

TRIBUNAL DE CONTAS  
EUROPEU

Posição Escrita // 2011

CONSEQUÊNCIAS PARA A PRESTAÇÃO DE CONTAS  
E A AUDITORIA PÚBLICAS NA UE E PAPEL DO  
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU NO CONTEXTO  
DA ACTUAL CRISE FINANCEIRA E ECONÓMICA



PT



# INTRODUÇÃO

1. A crise financeira e económica mundial que se iniciou em 2007 tem consequências de grande importância para a União Europeia. Em resposta à crise, a UE tomou medidas destinadas a apoiar a sustentabilidade do sector financeiro, a promover a recuperação e o crescimento económicos, a prestar apoio financeiro aos Estados Membros, bem como a reforçar a coordenação da política orçamental e económica pelos Estados Membros. Estas medidas alteraram a condução da política económica e monetária, criaram novos organismos e instrumentos e estabeleceram ainda novas estruturas e processos políticos. Apresentam igualmente importantes implicações para a utilização dos fundos públicos – impostos pagos pelos cidadãos europeus – na UE. As alterações registadas na estrutura da política económica da União colocam novos desafios em matéria de prestação de contas, de transparência e de auditoria pública.
2. O Tribunal considera que estas novas medidas devem respeitar o princípio de que, quando estão em causa fundos públicos, devem existir disposições adequadas relativas à transparência, à prestação de contas e à auditoria públicas. Neste documento, analisam-se as consequências para a auditoria pública de determinados elementos fundamentais da resposta da UE à crise, incluindo o papel do Tribunal de Contas Europeu (a seguir designado por "Tribunal").

# IMPLICAÇÕES PARA A AUDITORIA PÚBLICA DA RESPOSTA DA UE À CRISE

## SUSTENTABILIDADE DO SECTOR FINANCEIRO

3. A UE tomou um conjunto de medidas para incentivar a sustentabilidade do sector financeiro, que inclui a criação do Sistema Europeu de Supervisão Financeira. No que respeita à supervisão microprudencial, é de especial importância a criação de três **novos organismos de supervisão**, a Autoridade Bancária Europeia (EBA), a Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões de Reforma (EIOPA) e a Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA) – operacionais desde 1 de Janeiro de 2011. O Tribunal realiza a auditoria financeira destas autoridades<sup>1</sup>. Além disso, o Tribunal planeia efectuar uma auditoria de resultados neste domínio.
  
4. Os problemas do sector financeiro revelaram igualmente insuficiências das disposições aplicáveis em matéria de contabilidade e de auditoria do sector privado. No domínio das **normas internacionais de contabilidade**, estão em curso trabalhos para alcançar um "conjunto único de normas contabilísticas mundiais de grande qualidade". No que se refere às **normas internacionais de auditoria**, a Comissão solicitou, no seu Livro Verde sobre Política de Auditoria publicado em Outubro de 2010, a opinião dos intervenientes sobre várias questões, incluindo a introdução das normas internacionais de auditoria (ISA) na UE. As normas internacionais de auditoria constituem uma importante fonte de inspiração para as normas aplicadas pelos auditores do sector público. O Tribunal utilizará as suas competências especializadas neste domínio para analisar o modo de contribuir para esta consulta, bem como para desenvolver e aplicar as Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público na União Europeia.

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, o artigo 64º do Regulamento (UE) nº 1093/2010 que cria a EBA.

## RECUPERAÇÃO E CRESCIMENTO

5. Em Novembro de 2008, a Comissão apresentou, na sua Comunicação sobre o **Plano de Relançamento da Economia Europeia**, ideias sobre a forma de os Estados Membros e a UE poderem "apoiar a economia real e reforçar a confiança". O orçamento da UE desempenhou um papel nesta iniciativa, proporcionando um montante suplementar de 5 mil milhões de euros para dar resposta ao desafio da segurança energética e para trazer a Internet de alta velocidade às comunidades rurais, bem como concedendo adiantamentos suplementares no âmbito da política de coesão, que atingiram um montante de 11 mil milhões de euros. Além disso, o Banco Europeu de Investimento (BEI) reforçou as suas possibilidades de concessão de empréstimos às PME em 15 mil milhões de euros. A estratégia "Europa 2020" desenvolve mais estas ideias, apresentando uma estratégia para sair da crise e alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo que orientará a realização das despesas do orçamento da UE. O Tribunal procederá à auditoria das despesas do orçamento da UE no âmbito das suas auditorias correntes. É igualmente possível cooperar com as Instituições Superiores de Auditoria (ISC) dos Estados Membros no quadro do Tratado.

<sup>2</sup> Que funciona como um apoio à balança de pagamentos com uma garantia orçamental da UE.

<sup>3</sup> Artigo 9º A do Regulamento (CE) nº 332/2002 (com a redacção que lhe foi dada pelos Regulamentos (CE) nº 1360/2008 e (CE) nº 431/2009).

## ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AOS ESTADOS MEMBROS DA UE EM DIFICULDADES

6. A crise económica resultou na necessidade de a UE prestar apoio financeiro a determinados Estados Membros sob a forma de empréstimos. Para os Estados Membros situados fora da zona euro, a UE pôde recorrer a um instrumento existente, o **mecanismo comunitário de apoio financeiro a médio prazo**<sup>2</sup>. A base jurídica deste mecanismo concede ao Tribunal o "direito de efectuar, no Estado Membro que receba apoio financeiro comunitário a médio prazo, os controlos ou auditorias financeiros que reputar necessários para a gestão desse apoio"<sup>3</sup>. O Tribunal planeia realizar uma auditoria aos empréstimos aprovados pelo Conselho.
7. A UE criou dois instrumentos temporários para auxiliar os Estados Membros da zona euro. Em primeiro lugar, o **Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira** foi criado em 2010 para conceder apoio financeiro com garantias do orçamento da UE. Até ao momento, foi concedido apoio à Irlanda e a Portugal. O Regulamento (UE) nº 407/2010 concede ao Tribunal "o direito de efectuar, no Estado Membro beneficiário, quaisquer controlos financeiros ou auditorias que considerar necessários para a gestão desse apoio". O Tribunal pretende controlar a fiabilidade da disponibilização dos empréstimos no âmbito da sua auditoria à execução do orçamento da UE relativa ao exercício de 2011 (auditoria DAS).

8. Em segundo lugar, o **Fundo Europeu de Estabilidade Financeira** (FEEF) pode conceder apoio aos Estados Membros da zona euro (até um montante total de 440 mil milhões de euros). O Acordo Quadro celebrado entre os Estados Membros da zona euro e o FEEF não contém, em si, qualquer disposição relativa à auditoria pública externa (foi nomeado um auditor privado). O Fundo Europeu de Estabilidade Financeira é uma sociedade privada (sociedade anónima), detida a 100% por Estados soberanos e regida pela lei nacional (luxemburguesa).
9. O Conselho Europeu acordou em substituir estes dois instrumentos temporários em 2013 por um **Mecanismo Europeu de Estabilidade** (MEE) permanente. O Tribunal enviou em Novembro de 2010 uma carta do Presidente, isto é, dirigida aos Presidentes do Conselho Europeu e da Comissão para os informar da posição do Tribunal quanto às disposições relativas à auditoria e à prestação de contas para o previsto Mecanismo Europeu de Estabilidade. A divisão do trabalho neste domínio entre a auditoria pública e privada, bem como entre as instituições europeias e as ISC dos Estados Membros, é uma questão importante. O objectivo do Tribunal é contribuir para uma estrutura transparente que salvguarde uma auditoria pública suficiente.

## COORDENAÇÃO DA POLÍTICA ORÇAMENTAL E ECONÓMICA

10. A Comissão apresentou em Setembro de 2010 propostas para o reforço da supervisão das políticas orçamentais, das políticas macroeconómicas e das reformas estruturais dos Estados Membros. O Conselho Europeu apoiou esta iniciativa e acordou no Pacto Euro Mais, que visa melhorar a qualidade da **coordenação da política económica**. Foi já aprovado um novo procedimento para a coordenação prévia das políticas dos Estados Membros, ou seja, o Semestre Europeu. O Tribunal dará início a um debate com as ISC dos Estados Membros sobre a forma de auditar este domínio de política.
11. Duas outras questões que merecem uma reflexão mais profunda ao nível europeu referem-se ao **Sistema Europeu de Bancos Centrais** e ao **novo conjunto de normas para definir as políticas orçamentais nacionais**. Em determinados Estados Membros da UE, bem como em alguns países terceiros, estes domínios de política estão mais expostos ao exame público e, por vezes, à auditoria pública do que na UE. No caso dos bancos centrais, o motivo para uma maior reflexão nesta fase reside nos grandes riscos financeiros agora assumidos, que podem em última instância recair nos contribuintes europeus, bem como nas novas funções de supervisão macroprudencial actualmente conferidas ao Banco Central Europeu. Em matéria de política orçamental, a questão é a necessidade de um acompanhamento eficaz e independente das políticas conduzidas nos Estados Membros, uma função semelhante à desempenhada em determinados Estados Membros pelos "conselhos orçamentais".

## CONCLUSÕES

12. A crise financeira suscitou novas questões relacionadas com a auditoria pública na União Europeia. No âmbito do seu mandato, o Tribunal realizará auditorias relativas às novas autoridades de supervisão, aos mecanismos de apoio com garantia orçamental da UE e – na medida do possível – às actividades da Comissão no Semestre Europeu. Contudo, o Tribunal observa casos em que as disposições aplicáveis à auditoria pública não são adequadas. Por exemplo, considera que o Tratado que estabelecerá o Mecanismo Europeu de Estabilidade deve incluir disposições relativas à auditoria pública externa. Por fim, o Tribunal constata que existe um determinado número de casos em que as questões da prestação de contas e da transparência devem ser objecto de uma reflexão por parte das instituições competentes da União, em especial o Parlamento Europeu e o Conselho. Trata-se das normas de contabilidade/auditoria, das actividades bancárias centrais e do acompanhamento das políticas orçamentais ao abrigo do novo conjunto de normas a estabelecer.

O Tribunal de Contas decidiu, na sua reunião de 19 de Maio de 2011, tornar público este documento, que foi apresentado à Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu em 25 de Maio de 2011 e enviado aos Presidentes das instituições da UE, aos Presidentes das Instituições Superiores de Controlo dos Estados Membros da UE e aos Representantes Permanentes dos Estados Membros da UE.

*Pelo Tribunal de Contas*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

*Presidente*