeção dos erros detetados, nível de correções comunicadas, tratamento de alguns erros, etc.). Todas as questões identificadas e as conclusões combinadas permitem à Comissão proceder a um novo cálculo, sempre que necessário, para obter uma taxa de erro mais precisa do que a comunicada. Tal é efetuado anualmente numa série de programas. Por exemplo, para os pacotes de garantia recebidos em 2020, a DG REGIO pôde recalcular o risco residual comunicado para 19 programas, com base nas informações agregadas provenientes das suas próprias auditorias e da análise documental alargada dos pacotes de garantia (ver página 47 e nota de rodapé 104 do RAA da DG REGIO). Com efeito, esta análise documental das taxas de erro residuais comunicáveis conduziu a um novo cálculo da taxa média de erro, que se situou em 2,1 %, em vez dos 1,2 % comunicados pelas autoridades responsáveis pelo programa FEDER/FC.

No entanto, a análise documental não foi concebida para analisar todos os documentos de apoio subjacentes e para avaliar plenamente a regularidade das despesas. Não obstante as medidas adicionais adotadas pela Comissão, nomeadamente missões de averiguação, a Comissão está ciente desta limitação inerente à análise documental e, por conseguinte, complementa esta análise com trabalho de auditoria centrado em testes substantivos realizados ao nível das operações e das rubricas de despesas no que respeita a uma amostra de pacotes de garantia selecionados, sobretudo com base na avaliação dos riscos.

27. No que diz respeito ao conteúdo da lista de verificação da Comissão para a avaliação de cerca de 800 relatórios de auditoria dos sistemas nacionais recebidos anualmente, a Comissão considera que as perguntas constantes da sua lista de verificação são específicas e visam a avaliação qualitativa dos elementos importantes dos relatórios, como a extensão dos testes de controlo, a coerência entre os problemas detetados e as conclusões obtidas, a adequação das recomendações propostas e o acompanhamento dado, etc.

Com base nas anteriores discussões com o TCE sobre esta conclusão, a Comissão atualizou recentemente a referida lista de verificação, aditando instruções suplementares para os auditores sobre a avaliação a realizar e informações a divulgar para justificar plenamente as respostas afirmativas/negativas, mantendo ao mesmo tempo os encargos administrativos a um nível proporcional.

28. A Comissão procede à confirmação das TETR indicadas no RAA com base em todas as informações disponíveis nessa altura resultantes das análises documentais e/ou do trabalho de auditoria no local. Espera-se que as TETR possam ser ajustadas em resultado da realização de auditorias de conformidade, especialmente quando a Comissão identifica riscos importantes relacionados com o trabalho da autoridade de auditoria e com a fiabilidade das taxas de erro comunicadas durante a análise documental e decide executar trabalho de auditoria no local complementar para resolver estes riscos.

30. A Comissão tem de alcançar um equilíbrio entre os objetivos (garantia), os meios para os concretizar (recursos e tempo disponível) e o número de pacotes de garantia/programas a analisar (mais de 300 pacotes de garantia, que incluem 418 programas). As referidas análises documentais são a primeira fase do procedimento de auditoria, sendo que abrangem 100 % dos pacotes de garantia apresentados pelos Estados-Membros. Com base na longa experiência da Comissão no que diz respeito a autoridades de auditoria e programas, bem como nos resultados de auditorias anteriores, as análises documentais proporcionam um certo nível de garantia para todos os programas operacionais e respetivas despesas, podendo dar também resposta a algumas questões de legalidade e regularidade (ver igualmente a resposta da Comissão aos pontos 25 e 26).

Além disso, quando um programa regista uma baixa taxa de erro ano após ano e o trabalho de repetição de auditorias da Comissão ou do TCE não deteta erros adicionais, a análise documental permite obter uma garantia suficiente de que a baixa taxa de erro comunicada será fiável no ano seguinte.

Esta situação verifica-se no caso do maior programa, o FEDER/FC, para o qual o TCE não comunicou qualquer erro nos últimos dois anos no âmbito das suas repetições de auditorias. Para este programa, a análise documental do relatório anual de controlo é suficiente, sendo que a repetição de auditorias por parte da Comissão ano após ano não seria uma utilização eficiente dos recursos de auditoria.

33. As inconsistências observadas pelo TCE na aplicação da metodologia de avaliação dos riscos (atribuição de pontos a riscos específicos) não tiveram consequências prejudiciais nos resultados globais da avaliação dos riscos da Comissão. Após a simulação das pontuações de risco utilizando o intervalo correto de valores, a Comissão estabeleceu que a pontuação global de risco para cada autoridade de auditoria não teria mudado de forma significativa e que as conclusões no que respeita ao plano de auditoria permaneceriam inalteradas. Com efeito, a resposta dada a esta conclusão do TCE reforçou, em 2020, a análise da qualidade do exercício de avaliação dos riscos, designadamente a verificação cuidadosa da atribuição da pontuação correta em todos os casos.

Resposta comum da Comissão aos pontos 34 e 35:

A avaliação dos riscos é um exercício *ex ante* que avalia a probabilidade e o impacto dos potenciais riscos, com base na apreciação profissional e em todas as informações disponíveis naquele momento.

A avaliação dos riscos efetuada pela Comissão relativamente às autoridades de auditoria abrange não só as taxas de erro, como também a qualidade do trabalho da autoridade de auditoria noutros domínios, incluindo as auditorias aos sistemas e as auditorias às contas. Também são tidos em conta fatores relacionados, por exemplo, com a função da autoridade de auditoria nos sistemas de gestão e controlo e a sua capacidade administrativa.

Por consequência, a análise das taxas de erro na sequência de auditorias de conformidade não altera necessariamente as conclusões da avaliação dos riscos. A Comissão considera que, em geral, os resultados das suas auditorias de conformidade confirmaram as conclusões da sua avaliação dos riscos.

36. O exercício de avaliação dos riscos orienta a elaboração do plano de auditoria, mas não é o único e exclusivo critério a ter em conta aquando da elaboração do mesmo. Por exemplo, a Comissão incluiu uma autoridade de auditoria de risco reduzido no seu plano de auditoria de 2019 devido aos elevados montantes declarados, justificando assim plenamente esta inclusão.

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.

No entanto, em consonância com as normas internacionais de auditoria e com as recomendações anteriores do TCE, também deve ser executado um certo nível de trabalho de auditoria relativamente a outras autoridades de auditoria, para assegurar a cobertura das principais autoridades de auditoria ao longo do tempo. Por conseguinte, embora o elemento de risco seja o principal fator que determina o âmbito do seu trabalho de auditoria, a Comissão tem igualmente em conta o elemento de cobertura. Esta situação verificou-se nomeadamente com a DG EMPL em 2019, quando esta decidiu aumentar a cobertura das autoridades de auditoria do FSE ao longo do tempo.

A Comissão reforçará em maior grau a documentação do seu processo decisório para estabelecer o seu plano de auditoria, a fim de garantir que as ligações aos resultados da avaliação dos riscos, bem como outros critérios tidos em conta, sejam divulgados e explicados de forma clara.

38. No que diz respeito aos dois casos salientados pelo TCE, a Comissão observa que, no primeiro caso, tendo em conta os novos cálculos efetuados por si, a questão tem um impacto financeiro limitado sobre o risco residual, e que o segundo caso pode exigir uma avaliação mais aprofundada, como explicado nas suas respostas aos pontos 39 e 40.

39. A Comissão concorda que a convenção de subvenção do projeto continha condições pouco claras para a opção de custos simplificados aplicável (ou seja, a referência a uma base jurídica que não correspondia à percentagem indicada da taxa fixa) e uma referência ao artigo 68.º, n.º 1, alínea b), do RDC. Nesta base, deveria ter sido paga ao beneficiário uma taxa fixa de 15 % dos custos diretos elegíveis com pessoal, ao invés de 25 % dos custos diretos aplicáveis (o regime que a autoridade de gestão pretendia reutilizar do programa Horizonte 2020 para os projetos de investigação e desenvolvimento). A auditoria da Comissão deveria ter detetado esta discrepância.

Dado que a auditoria da Comissão identificou uma grave irregularidade neste programa com um impacto muito mais significativo (aumentando a taxa de erro muito acima de 2 %, ver a descrição da questão na caixa 2), esta diferença no projeto tem um impacto menor na taxa de erro do programa.

40. No segundo caso salientado pelo TCE, a Comissão reconhece que não procedeu à análise do grupo nem dos acordos de funcionamento aquando da realização da auditoria, uma vez que o código NACE do beneficiário era 93.293 («outras atividades de diversão e recreativas» e não «transporte beneficiário de auxílios estatais»). No entanto, caso uma empresa exerça várias atividades, pode ser concedido auxílio regional às atividades económicas que não são excluídas pelo artigo 13.º do RGIC, se as atividades estiverem claramente separadas. Além disso, se os operadores pagarem um preço de mercado pelo direito de operar os navios, pode excluir-se a concessão de uma vantagem a esse nível. Por conseguinte, não se pode concluir, nesta fase, que o auxílio beneficiou a atividade de transporte executada pelos operadores e que, conseqüentemente, não era elegível ao abrigo das regras em matéria de auxílios estatais.

A Comissão concluirá a avaliação necessária em cooperação com as autoridades nacionais, a fim de chegar a uma conclusão sobre a elegibilidade das despesas.

41. A Comissão observa que, no caso de ser comunicada uma taxa de erro comum para um programa multifundos, a DG pode decidir utilizar a taxa de erro comum ou a taxa de erro específica do Fundo,

se esta estiver disponível (como fez a DG EMPL neste caso específico). Uma vez que os resultados da auditoria de conformidade da DG REGIO só afetaram o FEDER, a DG EMPL considerou que não tinha motivos para alterar a taxa de erro do FSE comunicada.

A criação da DAC contribuirá para harmonizar a abordagem adotada pelas duas DG em tais casos (no caso de uma amostra comum, será utilizada a taxa de erro comum para ambas as DG).

Caixa 2 - Auditoria de conformidade - Amostra comum de quatro PO que abrangem o FEDER e o FSE

No caso apresentado pelo TCE, a autoridade de auditoria utilizou efetivamente uma amostra estatística estratificada para dois programas do FEDER e dois do FSE. Através da estratificação, a autoridade de auditoria poderia comunicar uma taxa representativa por Fundo e, em termos globais, para todos os quatro programas.

A auditoria realizada pela Comissão (DG REGIO) detetou uma irregularidade no FEDER em relação à infraestrutura ferroviária com um impacto significativo no estrato do FEDER e, por conseguinte, também na taxa de erro comum (aumentando a taxa de erro residual para um valor muito superior a 2 %). Dado que a conclusão específica sobre o FEDER não era pertinente para o FSE em termos de garantia, a DG EMPL considerou mais adequado utilizar a taxa de erro do FSE, ao passo que a DG REGIO procedeu a um novo cálculo da taxa de erro comum utilizada pela autoridade de auditoria.

Conforme indicado no ponto 41, a abordagem será inteiramente harmonizada nos futuros RAA.

43. A Comissão concorda que a documentação de auditoria deve ser melhorada para alguns processos, mantendo a natureza proporcionada dos procedimentos administrativos e garantirá que todos os auditores cumprem os requisitos em vigor.

45. De um modo geral, após uma troca de argumentos no âmbito de procedimentos contraditórios, as autoridades dos Estados-Membros aplicam as correções recomendadas pela Comissão nos seus relatórios de auditoria, podendo assim reutilizar os fundos libertados para outros projetos elegíveis como previsto no RDC (artigo 145.º, n.º 5, do RDC).

Caso contrário, a Comissão é obrigada, nos termos do regulamento, a iniciar um procedimento de correção financeira e a dar início um novo procedimento contraditório com o Estado-Membro relativamente às correções individuais ou extrapoladas exigidas (artigos 85.º, 144.º e 145.º do RDC). Uma decisão de correção financeira da Comissão reduz a dotação afetada ao programa.

46. Nos termos do artigo 75.º, n.º 2-A, do RDC, a Comissão deve concluir o seu relatório de auditoria no prazo de três meses, com base nas informações colocadas à disposição dos auditores nessa fase, mesmo que o Estado-Membro não aceite as conclusões da Comissão.

Em caso de persistência de um diferendo, a Comissão tem de avaliar, na fase de seguimento, todas as informações adicionais ou novos factos fornecidos pelo Estado-Membro em resposta ao relatório final de auditoria, uma vez que a Comissão tem a obrigação de cooperar lealmente com os Estados-Membros, conforme recordado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia em muitas decisões judiciais relativas a procedimentos de correção financeira da Comissão. Tal avaliação pode requerer consultas internas subsequentes com as DG competentes.

O mesmo sucede em relação ao seguimento dado pela Comissão aos resultados da auditoria do TCE, quando os Estados-Membros fornecem elementos de prova adicionais no âmbito deste processo.

Caixa 3 - As taxas de erro finais não são definitivas

A observação descrita pelo TCE na caixa 3 diz respeito a uma adjudicação direta inelegível de um projeto, que a Comissão reclassificou como erro sistémico (em vez de erro aleatório) durante a fase de

seguimento da auditoria, com base em informações adicionais comunicadas pelas autoridades nacionais. Estas informações tornaram claro que, segundo a abordagem da autoridade de gestão, qualquer projeto deste tipo (ou seja, um projeto classificado como projeto-piloto e financiado no âmbito da assistência técnica) seria adjudicado diretamente, o que, no entender da Comissão, demonstra a existência de um problema sistémico no trabalho da autoridade de gestão. Foi ainda confirmado pelas autoridades de gestão e de auditoria que, até à data, só um desses projetos tinha sido comunicado à Comissão. Por conseguinte, a Comissão procedeu a uma nova avaliação, alterando a classificação do erro de aleatório para sistémico.

As autoridades nacionais delimitaram este erro sistémico a uma determinada população de auditoria e concordaram em aplicar uma taxa de correção de 100 % ao pedido de pagamento subsequente e abandonar a prática incorreta. Consequentemente, a Comissão procedeu a um novo cálculo das taxas de erro, tendo em conta este erro sistémico delimitado, em consonância com as suas orientações sobre amostragem e tratamento dos erros, refletindo também o princípio da proporcionalidade ao abrigo do Tratado e do RDC (artigo 85.º do RDC).

Por conseguinte, a Comissão sustenta que é correto e proporcionado não extrapolar este erro para a totalidade das despesas declaradas relativamente ao programa e que a TETR indicada no seu relatório final de auditoria tinha de ser revista em conformidade.

47. A Comissão reconhece que os procedimentos de correção financeira são morosos e complexos, pelos motivos explicados pelo TCE e devido à obrigação da Comissão de ter em conta quaisquer informações adicionais fornecidas pelo Estado-Membro, em conformidade com os princípios da proporcionalidade e da cooperação leal com os Estados-Membros em todas as fases do procedimento de correção financeira. Pode também dar-se o caso de os Estados-Membros não fornecerem todos os elementos de prova exigidos nos prazos fixados, ou de uma só vez, o que dificulta ainda mais o procedimento.

No RAA, a Comissão apresenta a evolução dos diferentes procedimentos de correção financeira exigidos para os exercícios contabilísticos anteriores (ver o RAA de 2020 da DG REGIO, p. 50 a 51).

49. Antes de poder aplicar correções financeiras, incluindo as líquidas, a Comissão deve respeitar os critérios estritos definidos pelo legislador no RDC para as correções financeiras líquidas e cumprir todos os procedimentos contraditórios adequados, em conformidade com as obrigações jurídicas e com as normas internacionais de auditoria. Por conseguinte, a Comissão não está em condições de confirmar, antes de concluir o procedimento de correção financeira, se as correções financeiras adicionais solicitadas devem ou não ser líquidas. Tal assenta numa análise cuidadosa e na confirmação final da existência de uma falha grave na aceção do regulamento, tendo em conta quaisquer informações adicionais fornecidas pelo Estado-Membro durante o procedimento de correção financeira, designadamente sobre as medidas adotadas, e a aplicabilidade das condições estabelecidas pelo legislador para as correções financeiras líquidas no artigo 145.º, n.º 7, do RDC.

Resposta comum da Comissão aos pontos 50 e 51:

A Comissão observa que a sua estimativa do nível de erro (ICD) divulgada nos RAA de 2019 e 2020 da DG REGIO e da DG EMPL é expressa como um intervalo que inclui riscos máximos (ver ponto 60). 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.

Por conseguinte, a Comissão está convicta de que a sua avaliação circunstanciada com base na conjugação do trabalho de análise documental de auditorias e de auditorias no local, que engloba 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.

São fornecidas mais explicações nas respostas da Comissão aos pontos seguintes.

51. O diretor-geral procede à confirmação dos ICD divulgados para as despesas relevantes incorridas no ano de referência. Os ICD são uma estimativa do risco global no momento do pagamento para os programas de coesão, considerados em conjunto aquando da sua divulgação e tendo em conta todas as informações disponíveis nessa altura.

53. Atendendo à relação custo-eficácia das auditorias e aos recursos disponíveis, a Comissão executa o seu trabalho de repetição de auditorias com base em amostras, selecionadas com base nos riscos identificados. A Comissão também seleciona, sempre que necessário e possível, diferentes tipos de operações a partir da amostra da autoridade de auditoria. Em alternativa, em certos casos, pode selecionar parte da sua amostra aleatoriamente a partir da amostra auditada pela autoridade de auditoria.

No entanto, nem sempre é viável abranger todos os tipos de operações, tendo em conta a estrutura da amostra da autoridade de auditoria: o tamanho das amostras da Comissão aumentaria significativamente e o trabalho de auditoria necessário não seria exequível.

A Comissão salienta ainda que só se verificam anualmente alguns casos em que as autoridades de auditoria agrupam vários programas numa amostra comum.

55. Quando a Comissão deteta erros adicionais na amostra objeto de uma nova auditoria, os procedimentos de auditoria preveem que se continue a avaliar sistematicamente se tais erros podem voltar a ocorrer na restante amostra da autoridade de auditoria.

Tal é efetuado através de uma análise documental realizada pela Comissão ou, mais frequentemente, mediante trabalho de auditoria complementar solicitado pela Comissão à autoridade de auditoria por via de um entendimento comum sobre o problema em causa e sobre a razão pela qual a autoridade de auditoria deve proceder à verificação do seu trabalho de auditoria já executado. Deste modo, a Comissão adota medidas numa base sistemática para assegurar que outros erros semelhantes, provavelmente presentes na restante amostra da autoridade de auditoria, são examinados de forma mais aprofundada, quer através da sua avaliação, quer pela autoridade de auditoria (ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 56). Por conseguinte, a Comissão considera que a sua abordagem permite obter uma garantia razoável de que nenhum erro substancial permanece por detetar na parte restante da amostra da autoridade de auditoria.

56. O objetivo das auditorias de conformidade da Comissão é obter uma garantia razoável, através da repetição de auditorias - necessariamente efetuada com base numa amostra devido a condicionamentos de tempo e de recursos, ver a resposta da Comissão ao ponto 30 -, de que as taxas de erro comunicadas pela autoridade de auditoria são fiáveis ou não contêm inexatidões significativas. A abordagem da Comissão para obter essa garantia razoável inclui elementos destinados a equacionar o risco de deteção (como a análise de riscos), mas não permite eliminar o risco de deteção, o que também não seria eficiente em termos de custos, especialmente nos casos em que esse risco não é considerado substancial. Quando subsistem dúvidas sobre o cálculo do ICD, a Comissão utiliza um risco máximo para o programa (ver a resposta da Comissão ao ponto 60).

No que diz respeito aos casos de erros considerados pela Comissão como sendo não recorrentes, a Comissão analisou atentamente a natureza e as causas profundas de cada um desses erros, tendo em conta as características das operações não auditadas. Com base neste trabalho, a Comissão concluiu que a probabilidade de ocorrência e/ou o eventual impacto de tais erros na restante amostra da autoridade de auditoria são baixos.

Caixa 4 - Auditorias de conformidade - erros adicionais permaneceram por detetar e corrigir

Durante a sua auditoria de conformidade relativa ao pacote de garantia referido pelo TCE, a Comissão detetou erros adicionais em três operações e procedeu à revisão das taxas de erro em conformidade. Solicitou-se ainda às autoridades nacionais que verificassem novamente a parte restante da amostra da autoridade de auditoria não auditada pela Comissão tendo em conta estes três erros. Após a emissão do relatório final de auditoria da Comissão, o Estado-Membro aplicou as correções financeiras adicionais necessárias.

No que diz respeito aos resultados da auditoria subsequente do TCE para a declaração de fiabilidade de 2018, a Comissão salienta que três dos erros adicionais com maior impacto estavam relacionados com uma questão sistémica já detetada pela Comissão durante a sua anterior auditoria aos sistemas, para a qual haviam sido adotadas medidas corretivas. Além disso, os serviços da Comissão também se comprometeram a dar seguimento a todas as restantes conclusões do TCE aceites pela Comissão. Procedeu-se à revisão posterior das taxas de erro, propuseram-se novas correções individuais e solicitou-se às autoridades nacionais que verificassem novamente a parte restante da amostra da autoridade de auditoria não auditada pelo TCE e pela Comissão, tendo em conta estas conclusões adicionais.

Em junho de 2021, o Estado-Membro comunicou os resultados das verificações solicitadas. No âmbito dos seus procedimentos de acompanhamento diligentes, os auditores da Comissão estão atualmente em contacto com as autoridades nacionais para obterem informações pormenorizadas sobre o trabalho executado. Foram igualmente lançadas consultas internas com outros serviços da Comissão para garantir uma interpretação e abordagem corretas relativamente a determinadas questões complexas em matéria de auxílios estatais.

Sempre que se justifique, os serviços da Comissão adotarão outras medidas, nomeadamente a revisão das taxas de erro e/ou a aplicação de medidas corretivas adicionais.

58. A Comissão salienta a utilidade das análises documentais que realiza para cada programa e pacote de garantia no âmbito da sua abordagem de auditoria. Esta abordagem é particularmente eficiente e pertinente para os programas que registam taxas de erro baixas e fiáveis ano após ano. Nalguns casos, as análises documentais são complementadas por missões de averiguação e por apreciações aprofundadas de documentos de trabalho. Permitem ainda identificar riscos com vista à repetição de auditorias no local (ver as respostas da Comissão aos pontos 25, 26 e 30).

De acordo com esta abordagem diferenciada, a Comissão não considera que os erros detetados através das auditorias de conformidade nalguns programas e Estados-Membros se repitam forçosamente noutros programas e Estados-Membros não auditados.

No entanto, as auditorias de conformidade relativas a programas ou a autoridades de risco reduzido também revelaram que, por vezes, podem ser detetados erros adicionais nessas circunstâncias. Consequentemente, a Comissão teve em conta esta informação no seu cálculo do nível máximo de risco para os programas em causa no RAA.

59. A Comissão aplica procedimentos de auditoria para obter uma garantia razoável de que as taxas de erro comunicadas pelas 122 autoridades de auditoria relativamente a 418 programas são ou não aceitáveis e se há indícios de uma eventual persistência de níveis significativos de erros ao nível de cada programa operacional. A Comissão considera que a sua abordagem é adequada à sua finalidade de garantia.

Quanto ao ICD relativo à legalidade e regularidade comunicado ao nível da DG no RAA, a Comissão adota uma abordagem conservadora para o seu cálculo, que tem em conta todas as taxas de erro confirmadas nessa data (a grande maioria dos casos) e os montantes máximos de erro no caso das auditorias que se encontrem em fase de procedimentos contraditórios aquando da assinatura. Além

disso, nos últimos três RAA, os serviços da Comissão divulgaram um valor máximo do ICD relativo à legalidade e regularidade, tendo em conta todas as eventuais incertezas e informações não confirmadas aquando da assinatura do RAA.

Por conseguinte, a Comissão está convicta de que o ICD e o valor máximo divulgados no RAA exprimem uma estimativa razoável e justa do risco para o orçamento relativamente às despesas relevantes do exercício, com base em todas as informações disponíveis aquando da assinatura do RAA e no âmbito de um período de programação plurianual (ver igualmente as respostas da Comissão aos pontos 50, 51, 55 e 56).

60. Desde 2019, o risco no momento do pagamento no domínio da coesão é indicado sob a forma de um valor mínimo e máximo, tanto nos RAA como no RAGE, por Fundo, por política e para toda a Comissão.

61. A Comissão observa que a criação da DAC permitirá alinhar e harmonizar em maior grau a abordagem aplicada a todos os Fundos sob a responsabilidade do novo serviço de auditoria conjunta.

A Comissão já se pronunciou sobre a utilidade das análises documentais para o seu processo de garantia (ver a resposta da Comissão aos pontos 25, 26, 30 e 58). A Comissão também concorda que o risco de deteção é inerente a todas as práticas de auditoria e, embora possa ser atenuado, em certa medida, através dos procedimentos de auditoria em vigor, não pode ser plenamente eliminado.

62. O facto de alguns critérios de elegibilidade só poderem ser avaliados no encerramento do programa é inerente ao quadro plurianual e às regras do RDC. A Comissão está ciente de tais critérios e dos seus riscos e reflete-os na sua abordagem para o encerramento do período de programação.

Aquando do encerramento anual das contas, as despesas declaradas não podem ser consideradas potencialmente irregulares no que diz respeito a estes critérios de elegibilidade que só podem ser avaliados posteriormente ou no momento do encerramento. Por conseguinte, aquando da apresentação do RAA, não pode haver qualquer potencial irregularidade a detetar e a comunicar, não havendo fundamento para que a Comissão tenha em conta esses eventuais riscos futuros nas suas taxas de erro anuais.

A Comissão reitera que as taxas de erro indicadas no RAA são confirmadas com base em todas as informações relevantes disponíveis aquando da assinatura do RAA (ver anexo 5 dos RAA das DG, página 43 no caso da para a DG REGIO e página 58 no caso da DG EMPL, bem como a resposta da Comissão aos pontos 28, 56 e 59).

63. Incumbe ao diretor-geral, enquanto gestor orçamental, assegurar que os pagamentos efetuados durante o ano a nível dos programas operacionais não são afetados por níveis significativos de erros. Por conseguinte, no âmbito da política de coesão, os diretores-gerais formulam reservas ao nível do programa ou, para terem em conta a proporcionalidade, ao nível da parte do programa em causa (prioridade ou organismo intermédio) para as despesas pagas no ano civil.

67. A Comissão sublinha que as reservas se baseiam nas 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 claramente que quatro reservas se baseiam em deficiências ou dúvidas quanto à fiabilidade das taxas de erro comunicadas em anos anteriores e que não foram corrigidas aquando da receção dos novos pacotes de garantia. Por conseguinte, a DG EMPL formulou uma reserva para estes programas, apesar dos resultados positivos comunicados no pacote de garantia pelas autoridades de auditoria em causa. No entanto, aquando da assinatura do RAA, a Comissão não pode, compreensivelmente, antecipar os resultados de auditorias futuras.

Caixa 5 - DG EMPL - As reservas são formuladas na ausência de informações completas

A verificação da legalidade e regularidade é um exercício contínuo, que se estende até ao momento do encerramento.

O RAA proporciona uma garantia razoável, aquando da assinatura (30 de abril de cada ano), no tocante às despesas relevantes incorridas no ano de referência, conforme exigido pelo Regulamento Financeiro, sem prejuízo da informação subsequente proveniente, em especial, de outras auditorias realizadas.

No caso específico referido pelo TCE, os serviços da Comissão não formularam uma reserva para o programa aquando da assinatura do RAA, dado que a última TETR comunicada era inferior a 2 % e a Comissão não tinha qualquer indicação de deficiências anteriores. A auditoria subsequente da Comissão detetou erros que não foram detetados pela autoridade de auditoria, o que aumentou a TETR para mais de 2 %.

No entanto, tal nem sempre acontece, e os serviços da Comissão não podem antecipar as taxas de erro definitivas obtidas na sequência de auditorias subsequentes.

Por conseguinte, neste caso específico referido pelo TCE, não se justificava a formulação de uma reserva aquando da assinatura do RAA. Além do mais, a TETR relacionada com este PO para o exercício contabilístico de 2017/2018 foi atualizada pela DG EMPL para 4,38 % no RAA seguinte, por forma a refletir os resultados da auditoria realizada. Após a confirmação da aplicação das correções financeiras adicionais necessárias, foi novamente ajustada para 2 %.

69. Os comissários são informados sobre a elaboração e o conteúdo dos RAA antes da assinatura pelo gestor orçamental delegado.

71. A análise da qualidade dos projetos de RAA é um processo cuidadoso e estruturado que envolve contactos consideráveis entre os serviços centrais e as DG competentes. Os serviços centrais verificam o cumprimento das instruções, a qualidade das informações fornecidas e a coerência da avaliação efetuada com as informações subjacentes. São assistidos por outros serviços, incluindo o Serviço de Auditoria Interna, no que respeita à exatidão das informações sobre o trabalho de auditoria executado pelo SAI.

São organizadas reuniões de análise interpares com o objetivo de garantir a coerência na abordagem de questões semelhantes entre grupos de DG.

Embora cada gestor orçamental delegado conserve a propriedade e tenha a última palavra relativamente ao seu RAA, as DG são convidadas a ter em consideração as observações e os comentários resultantes da análise da qualidade e de eventuais análises interpares para melhorar o projeto de RAA.

73. No RAGE, a Comissão utiliza os riscos no momento do pagamento divulgados pelas DG nos seus RAA, que foram submetidos a uma análise da qualidade cuidadosa e estruturada (ver ponto 71). Conforme explicado na resposta da Comissão ao ponto 60, o RAGE divulga tanto um valor mínimo como um valor máximo para o risco no momento do pagamento dos fundos no âmbito da política de coesão, correspondente à estimativa do risco máximo (pior cenário). A Comissão considera que este intervalo de risco no momento do pagamento é a melhor estimativa para exprimir a exposição ao orçamento da UE.

74. A Comissão considera que as instruções e orientações pormenorizadas fornecidas aos serviços e a análise da qualidade efetuada pelos serviços centrais permitem garantir que as informações e os dados constantes dos RAA são uma fonte relevante e fiável para o RAGE.

O RAGE é submetido a um rigoroso processo preparatório e decisório: copatrocínio do Secretariado-Geral e da DG BUDG, consultas interserviços e um processo de adoção colegial completo, incluindo reuniões específicas dos gabinetes do comissário.

Além disso, os serviços centrais recebem orientações pormenorizadas do Conselho de Administração Institucional relativas ao conteúdo e à estrutura do RAGE. Tal acontece em momentos cruciais da elaboração do relatório: no início do exercício e após as análises interpares do RAA.

Com base no processo acima descrito (ver igualmente as respostas da Comissão aos pontos 71 e 73), a Comissão considera que as informações fornecidas no RAGE são relevantes e fiáveis.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

75. Como também reconhecido pelo TCE, o regulamento prevê que a aprovação das contas e a avaliação da legalidade e regularidade das despesas são dois exercícios distintos. A verificação das taxas de erro baseia-se em todos os pacotes de garantia, em especial nos relatórios anuais de controlo e nos pareceres de auditoria das autoridades de auditoria.

76. A Comissão concebeu o seu sistema de garantia para permitir que os diretores-gerais obtenham garantias sobre cada um dos 418 PO individuais, em conformidade com a sua obrigação enquanto gestores orçamentais delegados. A Comissão considera que a sua abordagem é adequada à sua finalidade de garantia, tendo em conta o equilíbrio necessário a alcançar entre os seus objetivos (garantia), os meios para os concretizar (recursos e tempo disponível) e o número de pacotes de garantia/programas a analisar.

Quanto ao ICD relativo à legalidade e regularidade comunicado ao nível da DG no RAA, a Comissão adota uma abordagem conservadora para o seu cálculo, tendo em conta todas as taxas de erro confirmadas nessa data e os montantes máximos de erro no caso das auditorias que se encontrem em fase de procedimentos contraditórios aquando da assinatura. Por conseguinte, nos últimos três RAA, os serviços da Comissão divulgaram um valor máximo deste ICD, tendo em conta todas as eventuais incertezas e informações não confirmadas aquando da assinatura do RAA.

Por conseguinte, a Comissão está convicta de que os ICD e o valor máximo divulgados no RAA exprimem uma estimativa razoável e justa do risco para o orçamento relativamente às despesas relevantes do exercício, com base em todas as informações disponíveis aquando da assinatura do RAA e no âmbito de um período de programação plurianual (ver igualmente as respostas da Comissão aos pontos 50, 51, 55 e 56).

77. Com efeito, o quadro regulamentar para 2014-2020 (artigo 139.º, n.º 5, do RDC) prevê uma separação explícita entre as questões de legalidade e regularidade e a aprovação das contas. Por este motivo, a Comissão não dispõe de base jurídica para rejeitar as contas em razão de uma taxa de erro residual considerável e/ou de despesas irregulares incorretas que subsistam nas contas certificadas. No entanto, após a aprovação das contas, a Comissão prossegue o seu trabalho no que respeita a quaisquer questões de legalidade e regularidade pendentes, no pleno respeito das condições regulamentares. Tal significa que a Comissão pode ainda interromper o pagamento do saldo das contas aprovadas, se este for positivo, ou, como acontece mais frequentemente, proceder de imediato à emissão da ordem de cobrança e iniciar depois um procedimento de correção financeira, por exemplo, na sequência dos seus controlos de regularidade, em conformidade com os artigos 144.º e 145.º do RDC. A Comissão considera que, juntamente com o processo de aprovação das contas, estas medidas subsequentes salvaguardam o orçamento da UE (ver a resposta da Comissão ao ponto 77).

A Comissão observa que, no período 2021-2027, o regulamento exige que as contas apresentadas sejam rejeitadas se o erro residual remanescente for superior a 2 % (ver a resposta da Comissão à recomendação 1).

Recomendação 1 – A Comissão deve propor uma revisão legislativa para garantir que a retenção dos pagamentos é adequadamente protegida antes de ser libertada

A Comissão não aceita esta recomendação.

No RDC relativo a 2021-2027, recentemente adotado pelo colegislador, está prevista uma retenção de 5 % até à aprovação das contas anuais ao abrigo de uma nova condição que visa reforçar a salvaguarda do orçamento da UE. Esta condição exige que os Estados-Membros procedam às correções necessárias para reduzir, para 2 % ou inferior, a taxa de erro residual relativa à legalidade e regularidade das despesas incluídas nas contas antes de as apresentarem à Comissão (ver o artigo 98.º, n.º 5, do RDC relativo a 2021-2027). Caso contrário, as contas não são admissíveis e a Comissão não pode libertar a retenção dos pagamentos. Além disso, mantém-se a possibilidade legal de interromper o pagamento do saldo, se este for positivo, e a libertação da retenção de 5 % das contas aprovadas (desde que sejam cumpridas as condições previstas no artigo 96.º, n.º 1, do novo RDC).

Além disso, o quadro jurídico para 2021-2027 continua a providenciar à Comissão os instrumentos jurídicos subsequentes necessários para proteger o orçamento da UE quando são identificadas irregularidades nas contas aprovadas (correções financeiras) e altera as condições relativas às correções financeiras líquidas [ver o artigo 104.º, n.º 1, alínea b), do RDC relativo a 2021-2027].

A Comissão salienta ainda que condicionar a aprovação das contas à conclusão da avaliação da legalidade/regularidade, conforme sugerido pelo TCE, retardaria significativamente o processo anual de encerramento das contas da Comissão.

78. A Comissão procura alcançar um equilíbrio entre os objetivos (garantia), os meios para os concretizar (recursos e tempo disponível) e o número de programas a analisar (mais de 300 pacotes de garantia, que abrangem 418 programas todos os anos).

A Comissão salienta a utilidade das análises documentais que realiza anualmente para cada um dos programas. Esta abordagem é particularmente eficiente e suficiente para os programas que registam taxas de erro baixas e fiáveis ano após ano. No caso desses programas, a repetição de auditorias por parte da Comissão ano após ano não seria uma utilização eficiente dos recursos de auditoria.

A Comissão examina minuciosamente o conteúdo de cada pacote de garantia e avalia a qualidade e a exaustividade das informações fornecidas, tendo em conta todas as informações de auditoria acumuladas disponíveis. Em especial, verifica os métodos de amostragem utilizados, o cálculo das taxas de erro comunicadas, a forma como foram avaliados os problemas identificados e as conclusões retiradas pelas autoridades de auditoria. A Comissão analisa ainda alguns processos durante estas análises documentais, que são complementadas por missões de averiguação no local para esclarecer os factos sempre que necessário.

Por conseguinte, as análises documentais permitem à Comissão alcançar, com base na sua longa experiência em matéria de autoridades de auditoria e programas, um certo nível de garantia para todos os programas operacionais e respetivas despesas. Além disso, podem dar resposta a algumas questões de legalidade e regularidade e são, nalguns casos, complementadas por missões de averiguação e análises aprofundadas de documentos de trabalho. Permitem ainda identificar riscos com vista à repetição de auditorias no local (ver as respostas da Comissão aos pontos 25, 26 e 30).

79. 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. No entanto, também deve ser executado um certo nível de trabalho de auditoria relativamente a outras autoridades de auditoria, de forma a assegurar a cobertura das principais autoridades de auditoria ao

longo do tempo. Este aspeto foi tido em conta na elaboração do plano de auditoria da Comissão, nomeadamente no caso da DG EMPL em 2019 (ver a resposta da Comissão ao ponto 36).

A nova Direção de Auditoria Conjunta para a Coesão (DAC) assegurará a documentação adicional e comunicará claramente a forma como aplicou a sua avaliação dos riscos e outros critérios para na elaboração do seu plano de auditoria.

80. Tendo em conta a necessidade de alcançar o equilíbrio referido na resposta ao ponto 78, a Comissão concorda que, nalguns casos, a documentação de auditoria deve ser melhorada. A nova Direção de Auditoria Conjunta para a Coesão assegurará que todos os auditores cumprem os requisitos em vigor.

No que diz respeito aos dois casos salientados pelo TCE, a Comissão observa que, no primeiro caso, tendo em conta os novos cálculos efetuados por si, a questão tem um impacto financeiro limitado sobre o risco residual, e que o segundo caso pode exigir uma avaliação mais aprofundada, como explicado nas suas respostas aos pontos 39 e 40.

81. Nos termos do artigo 75.º, n.º 2-A, do RDC, a Comissão deve concluir o seu relatório de auditoria no prazo de três meses, com base nas informações colocadas à disposição dos auditores nessa fase.

De um modo geral, após uma troca de argumentos no âmbito de procedimentos contraditórios, as autoridades dos Estados-Membros aplicam as correções recomendadas pela Comissão nos seus relatórios de auditoria, podendo assim reutilizar os fundos libertados para outros projetos elegíveis (possibilidade prevista no artigo 145.º, n.º 5, do RDC).

Em caso de persistência de um diferendo, a Comissão tem de avaliar, na fase de acompanhamento, todas as informações adicionais ou novos factos fornecidos pelo Estado-Membro em resposta ao relatório final de auditoria, uma vez que a Comissão tem a obrigação de cooperar lealmente com os Estados-Membros, conforme lembrado pelo TJUE em muitas decisões judiciais relativas a procedimentos de correção financeira da Comissão.

O mesmo sucede em relação ao seguimento dado pela Comissão aos resultados dos relatórios de auditoria do TCE quando os Estados-Membros fornecem elementos de prova adicionais no âmbito deste processo (ver a resposta da Comissão aos pontos 45 e 46).

82. A Comissão reconhece que os procedimentos de correção financeira são morosos e complexos. As disposições regulamentares (artigo 145.º do RDC) exigem que a Comissão respeite determinadas fases processuais antes de tomar uma decisão final sobre uma eventual correção financeira. Em conformidade com os princípios da proporcionalidade e da cooperação leal, a Comissão também é obrigada a ter em conta quaisquer informações adicionais fornecidas pelo Estado-Membro em qualquer fase do procedimento de correção financeira.

No que diz respeito às correções financeiras líquidas, a Comissão deve também respeitar os critérios estritos relativos a estas correções definidos pelo legislador no artigo 145.º, n.º 7, do RDC, que exigem a realização de uma análise cuidadosa da falha grave, na aceção do regulamento, bem como das medidas adotadas pelo Estado-Membro, tendo em conta as informações adicionais recolhidas durante todo o procedimento de correção financeira. Por conseguinte, a Comissão não está em condições de confirmar, antes de concluir este procedimento, se as correções financeiras adicionais solicitadas devem ou não ser líquidas (ver a resposta da Comissão aos pontos 47 e 49).

83. O facto de alguns critérios de elegibilidade só poderem ser avaliados no encerramento do programa é inerente ao quadro plurianual e às regras do RDC. Aquando do encerramento anual das contas, as despesas declaradas não podem ser consideradas potencialmente irregulares no que diz respeito a estes critérios de elegibilidade que só podem ser avaliados posteriormente ou no momento do encerramento. Por conseguinte, aquando da apresentação do RAA, não pode haver qualquer

potencial irregularidade a detetar e a comunicar, não havendo fundamento para que a Comissão tenha em conta esses eventuais riscos futuros nas suas taxas de erro anuais.

A Comissão reitera que as taxas de erro indicadas no RAA são confirmadas com base em todas as informações relevantes disponíveis aquando da assinatura do RAA (ver anexo 5 dos RAA das DG, página 43 no caso da DG REGIO e página 58 no caso da DG EMPL, bem como a resposta aos pontos 28, 56 e 59).

No encerramento, a Comissão examinará sistematicamente cada programa para assegurar que o nível de despesas irregulares é inferior ao limiar de materialidade. Para os programas de 2014-2020, o início do processo de encerramento está previsto para 2025.

Recomendação 2 – A Comissão deve melhorar o trabalho de auditoria, a documentação de auditoria e o processo de análise

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.

a) A Comissão aceita a alínea a) da recomendação.

Em consonância com a estratégia de auditoria da Comissão, o plano de auditoria baseia-se nos resultados da avaliação dos riscos. No entanto, além da observância das normas internacionais de auditoria e das recomendações anteriores, também são tidos em conta outros critérios, como o acompanhamento e a cobertura das principais autoridades de auditoria ao longo do tempo.

No âmbito da recém-criada Direção de Auditoria Conjunta para a Coesão (DAC), a Comissão está a reforçar a pista de auditoria para estabelecer o plano de auditoria, nomeadamente ligações claras para os resultados da avaliação dos riscos e para outros critérios relevantes.

Resposta comum da Comissão às alíneas b) e c) da recomendação 2:

A Comissão aceita as alíneas b) e c) da recomendação.

Em conformidade com a sua prática anterior, a Comissão está a reforçar a pista de auditoria e o processo de análise do trabalho de auditoria executado, para garantir que as listas de verificação e outra documentação de auditoria são suficientemente circunstanciadas para permitir a realização de uma análise, nomeadamente por parte de um auditor externo.

No âmbito da recém-criada DAC, a Comissão está a rever e a harmonizar a metodologia de auditoria, abrangendo também a pista de auditoria e o processo de análise.

d) A Comissão não aceita a alínea d) da recomendação.

No seu relatório anual de atividades (RAA), a Comissão divulga as taxas de erro confirmadas do exercício contabilístico anterior para todos os programas operacionais e indica os programas cujos trabalhos de auditoria ainda estão em curso. Nestes casos, a Comissão informa o Estado-Membro dos novos cálculos das taxas de erro residual no âmbito dos relatórios de auditoria apresentados. A taxa de erro confirmada é depois divulgada no ofício de encerramento da auditoria ou, se for caso disso, numa decisão da Comissão de correção financeira.

A Comissão considera que uma confirmação adicional separada para cada um dos mais de 400 programas durante um período de execução de dez anos criaria encargos administrativos desnecessários para os seus serviços.

84. A auditoria por amostragem no decurso da auditoria de conformidade da Comissão visa avaliar se a Comissão pode confiar no trabalho das autoridades de auditoria e nas taxas de erro por elas comunicadas. Tal é efetuado sobretudo através da repetição de auditorias às operações com base numa amostragem, tendo em conta a relação custo-eficácia da auditoria e os recursos disponíveis, o que,

juntamente com a análise da metodologia de auditoria da autoridade de auditoria, é suficiente para chegar a conclusões sobre a fiabilidade do trabalho da autoridade de auditoria.

Além disso, quando são detetados erros na amostra objeto de uma nova auditoria, os procedimentos de auditoria da Comissão preveem que se continue a avaliar sistematicamente se tais erros podem voltar a ocorrer na restante amostra da autoridade de auditoria.

Enquanto esta avaliação e quaisquer verificações conexas estão em curso, a TETR indicada no RAA no âmbito do ICD relativo à legalidade e regularidade tem em conta esta incerteza. Tal reflete-se no risco máximo para os programas em causa, pelo que estas taxas de erro totais residuais permanecem por confirmar até que todo o trabalho esteja concluído.

85. Com base na sua resposta ao ponto 84, a Comissão considera que aplica uma abordagem suficientemente prudente para estimar os ICD confirmados pelos diretores-gerais para as despesas relevantes do ano de referência, em consonância com as recomendações anteriores constantes do relatório anual do TCE.

Os ICD que figuram no RAA são uma estimativa do risco global no momento do pagamento para os programas de coesão considerados em conjunto aquando da sua divulgação, tendo em conta todas as informações disponíveis nessa altura. A Comissão observa que os ICD incluem um risco máximo, conforme divulgado nos RAA de 2019 e 2020 da DG REGIO e da DG EMPL. Embora seja inferior à taxa de erro estimada pelo TCE, este intervalo situa-se dentro do intervalo calculado pelo TCE para os seus exercícios de declaração de fiabilidade dos últimos dois anos.

Por conseguinte, a Comissão está convicta de que o intervalo (ICD e o seu valor máximo) divulgado no RAA reflete uma estimativa razoável e justa das taxas de erro para cada programa e, cumulativamente, para todos os programas, com base em todas as informações disponíveis aquando da assinatura do RAA.

86. 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 claramente que quatro reservas se baseiam em deficiências ou dúvidas quanto à fiabilidade das taxas de erro comunicadas em anos anteriores e que não foram corrigidas aquando da receção dos novos pacotes de garantia mais favoráveis. Em caso de dúvidas ou quando são identificados riscos, a Comissão aplica uma abordagem prudente quanto 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 relevantes incorridas no ano de referência (requisito do Regulamento Financeiro). Aquando da assinatura do RAA, a Comissão não pode, compreensivelmente, antecipar os resultados de auditorias futuras.

Recomendação 3 – A Comissão deve reforçar os principais elementos das informações sobre a regularidade apresentadas nos RAA

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.

a) A Comissão não aceita a alínea a) da recomendação.

A Comissão considera que o intervalo dos ICD, incluindo os riscos máximos divulgados nos RAA, representa uma estimativa razoável e justa do nível de erro para as despesas relevantes do exercício, tendo em conta todas as informações disponíveis aquando da assinatura e qualquer potencial incerteza subsistente relativamente a alguns programas.

De acordo com esta abordagem diferenciada, a Comissão não considera que os erros detetados através das auditorias de conformidade nalguns programas e Estados-Membros se repitam forçosamente noutros programas e Estados-Membros não auditados.

b) A Comissão aceita a alínea b) da recomendação.

Nos últimos RAA (que não foram objeto de uma auditoria por parte do TCE), a Comissão esforçou-se por explicar, mediante uma breve panorâmica com figuras e exemplos, a forma como as DG obtêm uma garantia razoável para cada programa. O RAA descreve as deficiências anteriores identificadas nas taxas de erro comunicadas e nos sistemas de gestão e controlo, bem como as medidas aplicadas para melhorar a situação (ver a panorâmica constante das páginas 27 a 30 do RAA da DG REGIO e 45 a 53 do RAA da DG EMPL e os anexos 7B, 7O e 7 dos RAA de 2020 da DG REGIO e da DG EMPL, respetivamente).

A Comissão também continuará a divulgar inteligivelmente no anexo 5 dos RAA os «critérios de materialidade» para o estabelecimento de reservas, tendo em conta as informações mais recentes fornecidas nos pacotes de garantia, incluindo as taxas de erro comunicáveis (ver páginas 44 e 58 dos anexos dos RAA de 2020 da DG REGIO e da DG EMPL, respetivamente).

Resposta comum da Comissão aos pontos 87 e 88:

A Comissão considera que as instruções e orientações pormenorizadas fornecidas aos serviços e a análise da qualidade efetuada pelos serviços centrais asseguram que as estimativas apresentadas nos RAA e agregadas no RAGE representam uma avaliação razoável e justa do risco no momento do pagamento das despesas relevantes do exercício.

O RAGE é submetido a um rigoroso processo preparatório e decisório: copatrocínio do Secretariado-Geral e da DG BUDG, consultas interserviços e um processo de adoção colegial completo, incluindo reuniões específicas dos gabinetes do comissário. Além disso, os serviços centrais recebem orientações pormenorizadas do Conselho de Administração Institucional relativas ao conteúdo e à estrutura do RAGE. Tal acontece em momentos cruciais da elaboração do relatório: no início do exercício e após as análises interpares do RAA (ver igualmente as respostas da Comissão aos pontos 71, 73 e 74).

Recomendação 4 – O Colégio de Comissários, proprietário do RAGE, deve dar instruções aos serviços centrais para a sua elaboração

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.

A Comissão considera que, atendendo ao processo em vigor para a sua elaboração (ver as suas respostas aos pontos 71 a 74), o conteúdo do RAGE é pertinente e fiável.

A Comissão examinará de que forma as principais orientações fornecidas pelo Conselho de Administração Institucional aos serviços centrais relativas ao conteúdo e à estrutura do RAGE poderão ser melhoradas nos próximos anos e recordará as funções e responsabilidades na elaboração e análise do RAA e na elaboração do RAGE, conforme estabelecido nos mecanismos de governação da Comissão.

O Conselho de Administração Institucional, o órgão de topo da estrutura de governação da Comissão, supervisiona a elaboração do RAGE, sendo, portanto, o organismo competente para facultar orientações relativas ao conteúdo do relatório. Os gabinetes do Presidente e do Comissário responsáveis pelo orçamento, na sua qualidade de observadores no Conselho de Administração Institucional, participam nestas discussões.