



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Orçamento da UE: chegou o momento da reforma?

Nota informativa sobre a revisão intercalar
do Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020

ÍNDICE

	Pontos
Introdução	1-6
A nota informativa do Tribunal	1-2
Uma oportunidade para reformar o orçamento da UE	3-6
A revisão intercalar do QFP 2014-2020 pela Comissão	7-51
Balço da execução do atual QFP e novos desafios	7-18
São necessárias mais provas para um debate sobre a reforma	7-9
A história corre o risco de se repetir	10-14
É necessária uma revisão abrangente das despesas da UE antes da definição de um novo orçamento a longo prazo	15-18
Observações sobre as principais propostas da revisão intercalar da Comissão	19-33
Recentrar o orçamento nas prioridades e nos novos desafios?	20-26
Melhoria da flexibilidade e capacidade de resposta em matéria de mobilização e utilização dos fundos?	27-30
Regras mais simples e maior orientação para o desempenho?	31-33
Para o próximo quadro financeiro plurianual	34-51
Questões levantadas pela Comissão	35-47
Disposições globais de financiamento	48-51
Conclusões e propostas	52-57
Proposta 1: Reconsiderar o calendário de elaboração do próximo QFP	54
Proposta 2: Realizar uma revisão abrangente das despesas da UE	55
Proposta 3: Elaborar disposições de financiamento mais claras, mais simples e mais coerentes	56
Proposta 4: Fazer das prioridades do orçamento da UE o tema de um debate de alto nível	57

INTRODUÇÃO

A nota informativa do Tribunal

1. A presente nota informativa constitui uma resposta à comunicação da Comissão sobre a reapreciação/revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020 (QFP), bem como às propostas de alteração do Regulamento do QFP, do Acordo Interinstitucional e da decisão relativa à mobilização da Margem para Imprevistos¹. O Tribunal dará oportunamente² resposta às outras propostas legislativas constantes do "pacote" da revisão intercalar.

2. O Tribunal concentra-se nos aspetos orçamentais do funcionamento do QFP abrangidas pela reapreciação/revisão intercalar e convida as autoridades políticas, legislativas e orçamentais da UE a aproveitarem a oportunidade, durante o atual período legislativo, para lançarem uma reforma orçamental da UE a longo prazo. As observações do Tribunal seguem as principais secções da comunicação, designadamente o balanço da execução do QFP 2014-2020, as propostas do pacote da revisão intercalar e as questões a ter em consideração na proposta para o próximo QFP.

Uma oportunidade para reformar o orçamento da UE

3. A reapreciação/revisão intercalar do QFP 2014-2020 constitui uma oportunidade para analisar a forma de melhorar a gestão financeira e a prestação de contas e de evoluir para um sistema orçamental que permita à UE reconquistar a confiança dos cidadãos.

4. Com base na sua experiência de auditoria, e tal como indicado nos relatórios anuais e especiais, o Tribunal considera que chegou o momento de desenvolver uma nova abordagem no domínio das despesas e do investimento da UE. A reforma deve ter por objetivo melhorar a capacidade do sistema orçamental da UE para:

¹ COM(2016) 603 final, COM(2016) 606 final e COM(2016) 607 final.

² O Tribunal está atualmente a formular opiniões sobre as propostas de alteração do Regulamento Financeiro (nº 966/2012) e do Regulamento do FEIE (nº 2015/1017).

- orientar os fundos da UE de forma rápida e flexível para os domínios em que podem conferir mais valor acrescentado à UE e aos seus cidadãos;
- atribuir os fundos e alcançar resultados de forma eficiente e com um nível de risco razoável;
- demonstrar de que forma a UE financia as suas políticas e alcança resultados.

5. A concretização destes objetivos não é linear no âmbito do atual QFP. A margem de que a Comissão dispõe para propor uma nova atribuição de prioridades às despesas da UE e alterar as regras financeiras é, nesta fase, muito reduzida uma vez que:

- o atual QFP reflete as prioridades de financiamento da União no momento da sua adoção;
- o regulamento do QFP limita os ajustamentos que podem ser feitos a meio do período³;
- os programas de despesas de sete anos para o período de 2014-2020 acabam de ter início, após atrasos significativos;
- o orçamento da UE encontra-se próximo dos limites de despesa fixados.

6. Neste contexto, a Comissão apresenta propostas destinadas a orientar mais recursos para as prioridades atuais, a tornar a gestão orçamental mais flexível e a simplificar alguns aspetos das regras financeiras.

³ Artigo 2º do Regulamento nº 1311/2013 do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020.

A REVISÃO INTERCALAR DO QFP 2014-2020 PELA COMISSÃO

Balanço da execução do atual QFP e novos desafios

São necessárias mais provas para um debate sobre a reforma

7. As informações prestadas pela Comissão sobre o "balanço da execução" do atual QFP centram-se em grande medida na provável utilização dos limites máximos e das margens de autorização e de pagamento até ao final de 2020. A Comissão não fornece informações suficientes sobre:

- o impacto da situação económica nas despesas do orçamento da UE efetuadas pelos Estados-Membros⁴, incluindo o risco de os fundos da UE:
 - a) não serem totalmente utilizados pelos Estados-Membros⁵;
 - b) excluírem outros investimentos e fontes de financiamento;
 - c) não serem pagos se um Estado-Membro não proceder às reformas estruturais recomendadas ("condicionalidade");
- as despesas planeadas no âmbito do atual QFP, em comparação com as despesas efetivas do QFP anterior, para salientar os atrasos recorrentes;
- os fundos não utilizados detidos em instrumentos financeiros⁶;
- o inventário dos pré-financiamentos, as autorizações ainda não apuradas através de pagamentos e outros passivos e passivos contingentes⁷;

⁴ Artigo 2º do Regulamento nº 1311/2013 do Conselho que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020.

⁵ Ponto 2.6 e figura 2.6 do Relatório Anual sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2015.

⁶ Relatório Especial nº 19/2016 e ponto 2.31 do Relatório Anual sobre a execução o orçamento relativo ao exercício de 2015.

- os fluxos de caixa prováveis durante um período de sete a dez anos, abrangendo os limites máximos orçamentais, as necessidades de pagamento, as restrições de capacidades e as eventuais anulações de dotações⁸, de forma a descrever a situação posterior a 2020;
- o impacto financeiro global no orçamento da UE das propostas do pacote de revisão intercalar, incluindo o aumento das autorizações e dos pagamentos, em comparação com a situação vigente, bem como o valor total das reservas e garantias implicadas;
- a forma como os domínios do orçamento da UE com níveis de erros persistentemente elevados seriam afetados pelas propostas⁹.

8. O Tribunal salienta também que, para alguns Estados-Membros, os fundos do orçamento da UE representam uma parte significativa das despesas e do investimento total das administrações públicas¹⁰.

9. Essas informações poderiam ter sido produzidas nesta fase para **ilustrar os desafios que se colocam à gestão orçamental** e ajudar a **constituir uma base para o diálogo interinstitucional** sobre potenciais soluções a longo prazo.

A história corre o risco de se repetir

10. Devido aos consideráveis atrasos registados no início do QFP para 2014-2020, a maioria das despesas operacionais efetuadas até ao momento, no âmbito do atual QFP, diz respeito a autorizações do período anterior. Também se verificaram atrasos com as despesas no início dos períodos anteriores.

⁷ Pontos 2.5 a 2.9 do Relatório Anual sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2015.

⁸ Pontos 2.10 e 2.47 do Relatório Anual sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2015.

⁹ Ponto 1.66 do Relatório Anual sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2014.

¹⁰ Ver figura 1.1 do Relatório Anual sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2015.

11. Em 2015, o ano mais recente relativamente ao qual existem dados auditados, mais de três quartos das despesas operacionais destinaram-se a regimes que funcionavam no âmbito das regras do anterior QFP¹¹.

12. Apesar de os atrasos nos pagamentos do período anterior estarem agora regularizados, é provável que a pressão sobre os pagamentos se volte a verificar nos próximos anos, se os limites máximos de autorizações do QFP forem plenamente utilizados até ao final do período. Esta situação deve-se em larga medida ao desfasamento entre as autorizações e os pagamentos inicialmente acordados no QFP.

13. Neste contexto, a proposta da Comissão de compensar a mobilização da margem para imprevistos de 2014 até 2017, em vez de 2018-2020 ajudará a garantir que os pagamentos possam ser efetuados durante esses anos¹². No entanto, o volume de autorizações por liquidar parece ser ainda mais elevado quando o próximo QFP entrar em vigor, uma vez que, no âmbito do atual QFP, menos de 60% dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento terão sido pagos até 2020¹³. Ou seja, o ponto médio das despesas no principal domínio do orçamento apenas será alcançado no último ano do período.

14. Neste sentido, os atrasos no início dos programas e a pressão sobre o orçamento para pagamentos no âmbito do atual QFP podem apresentar dois riscos fundamentais, se o calendário de adoção do próximo QFP e dos respetivos programas de despesas for cumprido:

- haverá uma nova acumulação de autorizações e atrasos nos pagamentos nos próximos anos, uma vez que alguns Estados-Membros têm dificuldade em absorver os fundos disponíveis até 2020 ou mesmo até 2023, data em que termina o período de

¹¹ Ponto 2.3 do Relatório Anual sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2015.

¹² Proposta de DECISÃO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Decisão (UE) 2015/435 relativa à mobilização da Margem para Imprevistos, COM(2016) 607 final.

¹³ Estimativa da Comissão, documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD (2016) 299 final - Anexo 6.

elegibilidade dos programas de despesas relativos a 2014-2020. Esta situação acarreta o risco de financiamento de projetos com reduzida otimização de recursos, para evitar perder financiamento¹⁴;

- existirão poucas oportunidades de retirar ensinamentos das avaliações baseadas em factos relativos à conceção, ao funcionamento e aos resultados dos programas de despesas da UE no âmbito do QFP para 2014-2020 antes de a Comissão ter de apresentar, até ao final de 2017, a sua proposta para o QFP pós-2020. Além disso, serão realizadas muitas avaliações *ex post* antes do encerramento dos programas no âmbito do QFP para 2007-2013.

É necessária uma revisão abrangente das despesas da UE antes da definição de um novo orçamento a longo prazo

15. O orçamento da UE deve oferecer benefícios claros e visíveis para a UE e para os seus cidadãos, que não possam ser alcançados por despesas efetuadas apenas a nível nacional, regional ou local.

16. Os relatórios anuais e especiais do Tribunal salientam casos em que as despesas da UE poderiam ter sido planeadas de forma mais estratégica e, por conseguinte, obtido melhores resultados e maior valor acrescentado para a UE no seu conjunto. Por exemplo, entre outros aspetos, os relatórios recentes sublinharam a forma como:

- os investimentos em infraestruturas rurais financiados a partir do orçamento da UE resultaram numa otimização limitada dos recursos e em alguns casos substituíram, em vez de complementarem, o financiamento nacional e regional¹⁵;
- um terço das despesas da UE com as instalações marítimas examinadas foi ineficaz ou insustentável porque duplicou instalações existentes na proximidade¹⁶;

¹⁴ Ponto 38 do Exame panorâmico: Otimizar a utilização dos fundos da UE: exame panorâmico dos riscos que se colocam à gestão financeira do orçamento da UE.

¹⁵ Relatório especial nº 25/2015.

- o financiamento da UE para projetos ferroviários entre 2007 e 2013 não permitiu transferir o transporte de mercadorias das estradas para as ferrovias¹⁷;
- o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia é prejudicado por um quadro complexo e problemas de gestão¹⁸;
- durante o período de 2007-2013, os instrumentos financeiros no âmbito do FEDER e do FSE tiveram dificuldades práticas em controlar os custos e taxas de gestão, em desembolsar os fundos disponíveis, em atrair capital privado e em reutilizar o apoio financeiro¹⁹.

17. Além disso, não há garantias de que um bom desempenho e elevado valor acrescentado no passado se repitam no futuro. Por conseguinte, é essencial que os principais programas e regimes de despesas não só sejam acompanhados e avaliados periodicamente, tal como exigido, mas também que se proceda a uma comparação entre o desempenho e o valor acrescentado dos diversos programas e regimes.

18. Na opinião do Tribunal, deve ser realizada uma revisão abrangente das despesas da UE antes da adoção de outro orçamento a longo prazo e de um novo conjunto de programas de despesas. Essa revisão constituiria uma oportunidade para, entre outros aspetos, melhorar:

- o desempenho e o valor acrescentado do orçamento da UE, tanto ao nível das prioridades políticas (as rubricas do QFP) como dos programas;
- o processo através do qual os objetivos políticos da União são traduzidos em objetivos operacionais dos seus principais programas e regimes de despesas;

¹⁶ Relatório especial nº 23/2016.

¹⁷ Relatório especial nº 8/2016.

¹⁸ Relatório especial nº 4/2016.

¹⁹ Relatório especial nº 19/2016.

- o acompanhamento, a avaliação e a elaboração de relatórios sobre o desempenho e o valor acrescentado a cada nível.

A revisão intercalar do QFP pela Comissão não constitui a muito necessária revisão abrangente das despesas da UE relativamente ao desempenho e ao valor acrescentado dos diferentes domínios do orçamento e dos programas de despesas da UE. Um exercício desse tipo deve ser realizado antes de se chegar a acordo sobre um novo plano financeiro a longo prazo, para que seja possível retirar ensinamentos do atual período e fazer com que os fundos da UE garantam uma maior otimização dos recursos no futuro.

Observações sobre as principais propostas da revisão intercalar da Comissão

19. A presente secção segue a estrutura da secção 3 da comunicação da Comissão.

Recentrar o orçamento nas prioridades e nos novos desafios?

20. As propostas da Comissão no sentido de "recentrar o orçamento nas prioridades e nos novos desafios" dizem respeito à afetação de meios suplementares a determinadas rubricas e programas, sem aumentar as dotações globais do QFP, tal como definido no anexo financeiro da comunicação.

21. O montante total de quase 12,8 mil milhões de euros até 2020 inclui:

- 1,8 mil milhões de euros do orçamento de 2017 para a migração;
- 4,6 mil milhões de euros para a coesão, resultantes dos ajustamentos automáticos destinados a refletir a inflação e as alterações no RNB dos Estados-membros (Rubrica 1b);
- 6,3 mil milhões de euros para o crescimento e o emprego, a segurança, a migração e os refugiados (Rubricas 1a, 1b, 3 e 4);
- não existem propostas de alteração do financiamento da agricultura (Rubrica 2) nem da administração (Rubrica 5).

22. Os 6,3 mil milhões de euros adicionais representam cerca de 1% do total das autorizações até ao final do período. Não alteram significativamente a proporção global de recursos afetados a cada rubrica, embora a segurança e a cidadania (Rubrica 3) aumentem 23%.

23. O investimento adicional depende de o PE e o Conselho aceitarem que o financiamento de "instrumentos especiais" não seja contabilizado no âmbito dos limites máximos de autorizações e pagamentos para 2014-2020. Por norma, as prioridades e os novos desafios devem ser financiados a partir do orçamento da UE e não de "instrumentos especiais" não pertencentes ao orçamento. Os "instrumentos especiais" são reservas a utilizar em caso de acontecimentos imprevistos.

24. Dos 6,3 mil milhões de euros, 2,4 mil milhões destinam-se à Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) e a vários programas de competitividade, direta ou indiretamente geridos pela Comissão. O Tribunal observa que estão a ser propostos investimentos adicionais nestes programas antes de ser feita uma avaliação das despesas no âmbito do atual período. No início de 2017, o Tribunal publicará os resultados de uma auditoria sobre a execução da Garantia para a Juventude e da IEJ nos Estados-Membros.

25. Uma parte dos 6,3 mil milhões de euros também inclui uma provisão para aumento das garantias dos fundos de investimento que não pertencem ao orçamento. Serão acrescentados 150 milhões de euros ao fundo de garantia do FEIE para apoiar o aumento proposto da sua capacidade de empréstimo e serão utilizados 250 milhões de euros para criar um fundo de garantia semelhante para o novo Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS). O Tribunal salienta que o FEDS terá uma gama mais alargada de interlocutores do que o FEIE, pelo que o seu perfil de risco será diferente. Tendo em vista minimizar os montantes necessários para cobrir o acionamento de garantias fornecidas pelo orçamento da UE, a Comissão propõe criar um "fundo comum de provisionamento", que abrangerá os fundos de garantia do FEIE, do FEDS e das ações externas.

26. A Comissão também propõe a criação de novos fundos fiduciários internos para ajudar a atrair financiamento adicional dos Estados-Membros e de outras fontes, para dar resposta às questões da migração e dos refugiados na UE.

Na opinião do Tribunal, estas propostas não alteram significativamente a proporção de recursos de cada rubrica do QFP até 2020. O facto de as novas despesas propostas para as prioridades atuais não se basearem na reafetação de recursos ilustra as limitações orçamentais, de programação e políticas (ver ponto 7) que se colocam atualmente ao orçamento da UE e justificam a necessidade de uma reforma. Além disso, o recurso crescente a instrumentos financeiros, fundos fiduciários e fundos de investimento garantidos pelo orçamento torna essencial reforçar a gestão dos riscos e a elaboração de relatórios sobre o aumento dos passivos contingentes da UE.

Melhoria da flexibilidade e capacidade de resposta em matéria de mobilização e utilização dos fundos?

27. A Comissão propõe várias medidas destinadas a facilitar a mobilização de fundos adicionais para os novos desafios, dentro dos limites máximos do atual QFP. Essas medidas consistem em:

- medidas para libertar o orçamento anual de autorizações e pagamentos, maximizando a utilização das margens e das transições;
- continuar a aumentar a capacidade das reservas do orçamento e dos "instrumentos especiais", incluindo uma nova Reserva da União Europeia para Crises (a Reserva para Crises).

28. O objetivo das propostas relativas a margens e transições é garantir a máxima utilização das autorizações e dos pagamentos dentro dos limites máximos do período. Por outras palavras, o desfasamento entre os limites máximos do QFP e os orçamentos anuais desapareceria efetivamente, uma vez que os limites máximos de um determinado ano poderiam ser excedidos, desde que os limites máximos globais definidos para todo o período não o fossem.

29. No que se refere às reservas previstas no orçamento, a Comissão propõe criar uma "reserva de flexibilidade" de 10% dos fundos em três instrumentos de ação externa²⁰. Além disso, propõe ampliar dois "instrumentos especiais", o Instrumento de Flexibilidade e a Reserva para Ajudas de Emergência, e criar uma Reserva para Crises.

30. A Reserva para Crises destina-se a permitir à UE reagir rapidamente às crises, bem como a acontecimentos com implicações graves a nível humanitário ou de segurança. Seria financiada por dotações anuladas do ano n-2. A Comissão estima que essas dotações anuladas representarão cerca de 3 a 4 mil milhões de euros por ano. Tendo em conta que as reservas não utilizadas poderiam transitar para o exercício seguinte, a capacidade do fundo poderia atingir o valor das dotações anuladas de dois exercícios.

Na opinião do Tribunal, estas propostas aumentariam a flexibilidade e as reservas orçamentais. No entanto, correm o risco de tornar o sistema ainda mais complexo, prejudicando a anualidade, a especificidade e a transparência do orçamento da UE, e dificultando a tarefa de controlo da gestão orçamental da UE. Por outro lado, deve ser clarificado o montante de despesas adicionais que seria possível efetuar em resultado das propostas, bem como a capacidade total das reservas e margens.

Regras mais simples e maior orientação para o desempenho?

31. A Comissão propõe uma reformulação extensiva das regras financeiras gerais para a execução do orçamento da UE, acompanhada de alterações nas regras financeiras setoriais. Tal como referido na introdução, o Tribunal irá apresentar as suas opiniões sobre os elementos específicos destas alterações num parecer distinto. No entanto, nesta fase, o Tribunal gostaria de apresentar os seguintes pontos sobre as propostas.

32. A Comissão está essencialmente a atualizar e a ampliar a "caixa de ferramentas" dos instrumentos que podem ser utilizados nos programas de despesas e a encorajar a sua utilização combinada. Haverá alguma margem para aplicar as novas disposições aos

²⁰ Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA), Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV) e instrumento de financiamento da cooperação para o desenvolvimento (ICD).

programas de despesas de 2014-2020, tendo em vista torná-los mais orientados para o desempenho e menos propensos a riscos, e haverá ainda mais margem para o fazer relativamente aos programas e regimes do próximo período. Apesar de as correções financeiras e a recuperação de montantes indevidamente utilizados serem elementos necessários para uma boa gestão financeira da UE, o Tribunal mantém a opinião, já expressa no seu relatório anual, de que é preferível conceber programas menos propensos a erros logo desde o início.

33. São propostas muitas "simplificações" de diferentes tipos. A maioria das medidas destina-se a facilitar a gestão dos programas e regimes de despesas da UE e a receção de fundos. Outras medidas destinam-se a facilitar uma utilização mais coerente de instrumentos que não se baseiam em subvenções, tais como fundos fiduciários, instrumentos financeiros e assistência financeira. Algumas destinam-se a regulamentar situações em que é possível combinar múltiplos instrumentos, baseados ou não em subvenções, para concretizar os mesmos objetivos.

Na opinião do Tribunal, com as alterações propostas, é necessário ter atenção para evitar uma complexidade desnecessária nas disposições de financiamento, resultante do aumento das possibilidades de combinar diferentes tipos de instrumentos.

Para o próximo quadro financeiro plurianual

34. A Comissão afirma que planeia introduzir alterações mais profundas no próximo QFP e identifica várias questões a resolver. As opiniões do Tribunal sobre as questões levantadas pela Comissão são apresentadas a seguir, juntamente com a posição do Tribunal sobre o aspeto fundamental que não é abordado na revisão intercalar: a crescente complexidade das disposições de financiamento das políticas da UE.

Questões levantadas pela Comissão

Reforma dos recursos próprios

35. A Comissão tenciona ter em conta os resultados do grupo de alto nível sobre recursos próprios e o Tribunal está pronto para formular as suas observações sobre as propostas legislativas que daí possam resultar. O Tribunal considera que é possível melhorar as disposições relativas aos recursos próprios e sugere que os resultados de uma reflexão sobre o lado das receitas do orçamento sejam considerados em paralelo com os resultados de uma revisão das despesas.

Vigência do quadro

36. A Comissão observa que a vigência de sete anos do atual QFP não está bem sincronizada com os mandatos de cinco anos do Parlamento Europeu e da Comissão.

37. Note-se que o ciclo completo do QFP é efetivamente superior a 13 anos, uma vez que as propostas são inicialmente formuladas dois anos antes do início do período seguinte, a elegibilidade das despesas no âmbito dos programas prolonga-se por três anos após o final do período de programação ("n+3") e os programas apenas são encerrados um ano e meio após o final desse período de elegibilidade. Se o atual QFP for seguido de um novo QFP de 5 anos (sem quaisquer outras alterações substanciais), a maioria das despesas durante o novo período dirá respeito a programas de 2014-2020.

38. Além disso, em relatórios anuais recentes²¹, o Tribunal salientou que é possível melhorar o processo através do qual as despesas do orçamento da UE são harmonizadas com as prioridades estratégicas da União. Em especial, o Tribunal observou que:

- o planeamento estratégico a dez anos não está harmonizado com o ciclo de sete anos para gestão do orçamento da UE;

²¹ Ver capítulo 3 dos Relatórios Anuais sobre a execução dos orçamentos relativos aos exercícios de 2014 e 2015.

- as atuais disposições orçamentais não facilitam a tradução das aspirações políticas (Estratégia Europa 2020/dez prioridades políticas da Comissão) em objetivos operacionais úteis para os programas e regimes de despesas²².

39. Por esse motivo, é atualmente necessário e possível harmonizar a estratégia a longo prazo e a elaboração das políticas com o ciclo orçamental. O Tribunal sugere igualmente que é oportuno explorar outras opções, como por exemplo:

- um orçamento evolutivo com um horizonte de planeamento a médio prazo e um programa de avaliação evolutivo;
- definir a duração dos programas e dos regimes em função das necessidades políticas, em vez de a basear na duração do período de planeamento financeiro;
- exigir que os Estados-membros e a Comissão apresentem as necessidades de financiamento da UE devidamente justificadas e os resultados a alcançar antes de se definirem os montantes das despesas.

40. Seria igualmente do interesse da boa gestão financeira e da transparência que as autoridades políticas, legislativas e orçamentais da UE considerassem quais os domínios de intervenção em que o orçamento da UE deve ser gasto, antes de tomarem uma decisão sobre o próximo plano financeiro a longo prazo.

Flexibilidade

41. A Comissão identifica a pré-afetação de fundos aos Estados-Membros, no âmbito da gestão partilhada, como a principal limitação da atual capacidade de reação do orçamento face à evolução das necessidades. Propõe igualmente reexaminar a criação de reservas que possam ser rapidamente mobilizadas.

²² Pontos 3.86 e 3.87 do Relatório Anual sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2015.

42. O Tribunal também identificou a pré-afetação como uma fonte de falta de flexibilidade. No entanto, esta questão deve ser examinada no âmbito de uma reflexão de alto nível (ver também ponto 40) sobre os domínios que devem ser financiados a partir do orçamento da UE e o respetivo período de tempo.

"Orçamentação" do FED

43. O Tribunal concorda que as autoridades legislativas e orçamentais devem considerar a possibilidade de financiar o FED a partir do orçamento da UE. O Tribunal sugere que esta questão seja debatida no contexto alargado de uma iniciativa que confira mais ordem à crescente complexidade das disposições de financiamento das políticas da UE.

Explorar as inovações do atual QFP

44. A Comissão tenciona basear-se nas medidas de condicionalidade, efeito de alavanca e simplificação introduzidas no atual QFP e mais desenvolvidas nas propostas apresentadas na revisão intercalar.

45. No que se refere à condicionalidade, o Tribunal concorda que deve ser realizada uma avaliação do desempenho deste mecanismo durante o atual QFP, antes de se dar continuidade ao seu desenvolvimento.

46. Do mesmo modo, a tentativa de duplicar a utilização do efeito de alavanca ao longo do atual período através de instrumentos financeiros, do Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos e dos fundos fiduciários deve ser avaliada de forma aprofundada, para garantir que proporciona uma otimização dos recursos com um nível de risco razoável e de forma transparente. O trabalho de auditoria do Tribunal indica, por exemplo, que as estimativas anteriores do efeito de alavanca se basearam em metodologias incoerentes e foram, de um modo geral, demasiado otimistas²³.

²³ Pontos 62 a 91 do Relatório Especial nº 19/2016.

47. No que se refere a uma maior simplificação, o Tribunal concorda que é necessário repensar os programas objeto de gestão partilhada, tendo em conta os atrasos que se verificaram uma vez mais na sua execução. Deve ser prestada atenção semelhante aos programas objeto de gestão direta e indireta. Estas questões podem ser abrangidas numa revisão global das despesas (ver ponto 18).

Disposições globais de financiamento

48. Além das questões anteriormente mencionadas, o Tribunal considera necessária uma reflexão abrangente sobre a forma de tornar as disposições globais de financiamento das políticas da UE tão claras, simples e coerentes quanto possível.

49. Na opinião do Tribunal, as atuais disposições já são difíceis e onerosas de gerir, auditar e controlar de forma eficaz. As propostas da Comissão para criar novos fundos da UE e incentivar o financiamento a partir de múltiplas fontes correm o risco de agravar o já sobrelotado e complexo panorama financeiro da UE.

50. Esse panorama inclui atualmente programas, fundos estruturais, fundos fiduciários, fundos de investimento estratégico, fundos de garantia, mecanismos, instrumentos financeiros, instrumentos de assistência macrofinanceira, reservas diversas e várias disposições.

51. A terminologia também constitui um problema. Termos como "autorização", "instrumento", "fundo", "reserva" e "disposição" têm muitas vezes significados diferentes consoante os diversos domínios de intervenção²⁴. Esta situação torna a comunicação clara sobre esses termos com as partes interessadas mais difícil do que o necessário.

²⁴ O ponto 2.5 e a figura 2.1 do Relatório Anual sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2015 apresentam exemplos de autorizações orçamentais para cada rubrica do QFP.

CONCLUSÕES E PROPOSTAS

52. O sistema orçamental da UE necessita de uma reforma baseada em provas, tendo em vista torná-lo mais:

- **ágil** na orientação rápida e flexível dos recursos limitados para os domínios em que confirmam mais valor acrescentado;
- **eficiente** na utilização dos fundos e na concretização dos resultados com um nível de risco razoável;
- **transparente** sobre a forma de financiamento das políticas e sobre os resultados obtidos.

53. A Comissão apresentou propostas que ajudam a orientar mais recursos para as prioridades atuais, a tornar o orçamento mais flexível e a simplificar alguns aspetos das regras financeiras. Não compete ao auditor formular observações sobre a dimensão, a estrutura ou a afetação do orçamento da UE. No entanto, é dever do Tribunal observar que a otimização dos recursos será colocada em risco se as decisões de financiamento forem tomadas sem uma reflexão prévia sobre as prioridades futuras e o desempenho passado. Os atrasos na execução dos programas ao abrigo do atual QFP e no encerramento dos programas anteriores significam que as propostas não beneficiaram de uma avaliação das despesas no âmbito do atual período e que existirão poucas oportunidades para avaliar o desempenho antes de o próximo QFP ter de ser apresentado pela Comissão, até ao final de 2017. Além disso, existe agora uma necessidade premente de dar resposta à crescente complexidade das disposições de financiamento das políticas da UE, que algumas propostas constantes da revisão intercalar podem exacerbar. Para dar resposta a estas questões, o Tribunal formula quatro propostas.

Proposta 1: Reconsiderar o calendário de elaboração do próximo QFP

54. O Tribunal propõe que se reconsidere o calendário de elaboração do próximo QFP e dos programas de despesas conexos para que seja possível dispor de tempo suficiente para

debater primeiro as futuras necessidades e prioridades de financiamento, rever as despesas do período atual e melhorar as disposições de financiamento.

Proposta 2: Realizar uma revisão abrangente das despesas da UE

55. O Tribunal propõe a realização de uma revisão das despesas antes de serem apresentadas propostas de um novo QFP e de um conjunto de programas de despesas. A revisão das despesas deve avaliar em que medida:

- a afetação de recursos do orçamento da UE reflète as prioridades estratégicas da UE e as oportunidades de conferir valor acrescentado;
- os programas e regimes da UE contribuem para concretizar as prioridades estratégicas, proporcionam uma otimização dos recursos e controlam o risco de irregularidades.

Proposta 3: Elaborar disposições de financiamento mais claras, mais simples e mais coerentes

56. O Tribunal convida a Comissão a propor medidas para tornar as disposições de financiamento da UE mais claras, mais simples, mais coerentes e mais bem preparadas para garantir suficiente transparência, prestação de contas e conhecimento público sobre a forma como as políticas da UE são financiadas e sobre os benefícios que proporcionam.

Proposta 4: Fazer das prioridades do orçamento da UE o tema de um debate de alto nível

57. O Tribunal propõe que as autoridades políticas da UE lancem, com a maior brevidade possível, uma reflexão sobre em que medida as diferentes políticas da UE devem ser financiadas a partir do orçamento da UE, tendo em conta possíveis desenvolvimentos nas políticas e no número de Estados-Membros da UE.