

PT



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Agricultura e coesão: análise global das despesas da UE no período de 2007-2013

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014

ISBN 978-92-872-1220-7
doi:10.2865/90687

© União Europeia, 2014
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Luxembourg

**Agricultura e coesão: análise global
das despesas da UE no período de
2007-2013**

Página

05	Síntese
07	Introdução
08	Gestão e controlo financeiros da UE na modalidade de gestão partilhada no período de 2007-2013
08	O quadro financeiro plurianual de 2007-2013 foi o maior de sempre acordado para as despesas da UE
09	A coesão e a agricultura foram os principais domínios de despesas
10	No final de 2013, ainda não tinham sido efetuados pagamentos relativos a mais de um terço das autorizações para 2007-2013
13	Pressão para despende os fundos
16	Resultados de auditoria do Tribunal nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2009-2013
16	Taxas de erro estimadas nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2009-2013
17	Agricultura: terrenos e agricultores inelegíveis dominam o quadro dos erros deste domínio
19	Coesão: infrações às regras aplicáveis à adjudicação de contratos constituíram a principal causa de erros
20	A Comissão fornece duas fontes de informações sobre a repartição geográfica dos problemas que detetou
22	Os trabalhos de auditoria do Tribunal refletem o volume de despesas da UE em gestão partilhada nos Estados-Membros
23	Estão disponíveis melhores informações para os onze Estados-Membros que representam mais de 80% das despesas em gestão partilhada
24	O facto de o Tribunal detetar erros com tanta frequência é revelador da complexidade das regras de elegibilidade e dos sistemas de gestão dos programas de despesas da UE

- 26 **Avaliação da função de supervisão da Comissão**
- 26 **Complexidade do quadro de controlo das despesas da UE em gestão partilhada**
- 27 **Função das «correções financeiras»**
- 28 **O nível de erro comunicado pelo Tribunal em 2013 teria sido 1,6% mais elevado se este não tivesse tido em conta as medidas corretivas**
- 29 **A avaliação da Comissão baseia-se inicialmente nos dados dos Estados-Membros**
- 32 **Supervisão das despesas agrícolas pela Comissão**
- 32 **Os trabalhos da Comissão registaram melhorias nos últimos três anos**
- 33 **Os Estados-Membros realizam os principais controlos e inspeções**
- 34 **Supervisão das despesas da coesão pela Comissão**
- 35 **A Comissão tem melhorado progressivamente o seu método**
- 36 **Existe o risco de a Comissão subestimar a taxa de erro residual nas despesas da coesão**
- 37 **Síntese dos principais riscos e insuficiências identificados**
- 37 **Na agricultura, os riscos dizem respeito a terrenos, animais e agricultores**
- 37 **O desenvolvimento rural é particularmente propenso a erros**
- 38 **No domínio da coesão, os riscos continuam a ser dominados pelas insuficiências em matéria de adjudicação de contratos**
- 39 **Perspetivas futuras: despesas da UE nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2014-2020**
- 39 **Reformulação significativa das subvenções na agricultura**
- 40 **Coesão: simplificação da execução das políticas, mas poucas alterações nas regras de elegibilidade**
- 40 **As alterações das respetivas funções, responsabilidades e obrigações em matéria de elaboração de relatórios da Comissão e das autoridades nacionais proporcionam aos intervenientes melhores informações sobre os níveis de irregularidade?**
- 41 **Uma base para melhores informações sobre legalidade e regularidade na agricultura**
- 41 **Um quadro anual mais sólido para os mecanismos de prestação de contas na coesão**
- 42 **Implicações dos desenvolvimentos para a prestação de contas e a função do Tribunal: o desafio de auditar a fiabilidade das informações de controlo fornecidas pela Comissão e pelas autoridades nacionais**

43	Principais conclusões
44	Anexos
44	Anexo 1: Autorizações e pagamentos das rubricas 1.b (coesão) e 2 (agricultura) por Estado-Membro
45	Anexo 2: Frequência dos erros detetados nas amostras de auditoria selecionadas para a agricultura e a coesão entre 2009 e 2013
46	Anexo 3: Frequência dos erros detetados nas amostras de auditoria selecionadas para a agricultura entre 2009 e 2013
47	Anexo 4: Frequência dos erros detetados nas amostras de auditoria selecionadas para a coesão entre 2009 e 2013
48	Anexo 5: Supervisão da comissão: agricultura e coesão entre 2007 e 2013
50	Abreviaturas
51	Notas

I

Este documento apresenta uma análise global das despesas da UE nos domínios em gestão partilhada da agricultura¹ e da coesão², durante o quadro financeiro plurianual de 2007-2013. Pretende salientar questões respeitantes à gestão e ao controlo financeiros da UE nos domínios da agricultura e da coesão durante esse período, resumir os resultados das auditorias do Tribunal, oferecer uma análise global da gestão financeira da UE e ponderar os desafios em matéria de auditoria colocados pelo quadro financeiro plurianual de 2014-2020. Procura igualmente dar resposta ao pedido do Parlamento Europeu, expresso na resolução relativa à quitação de 2012, no sentido de disponibilizar informações específicas por país em matéria de gestão partilhada.

II

As informações relativas à repartição geográfica dos riscos estão disponíveis através de várias fontes, de carácter e natureza diferentes, incluindo:

- o as constatações de auditoria do Tribunal;
- o a repartição dos montantes em risco por Estado-Membro, com base nos Relatórios Anuais de Atividades da Comissão relativos a 2013;
- o as correções financeiras, em conformidade com a nota 6 das contas consolidadas da UE relativas a 2013.

III

O Tribunal não procurou obter novas provas na elaboração desta análise global.

IV

As principais conclusões da análise global são as seguintes:

- o As despesas do período de 2007-2013 apresentaram as mesmas características das dos períodos anteriores. Embora algumas despesas tenham sofrido atrasos, o volume global de pagamentos efetuado ficou perto do esperado e provavelmente a anulação automática de fundos será pouco utilizada. À exceção das ajudas diretas e das medidas de mercado para os agricultores no domínio da agricultura, a pressão exercida no sentido de se despendarem os fundos é uma componente fundamental do risco no âmbito das despesas em gestão partilhada.
- o Os principais riscos que afetam a regularidade das despesas agrícolas são a inelegibilidade dos terrenos, dos animais ou dos custos em que se baseiam os pagamentos, dos beneficiários que recebem as ajudas, bem como o cálculo incorreto das subvenções (embora, em certa medida, estes riscos sejam atenuados pelo funcionamento do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo). As infrações dos requisitos agroambientais, de requisitos específicos dos projetos de investimento e das regras aplicáveis à adjudicação de contratos consti-tuem fatores importantes que aumentam os riscos para as despesas relativas ao desenvolvimento rural.
- o O principal risco que afeta as despesas do domínio da coesão diz respeito a infrações das regras da UE e/ou nacionais aplicáveis à adjudicação de contratos públicos. Segue-se o risco de as despesas (ou projetos) não serem elegíveis para financiamento da UE.

- Embora seja possível melhorar significativamente os sistemas de controlo, o principal desafio consiste em tomar medidas que tornem os programas mais fáceis de gerir. Todos os Estados-Membros relativamente aos quais é possível retirar conclusões estão afetados por níveis significativos de erros correspondentes a uma taxa próxima da média para o orçamento da UE no seu conjunto. O Tribunal deteta erros em todos os Estados-Membros da UE. Durante o período abrangido pela presente análise global, o Tribunal examinou muitos sistemas de controlo nos Estados-Membros e na Comissão, tendo principalmente concluído que são «parcialmente eficazes». O facto de, apesar desta classificação dos sistemas, o Tribunal detetar erros em quase metade das operações que examina é revelador, entre outros aspetos, da complexidade das regras de elegibilidade e dos sistemas de gestão dos programas de despesas da UE.
- Registaram-se melhorias na comunicação dos riscos e dos erros por parte das autoridades dos Estados-Membros, mas a Comissão continua a enfrentar desafios significativos para garantir a fiabilidade dessas informações.
- As alterações introduzidas na regulamentação para o novo período podem não ter, globalmente, um impacto significativo no nível de risco. Embora a simplificação das regras seja uma melhoria apreciada, vários regimes de despesas continuarão a colocar desafios aos gestores em todos os Estados-Membros.
- Muitos erros surgiram devido à complexidade da arquitetura global de gestão e controlo. A Comissão e os Estados-Membros deverão continuar a procurar oportunidades de a simplificar. Contudo, entretanto, a experiência demonstra que os Estados-Membros sentiram dificuldades em gerir o sistema atual e, portanto, em executar a política. Os Estados-Membros devem prosseguir os seus esforços para melhorar a situação.

01

Este documento apresenta uma análise das despesas da UE provenientes dos fundos executados na modalidade de gestão partilhada nos domínios da agricultura¹ e da coesão², durante o quadro financeiro plurianual de 2007-2013. Pretende salientar questões respeitantes à gestão e ao controlo financeiros da UE nesses domínios durante esse período, resumir os resultados das auditorias do Tribunal, bem como oferecer uma análise global da gestão financeira da UE e dos desafios em matéria de auditoria colocados pelo quadro financeiro plurianual de 2014-2020. Procura igualmente dar resposta ao pedido do Parlamento Europeu, expresso na resolução relativa à quitação de 2012, no sentido de disponibilizar informações específicas por país em matéria de gestão partilhada.

02

Apesar de a análise global dizer respeito à utilização dos fundos durante o quadro financeiro plurianual de 2007-2013, a análise dos resultados de auditoria do Tribunal abrange os anos de 2009-2013, para se concentrar no período em que os pagamentos se baseiam principalmente nas regras em vigor entre 2007 e 2013 e relativamente ao qual o Tribunal publicou taxas de erro em várias apreciações específicas. A análise global apoia-se nos relatórios anuais, nos relatórios especiais pertinentes e nos pareceres do Tribunal, nos relatórios da Comissão, incluindo os Relatórios Anuais de Atividades da DG Agricultura e Desenvolvimento Rural (DG AGRI), da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (DG EMPL) e da DG Política Regional e Urbana (DG REGIO), bem como em análises da execução orçamental.

03

A análise global está estruturada em quatro partes:

- Uma análise global das despesas, concentrada nos domínios da coesão e da agricultura.
- Os resultados de auditoria do Tribunal nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2009-2013, incluindo a taxa de erro global estimada e a frequência e tipologia dos erros.
- Uma avaliação da função de supervisão da Comissão na complexa arquitetura dos sistemas de controlo aplicáveis na modalidade de gestão partilhada.
- As alterações introduzidas pelo novo quadro jurídico para o período de 2014-2020.

Gestão e controlo financeiros da UE na modalidade de gestão partilhada no período de 2007-2013

08

O quadro financeiro plurianual de 2007-2013 foi o maior de sempre acordado para as despesas da UE

04

O Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental e a boa gestão financeira foi finalizado em 17 de maio de 2006. Este acordo definiu o quadro financeiro plurianual de 2007-2013. No total, depois de ter em conta todos os ajustamentos, o quadro financeiro plurianual definiu um limite de 865 mil milhões de euros para autorizações e de 821 mil milhões de euros para pagamentos, a preços constantes em vigor em 2004, quando das negociações do quadro financeiro. Depois dos ajustamentos técnicos para os adaptar aos preços correntes, o limite passou para 982 mil milhões de euros para autorizações³ e 926 mil milhões de euros para pagamentos para o período de sete anos⁴.

05

Posteriormente, nos orçamentos anuais, a autoridade orçamental definiu orçamentos num montante total de 978 mil milhões de euros para autorizações e de 873 mil milhões de euros para pagamentos até ao final de 2013 (respetivamente, 99,6% e 94,3% do montante máximo permitido pelo quadro financeiro plurianual). No final de 2013, a Comissão tinha registado um montante de autorizações efetivas que ascendia a 970 mil milhões de euros (98,8% do montante definido no quadro financeiro plurianual e 99,2% dos montantes votados nos orçamentos anuais). O montante total pago pela UE até ao final de 2013 ascendia a 863 mil milhões de euros (93,2% do montante previsto no quadro financeiro plurianual). O Tribunal mencionou esta questão no ponto 1.52 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2012.

06

O regulamento relativo à coesão impõe igualmente uma certa condicionalidade macroeconómica, definindo limites máximos relativos às transferências dos fundos de apoio à coesão para cada Estado-Membro. As taxas definidas baseavam-se na relação entre o rendimento nacional bruto (RNB) *per capita* de um Estado-Membro medido em padrões de poder de compra (PPC) e a média da UE-25⁵. Essas taxas podiam atingir um máximo de 3,8% do produto interno bruto (PIB) de um Estado-Membro.

A coesão e a agricultura foram os principais domínios de despesas

07

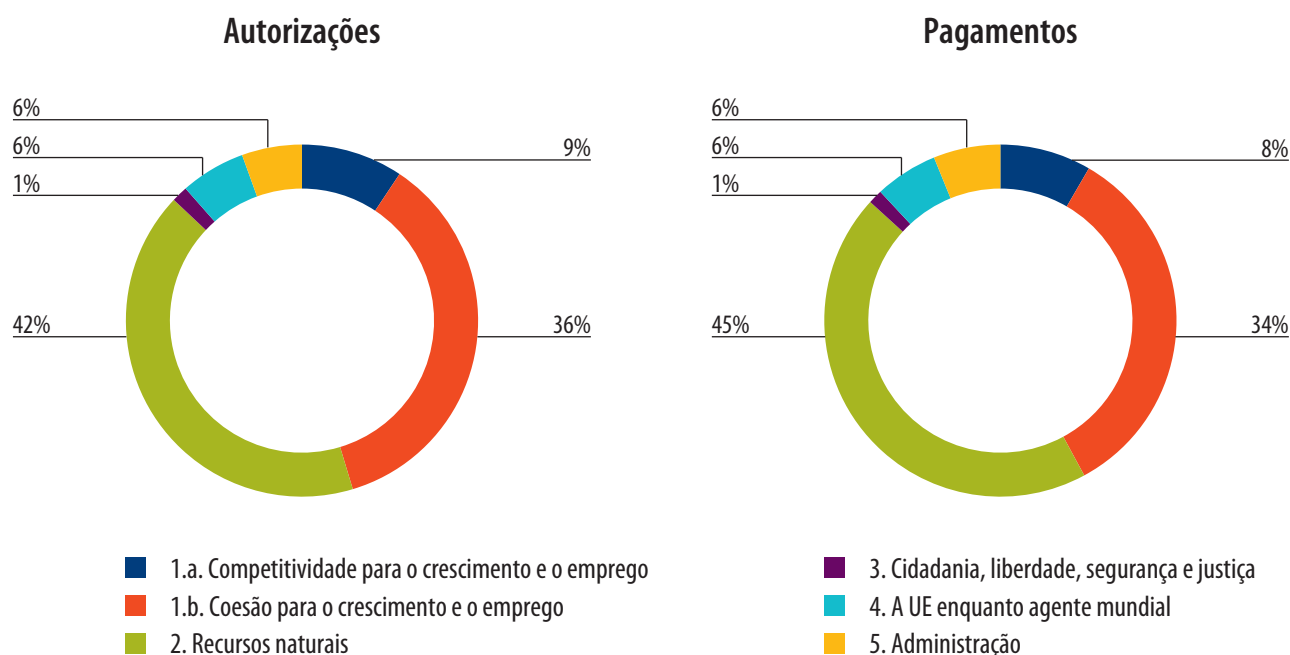
As duas grandes rubricas do quadro financeiro plurianual são a rubrica 1.b (coesão para o crescimento e o emprego), que ascendeu a 36% do limite máximo das autorizações e 34% do limite máximo dos pagamentos, e a rubrica 2 (preservação e gestão dos recursos naturais - agricultura), que ascendeu a 42% do limite máximo das autorizações e 45% do limite máximo dos pagamentos. Em conjunto, representam 78% dos montantes efetivamente autorizados e 79% dos montantes pagos durante o período em causa (ver **gráfico 1**).

08

O **anexo 1** apresenta a repartição por Estado-Membro das autorizações e dos pagamentos das rubricas 1.b e 2 no período de 2007-2013.

Gráfico 1

Repartição das autorizações e dos pagamentos do período de 2007-2013



Fonte: Contas anuais consolidadas e relatórios sobre a gestão orçamental e financeira de 2007 a 2013.

No final de 2013, ainda não tinham sido efetuados pagamentos relativos a mais de um terço das autorizações para 2007-2013

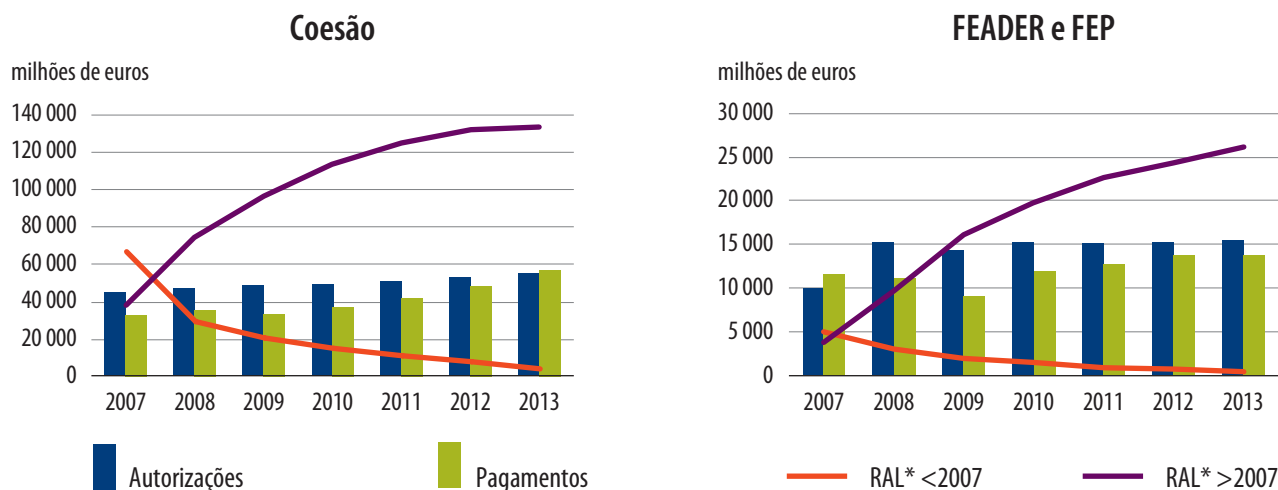
09

Das autorizações por liquidar no final de 2013, 75% diziam respeito à rubrica 1.b (62% ou 137 mil milhões de euros de um total de 222 mil milhões de euros) e à rubrica 2 (13% ou 28 mil milhões de euros de um total de 222 mil milhões de euros). Cerca de 97% eram autorizações relativas ao quadro financeiro plurianual de 2007-2013. Essas autorizações darão origem a pagamentos durante o quadro financeiro plurianual de 2014-2020.

10

Esta tendência ocorreu igualmente em quadros financeiros plurianuais anteriores. Está ilustrada no **gráfico 2**, que mostra a evolução do montante acumulado das autorizações por liquidar no domínio da coesão e no Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)/Fundo Europeu das Pescas (FEP), respetivamente. A Comissão Europeia (Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros) e o Banco Central Europeu preveem níveis baixos de inflação e de crescimento nos primeiros anos do novo período⁶. Esta situação tornará mais difícil encontrar financiamento suficiente para os pagamentos destinados a liquidar as autorizações herdadas de períodos anteriores⁷.

Gráfico 2 Evolução do montante acumulado das autorizações por liquidar no domínio da coesão e no FEADER/FEP durante o período de 2007-2013



Fonte: Relatórios sobre a gestão orçamental e financeira de 2007 a 2013.

* RAL = autorizações por liquidar (reste à liquider).

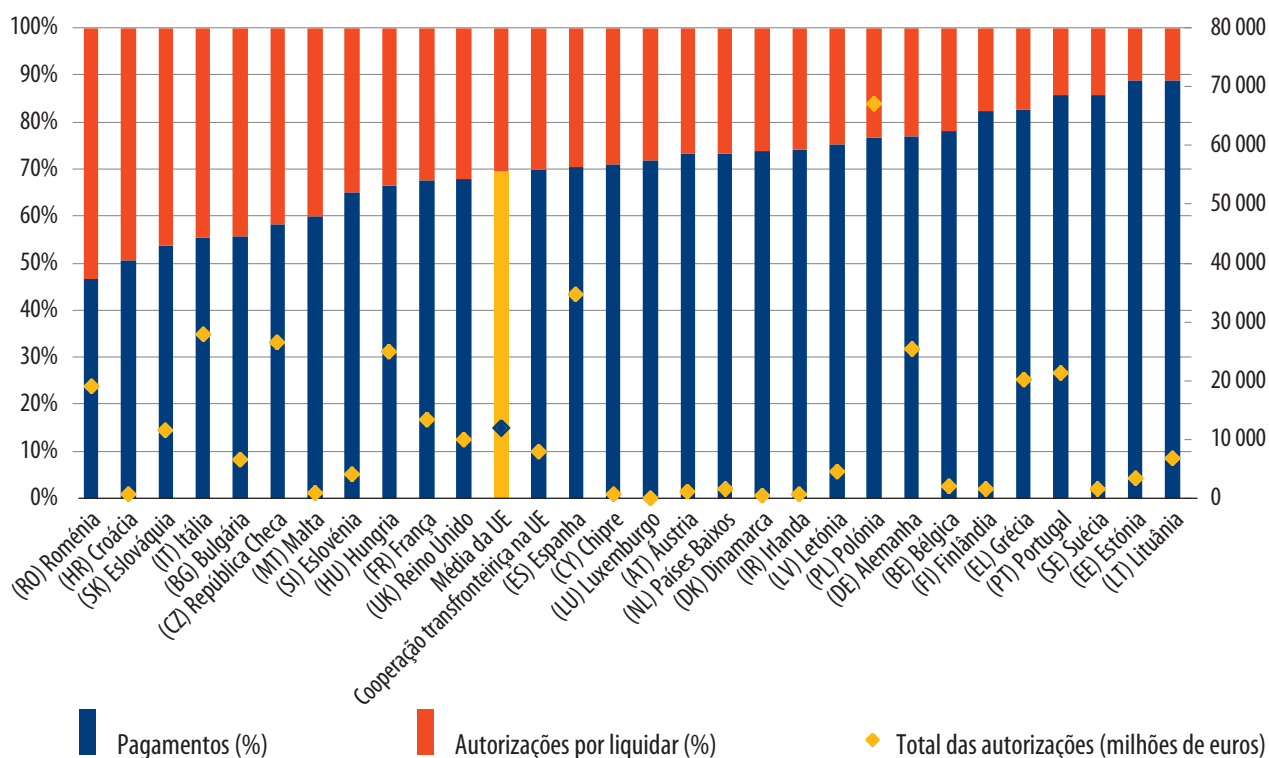
Gestão e controlo financeiros da UE na modalidade de gestão partilhada no período de 2007-2013

11

No domínio da coesão, o montante das autorizações de 2007-2013 por liquidar no final de 2013 ascendia a 133 mil milhões de euros ou cerca de 38% do montante total autorizado. A taxa média de absorção na UE (a relação entre os pagamentos e as autorizações) era, portanto, de 62%. As taxas de absorção dos vários Estados-Membros variaram entre 38% na Roménia e 81% na Estónia. Durante os primeiros seis meses de 2014, os Estados-Membros apresentaram outros pedidos de pagamento à Comissão, tendo a taxa global subido para 69%, com a Roménia a alcançar 47% e a Estónia e Lituânia 89% (ver **gráfico 3**).

Gráfico 3

QFP 2007-2013: Coesão - absorção dos fundos em 30 de junho de 2014

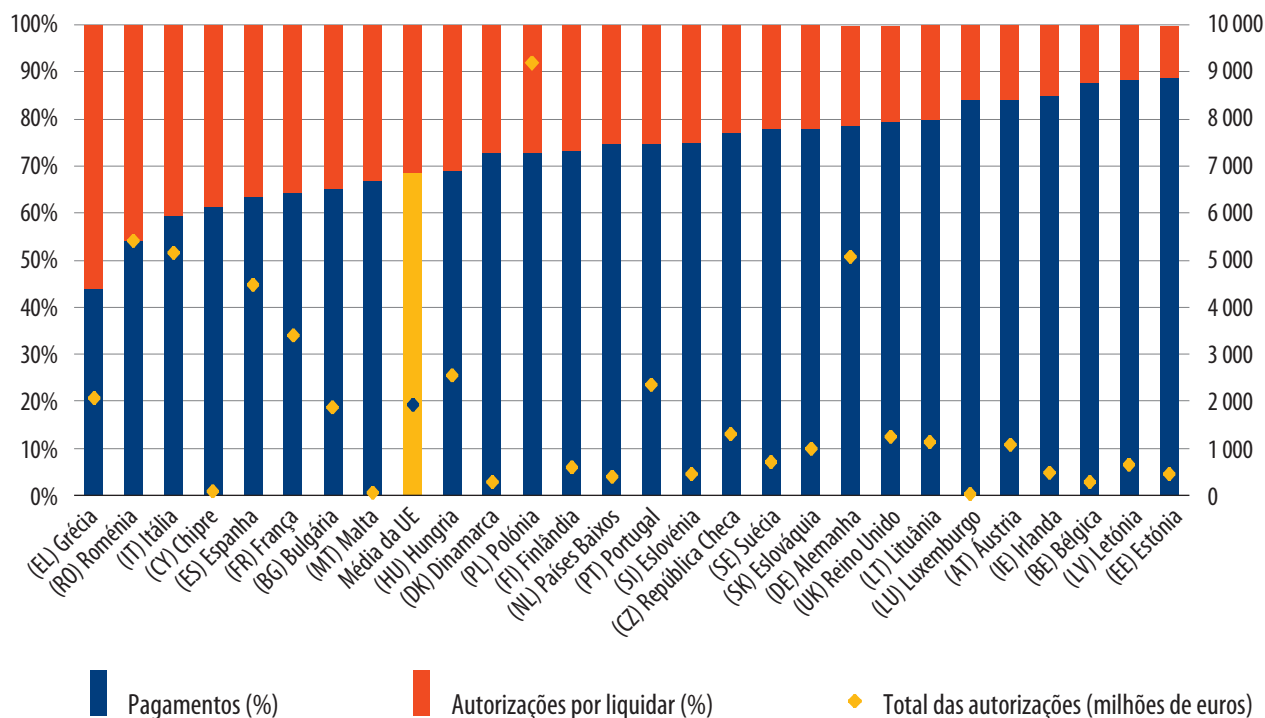


Fonte: Comissão Europeia.

12

No caso das medidas de investimento plurianuais no âmbito do FEADER, o montante das autorizações de 2007-2013 por liquidar no final de 2013 ascendia a 19 mil milhões de euros (cerca de 36% do montante total autorizado). Assim, a taxa média de absorção na UE (a relação entre os pagamentos e as autorizações) era de 64%. As taxas de absorção dos vários Estados-Membros variaram entre 40% na Grécia e 85% na Bélgica. Durante os primeiros seis meses de 2014, os Estados-Membros apresentaram outros pedidos de pagamento à Comissão, tendo a taxa global subido para 69%, com a Grécia a alcançar 44% e a Estónia a obter o nível mais elevado de absorção com 89% (ver gráfico 4).

Gráfico 4 QFP 2007-2013: medidas de investimento do FEADER - absorção dos fundos em 30 de junho de 2014



Fonte: Comissão Europeia.

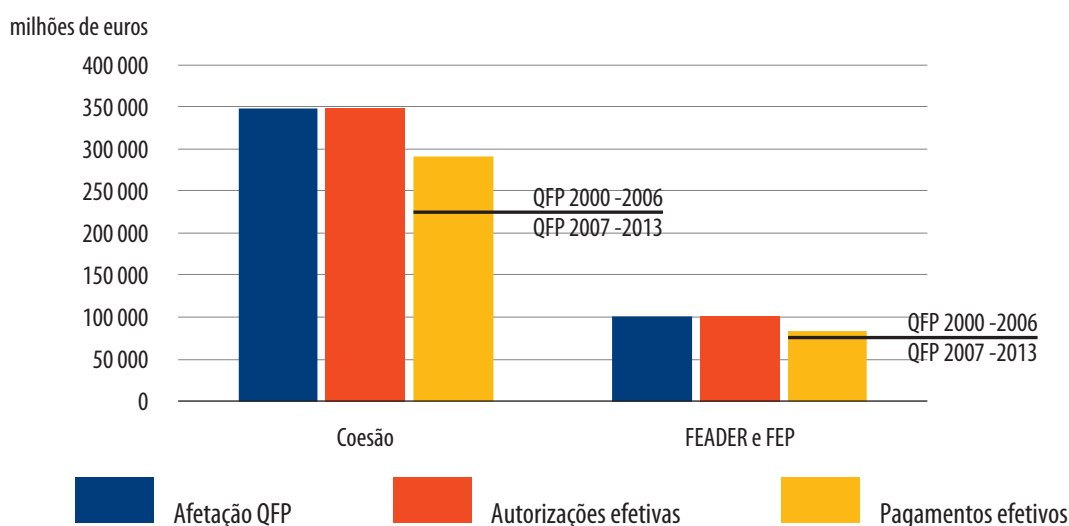
Gestão e controlo financeiros da UE na modalidade de gestão partilhada no período de 2007-2013

13

O **gráfico 5** ilustra os montantes totais afetados pelo quadro financeiro plurianual de 2007-2013 à coesão e ao FEADER/FEP, em 31 de dezembro de 2013. Embora tenha existido uma pequena diferença entre os montantes afetados pelo quadro financeiro plurianual e as autorizações efetivas concedidas nos anos de 2007 a 2013, a diferença entre as autorizações e os pagamentos efetuados foi nitidamente superior. Os pagamentos relativos às autorizações de 2007-2013 representam, respetivamente, 62% e 74% dos montantes afetados pelo quadro financeiro plurianual. O desfasamento entre as autorizações de 2007-2013 e os respetivos pagamentos do mesmo período é, em grande medida, compensado pelo volume de pagamentos realizados durante esses anos relativos a autorizações de 2000-2006.

Gráfico 5

QFP 2007-2013: Coesão e FEADER/FEP: comparação entre a afetação do quadro financeiro plurianual e os pagamentos efetivos em 31 de dezembro de 2013 (milhões de euros)



Fonte: Relatórios sobre a gestão orçamental e financeira de 2007 a 2013.

Pressão para despender os fundos

14

A lenta absorção dos fundos durante o período de 2007-2013 resulta, sobretudo, da natureza cíclica das despesas. No caso das medidas plurianuais, os pagamentos efetuados durante os primeiros dois anos de um quadro financeiro plurianual dizem geralmente respeito às autorizações concedidas no quadro financeiro plurianual anterior. Além disso, os fundos afetados ultrapassam frequentemente o montante que os Estados-Membros têm capacidade para absorver (ver **gráficos 3 e 4**).

15

Embora o orçamento da UE na sua totalidade represente cerca de 2% do total das despesas públicas dos Estados-Membros da UE⁸, o desafio colocado a cada Estado-Membro pode ser muito superior. O Parlamento Europeu estima que as despesas da UE na Lituânia, por exemplo, representem 27% das despesas públicas, excluindo a saúde e a proteção social⁹. Na Hungria, 95% de todos os investimentos públicos são cofinanciados pela UE¹⁰. A evolução das autorizações por liquidar tem estado associada à capacidade de absorção dos Estados-Membros que recebem os fundos. Alguns peritos¹¹ estabeleceram uma ligação entre a capacidade global de absorção e três fatores essenciais: a capacidade macroeconómica (por exemplo, as atuais regras da política de coesão permitem transferir fundos da UE de um montante equivalente a um máximo de 3,8% do PIB do Estado-Membro em causa), a capacidade financeira (ou seja, a capacidade de cofinanciar os programas e projetos apoiados pela UE) e a capacidade administrativa (ou seja, a capacidade das autoridades centrais e locais em gerir os programas e projetos da UE).

16

O regulamento aplicável à política agrícola comum (PAC) estipulava que era anulada automaticamente pela Comissão a parte de uma autorização orçamental que não tivesse sido utilizada no final do segundo ano seguinte ao da autorização orçamental¹².

17

No caso da coesão, o regulamento define este período em dois anos no âmbito da regra n+2 (ou em três anos, no âmbito da regra n+3, para autorizações concedidas entre 2007 e 2010 a determinados Estados-Membros¹³). Enquanto parte das medidas destinadas a combater a crise, a regra de anulação automática relativa às autorizações de 2007 foi alterada em 2011¹⁴. Além disso, tanto para a coesão como para o desenvolvimento rural, em 2011 o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram regulamentos que preveem um aumento temporário das taxas de cofinanciamento da UE para os Estados-Membros afetados por dificuldades financeiras (inicialmente a Grécia, a Irlanda, Portugal, a Hungria, a Letónia e a Roménia, mas posteriormente também Espanha e Chipre foram abrangidos por esta medida)¹⁵.

18

Finalmente, em 2013, disposições específicas deram à Roménia e à Eslováquia mais flexibilidade relativamente às autorizações de 2011 e 2012. De acordo com a regra n+2, essas dotações deveriam ser utilizadas até ao final de 2013 e 2014 respetivamente, mas foi concedido mais um ano a estes dois países (até 2014 e 2015, respetivamente)¹⁶. As taxas de absorção destes países em 31 de dezembro de 2013 eram de cerca de 40% e 50%, respetivamente.

19

As autorizações que não sejam utilizadas acabam por ter de ser anuladas. No entanto, as anulações realizadas até ao final de 2013 não eram significativas. No domínio da coesão, o montante total anulado no âmbito das regras n+2/ n+3 até 2013 foi de 250,5 milhões de euros, ou seja 0,19% da meta cumulativa de 2012¹⁷. No domínio do desenvolvimento rural, foram anulados 0,14% da meta cumulativa de 2012.

Gestão e controlo financeiros da UE na modalidade de gestão partilhada no período de 2007-2013

20

No quadro financeiro plurianual de 2000-2006, a média das anulações no domínio da coesão (divulgada pela Comissão em maio de 2014) correspondia a 1,76% do total das autorizações (0,56% resultaram da aplicação da regra n+2 e 1,2% de uma decisão tomada no encerramento dos programas)¹⁸.

21

A existência de dotações nacionais fixas, que só são perdidas se não forem utilizadas, incentiva elevados níveis de despesas. Uma forma de aumentar o desembolso de fundos é a criação de instrumentos de engenharia financeira¹⁹, previstos pela legislação setorial, para onde transferir os fundos. Existem casos de fundos da UE que permanecem durante vários anos em instrumentos de engenharia financeira antes de serem transferidos para os beneficiários finais. No seu Relatório Anual de Atividades de 2013, a DG AGRI expressou essas preocupações na sequência das constatações da visita de auditoria que realizou à Bulgária, afirmando que as principais insuficiências diziam respeito ao pagamento antecipado e elevado dos adiantamentos e à transferência antecipada e elevada de capitais para o fundo de garantia. A DG AGRI convidou as autoridades búlgaras a apresentarem explicações para a necessidade de se realizarem esses movimentos²⁰. O Tribunal detetou problemas semelhantes em Itália (ver a caixa 2 do Relatório Especial nº 2/2012, «Instrumentos financeiros de apoio às PME cofinanciados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional»).

Resultados de auditoria do Tribunal 16 nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2009-2013

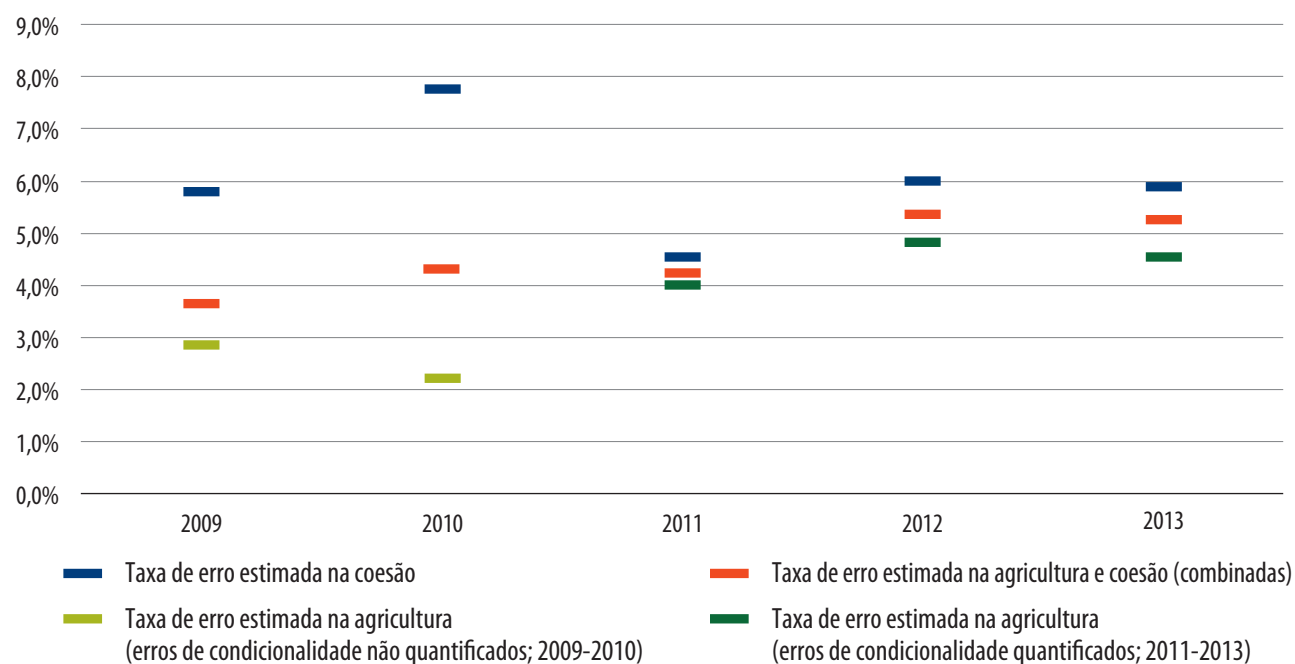
Taxas de erro estimadas nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2009-2013

22

Os pagamentos efetuados em 2007 e 2008 (exceto adiantamentos e medidas de mercado e ajudas diretas aos agricultores no domínio da agricultura) diziam principalmente respeito ao quadro financeiro plurianual de 2000-2006. Por conseguinte, para apresentar resultados coerentes (em especial no domínio da coesão, cujas regras eram diferentes nos dois períodos), a análise global abrange os resultados das auditorias dos exercícios de 2009-2013²¹.

Gráfico 6

Taxas de erro estimadas pelo Tribunal nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2009-2013



A partir de 2011, os erros de condicionalidade passaram a ser incluídos na quantificação da taxa de erro estimada no domínio da agricultura. Em 2011, 2012 e 2013, esses erros fizeram aumentar o nível de erro estimado na agricultura em 0,2, 0,2 e 0,4 pontos percentuais, respetivamente. Os valores relativos a 2009 e 2010 não incluem a quantificação dos erros de condicionalidade.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Resultados de auditoria do Tribunal nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2009-2013

23

Nos exercícios de 2009 a 2013, a taxa de erro mais provável, tanto na agricultura como na coesão, permaneceu acima do limiar de materialidade de 2%. Durante esse período, a taxa de erro mais provável foi estimada em 3,7% dos fundos despendidos na agricultura e em 6,0% na coesão. Combinando estas taxas, obtém-se um nível de erro de 4,6% das despesas do período em causa. Para a taxa de erro nos dois domínios contribuem sobretudo os grandes fundos (Fundo Europeu Agrícola de Garantia - FEAGA na agricultura e Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional - FEDER/Fundo de Coesão - FC na coesão) que representam três quartos das despesas em cada domínio. O **gráfico 6** apresenta um nível de erro geralmente mais elevado no domínio da coesão do que no da agricultura. O domínio da coesão apresenta igualmente uma flutuação anual mais significativa. Nas despesas agrícolas, a principal componente (medidas de mercado e ajudas diretas) apresenta um nível de erro inferior ao registado na componente secundária relativa às despesas do desenvolvimento rural. Essa situação inverte-se nas despesas da coesão, em que o FEDER/FC apresentam, em geral, níveis de erro mais elevados do que o Fundo Social Europeu (FSE) (ver **quadro 1**).

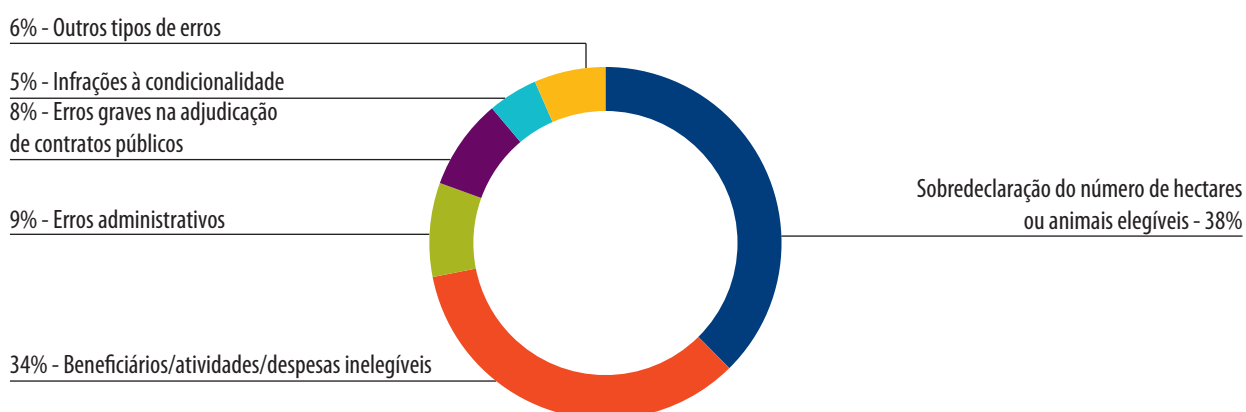
24

No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2013 (ver gráficos 3.1, 4.1, 5.1 e 6.1), o Tribunal apresenta a contribuição por tipo de erro para a taxa de erro mais provável no âmbito das apreciações específicas. As categorias de erros apresentadas para a declaração de fiabilidade de 2013 correspondem, em geral, às de todo o período de 2009-2013.

Agricultura: terrenos e agricultores inelegíveis dominam o quadro dos erros deste domínio

Gráfico 7

Agricultura: contribuição para a taxa de erro estimada para 2009-2013, por tipo de erro



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Resultados de auditoria do Tribunal nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2009-2013

25

A maior contribuição para o nível de erro global (representando cerca de dois quintos da taxa de erro da agricultura) provém da «sobreddeclaração do número de hectares ou animais elegíveis» (**gráfico 7**). Dentro desta categoria de erros, a subcategoria mais importante é, de longe, a que diz respeito a «pastagens permanentes» inelegíveis. No âmbito das novas regras da PAC, o risco de ocorrência de erros deste tipo pode diminuir, uma vez que a definição de prados permanentes foi alargada, passando a incluir igualmente a vegetação não herbácea.

26

O Tribunal deteta regularmente casos de terrenos com pouca ou nenhuma vegetação herbácea que são registados na base de dados do Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (SIPA) como pastagens permanentes elegíveis. Esta situação dá origem ao pagamento de uma subvenção a um agricultor que não tem direito a receber esses fundos da UE. Os organismos pagadores não acompanham de forma rigorosa as insuficiências detetadas nos sistemas. O Tribunal detetou insuficiências persistentes relativas à exclusão dos terrenos inelegíveis do SIPA e ao tratamento administrativo dos pedidos. Esses problemas resultavam frequentemente de uma interpretação insuficiente das ortoimagens ou da utilização de critérios de elegibilidade incorretos por parte das autoridades nacionais (ver o ponto 3.27 do Relatório Anual relativo a 2013).

27

A segunda fonte de erros mais importante (representando cerca de um terço da taxa de erro da agricultura) diz respeito a beneficiários, atividades ou despesas inelegíveis. A maioria desses erros está relacionada com os regimes de ajuda da UE geridos fora do Sistema Integrado de Gestão e de Controlo (SIGC). Embora sejam menos frequentes, esses erros têm normalmente um impacto significativo ao nível das operações individuais. Os exemplos detetados correspondem a elementos inelegíveis incluídos nos pedidos de reembolso dos custos ou a beneficiários que não cumprem os critérios de elegibilidade (ver o ponto 3.11 do Relatório Anual relativo a 2013). Não é provável que o risco de ocorrência de erros deste tipo diminua significativamente com as alterações introduzidas na PAC para o novo período.

28

Os erros administrativos (representando cerca de um décimo da taxa de erro da agricultura) dizem respeito a situações em que o candidato à ajuda não está em falta, mas em que as autoridades nacionais cometeram erros na gestão administrativa dos regimes de ajuda. São exemplos comuns deste tipo de erros as atribuições incorretas dos direitos ao pagamento, a aplicação incorreta ou não aplicação das reduções da ajuda e das sanções, bem como os erros no algoritmo utilizado para cálculo da ajuda. Não é provável que o risco de ocorrência de erros deste tipo diminua significativamente com as novas e complexas regras da PAC.

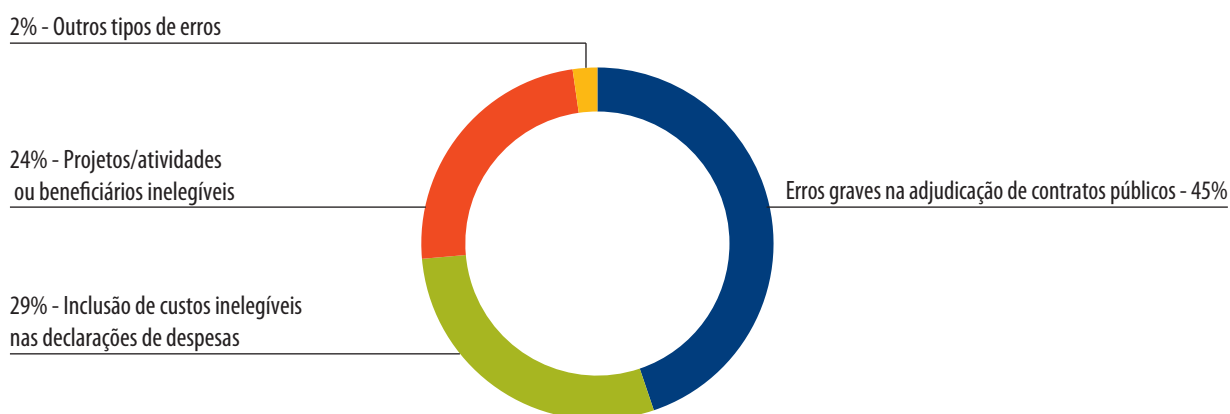
29

O Tribunal considera ainda que a evolução do quadro jurídico do desenvolvimento rural e a aplicação de planos de ação poderão ter um impacto positivo nos níveis de erro.

Resultados de auditoria do Tribunal nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2009-2013

Coesão: infrações às regras aplicáveis à adjudicação de contratos constituíram a principal causa de erros

Gráfico 8 Coesão: contribuição para a taxa de erro estimada para 2009-2013, por tipo de erro



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

30

As regras de adjudicação de contratos públicos constituem um instrumento fundamental para garantir a utilização dos fundos públicos de forma económica e eficaz e o estabelecimento de um mercado interno na UE. As falhas graves no cumprimento destas regras dão origem a erros quantificáveis²². Esses erros quantificáveis constituem cerca de metade da taxa de erro estimada no domínio da coesão durante este período (**gráfico 8**). Incluem casos de adjudicação de contratos sem concurso, de irregularidades na avaliação das propostas, nos cadernos de encargos ou na publicação do anúncio de concurso, bem como o recurso a procedimentos de concurso inadequados. A Comissão indicou que, com o tempo, a simplificação das regras introduzida pela nova diretiva relativa à adjudicação de contratos públicos²³ deverá ajudar a reduzir os erros provocados pela incorreta aplicação das regras de adjudicação de contratos públicos na utilização dos fundos da UE (*Frequently Asked Questions on revision of public procurement directives* - perguntas mais frequentes sobre a revisão das diretivas sobre a adjudicação de contratos públicos²⁴)²⁵.

31

Os custos ilegíveis representam mais de um quarto da taxa de erro no domínio da coesão neste período. As despesas só são elegíveis para uma participação dos fundos se tiverem sido efetuadas para a realização de operações decididas pela autoridade de gestão do programa operacional em causa, ou sob a sua responsabilidade, em conformidade com os critérios fixados pelo comité de acompanhamento. Ao declararem os custos à Comissão, as autoridades nacionais certificam que os mesmos foram incorridos em conformidade com as disposições previstas em regulamentos da UE e/ou em regras de elegibilidade nacionais. No caso do FSE, que se ocupa principalmente de projetos de pequena dimensão de natureza intangível, as despesas ilegíveis constituem a principal fonte de erros. Em especial, o Tribunal constatou exemplos de sobredeclaração de despesas gerais, de sobredeclaração de custos (por vários motivos, como participantes ilegíveis, menor número de participantes do que o declarado, sobredeclaração de despesas de pessoal) e de custos calculados incorretamente. A Comissão espera que a utilização alargada das opções de custos simplificados diminua a ocorrência de erros deste tipo.

32

No domínio da coesão, quase um quarto da taxa de erro neste período provém de projetos ou beneficiários que não cumprem as condições de elegibilidade definidas nos regulamentos e/ou nas regras nacionais.

33

As ajudas estatais são consideradas incompatíveis com o mercado interno quando distorcem as trocas comerciais entre os Estados-Membros. A Comissão, em conjunto com as autoridades nacionais dos Estados-Membros responsáveis pela concorrência, executa diretamente as regras da UE em matéria de concorrência. As ajudas concedidas a partir de recursos públicos podem ser consideradas compatíveis desde que as subvenções satisfaçam determinadas condições. Os trabalhos de auditoria do Tribunal permitiram identificar vários casos em que, segundo as regras aplicáveis aos auxílios estatais, os beneficiários deveriam ter recebido menos financiamento público, ou não ter recebido nenhum. As infrações às ajudas estatais podem dar origem à inelegibilidade dos custos e dos projetos/beneficiários.

A Comissão fornece duas fontes de informações sobre a repartição geográfica dos problemas que detetou

34

A Comissão presta essas informações de duas formas:

- o nos Relatórios Anuais de Atividades das suas DG, disponibiliza informações validadas sobre a repartição dos montantes em risco, com base em dados fornecidos pelas autoridades nacionais (ver **gráficos 9, 12 e 13²⁶**);
- o desde há alguns anos, apresenta as informações sobre a repartição geográfica das «correções financeiras». A Comissão salienta que essa repartição não pode ser entendida como um indicador da repartição dos erros entre os Estados-Membros, mas sobretudo como um indicador de insuficiências dos sistemas que podem dar origem a erros (ver **gráfico 10**).

35

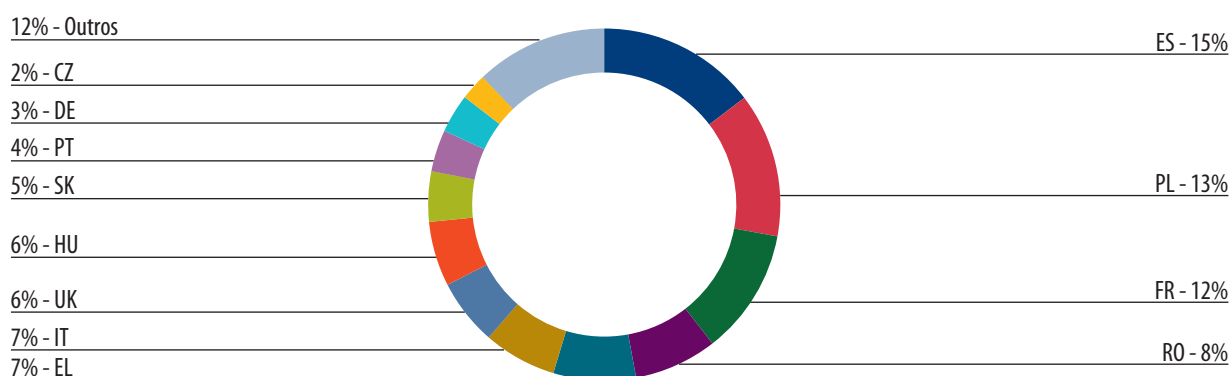
As informações apresentadas nos **gráficos 9 e 10** divergem quanto à sua natureza e fonte:

- o a repartição dos montantes em risco por Estado-Membro está incluída nos Relatórios Anuais de Atividades de 2013 das DG responsáveis pela maior parte das despesas em gestão partilhada. A base utilizada para determinar os montantes em risco são os relatórios das inspeções agrícolas e os relatórios das autoridades de auditoria (coesão), adaptados com base na avaliação realizada pela própria DG sobre a qualidade e fiabilidade desses relatórios (ver **gráficos 12 e 13**);
- o as correções financeiras em conformidade com a nota 6 das contas consolidadas da UE dão uma indicação dos montantes sujeitos a medidas corretivas para os exercícios de 2007 a 2013 (ver ponto 55).

Resultados de auditoria do Tribunal nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2009-2013

Gráfico 9

Repartição dos montantes em risco por Estado-Membro, segundo os Relatórios Anuais de Atividades das DG AGRI, DG EMPL e DG REGIO (2013)



Os montantes em risco apresentados nos Relatórios Anuais de Atividades das DG AGRI, DG EMPL e DG REGIO relativos a 2013 correspondem a 3,0% das despesas (ver **quadro 1**). Uma vez que a Comissão alterou o método aplicado, os valores relativos a um período mais longo não são comparáveis.

Fonte: Relatórios Anuais de Atividades das DG AGRI, DG EMPL e DG REGIO (Comissão Europeia). Ver igualmente os **gráficos 12 e 13**.

36

Existem insuficiências nos dados subjacentes a essas informações (ver pontos 53-60, 67-70 e 81-88). Além disso, os valores da Comissão apontam para um nível mais elevado de erro na agricultura do que na coesão (ver **quadro 1**), ao passo que os trabalhos do Tribunal sugerem o oposto (ver **gráfico 6**). Esta situação resulta, em parte, das diferentes metodologias aplicadas pela Comissão para quantificar o impacto das medidas corretivas na agricultura e na coesão. Mais importante ainda, o nível global de erro é nitidamente superior na análise do Tribunal (ver **gráfico 6**) do que a estimativa da Comissão (ver **gráfico 9** e **quadro 1**).

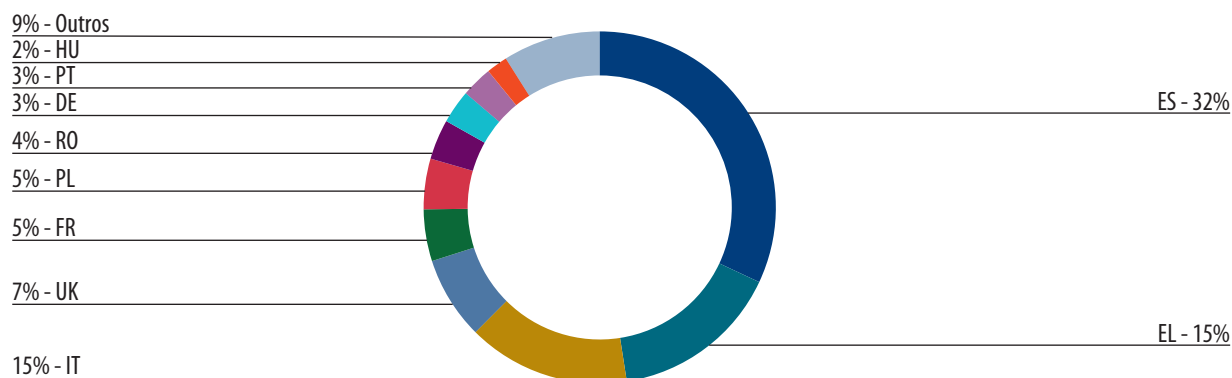
37

No **gráfico 9**, o Tribunal reuniu informações a partir dos Relatórios Anuais de Atividades de várias DG que apresentam dados sobre os montantes em risco, tanto em termos relativos como absolutos. As divisões do gráfico representam os montantes em risco estimados, em termos absolutos. Contudo, as estimativas dos montantes de erro em termos absolutos, pela sua natureza, não têm em conta o montante e a repartição das despesas. Os principais destinatários dos pagamentos da UE, por exemplo a Polónia (no domínio da coesão) e a França (no domínio da agricultura) (ver **anexo 1**), aparecem como a maior fonte de montantes em risco, em grande medida porque têm de gerir quantidades enormes de fundos. Da mesma forma, no **gráfico 10**, o volume agregado de «correções financeiras», compilado a partir das informações contabilísticas da Comissão, apenas fornece informações limitadas sobre o sucesso relativo das autoridades nacionais na gestão dos fundos da UE.

Resultados de auditoria do Tribunal nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2009-2013

Gráfico 10

Repartição das «correções financeiras» aplicadas nos exercícios de 2007-2013 pelas DG AGRI, DG EMPL e DG REGIO, segundo as demonstrações financeiras da União Europeia



Atualmente, apenas está disponível uma repartição cumulativa. As correções financeiras realizadas nos exercícios de 2007-2013 totalizam 14,0 mil milhões de euros, cerca de 2% dos pagamentos efetuados nesses anos nos domínios da agricultura e da coesão.

Fonte: Contas consolidadas da UE relativas a 2013 e dados do sistema contabilístico aplicado à nota 6 das contas.

Os trabalhos de auditoria do Tribunal refletem o volume de despesas da UE em gestão partilhada nos Estados-Membros

38

A amostra anual do Tribunal constituída para efeitos da auditoria no âmbito da declaração de fiabilidade está concebida de forma a apoiar uma conclusão que indique se os níveis de erro são ou não significativos na totalidade das despesas da UE, bem como nos principais domínios de despesas. A metodologia utilizada permite obter uma taxa de erro estimada para a totalidade das despesas da UE.

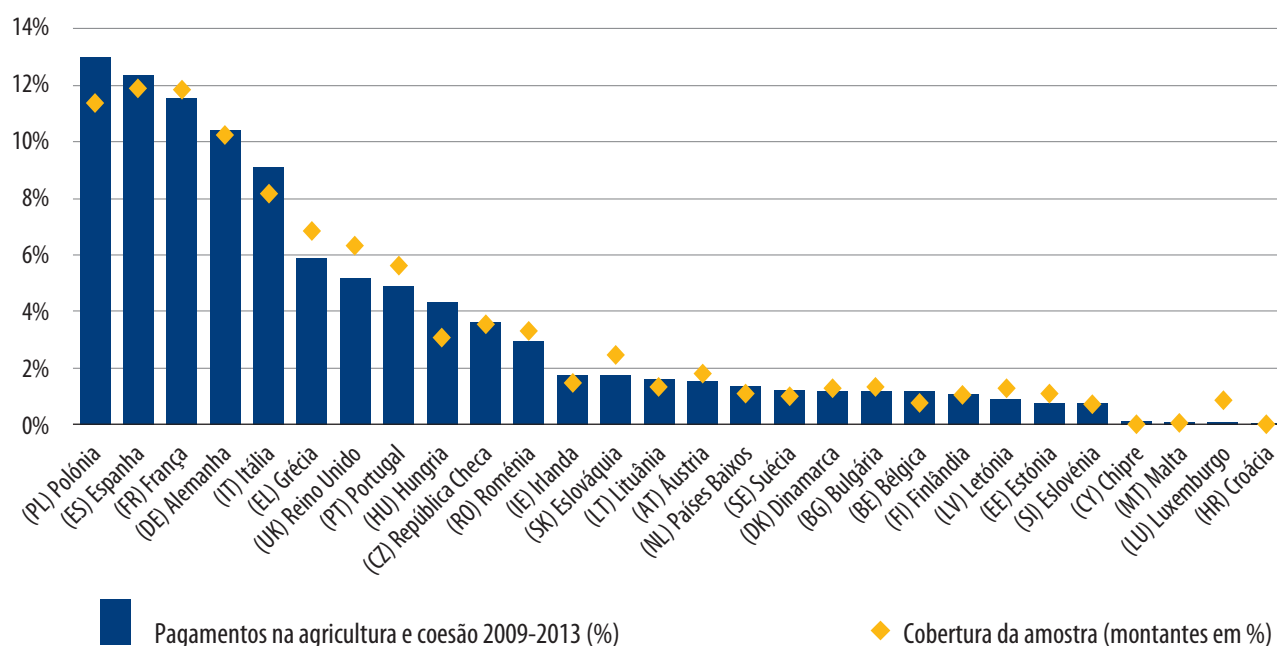
39

Os testes a uma amostra de pagamentos constituem uma forma necessária, eficaz e eficiente de obter constatações que servirão de base à opinião global do Tribunal e às apreciações específicas. A metodologia de amostragem aplicada pelo Tribunal dá origem a que os trabalhos realizados em cada Estado-Membro sejam, durante um período mais longo, proporcionais aos montantes despendidos (ver **gráfico 11**, que apresenta a repartição relativa das 2 920 operações examinadas dos exercícios de 2009-2013)²⁷.

Resultados de auditoria do Tribunal nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2009-2013

Gráfico 11

Repartição relativa das despesas e dos testes das operações realizados pelo Tribunal nos domínios da agricultura e da coesão durante o período de 2009-2013



Fonte: Tribunal de Contas Europeu e relatórios sobre a gestão orçamental e financeira de 2007 a 2013.

Estão disponíveis melhores informações para os onze Estados-Membros que representam mais de 80% das despesas em gestão partilhada

40

Os **anexos 2 a 4** apresentam a frequência dos erros detetados nos exercícios de 2009-2013 nas amostras selecionadas pelo Tribunal em diferentes Estados-Membros. Os dados são apresentados de forma agregada para a agricultura e a coesão (**anexo 2**) e separadamente para a agricultura (**anexo 3**) e a coesão (**anexo 4**). A análise destes dados revela que:

- o foram detetados erros nas amostras recolhidas em todos os Estados-Membros;
- o quase metade das operações incluídas na amostra estava afetada por alguma infração dos requisitos jurídicos;
- o mais de um quarto das operações incluídas na amostra envolvia pagamentos excessivos ou erros quantificáveis semelhantes, dos quais cerca de três quartos ascendiam até 20% do valor da operação examinada, situando-se os restantes entre 20% e 100% do valor da operação.

Resultados de auditoria do Tribunal nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2009-2013

41

Onze Estados-Membros (Polónia, Espanha, França, Alemanha, Itália, Grécia, Reino Unido, Portugal, Hungria, República Checa e Roménia, relativamente aos quais foram examinadas 2 376 operações²⁸ nos exercícios de 2009-2013) representam mais de 80% das despesas em gestão partilhada nos exercícios de 2009-2013 (ver **gráfico 11**), num total de 507 mil milhões de euros. Relativamente a este grupo no seu conjunto, a proporção de erros de impacto elevado (quantificados entre 80% e 100% do valor da operação testada) está, em linhas gerais, em consonância com a proporção global de despesas.

42

Em cada um destes Estados-Membros:

- o pelo menos um terço das operações examinadas envolvia alguma infração dos requisitos jurídicos;
- o pelo menos um sétimo (e frequentemente valores superiores) das operações examinadas envolvia pagamentos excessivos e erros quantificáveis semelhantes.

O facto de o Tribunal detetar erros com tanta frequência é revelador da complexidade das regras de elegibilidade e dos sistemas de gestão dos programas de despesas da UE

43

Os níveis de irregularidade são significativos em cada um desses onze Estados-Membros (ver ponto 41), bem como no conjunto dos restantes 17 Estados-Membros. Durante o período abrangido pela presente análise global, o Tribunal examinou muitos sistemas de controlo nesses Estados-Membros, tendo principalmente concluído que são «parcialmente eficazes». O facto de, apesar desta classificação dos sistemas, o Tribunal detetar erros em quase metade das operações que examina é revelador, entre outros aspetos, da complexidade das regras de elegibilidade e dos sistemas de gestão dos programas de despesas da UE.

44

O Tribunal seleciona as amostras apresentadas nos **anexos 2 a 4** através do método de amostragem por unidade monetária. Nesse método, cada euro, em vez de cada operação, constitui uma única unidade de amostragem, tendo a mesma hipótese de ser selecionado. O método aplicado pelo Tribunal não está concebido para recolher dados sobre a frequência no conjunto da população. Assim, os valores apresentados nos **anexos 2 a 4** não constituem uma indicação da frequência dos erros nas operações financiadas pela UE no seu conjunto ou nos vários Estados-Membros. O método de amostragem utilizado pelo Tribunal aplica uma ponderação diferente a operações diferentes, refletindo o valor das despesas em causa e a intensidade dos trabalhos de auditoria. Esta ponderação é eliminada num quadro de frequência que, portanto, atribui o mesmo peso ao desenvolvimento rural e ao FEAGA, no domínio da agricultura, e ao FSE e ao FEDER/FC, no domínio da coesão. Por conseguinte, a frequência relativa dos erros nas amostras constituídas em diferentes Estados-Membros não pode servir de indicador do nível de erros relativo em diferentes Estados-Membros.

Resultados de auditoria do Tribunal nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2009-2013

45

Esta situação é ilustrada por uma comparação dos resultados relativos à agricultura e à coesão (ver **anexos 3 e 4**). Registaram-se pagamentos excessivos e outros erros quantificáveis na agricultura em quase um terço dos pagamentos agrícolas incluídos na amostra, em contraste com menos de um quinto dos pagamentos examinados na coesão. Contudo, os resultados do Tribunal ao longo de vários anos sugerem que a ocorrência de erros tem um impacto maior nas despesas da coesão (6% na totalidade do período) do que nas da agricultura (3,7% durante o período).

46

Os pagamentos de subvenções no domínio da agricultura examinados pelo Tribunal têm-se caracterizado por sobredeclarações frequentes mas, em geral, relativamente pequenas das superfícies nas quais se baseiam as subvenções. Esta situação é notória nas constatações relativas a França (o maior destinatário no domínio da agricultura). As operações no domínio da agricultura examinadas em França apresentam a frequência mais elevada de erros quantificáveis (ascendendo a quase uma em duas operações examinadas). No entanto, a grande maioria dos erros situa-se no extremo inferior do intervalo. No domínio da coesão, um quinto da totalidade dos erros quantificáveis foi detetado em Espanha (o segundo maior destinatário neste domínio), que representou um terço dos erros quantificáveis de impacto elevado (quantificados entre 80% e 100% do valor da operação testada).

47

Muitos erros são devidos à complexidade da arquitetura global de gestão e controlo. A Comissão e os Estados-Membros deverão continuar a procurar oportunidades de a simplificar (ver ponto 31). Contudo, entretanto, a experiência demonstra que os Estados-Membros sentiram dificuldades em gerir o sistema atual e, portanto, em executar a política. Os Estados-Membros devem prosseguir os seus esforços para melhorar a situação.

Complexidade do quadro de controlo das despesas da UE em gestão partilhada

48

O quadro de supervisão e de controlo, tanto no domínio da coesão como no da agricultura, ilustrado no **anexo 5**, é complexo. A Comissão partilha a responsabilidade pela aplicação da política agrícola e de coesão com os Estados-Membros. A maioria das despesas é assim administrada e paga por autoridades nacionais ou locais, cujas funções e procedimentos de controlo estão estipulados na legislação da UE. Em conformidade com os requisitos da UE, essas autoridades realizam controlos administrativos dos pedidos de ajuda e de reembolso, para verificar a sua elegibilidade. Devem igualmente visitar um número significativo de beneficiários e projetos para examinar a utilização dos fundos. Os Estados-Membros usam os resultados desses controlos para reduzir ou recusar os pagamentos a muitos beneficiários. No domínio da agricultura, devem comunicar anualmente os resultados dos seus controlos à Comissão.

49

Organismos de auditoria funcionalmente independentes (designados na agricultura por organismos de certificação e na coesão por autoridades de auditoria), nomeados pelos Estados-Membros, elaboram relatórios sobre a qualidade dos sistemas de controlo que as autoridades instituíram e sobre a compilação das estatísticas de controlo. No domínio da agricultura, certificam anualmente a fiabilidade das contas à Comissão e no da coesão elaboram um relatório anual de controlo.

50

Apesar de semelhantes, os processos relativos à agricultura e à coesão possuem algumas características distintas. No domínio da coesão, a Comissão recebe das autoridades de auditoria um relatório anual de controlo que inclui um parecer de auditoria e uma taxa de erro. No domínio da agricultura, os organismos de certificação irão fornecer informações semelhantes para o período de 2014-2020.

51

Na agricultura, aplica-se um procedimento de apuramento financeiro anual e um procedimento de apuramento de conformidade plurianual. Na coesão, será aplicado um processo semelhante aos programas operacionais iniciados no âmbito do quadro financeiro plurianual de 2014-2020. A avaliação efetuada pelo Tribunal à supervisão da Comissão teve em conta estas diferenças.

52

Nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2009 e 2012²⁹, o Tribunal analisou a função das medidas corretivas. Estas podem ser aplicadas pelos Estados-Membros antes ou depois da realização de um pagamento. As que são aplicadas antes do pagamento incluem controlos administrativos realizados pelas autoridades nacionais aos pedidos apresentados pelos beneficiários e visitas de inspeção, ao passo que as que são aplicadas depois do pagamento incluem recuperações realizadas pelos Estados-Membros³⁰ junto dos beneficiários, bem como retiradas de despesas (ver ponto 79).

Função das «correções financeiras»

53

Os trabalhos da Comissão em matéria de supervisão vão desde os controlos administrativos dos pedidos apresentados pelos Estados-Membros até aos exames dos sistemas de controlo. Quando, por exemplo, a Comissão deteta que faltam elementos essenciais nos sistemas, deve impor uma «correção financeira». O Tribunal analisou a função das «correções financeiras» nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2009, 2012 e 2013³¹.

54

Na prática, as «correções financeiras» impostas pela Comissão às despesas da agricultura e da coesão nos exercícios de 2007-2013, em conformidade com o quadro jurídico aplicável, não reduziram os pagamentos aos beneficiários finais.

- na agricultura, as correções financeiras dão origem a receitas afetadas³². Essas receitas afetadas são financiadas pelas «correções financeiras» impostas nos Estados-Membros e contribuem para o financiamento do orçamento atual;
- na coesão, as autoridades nacionais estavam autorizadas a declarar projetos adicionais que compensavam as correções financeiras aplicadas. Em seguida, a Comissão, depois dos controlos normais, pagava ao Estado-Membro em causa um montante correspondente à diferença entre o(s) novo(s) pedido(s) e a «correção financeira».

A recuperação junto dos beneficiários finais é da competência dos Estados-Membros.

55

O Tribunal formulou anteriormente observações sobre o período de tempo envolvido na aplicação das «correções financeiras». Muitas são aplicadas vários anos após o desembolso inicial dos fundos³³.

56

A Comissão fornece informações sobre as «correções financeiras» e as recuperações nas contas anuais consolidadas da UE (em especial na nota 6) e, desde 2012, numa comunicação específica enviada ao Parlamento Europeu³⁴.

57

Na comunicação da Comissão³⁵, as informações cumulativas por Estado-Membro (em termos absolutos e relativos) para a agricultura abrangem todas as decisões da Comissão entre 1999 e 2013. No caso da coesão, as informações cumulativas por Estado-Membro (em termos absolutos e relativos) são fornecidas para os dois períodos, de 2000-2006 e de 2007-2013. As medidas corretivas relativas ao período de 2000-2006 estão ainda em curso, tendo a maioria das correções sido aplicada nos últimos anos. Com base nas informações apresentadas, a repartição em termos absolutos das «correções financeiras» está concentrada num número limitado de Estados-Membros. Para a agricultura, os três primeiros são a Grécia, a Itália e a Espanha (61% das correções e 32% dos pagamentos entre 1999 e 2013). Para a coesão, no período de 2000-2006, encontram-se no topo os mesmos Estados-Membros, embora por uma ordem diferente (83% das correções para 45% da contribuição da UE para o período de 2000-2006) (ver **gráfico 10**).

O nível de erro comunicado pelo Tribunal em 2013 teria sido 1,6% mais elevado se este não tivesse tido em conta as medidas corretivas

58

Os Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2009 e 2012 explicam de que forma o Tribunal tem em conta os diferentes mecanismos de correção. Todos os ajustamentos realizados pelos Estados-Membros antes do pagamento são tidos em conta, tal como as correções com impacto quantificável ao nível do projeto aplicadas depois do pagamento pela Comissão, mas antes do exame do Tribunal. O Tribunal verifica a aplicação dessas correções (que incluem recuperações junto dos beneficiários e correções pormenorizadas ao nível do projeto) e exclui-as da taxa de erro, sempre que seja adequado.

59

No seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, o Tribunal calculou que, sem a aplicação desses mecanismos de correção pelas autoridades dos Estados-Membros e pela Comissão, a taxa de erro comunicada para as operações constantes da amostra teria sido 1,6 pontos percentuais mais elevada³⁶. As operações que tinham sido totalmente excluídas em resultado dos controlos realizados pelos Estados-Membros não podem, pela sua natureza, ser quantificadas.

60

No entanto, as autoridades dos Estados-Membros dispunham de informações suficientes, relativas a outras operações, para terem detetado e corrigido muitos erros antes de pedirem o reembolso à Comissão³⁷.

A avaliação da Comissão baseia-se inicialmente nos dados dos Estados-Membros

61

A Comissão utiliza as estatísticas de controlo dos organismos pagadores (agricultura) e as taxas de erro validadas comunicadas pelas autoridades de auditoria (coesão) como base para o cálculo de uma «taxa de erro residual». Esta deve representar o impacto financeiro, expresso em percentagem do montante dos pagamentos, das irregularidades que persistem nestes após a realização de todos os controlos. No domínio da coesão, a «taxa de erro residual»³⁸ tem em conta as correções financeiras aplicadas desde o início do período de 2007-2013. Estas incluem as correções já aplicadas ao nível da UE e/ou nacional, bem como as «correções financeiras» pendentes. A Comissão publica valores consolidados obtidos com este processo nos Relatórios Anuais de Atividades das Direções-Gerais.

62

Apesar das melhorias registadas nos últimos anos na comunicação dos riscos por parte da Comissão, a estimativa que esta apresenta em 2013 dos montantes em risco para a DG REGIO (2,8%) e a estimativa combinada para todas as despesas em gestão partilhada (3,0%) são significativamente inferiores aos níveis de erro estimados pelo Tribunal (ver **quadro 1**). Deve salientar-se que os valores da Comissão se baseiam numa análise das informações estatísticas fornecidas pelas autoridades dos Estados-Membros e aumentadas para efeitos de gestão, com base no juízo profissional.

Quadro 1

Comparação entre os resultados das auditorias do TCE relativos a 2013 e as estimativas dos montantes em risco apresentadas nos Relatórios Anuais de Atividades relativos a 2013 das DG AGRI, DG EMPL e DG REGIO

Capítulo do Relatório Anual	Taxa de erro mais provável (MLE) 2013 (%)	Intervalo de confiança (%)		Relatórios Anuais de Atividades da Comissão: Direção-Geral	Montante em risco (%)	
		Limite inferior de erro (LEL)	Limite superior de erro (UEL)		Estimativa	Limite superior
Agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas	3,6	1,7	5,5	AGRI	2,7	-
Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde	6,7	3,5	9,9	AGRI	5,2	-
Política regional, transportes e energia	6,9	3,7	10,1	REGIO	2,8	5,3
Emprego e assuntos sociais	3,1	1,5	4,7	EMPL	2,6	3,5
Total	5,2	4,0	6,3	Combinados	3,0	-

Fonte: Relatório Anual do TCE relativo ao exercício de 2013

Fonte: Relatórios Anuais de Atividades da Comissão relativos a 2013

O Tribunal calculou o intervalo de confiança em 95% (ver o anexo 1.1 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013). A DG EMPL calculou o limite superior com um intervalo de confiança de 90%. A DG REGIO não forneceu dados sobre o intervalo de confiança no seu Relatório Anual de Atividades relativo a 2013. Se o Tribunal tivesse também utilizado um intervalo de confiança de 90%, o LEL seria superior e o UEL seria inferior aos que são apresentados no quadro. Nos seus Relatórios Anuais de Atividades, a DG EMPL e a DG REGIO apresentam valores que se basearam nos exames realizados pelas autoridades de auditoria às despesas de 2012. Os valores do Tribunal para a taxa de erro mais provável relativa a 2012 na política regional e no emprego foram cerca de 0,1 pontos percentuais superiores aos de 2013: o LEL e o UEL foram de 3,7% e de 9,9% para a política regional e de 1,4% e de 5,2% para o emprego.

63

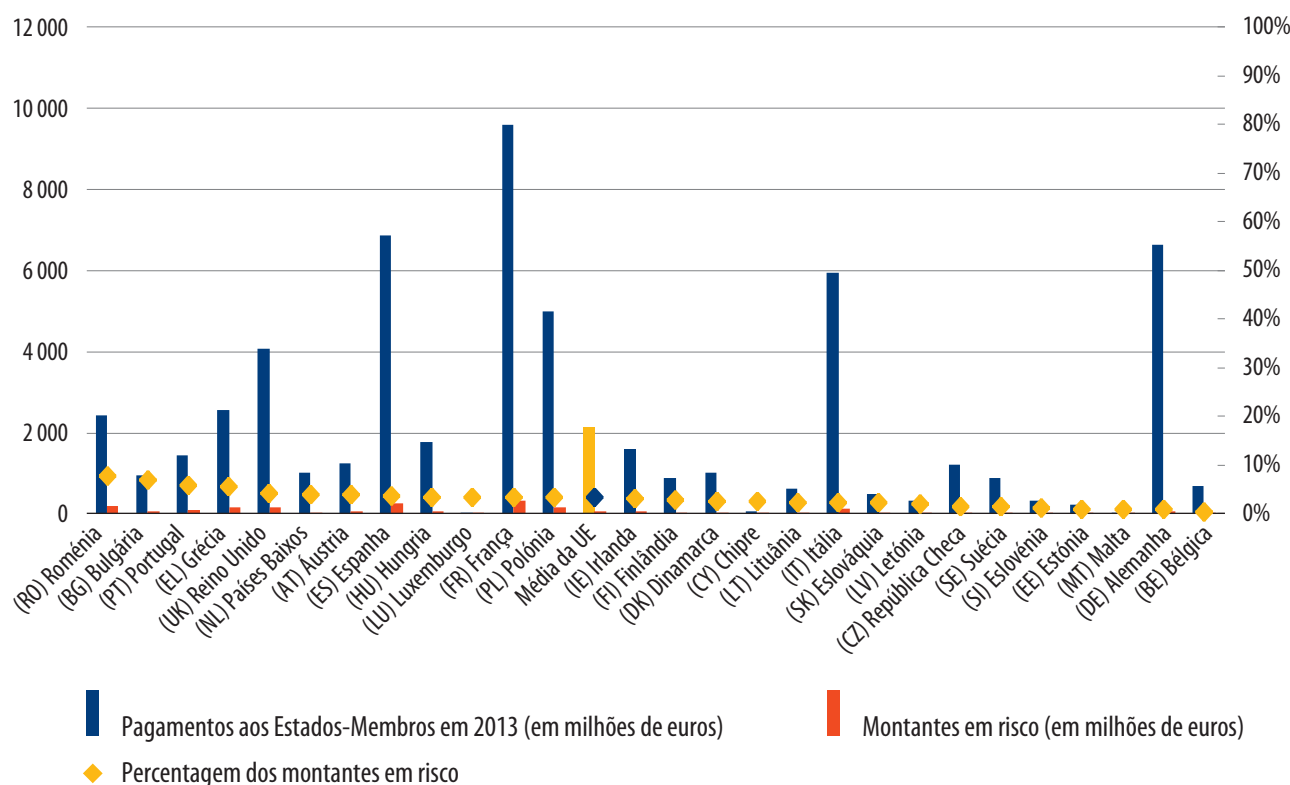
Os resultados de auditoria do Tribunal para cada exercício de 2009 a 2013 mostram que existiu um nível significativo de erros na coesão e na agricultura, sendo o primeiro domínio mais propenso a erros (ver ponto 23). Como demonstra o **quadro 1**, a Comissão estima, em conclusão, que em 2013 o erro é mais elevado na agricultura do que na coesão. Esta situação resulta, em parte, das diferentes metodologias aplicadas pela Comissão para quantificar o impacto das medidas corretivas na agricultura e na coesão.

64

Os **gráficos 12 e 13** apresentam os pagamentos efetuados aos Estados-Membros em 2013 (em milhões de euros), a estimativa da Comissão dos montantes em risco em 2013 (em milhões de euros) nesses Estados-Membros e a percentagem de fundos em risco. Os gráficos são apresentados por ordem decrescente da percentagem dos fundos em risco.

Gráfico 12

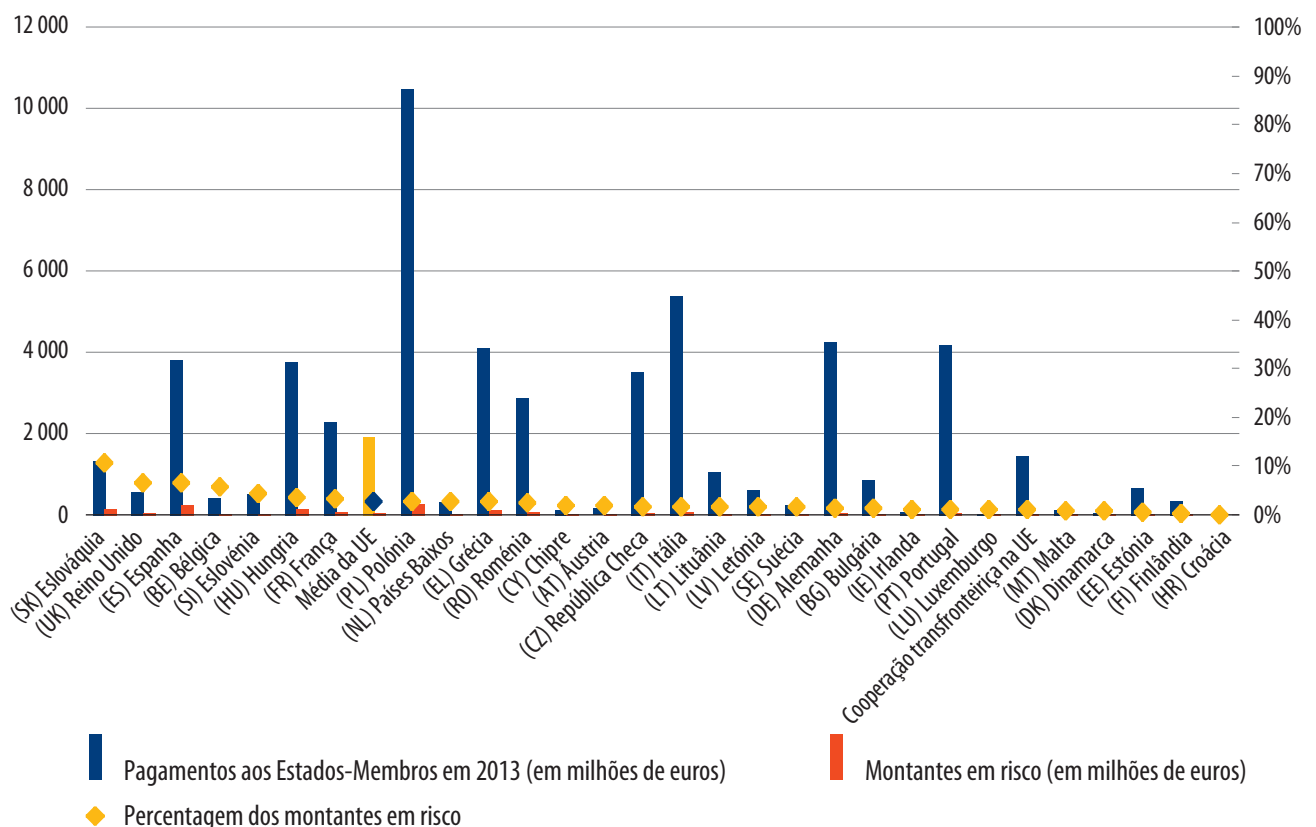
FEAGA e FEADER: Montantes pagos aos Estados-Membros e estimativas da Comissão dos montantes e da percentagem de fundos «em risco» por Estado-Membro (dados de base incluídos no Relatório Anual de Atividades da DG Agricultura e Desenvolvimento Rural relativo a 2013)



Fonte: Relatório Anual de Atividades da DG AGRI (Comissão Europeia).

Gráfico 13

FEDER, FSE e FC: Montantes pagos aos Estados-Membros e estimativas da Comissão dos montantes e da percentagem de fundos «em risco» por Estado-Membro (dados de base incluídos nos Relatórios Anuais de Atividades da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão e da DG Política Regional e Urbana relativos a 2013)



Fonte: Relatórios Anuais de Atividades das DG EMPL e DG REGIO (Comissão Europeia).

65

A Comissão resume os principais elementos desses Relatórios Anuais de Atividades no relatório de síntese. No relatório de síntese relativo ao exercício de 2013, a Comissão estima que o impacto das despesas irregulares se situe em 2,8% do total das despesas da UE. Essas despesas representam 3,0% para os domínios da agricultura e da coesão (ver **quadro 1**).

Supervisão das despesas agrícolas pela Comissão

66

A Comissão exerce a sua função de supervisão no domínio da agricultura e desenvolvimento rural principalmente através do procedimento de apuramento das contas em duas fases aplicado pela DG AGRI:

- o um procedimento de apuramento financeiro anual que abrange as contas anuais e o sistema de controlo interno de cada organismo pagador acreditado. A decisão de apuramento das contas daí resultante baseia-se em auditorias efetuadas por organismos de certificação independentes nos Estados-Membros, que são apresentadas à Comissão. Esta decisão pode dar origem a correções financeiras;
- o um procedimento de apuramento de conformidade plurianual, que pode dar origem a «correções financeiras» para o Estado-Membro em questão caso as despesas não tenham sido efetuadas em conformidade com as normas da UE durante um ou vários exercícios. As decisões de conformidade daí resultantes baseiam-se em «auditorias de conformidade» realizadas pela Comissão (ver ponto 54).

Os trabalhos da Comissão registaram melhorias nos últimos três anos

67

Os trabalhos anuais no âmbito da declaração de fiabilidade permitiram constatar³⁹ que, nos últimos três anos, as auditorias de apuramento das contas realizadas pela Comissão registaram melhorias. Por este motivo, para o exercício de 2013 o Tribunal pôde utilizar os resultados das auditorias sobre o desenvolvimento rural realizadas pela DG AGRI, para efeitos de avaliação da fiabilidade dos sistemas de controlo dos Estados-Membros.

68

Em 2013, o Tribunal avaliou o seguimento dado às recomendações formuladas no Relatório Especial nº 7/2010, «Auditoria do procedimento de apuramento das contas», tendo concluído que a Comissão tomou medidas adequadas e em tempo oportuno ao propor atribuir funções mais importantes aos organismos de certificação. Por conseguinte, estes passarão a tratar de todos os aspetos relacionados com a legalidade e a regularidade a partir de 2015.

69

A Comissão alterou recentemente o seu método de comunicação dos erros no relatório anual de atividades. Até 2011, os dados apresentados no relatório anual de atividades baseavam-se inteiramente nas estatísticas de controlo fornecidas pelas autoridades dos Estados-Membros. Embora a Comissão tivesse conhecimento de insuficiências que afetavam os trabalhos das autoridades em causa, considerava que um aumento fixo de 25% das taxas de erro comunicadas compensaria de forma adequada o impacto dessas insuficiências. Daí que a Comissão comunicasse taxas de erro significativamente inferiores às do Tribunal. Esta alteração metodológica equivale a reconhecer as insuficiências mencionadas pelo Tribunal em relatórios anuais anteriores⁴⁰ e confirmadas pelo Serviço de Auditoria Interna da Comissão.

70

Nos seus Relatórios Anuais de Atividades relativos a 2012 e 2013, a DG AGRI ajustou as taxas de erro apresentadas pelas autoridades para ter em conta outras fontes de informação. Esta DG tem agora em conta as suas próprias auditorias de conformidade, bem como as auditorias do Tribunal, os relatórios anuais dos organismos de certificação e quaisquer outras informações disponíveis quando avalia a taxa de erro dos organismos pagadores. Para 2013, a DG AGRI ajustou as taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros relativamente a 43 de 48 organismos pagadores auditados pela Comissão e pelo Tribunal nos últimos três anos. Por exemplo, no caso das ajudas diretas da UE, estes aumentos mais do que triplicaram a taxa de erro residual calculada com base nas estatísticas comunicadas pelos Estados-Membros (2,33% contra 0,69%). No que se refere às despesas não abrangidas pelas auditorias da Comissão ou do Tribunal, não foram efetuados ajustamentos.

Os Estados-Membros realizam os principais controlos e inspeções

71

O sistema de supervisão e de controlo que abrange o maior número de subvenções à agricultura é o SIGC. Aplica-se a todos os regimes de ajudas da UE ligados à superfície ou aos animais no âmbito do FEAGA e do FEADER⁴¹, o que representava cerca de 47 mil milhões de euros em 2013.

72

Durante as suas auditorias no âmbito da declaração de fiabilidade anual, durante o período de 2007-2013 o Tribunal examinou o funcionamento do SIGC em 38 organismos pagadores nos 28 Estados-Membros. Os organismos pagadores examinados gerem cerca de 80% das despesas geridas pelo SIGC. O Tribunal examinou igualmente os sistemas de supervisão e de controlo das medidas do FEAGA que não são geridas no âmbito do SIGC em outros quatro organismos pagadores.

73

Os resultados das auditorias de sistemas realizadas pelo Tribunal revelam variações muito significativas entre os Estados-Membros e até no mesmo Estado-Membro. Apenas sete sistemas de controlo foram considerados eficazes. Outros 22 sistemas foram considerados parcialmente eficazes e nove foram considerados ineficazes⁴².

74

Os testes realizados pelo Tribunal ao longo dos anos demonstraram que o SIGC contribui significativamente para reduzir as taxas de erro das despesas que abrange. O Relatório Anual de Atividades da DG AGRI relativo a 2013 confirma este facto, apresentando uma taxa de erro das despesas geridas no âmbito do SIGC três vezes inferior à que afeta as medidas de mercado (não geridas no âmbito do SIGC)⁴³.

Supervisão das despesas da coesão pela Comissão

75

Contrariamente à agricultura, o sistema relativo à coesão não tem um procedimento de apuramento anual. No novo período será introduzido um procedimento de exame e aceitação das contas. As autoridades de auditoria já examinam a legalidade e a regularidade das operações. Esta secção da análise global trata da supervisão exercida pela Comissão às autoridades de auditoria.

76

Para cada período, a Comissão aprova programas operacionais (PO), bem como planos financeiros indicativos, que incluem as contribuições nacionais e da UE, com base em propostas dos Estados-Membros. Estes são os principais responsáveis por evitar ou detetar e corrigir as despesas irregulares e pela comunicação à Comissão.

77

A responsabilidade pela gestão quotidiana cabe às autoridades de gestão e aos organismos intermédios designados. Estes devem garantir que todos os projetos são elegíveis para financiamento da UE e que os custos declarados cumprem todas as condições especificadas nos regulamentos e/ou nas regras nacionais. As verificações que realizam incluem a inspeção de projetos numa base de amostragem e controlos documentais antes da certificação das despesas. As autoridades de certificação devem garantir que foram efetuados os controlos adequados e realizar verificações adicionais antes de as declarações de despesas serem apresentadas à Comissão.

78

Além disso, para cada PO (ou grupo de PO), as autoridades de auditoria dos Estados-Membros realizam auditorias de sistemas e, com base numa amostra estatística representativa, auditorias *ex post* das operações. Como referido no ponto 50, as autoridades de auditoria informam a Comissão através de relatórios anuais de controlo que incluem um parecer de auditoria anual sobre o funcionamento dos sistemas e a taxa de erro estimada pelas autoridades de auditoria.

79

Segundo os regulamentos, se a Comissão constatar, com base nos seus próprios trabalhos ou nas informações comunicadas pelas autoridades de auditoria, que uma autoridade do Estado-Membro não colmatou insuficiências graves nos sistemas de gestão e de controlo e/ou não corrigiu as despesas irregulares que tinham sido declaradas e certificadas, poderá interromper ou suspender os pagamentos. Caso o Estado-Membro não corrija quaisquer falhas detetadas no sistema ou não retire as despesas irregulares, a Comissão pode aplicar «correções financeiras», dando origem a uma redução líquida do financiamento da UE concedido ao PO. Na prática, porém, as reduções líquidas raramente são aplicadas. Um acordo com a Comissão permite que as autoridades dos Estados-Membros utilizem os montantes «corrigidos» para outras despesas em pedidos futuros.

80

As informações prestadas pelas autoridades de auditoria nos seus relatórios anuais de controlo, pareceres de auditoria e relatórios de auditoria dos sistemas constituem uma das principais fontes com base nas quais a Comissão avalia a legalidade e regularidade das despesas da UE relativamente a cada PO.

A Comissão tem melhorado progressivamente o seu método

81

No relatório anual de atividades, a Comissão apresenta uma estimativa da medida em que os programas operacionais são afetados por erros de legalidade e regularidade. Desde 2011, as duas DG do domínio da coesão ajustam os valores comunicados pelas autoridades dos Estados-Membros para terem em conta as insuficiências identificadas. Para os pagamentos intermédios e finais autorizados durante 2013 ao abrigo do FSE e do FEDER/FC (programas operacionais de 2007-2013), a DG EMPL e a DG REGIO estimam que o montante em risco se situe no intervalo de 2,6% a 3,5% e de 2,8% a 5,3%, respetivamente. Os dois intervalos são superiores ao limiar de materialidade de 2% definido pela Comissão.

82

A solidez da avaliação da Comissão é afetada pela exatidão e fiabilidade das informações comunicadas pelas autoridades dos Estados-Membros. O Relatório Especial nº 16/2013, «Balanço da «auditoria única» («single audit») e confiança depositada pela Comissão nos trabalhos das autoridades de auditoria nacionais no domínio da coesão», assinalava o seguinte⁴⁴:

- o algumas autoridades de auditoria não comunicavam todos os problemas;
- o as taxas de erro comunicadas nem sempre eram plenamente fiáveis;
- o as informações sobre as «correções financeiras» comunicadas pelos Estados-Membros podiam nem sempre ser fiáveis ou exatas;
- o o método de cálculo da Comissão dava origem a uma taxa de erro residual subavaliada.

83

Durante o período de 2007-2013, tanto a DG EMPL como a DG REGIO reforçaram os seus controlos às autoridades de auditoria. A Comissão solicita atualmente às autoridades de auditoria que forneçam, em muitos casos, informações adicionais sobre o cálculo das taxas de erro comunicadas nos seus relatórios anuais de controlo, como uma reconciliação da população auditada com as despesas declaradas, novos cálculos do tamanho da amostra ou informações pormenorizadas sobre auditorias específicas das operações. Além disso, as duas DG realizam missões de informação nos Estados-Membros para verificar os dados comunicados pelas autoridades de auditoria.

84

Com base nos trabalhos das autoridades de auditoria, a Comissão publica taxas de risco por Estado-Membro. No seu relatório anual relativo ao exercício de 2013, o Tribunal referiu que existem insuficiências em alguns dos dados fornecidos pelas autoridades nacionais e em alguns aspetos do exame realizado pela Comissão⁴⁵. É necessário ter cuidado ao utilizar os dados enquanto indicação fiável do sucesso relativo de um Estado-Membro no cumprimento dos vários conjuntos de regras e regulamentos em matéria de elegibilidade.

85

A Comissão dispõe de poucas informações sobre a eficácia dos sistemas utilizados pelos Estados-Membros para a imposição de «medidas corretivas» e sobre a exatidão, exaustividade e fiabilidade das informações comunicadas pelas autoridades de certificação⁴⁶. Esta avaliação é corroborada pelo Serviço de Auditoria Interna da Comissão, que considera que a garantia relativa ao impacto financeiro das medidas corretivas comunicadas pelos Estados-Membros é muito limitada, devido à forma como estas são comunicadas à Comissão, mas também porque as autoridades de auditoria apenas realizam controlos limitados a essas medidas⁴⁷. Na sua resposta ao ponto 1.41 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, a Comissão afirmou que «os problemas existentes se devem sobretudo à falta de fiabilidade das taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros. A Comissão envia grandes esforços no sentido de melhorar a sua fiabilidade, em especial mediante uma correção para um valor superior, se tal for considerado necessário».

86

A margem de que a Comissão dispõe para validar (e, se necessário, ajustar) as taxas de erro comunicadas é limitada enquanto as autoridades de auditoria não forem obrigadas a fornecer-lhe informações específicas sobre as suas auditorias das operações para a verificação dos relatórios anuais de controlo pela Comissão.

Existe o risco de a Comissão subestimar a taxa de erro residual nas despesas da coesão

87

Globalmente, existe o risco de a Comissão subestimar a «taxa de erro residual» e, por conseguinte, de a sua avaliação dos vários PO e do impacto financeiro das reservas nos relatórios anuais de atividades não serem suficientemente sólidos.

88

No Relatório Especial nº 16/2013, o Tribunal recomendou que a Comissão adote um método prudente ao confiar nas informações sobre auditorias e «correções financeiras» dos Estados-Membros, continue a oferecer apoio e orientações metodológicos às autoridades nacionais, proponha um sistema de sanções aplicável aos organismos de auditoria que, de forma repetida, não comunicam todos os problemas, bem como mecanismos destinados a partilhar, com os Estados-Membros, os custos associados à auditoria das despesas regionais da UE.

Síntese dos principais riscos e insuficiências identificados

Na agricultura, os riscos dizem respeito a terrenos, animais e agricultores

89

A política agrícola comum da UE é executada através de fundos do FEAGA e do FEADER. O relatório anual do Tribunal, mais especificamente os capítulos 3 e 4, resume, entre outros aspetos, os principais riscos e insuficiências que afetam as despesas agrícolas.

90

Nos 28 Estados-Membros, as subvenções na agricultura são canalizadas através de cerca de 80 organismos pagadores, que são responsáveis por efetuar os pagamentos aos beneficiários. Os complexos requisitos jurídicos ao nível da UE e dos Estados-Membros abrangem um número significativo de medidas e regimes de ajuda em vigor (por exemplo, quatro eixos com 46 medidas e vários milhares de submedidas no FEADER).

91

No que se refere aos pagamentos diretos, os principais riscos em matéria de regularidade são que a ajuda «superfície» seja paga para terras inelegíveis, a beneficiários inelegíveis ou a mais de um beneficiário para a mesma parcela de terreno, que os direitos sejam incorretamente calculados ou que os prémios «animais» sejam pagos para animais que não existam (ainda que estes riscos sejam em parte atenuados pelo funcionamento do SIGC, ver ponto 74). No que respeita às intervenções nos mercados agrícolas e outras medidas não relacionadas com a superfície, os principais riscos em matéria de regularidade são que a ajuda seja concedida a candidatos inelegíveis ou para custos ou produtos sobredeclarados ou inelegíveis. As medidas de intervenção baseiam-se principalmente nas quantidades declaradas pelos beneficiários, que não é possível controlar utilizando controlos cruzados automatizados com outras bases de dados, o que aumenta o risco de ocorrência de erros.

O desenvolvimento rural é particularmente propenso a erros

92

O FEADER é particularmente propenso a erros. Além dos elementos mencionados anteriormente, o incumprimento dos requisitos agroambientais, que dizem respeito à utilização de métodos de produção agrícola compatíveis com a proteção do ambiente, da paisagem e dos recursos naturais, bem como dos requisitos específicos dos projetos de investimento e a infração das regras da UE e/ou dos Estados-Membros em matéria de adjudicação de contratos públicos constituem fatores importantes que aumentam o risco.

No domínio da coesão, os riscos continuam a ser dominados pelas insuficiências em matéria de adjudicação de contratos

93

A política de coesão da UE é executada através de fundos do FEDER, do FC e do FSE. O relatório anual do Tribunal, mais especificamente os capítulos 5 e 6, resume, entre outros aspetos, os principais riscos e insuficiências que afetam as despesas da coesão.

94

O primeiro risco está relacionado com o incumprimento das regras da UE e/ou nacionais aplicáveis aos contratos públicos quando da adjudicação destes. Na política de coesão, a aplicação incorreta das regras e procedimentos em matéria de adjudicação de contratos pode ocorrer intencionalmente, para favorecer alguns fornecedores, ou inadvertidamente, devido a uma má compreensão dessas regras. A prorrogação ou modificação de contratos existentes constitui uma importante fonte de erros, dado que as regras aplicáveis à adjudicação de contratos da UE exigem, nestes casos, a realização de um novo procedimento de concurso.

95

O segundo risco é o financiamento de um projeto ou de despesas que não sejam elegíveis segundo os regulamentos e/ou as regras nacionais de elegibilidade ou que não cumpram algumas regras específicas (como as regras da UE aplicáveis aos auxílios estatais). A complexidade das regras de elegibilidade e das outras condições pode dar origem a uma fraca orientação dos fundos da UE e impedir uma execução ótima do orçamento da UE.

96

O carácter intangível dos investimentos em capital humano (por exemplo, no âmbito do FSE) e o envolvimento de múltiplos parceiros, frequentemente de pequena escala, na execução dos projetos aumenta o risco de serem aceites custos inelegíveis ou de os sistemas existentes não detetarem erros de cálculo que afetam a exatidão dos pedidos, devido ao seu reduzido impacto financeiro. Os beneficiários, com capacidades administrativas desiguais, podem interpretar de forma diferente ou aplicar de maneira incoerente os critérios de elegibilidade e as outras condições aplicáveis ao financiamento da UE.

Perspetivas futuras: despesas da UE nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2014-2020 39

Reformulação significativa das subvenções na agricultura

97

Relativamente ao FEAGA, a reforma da PAC de 2013 prevê oito regimes de ajuda direta, quatro dos quais são obrigatórios para todos os Estados-Membros e quatro são apenas opcionais. Os regimes obrigatórios são o regime de pagamento de base (ou o regime de pagamento único por superfície⁴⁸), o regime de pagamento de ecologização, o regime em favor dos jovens agricultores e o regime de pagamento específico para o algodão. O regime de pagamento redistributivo, o regime de apoio aos agricultores em zonas com condicionantes naturais, os regimes de pagamentos associados para determinados setores e o regime simplificado para pequenos agricultores permanecem opcionais. Os novos regimes com os níveis mais elevados de despesas são o regime de pagamento de base e o regime de pagamento único por superfície. O pagamento de ecologização destina-se às práticas benéficas para o clima e o ambiente. Representa 30% da dotação financeira das ajudas diretas e contém três requisitos:

- diversificação das culturas (mínimo de duas culturas nas terras aráveis);
- manutenção dos prados permanentes existentes;
- existência de superfícies de interesse ecológico.

98

O respeito pelas condições de ecologização é obrigatório para todos os beneficiários do regime de pagamento de base e do regime de pagamento único por superfície.

99

Além disso, as novas regras da PAC aumentam as possibilidades dos Estados-Membros de derogarem ao princípio da dissociação e de voltarem a associar a ajuda à produção.

100

Uma característica das regras da PAC consiste em deixar a aplicação dos regimes de ajuda e a definição dos principais critérios de elegibilidade à discricção dos Estados-Membros. Esse poder discricionário conferido aos Estados-Membros inclui a definição dos conceitos essenciais, como «agricultor ativo» e «atividade agrícola».

Perspetivas futuras: despesas da UE nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2014-2020

Coesão: simplificação da execução das políticas, mas poucas alterações nas regras de elegibilidade

101

As regras relativas à coesão para o novo quadro financeiro plurianual estão orientadas para a concentração nos resultados através de uma simplificação da execução das políticas e de uma maior utilização da condicionalidade. Por este motivo, foram introduzidas alterações importantes no regulamento geral⁴⁹.

102

As disposições relativas às regras de elegibilidade mantêm-se praticamente inalteradas, pelo que as modalidades aplicáveis às despesas da coesão continuam a ser complexas. Existem vários níveis de regras (disposições comuns, atos delegados, atos de execução, orientações da Comissão), bem como legislações nacionais a respeitar. Várias questões, incluindo as que o Tribunal considera elementos essenciais, são ou devem ser abrangidas por atos delegados.

103

No Parecer n.º 7/2011⁵⁰ sobre o regulamento da coesão para o período de 2014-2020, o Tribunal salientou que as despesas da UE devem oferecer benefícios claros e visíveis para a UE e para os seus cidadãos e, nessa perspetiva, sugeriu a reformulação dos programas de despesas em termos de realizações aceitáveis. O estabelecimento de um Quadro Estratégico Comum e a definição de condições *ex ante* (introduzindo uma lógica de intervenção na fase de programação) deverão permitir ultrapassar a falta de coordenação entre várias políticas da UE, salientada no passado.

104

Apesar da anunciada tónica nos resultados, o sistema continua, porém, a basear-se fundamentalmente em recursos, sendo portanto orientado para a conformidade e não para o desempenho. Este último objetivo resume-se essencialmente à introdução de uma reserva de desempenho (cujo êxito dependerá da capacidade para desenvolver indicadores adequados) e de Planos de Ação Conjuntos⁵¹.

As alterações das respetivas funções, responsabilidades e obrigações em matéria de elaboração de relatórios da Comissão e das autoridades nacionais proporcionam aos intervenientes melhores informações sobre os níveis de irregularidade?

105

A partir de 2014 (na coesão) e de 2015 (na agricultura), pretende-se que um «sistema de reforço da garantia» ofereça à Comissão melhores informações sobre os erros que afetam a gestão partilhada. Organismos de auditoria independentes irão realizar auditorias e calcular anualmente as taxas de erro (com base em amostras representativas) para cada Estado-Membro e domínio de intervenção.

Perspetivas futuras: despesas da UE nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2014-2020

Uma base para melhores informações sobre legalidade e regularidade na agricultura

106

O reforço da garantia deverá proporcionar à Comissão e aos intervenientes melhores informações sobre as taxas de erro nos pagamentos por Estado-Membro. Se estiverem disponíveis informações de boa qualidade em tempo oportuno, o Tribunal poderá, em princípio, recorrer mais aos trabalhos da Comissão e dos Estados-Membros. Para que isso possa acontecer, o Tribunal necessita de ter acesso antecipadamente aos resultados e de ter garantias sobre o âmbito e a qualidade dos trabalhos realizados (ver igualmente o ponto 109). Nos casos em que reviu os trabalhos de organismos de auditoria, realizados numa base voluntária, o Tribunal detetou limitações na fiabilidade desses trabalhos.

Um quadro anual mais sólido para os mecanismos de prestação de contas na coesão

107

No domínio da coesão, as regras para o novo período colocam uma maior ênfase nas responsabilidades dos Estados-Membros no que se refere à criação dos sistemas e à gestão financeira. As autoridades de gestão e certificação⁵² são designadas pelos Estados-Membros. Não é necessária a aprovação desse processo pela Comissão.

108

A Comissão introduziu o conceito de exercício contabilístico (de junho do ano n-1 a junho do ano n) e a elaboração anual das contas no âmbito do novo quadro legislativo. As contas financeiras certificadas pela autoridade de certificação devem ser enviadas à Comissão até fevereiro do ano n+1, acompanhadas dos seguintes elementos:

- o uma declaração de gestão e um «resumo anual dos relatórios finais de auditoria e dos controlos realizados, incluindo uma análise da natureza e extensão dos erros e deficiências identificados nos sistemas, bem como das medidas corretivas adotadas ou previstas»⁵³. A declaração de gestão abrangerá o funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo, a legalidade e regularidade das transações subjacentes e o respeito pelo princípio da boa gestão financeira;
- o um relatório de controlo (elaborado pelas autoridades de auditoria) acompanhado de um parecer de auditoria sobre as contas, o funcionamento dos sistemas e a legalidade e regularidade das despesas⁵⁴.

109

A Comissão tem de decidir se aceita as contas até maio do ano n+1. Assim, os Estados-Membros têm oito meses⁵⁵ para elaborarem as contas anuais e enviá-las à Comissão, que dispõe de três meses para tomar uma decisão sobre as mesmas. Para poder ter em conta as informações validadas pela Comissão nos seus trabalhos, o Tribunal necessita de ter um acesso antecipado a essas informações.

Perspetivas futuras: despesas da UE nos domínios da agricultura e da coesão no período de 2014-2020

110

Uma vez que a Comissão utiliza o trabalho das autoridades nacionais como fonte de garantia, é essencial clarificar devidamente o âmbito e a qualidade dos trabalhos subjacentes aos pareceres e às declarações, bem como rever os seus sistemas e desempenho, de modo a garantir a fiabilidade do seu trabalho.

111

O regulamento geral alarga o âmbito do mecanismo de «correções financeiras» e prevê a aplicação de correções líquidas em determinadas circunstâncias específicas. Por exemplo, quando a Comissão deteta irregularidades relacionadas com deficiências significativas no correto funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo, que não foram comunicadas nas contas anuais e declarações associadas. A Comissão acredita que esta disposição constituirá um incentivo mais forte para as autoridades nacionais fornecerem informações fiáveis.

Implicações dos desenvolvimentos para a prestação de contas e a função do Tribunal: o desafio de auditar a fiabilidade das informações de controlo fornecidas pela Comissão e pelas autoridades nacionais

112

As novas disposições aplicáveis à gestão partilhada no quadro financeiro de 2014-2020 exigem que os organismos de auditoria dos Estados-Membros apresentem certificados sobre a legalidade e regularidade das operações e que aprovelem as estatísticas de controlo dos Estados-Membros enviadas à Comissão. Embora este requisito já esteja em vigor no domínio da coesão desde 2007, para a agricultura representa um aumento significativo das responsabilidades dos organismos de certificação.

113

Nos últimos anos, a Comissão tem estado já a trabalhar na melhoria da qualidade e da exatidão das estatísticas de controlo comunicadas pelos Estados-Membros. Como mencionado anteriormente neste documento, nos últimos anos a Comissão tomou a iniciativa de ajustar as estatísticas de controlo apresentadas pelos Estados-Membros, de forma a divulgar, nos relatórios anuais de atividades, dados mais próximos do que considera ser correto e representativo.

114

Esta melhoria da qualidade das estatísticas de controlo representa um importante desafio para a Comissão, uma vez que implica não só acompanhar e rever os valores comunicados, mas também tomar medidas para ajustar e melhorar os próprios dados, bem como fornecer orientações e apoio adicionais às entidades que realizam a auditoria das despesas e elaboram as estatísticas.

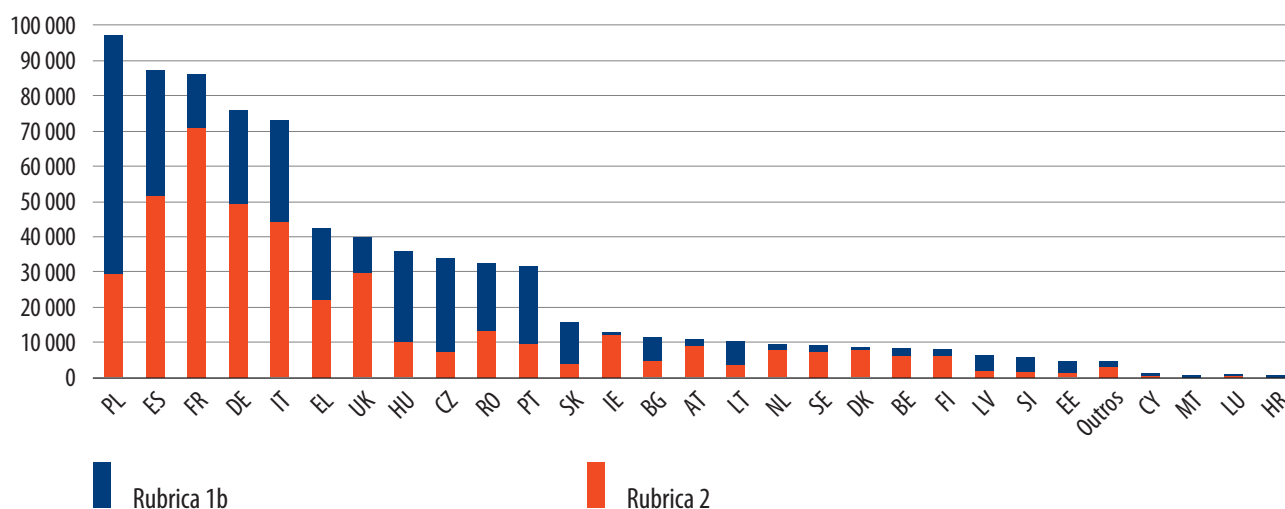
115

As principais conclusões da análise global são as seguintes:

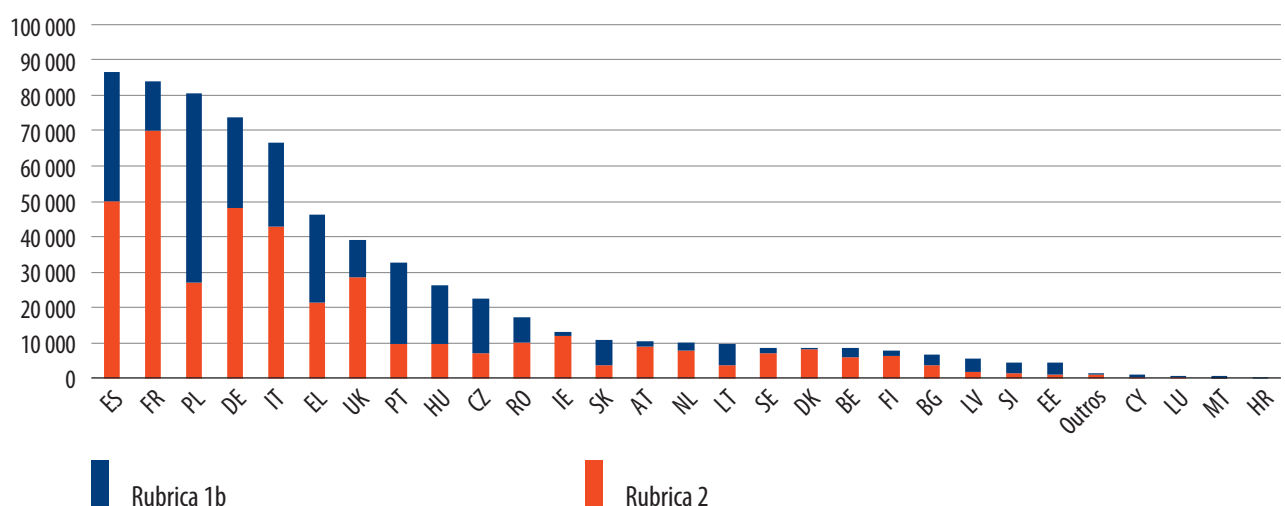
- As despesas do período de 2007-2013 apresentaram as mesmas características das dos períodos anteriores. Embora algumas despesas tenham sofrido atrasos, o volume global de pagamentos efetuado ficou perto do esperado e provavelmente a anulação automática de fundos será pouco utilizada. À exceção das ajudas diretas e das medidas de mercado para os agricultores no domínio da agricultura, a pressão exercida no sentido de se despendem os fundos é uma componente fundamental do risco das despesas em gestão partilhada.
- Os principais riscos que afetam a regularidade das despesas agrícolas são a inelegibilidade dos terrenos, dos animais ou dos custos em que se baseiam os pagamentos, dos beneficiários que recebem as ajudas e o cálculo incorreto das subvenções (embora, em certa medida, estes riscos sejam atenuados pelo funcionamento do SIGC). As infrações dos requisitos agroambientais, de requisitos específicos dos projetos de investimento e das regras aplicáveis à adjudicação de contratos constituem fatores importantes que aumentam o risco que afeta as despesas do desenvolvimento rural.
- O principal risco que afeta as despesas do domínio da coesão diz respeito a infrações das regras da UE e/ou nacionais aplicáveis à adjudicação de contratos públicos. Segue-se o risco de as despesas (ou projetos) não serem elegíveis para financiamento da UE.
- Embora seja possível melhorar significativamente os sistemas de controlo, o principal desafio consiste em tomar medidas que tornem os programas mais fáceis de gerir. Todos os Estados-Membros relativamente aos quais é possível retirar conclusões estão afetados por níveis significativos de erros correspondentes a uma taxa próxima da média para o orçamento da UE no seu conjunto. O Tribunal deteta erros em todos os Estados-Membros da UE. Durante o período abrangido pela presente análise global, o Tribunal examinou muitos sistemas de controlo nos Estados-Membros e na Comissão, tendo principalmente concluído que são «parcialmente eficazes». O facto de, apesar desta classificação dos sistemas, o Tribunal detetar erros em quase metade das operações que examina é revelador, entre outros aspetos, da complexidade das regras de elegibilidade e dos sistemas de gestão dos programas de despesas da UE.
- Registaram-se melhorias na comunicação dos riscos e dos erros por parte das autoridades dos Estados-Membros, mas a Comissão continua a enfrentar desafios significativos para garantir a fiabilidade dessas informações.
- As alterações introduzidas na regulamentação para o novo período podem não ter, globalmente, um impacto significativo no nível de risco. Embora a simplificação das regras seja uma melhoria apreciada, vários regimes de despesas continuarão a colocar desafios aos gestores em todos os Estados-Membros.
- Muitos erros surgiram devido à complexidade da arquitetura global de gestão e controlo. A Comissão e os Estados-Membros deverão continuar a procurar oportunidades de a simplificar. Contudo, entretanto, a experiência demonstra que os Estados-Membros sentiram dificuldades em gerir o sistema atual e, portanto, em executar a política. Os Estados-Membros devem prosseguir os seus esforços para melhorar a situação.

Autorizações e pagamentos das rubricas 1.b (coesão) e 2 (agricultura) por Estado-Membro

Autorizações das rubricas 1.b e 2 para 2007-2013 por Estado-Membro (milhões de euros)



Pagamentos das rubricas 1.b e 2 para 2007-2013 por Estado-Membro (milhões de euros)



Fonte: Relatórios sobre a gestão orçamental e financeira dos exercícios de 2007 a 2013.

Frequência dos erros detetados nas amostras de auditoria selecionadas para a agricultura e a coesão entre 2009 e 2013

Número de operações afetadas por:	Número total de operações examinadas	Número de operações afetadas por um ou mais erros	Número de operações afetadas por:				
			Outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis	Erros quantificáveis	Erros quantificáveis 0%-20%	Erros quantificáveis 20%-80%	Erros quantificáveis 80%-100%
Áustria	56	27	5	22	17	2	3
Bélgica	22	7	2	5	2	3	0
Bulgária	44	18	11	7	5	0	2
Chipre	1	1	1	0	0	0	0
República Checa	115	57	24	33	24	4	5
Alemanha	282	107	38	69	57	7	5
Dinamarca	30	16	0	16	15	1	0
Estónia	44	14	5	9	7	2	0
Espanha	342	176	87	89	50	18	21
Finlândia	33	24	10	14	13	1	0
França	297	166	43	123	108	10	5
Grécia	183	65	34	31	24	3	4
Croácia	0	0	0	0	0	0	0
Hungria	84	33	13	20	13	2	5
Irlanda	26	14	0	14	13	1	0
Itália	240	110	57	53	37	7	9
Lituânia	49	22	16	6	3	1	2
Luxemburgo	25	19	9	10	10	0	0
Letónia	47	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Países Baixos	28	17	5	12	7	4	1
Polónia	383	128	75	53	33	11	9
Portugal	175	78	34	44	31	6	7
Roménia	111	62	36	26	16	1	9
Suécia	34	15	4	11	8	3	0
Eslovénia	33	8	4	4	3	1	0
Eslováquia	67	39	27	12	10	0	2
Reino Unido	164	86	24	62	54	7	1
Total	2 920	1 320	571	749	561	96	92

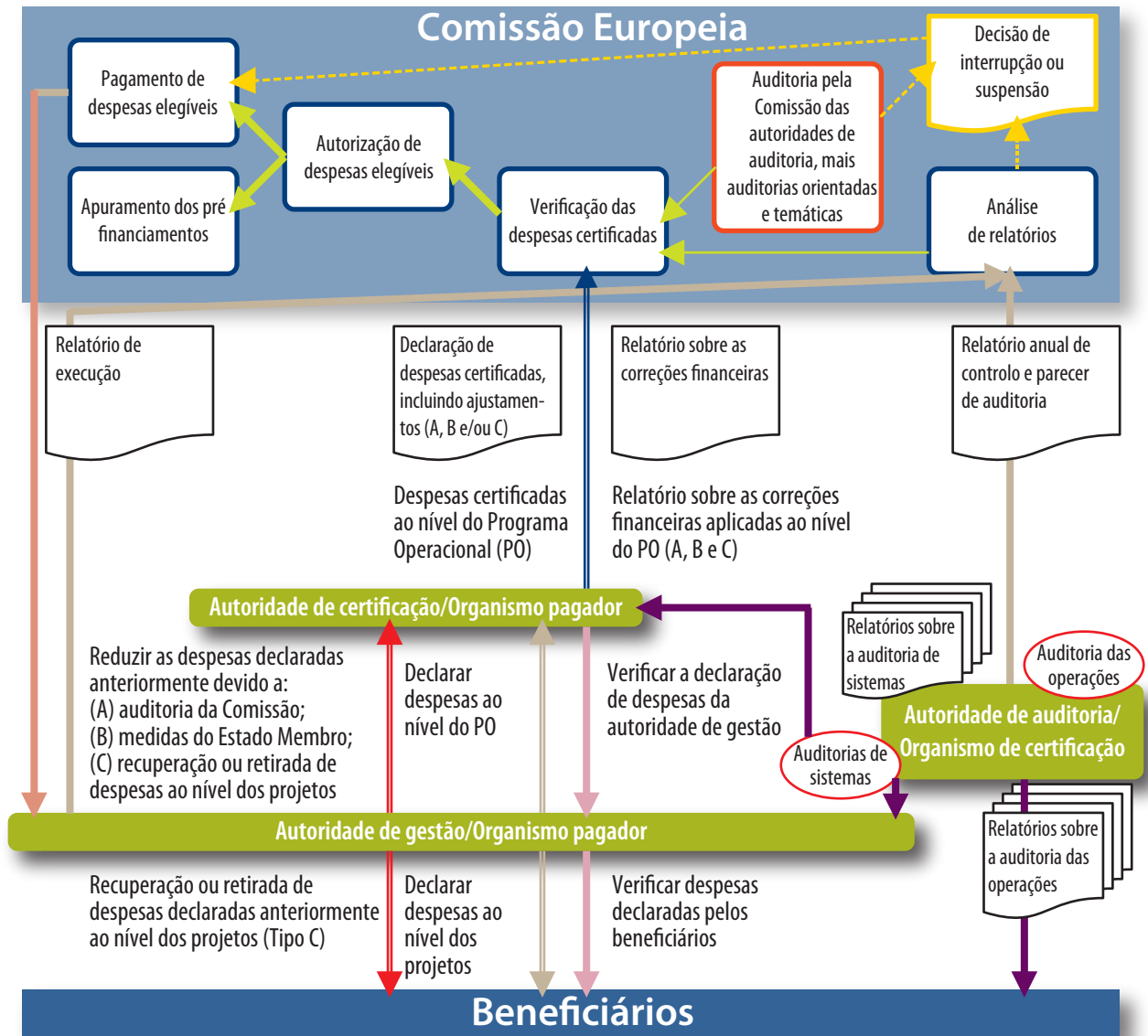
Frequência dos erros detetados nas amostras de auditoria selecionadas para a agricultura entre 2009 e 2013

Estado-Membro	Número total de operações examinadas	Número de operações afetadas por um ou mais erros	Número de operações afetadas por:				
			Outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis	Erros quantificáveis	Erros quantificáveis 0%-20%	Erros quantificáveis 20%-80%	Erros quantificáveis 80%-100%
Áustria	41	18	0	18	16	2	0
Bélgica	14	4	1	3	2	1	0
Bulgária	25	10	5	5	3	0	2
Chipre	1	1	1	0	0	0	0
Rapública Checa	56	25	8	17	16	0	1
Alemanha	181	51	10	41	33	4	4
Dinamarca	22	15	0	15	14	1	0
Estónia	7	3	1	2	2	0	0
Espanha	145	64	27	37	26	7	4
Finlândia	33	24	10	14	13	1	0
França	200	114	17	97	91	4	2
Grécia	85	37	16	21	17	1	3
Croácia	0	0	0	0	0	0	0
Hungria	32	13	4	9	8	1	0
Irlanda	26	14	0	14	13	1	0
Itália	138	53	20	33	24	6	3
Lituânia	16	8	5	3	2	1	0
Luxemburgo	10	7	0	7	7	0	0
Letónia	24	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Países Baixos	20	13	1	12	7	4	1
Polónia	132	59	32	27	20	4	3
Portugal	65	32	9	23	15	1	7
Roménia	78	43	24	19	11	1	7
Suécia	16	11	3	8	6	2	0
Eslovénia	10	3	2	1	1	0	0
Eslováquia	15	10	1	9	8	0	1
Reino Unido	114	56	8	48	44	3	1
Total	1 511	699	212	487	400	46	41

Frequência dos erros detetados nas amostras de auditoria selecionadas para a coeção entre 2009 e 2013

Estado-Membro	Número total de operações examinadas	Número de operações afetadas por um ou mais erros	Número de operações afetadas por:				
			Outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis	Erros quantificáveis	Erros quantificáveis 0%-20%	Erros quantificáveis 20%-80%	Erros quantificáveis 80%-100%
Áustria	15	9	5	4	1	0	3
Bélgica	8	3	1	2	0	2	0
Bulgária	19	8	6	2	2	0	0
Chipre	0	0	0	0	0	0	0
República Checa	59	32	16	16	8	4	4
Alemanha	101	56	28	28	24	3	1
Dinamarca	8	1	0	1	1	0	0
Estónia	37	11	4	7	5	2	0
Espanha	197	112	60	52	24	11	17
Finlândia	0	0	0	0	0	0	0
França	97	52	26	26	17	6	3
Grécia	98	28	18	10	7	2	1
Croácia	0	0	0	0	0	0	0
Hungria	52	20	9	11	5	1	5
Irlanda	0	0	0	0	0	0	0
Itália	102	57	37	20	13	1	6
Lituânia	33	14	11	3	1	0	2
Luxemburgo	15	12	9	3	3	0	0
Letónia	23	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0
Países Baixos	8	4	4	0	0	0	0
Polónia	251	69	43	26	13	7	6
Portugal	110	46	25	21	16	5	0
Roménia	33	19	12	7	5	0	2
Suécia	18	4	1	3	2	1	0
Eslovénia	23	5	2	3	2	1	0
Eslováquia	52	29	26	3	2	0	1
Reino Unido	50	30	16	14	10	4	0
Total	1 409	621	359	262	161	50	51

Supervisão da comissão: agricultura e coesão entre 2007 e 2013



Interrupções

Em caso de interrupções, não são realizados pagamentos da Comissão aos Estados Membros até a Comissão receber uma atualização satisfatória sob a forma de um pedido melhorado ou ajustado (ou informações adicionais) relativo a (A) montantes anteriormente declarados ou (B) a declaração em causa

Auditoria pela Comissão

Os exames realizados pela Comissão podem dar origem a um ajustamento de (A) pagamentos previamente certificados e autorizados. Quando os Estados Membros não estão de acordo, a Comissão pode emitir uma ordem de cobrança (correção líquida). Em alguns casos (menos frequentes, normalmente no encerramento), o exame realizado pela Comissão pode afetar (B) as declarações ainda não pagas.

Autoridades de auditoria nos Estados Membros***Coesão***

As autoridades de auditoria dos Estados Membros examinam o sistema das autoridades de gestão e de certificação, bem como as operações ao nível dos beneficiários. Os seus relatórios são enviados à autoridade de gestão e de certificação e à Comissão, exceto os relatórios sobre as operações que são enviados apenas à Comissão. Esta recebe um relatório global, que inclui os testes substantivos: o relatório anual de controlo acompanhado de um parecer de auditoria. Com base nos relatórios sobre os vários sistemas e/ou operações, ou no relatório anual de controlo global, as autoridades dos Estados Membros (B) e a Comissão podem tomar medidas (A). A autoridade de gestão pode decidir recuperar ou retirar despesas ao nível dos projetos (C).

Agricultura

O organismo de certificação examina a fiabilidade das contas e a declaração de gestão do organismo pagador. O relatório é enviado à Comissão. O organismo de certificação não examina operações ao nível dos beneficiários.

Abreviaturas

AGRI: Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural

Comissão: Comissão Europeia

DG: Direção-Geral

EMPL: Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão

FC: Fundo de Coesão

FEADER: Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FEAGA: Fundo Europeu Agrícola de Garantia

FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEP: Fundo Europeu das Pescas

FSE: Fundo Social Europeu

n: Ano de referência n não identificado ou ano n

PAC: Política agrícola comum

PIB: Produto interno bruto

QFP: Quadro financeiro plurianual

REGIO: Direção-Geral da Política Regional e Urbana

RNB: Rendimento nacional bruto

SIGC: Sistema Integrado de Gestão e de Controlo

SIPA: Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas

Tribunal: Tribunal de Contas Europeu

UE: União Europeia

Notas

- 1 Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e Fundo Europeu das Pescas (FEP). Em conjunto, estes fundos representam 98,8% das autorizações e 98,6% dos pagamentos da rubrica 2, recursos naturais, sendo as restantes despesas geridas no âmbito de outras modalidades de gestão.
- 2 Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE) e Fundo de Coesão (FC). Em conjunto, estes fundos representam 99,7% das autorizações e 99,8% dos pagamentos da rubrica 1b, coesão para o crescimento e o emprego, sendo as restantes despesas geridas no âmbito de outras modalidades de gestão.
- 3 Este montante inclui 6 mil milhões de euros provenientes dos instrumentos de flexibilidade, autorizados a ultrapassar o limite.
- 4 As autorizações e os pagamentos definidos pelo Acordo Interinstitucional a preços constantes de 2004 ascendiam a 865 e 821 mil milhões de euros, respetivamente. Foram posteriormente sujeitos a ajustamentos técnicos (2% ao ano) para os adaptar aos preços correntes, bem como a alterações relacionadas com o ITER e a adesão da Croácia. O aumento dos montantes das autorizações e dos pagamentos, de 110 e 105 mil milhões de euros respetivamente, deve-se principalmente ao efeito acumulado dos ajustamentos técnicos anuais.
- 5 Nº 7 do Anexo II do Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho.
- 6 Ver o comunicado de imprensa da Comissão Europeia de 5 de maio de 2014, página 1, e Principais indicadores económicos para 1994-2015, a) produto interno bruto real (alterações em %) (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-513_pt.htm) e o boletim mensal do Banco Central Europeu, de outubro de 2014, páginas 5 e 6 (<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201410en.pdf>).
- 7 Níveis de inflação inferiores aos previstos no QFP e nas autorizações efetivas tornam os montantes reais a pagar inferiores aos inicialmente previstos. Níveis inferiores de crescimento provocam atrasos ou interrupções na execução dos projetos, bem como dos pagamentos.
- 8 Ver ponto 1.1 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.
- 9 Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas, serviço de política D, assuntos orçamentais: «*EU budget and national budget: facts, figures and impact*» (Orçamento da UE e orçamentos nacionais: factos, valores e impacto), março de 2014.
- 10 http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm. Segundo o estudo do Parlamento Europeu (ver nota 9), a percentagem equivalente das despesas da UE para a Hungria é de cerca de 19%.
- 11 Steffen Osterloh, «*The Fiscal Consequences of EU Cohesion Policy after 2013*» (As consequências fiscais da política de coesão da UE após 2013), 2009, *Instituto de Estudos Fiscais*.
- 12 Artigo 29º do Regulamento (CE) nº 1290/2005 do Conselho relativo ao financiamento da política agrícola comum.
- 13 Artigo 93º do Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão: «No que respeita aos Estados-Membros cujo PIB entre 2001 e 2003 tenha sido inferior a 85% da média da UE-25 relativamente ao mesmo período, tal como consta do anexo II, o prazo referido no nº 1 vai até 31 de dezembro do terceiro ano seguinte ao da autorização orçamental anual de 2007 a 2010, no âmbito dos respetivos programas operacionais.»
- 14 O Regulamento (UE) nº 539/2010 estipula que os prazos para a anulação automática de autorizações (fim de 2009 no âmbito da regra n+2 / fim de 2010 no âmbito da regra n+3) não se aplicam às autorizações para 2007, sendo antes um sexto do montante total das autorizações para 2007 somado ao cálculo das anulações dos exercícios posteriores, desde 2008 até 2013.
- 15 Regulamento (UE) nº 1311/2011 para o FEDER, o FSE e o FC e Regulamento nº 1312/2011 para o FEADER.

- 16 Regulamento (UE) nº 1297/2013.
- 17 A meta cumulativa de 2012 era composta por autorizações relativas aos exercícios de 2008, 2009 e 2010 mais 3/6 das autorizações de 2007 quando se aplicava a regra n+2. Nos casos em que se aplicava a regra n+3, era composta por autorizações relativas aos anos de 2008 e 2009, mais 2/6 das autorizações de 2007.
- 18 Elementos baseados no relatório da Comissão sobre a análise da execução orçamental dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão em 2013, de maio de 2014.
- 19 No domínio da coesão, os instrumentos de engenharia financeira são os definidos no âmbito do artigo 44º do Regulamento (CE) nº 1083/2006. No âmbito de um Programa Operacional, os Fundos Estruturais podem financiar:
- a) instrumentos de engenharia financeira destinados a empresas, sobretudo às pequenas e médias empresas, tais como fundos de capital de risco, fundos de garantia e fundos para empréstimos;
 - b) fundos de desenvolvimento urbano, ou seja, fundos de investimento em parcerias público-privadas e outros projetos incluídos num plano integrado de desenvolvimento urbano sustentável;
 - c) fundos ou outros regimes de incentivo a empréstimos, garantias para investimentos reembolsáveis ou instrumentos equivalentes, em matéria de eficiência energética e utilização de energia proveniente de fontes renováveis em edifícios, incluindo em habitações existentes.
- Em 31 de dezembro de 2013, existiam mais de 900 instrumentos de engenharia financeira no domínio da coesão.
- No FEADER, as disposições jurídicas relativas aos instrumentos de engenharia financeira encontram-se estipuladas no nº 5 do artigo 71º do Regulamento (CE) nº 1698/2005 e nos artigos 50º a 52º do Regulamento (CE) nº 1974/2006. Estes instrumentos incluem:
- a) fundos de capital de risco;
 - b) fundos de garantia;
 - c) fundos para empréstimos.
- Em 31 de dezembro de 2013, existiam menos de 20 instrumentos de engenharia financeira no domínio da agricultura.
- 20 Relatório Anual de Atividades da DG AGRI relativo ao exercício de 2013, anexo 10, p. 157.
- 21 Ver igualmente o ponto 2.
- 22 Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, anexo 1,1, ponto 9: «A ocorrência de erros nas operações depende de uma variedade de fatores e reveste-se de formas diferentes consoante a natureza da infração e da regra ou obrigação contratual específica objeto do incumprimento. As operações individuais podem estar total ou parcialmente afetadas 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 demonstram que os sistemas de controlo funcionam com eficácia. O Tribunal analisa se os erros individuais são quantificáveis ou não quantificáveis, tendo em conta até que ponto é possível medir a parte afetada por erros do montante auditado.»
São analisados outros exemplos nos pontos seguintes.
- 23 Diretiva 2014/24/UE (que revoga a Diretiva 2004/18/CE), Diretiva 2014/25/UE (que revoga a Diretiva 2004/17/CE) e uma nova diretiva relativa a contratos de concessão, Diretiva 2014/23/UE.
- 24 Ver http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_en.htm?locale=en.

- 25 No seu parecer nº 4/2011 relativo ao Livro Verde da Comissão sobre a modernização da política de contratos públicos da UE, o Tribunal referiu: «A experiência do Tribunal em matéria de auditoria de contratos públicos sugere que os problemas recorrentes de incumprimento se devem à insuficiente aplicação das regras em vigor e que ainda é possível melhorar substancialmente a execução.» «O Tribunal observa que é possível introduzir algumas melhorias no sentido de reduzir a carga administrativa, tanto para as entidades adjudicantes como para as empresas, mas tal não deverá acontecer em prejuízo dos princípios fundamentais de igualdade de acesso, concorrência leal e utilização eficiente dos dinheiros públicos. A existência de lacunas, bem como de domínios obscuros ou ambíguos, no atual quadro jurídico implica riscos para a segurança jurídica de todos os operadores e para a integridade dos procedimentos, o que pode exigir que as regras sejam especificadas de forma mais clara.»
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP11_04/OP11_04_PT.PDF
- 26 Para uma explicação exaustiva, ver igualmente o Relatório Especial nº 16/2013, ponto 11 e caixa 2.
- 27 No caso dos Estados-Membros que recebem mais de 2% dos pagamentos efetuados entre 2009 e 2013, o tamanho da amostra está mais estreitamente alinhado com os pagamentos do que no caso dos Estados-Membros que recebem menos de 2% dos pagamentos. Esta situação resulta da utilização de amostragem por agregados ao nível dos pagamentos efetuados pela Comissão (ver igualmente o Manual de Auditoria Financeira e de Conformidade, parte 1, secção 2.3.8, em http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_PT.PDF).
- 28 Estas operações representam 81% do número total de operações examinadas pelo Tribunal entre 2009 e 2013.
- 29 Pontos 1.18-1.35 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009 e pontos 1.32-1.50 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2012.
- 30 As recuperações são utilizadas principalmente na agricultura.
- 31 Pontos 1.32-1.50 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, pontos 1.19-1.35 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2012 e pontos 1.13-1.15 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.
- 32 Este tipo de receitas é designado por receitas afetadas segundo a definição do nº 3, alínea c), do artigo 21º do Regulamento (UE, Euratom) nº 966/2012 relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União: «as receitas provenientes da restituição, nos termos do artigo 80º, de montantes pagos indevidamente».
- 33 Ver pontos 68-73 e gráfico 3 do Relatório Especial nº 7/2010 do Tribunal relativo à agricultura, intitulado «Auditoria do procedimento de apuramento das contas», e o Relatório Especial nº 3/2012 relativo à coesão, intitulado «Fundos Estruturais: A Comissão foi bem-sucedida na correção das deficiências identificadas nos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros?».
- 34 «Proteção do orçamento da UE até ao final de 2013», COM(2014) 618 final de 29.9.2014.
- 35 Comunicação COM(2014) 618 final, de 29.9.2014, «Proteção do orçamento da UE até ao final de 2013».
- 36 Ponto 1.19 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2013.
- 37 Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, pontos 3.8, 4.8, 5.32 e 6.24.
- 38 A Comissão define o montante em risco como o valor que representa a fração das operações que se estima não estarem totalmente em conformidade com os requisitos regulamentares e contratuais aplicáveis, depois da aplicação de todos os controlos (medidas corretivas) destinados a atenuar os riscos de conformidade. Fonte: Anexos da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal de Contas. Síntese dos resultados da gestão da Comissão em 2013. Ver também o *link*: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf
- 39 Este aspeto foi mencionado nos pontos 4.33-4.44 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, nos pontos 4.26-4.39 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2012 e nos pontos 4.22-4.30 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.
- 40 Ponto 3.67 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, ponto 3.54 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010 e ponto 3.41 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2011.

- 41 No caso das medidas de desenvolvimento rural relacionadas com a superfície, a verificação de determinados elementos essenciais, como a superfície elegível, é realizada através do SIGC. Outras condições de elegibilidade regem-se por controlos especificamente concebidos para o efeito.
- 42 Segundo a metodologia aplicada pelo Tribunal, os sistemas são classificados como sendo eficazes para atenuar o risco de ocorrência de erros nas operações, parcialmente eficazes (quando algumas insuficiências afetam a eficácia operacional) ou ineficazes (quando as insuficiências são generalizadas, comprometendo assim totalmente a eficácia operacional).
- 43 Ver o Relatório Anual de Atividades da DG AGRI relativo ao exercício de 2013, p. 119 (taxa de erro residual de 7,44% para as medidas de mercado - não SIGC) e p. 133 (taxa de erro residual de 2,33% para os pagamentos diretos - SIGC).
- 44 Relatório Especial nº 16/2013, «Balanço da «auditoria única» («single audit») e confiança depositada pela Comissão nos trabalhos das autoridades de auditoria nacionais no domínio da coesão», ponto 83.
- 45 Pontos 5.46-5.50 e 5.55-5.58.
- 46 Relatório especial nº 16/2013, pontos 35-40.
- 47 Relatório do SAI: IAS.B2-2014-REGIO-003 «Final Report on the Limited Review of the Calculation and the Underlying Methodology of DG REGIO's Residual Error Rates for the 2013 Reporting Year» (relatório final sobre o exame limitado do cálculo e da metodologia subjacentes às taxas de erro residuais da DG REGIO para o exercício de 2013), página 3.
- 48 O regime de pagamento único por superfície, estabelecido pelo Regulamento (CE) nº 73/2009, deveria terminar em 31 de dezembro de 2013. No âmbito da reforma da PAC, os Estados-Membros que aplicam este regime foram autorizados a continuar a aplicá-lo durante um período transitório, o mais tardar até ao final de 2020.
- 49 Regulamento (UE) nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.
- 50 Parecer nº 7/2011 sobre a proposta de Regulamento 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 para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) nº 1083/2006 (JO C 47 de 17.2.2012, p. 1).
- 51 Esses planos são compostos por um projeto ou grupo de projetos no âmbito de um mesmo programa operacional, em que os fundos da UE estão diretamente ligados ao cumprimento de objetivos e realizações específicos, objetivos intermédios previamente acordados e indicadores de resultados.
- 52 Autoridade de gestão (AG), autoridade de certificação (AC) e autoridade de auditoria (AA).
- 53 Nº 5, alínea b), do artigo 59º do Regulamento (UE, Euratom) nº 966/2012 relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União.
- 54 «Esse parecer estabelece se as contas apresentadas dão uma imagem verdadeira e fiel, se as despesas cujo reembolso foi pedido à Comissão são legais e regulares e se os sistemas de controlo estabelecidos funcionam adequadamente. O parecer indica ainda se a auditoria põe em causa as afirmações constantes da declaração de gestão referida no primeiro parágrafo, alínea a).» Nº 5, alínea b), do artigo 59º do Regulamento (UE, Euratom) nº 966/2012 relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União.
- 55 As contas e o certificado de auditoria devem ser apresentados em fevereiro do ano n. A Comissão pode conceder aos Estados-Membros um mês suplementar para o fazerem. O calendário aplicado no domínio da agricultura é semelhante, embora, neste caso, as contas dos organismos pagadores sejam encerradas em 15 de outubro do ano n-1. No domínio da coesão, o exercício encerra em 30 de junho do ano n-1.

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- um exemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:
nas representações da União Europeia (http://ec.europa.eu/represent_pt.htm),
nas delegações em países fora da União Europeia (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm),
contactando a rede Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a União Europeia) (*).

(*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Assinaturas pagas:

- através de um dos agentes de vendas do Serviço das Publicações da União Europeia (http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm).



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações

