

PT



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

# 2013

## Auditoria da UE — Uma síntese

Apresentação dos Relatórios Anuais relativos a 2013  
do Tribunal de Contas Europeu

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto: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 978-92-872-1013-5  
doi:10.2865/25876

© União Europeia, 2014  
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

*Printed in Luxembourg*

**PT**

**2013**

## **Auditoria da UE — Uma síntese**

**Apresentação dos Relatórios Anuais relativos a 2013  
do Tribunal de Contas Europeu**



Todos os anos, em novembro, o Tribunal de Contas Europeu publica os seus relatórios sobre os resultados das suas auditorias anuais à gestão financeira da UE relativos ao exercício anterior. Com base nas provas de auditoria que recolhemos, apresentamos uma garantia sobre a forma como os fundos da UE foram utilizados, salientando os domínios em que existe maior risco de uma má utilização desses fundos. Os relatórios contêm igualmente recomendações destinadas a melhorar a gestão financeira da UE. Desta forma, a nossa instituição assiste o Parlamento Europeu e o Conselho no exame das despesas da UE, promovendo uma prestação de contas eficaz aos cidadãos da UE.

A «Auditoria da UE — Uma síntese» referente a 2013 resume e explica as principais constatações apresentadas nos nossos relatórios anuais sobre a execução do orçamento da UE e dos Fundos Europeus de Desenvolvimento relativos ao exercício de 2013. Como nos anos anteriores, os relatórios permitem compreender até que ponto os responsáveis pela gestão dos fundos da UE, ao nível nacional e europeu, elaboraram relatórios que refletem fielmente a gestão dos fundos, garantiram a aplicação da regulamentação financeira da UE e respeitaram os princípios de economia, eficiência e eficácia.

O ano de 2013 encerra um período de programação de sete anos e a publicação dos nossos relatórios anuais surge num período transitório importante para a UE e as suas finanças. O período de programação de 2014-2020 está atualmente a decorrer e, como o mostram os nossos relatórios, o novo Parlamento Europeu e a nova Comissão enfrentam vários desafios, tanto recentes como de longa data, em matéria de gestão financeira e de prestação de contas.

A pressão contínua exercida sobre as finanças nacionais e da UE exige uma gestão e um controlo rigorosos dos fundos da UE, bem como uma melhor previsão das necessidades de financiamento de longo prazo. Em especial, nos nossos relatórios salientamos a necessidade de a Comissão e as autoridades dos Estados-Membros, na sua gestão financeira do orçamento da UE, prestarem maior atenção para garantir que os fundos da UE são utilizados para alcançar resultados que de outra forma não seria possível obter com a mesma eficácia ou eficiência. Simultaneamente, os resultados das auditorias do TCE mostram também que é possível e desejável envidar mais esforços para garantir que os fundos da UE são despendidos em conformidade com as regras aplicáveis.

O Tribunal aguarda com expectativa a possibilidade de auxiliar o novo Parlamento Europeu e a nova Comissão a corrigir estas e outras questões de gestão financeira e prestação de contas que a UE enfrenta. Para esse efeito, elaborámos igualmente dois exames de carácter horizontal («exames panorâmicos»), baseados na experiência de auditoria do Tribunal, para salientar os principais desafios que se colocam à UE em matéria de prestação de contas, auditoria e gestão financeira.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'V. Caldeira'.

Presidente do Tribunal de Contas Europeu

## Página

04	<b>Resultados gerais</b>
04	<b>Principais mensagens</b>
05	<b>Aplicar os fundos da UE em conformidade com as regras</b>
15	<b>Obter resultados com os fundos da UE</b>
18	<b>Receitas e domínios de despesas em mais pormenor</b>
18	<b>Receitas</b>
20	<b>Agricultura — Medidas de mercado e ajudas diretas</b>
22	<b>Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde</b>
24	<b>Política regional, transportes e energia</b>
26	<b>Emprego e assuntos sociais</b>
28	<b>Relações externas, ajuda externa e alargamento</b>
30	<b>Investigação e outras políticas internas</b>
32	<b>Despesas administrativas e despesas conexas</b>
33	<b>Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED)</b>
35	<b>Informações de base</b>
35	<b>Metodologia de auditoria em traços largos</b>
37	<b>O Tribunal de Contas Europeu e o seu trabalho</b>

## Principais mensagens

### Síntese da Declaração de Fiabilidade relativa a 2013

O Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresenta uma **opinião favorável** sobre a fiabilidade das **contas** da União Europeia relativas ao exercício de 2013.

As **receitas** de 2013 são, no seu conjunto, **legais e regulares**.

As **autorizações** de 2013 são, no seu conjunto, **legais e regulares**.

Os **pagamentos** de 2013 estão materialmente afetados por erros. Por este motivo, o TCE apresenta uma **opinião adversa** sobre a sua legalidade e regularidade.

*A Declaração de Fiabilidade pode encontrar-se no capítulo 1 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.*

- A **taxa de erro estimada**, que mede o nível de irregularidade, referente aos pagamentos de 2013 é de 4,7%, situando-se próxima da de 2012 (4,8%) e continuando acima do limiar de materialidade de 2%.
- Globalmente, com variações significativas entre Estados-Membros, os **sistemas de supervisão e de controlo** examinados foram parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos.
- Os domínios de despesas mais sujeitos à ocorrência de erros foram a *política regional, transportes e energia*, com 6,9% e o *desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde*, com 6,7%. No que respeita à **gestão partilhada** no seu conjunto, ou seja, incluindo os domínios da *agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas* e o *emprego e assuntos sociais*, a taxa de erro estimada eleva-se a 5,2%.
- As **medidas corretivas e de recuperação** tomadas pelas autoridades dos Estados-Membros e pela Comissão tiveram um impacto positivo na taxa de erro estimada. Sem essas medidas, a taxa de erro global estimada teria sido de 6,3%.
- À semelhança de 2012, relativamente a uma grande parte das operações afetadas por erros nos domínios de gestão partilhada, as **autoridades dos Estados-Membros dispunham de informações suficientes** para terem detetado e corrigido os erros antes de pedirem o reembolso à Comissão.
- Devido ao **aumento continuado das somas a financiar por orçamentos futuros**, apesar de uma subida significativa do volume de pagamentos do orçamento de 2013, é essencial que a Comissão programe as suas necessidades de pagamento a médio e longo prazo.
- No período de programação de 2007-2013, a utilização dos fundos da UE caracterizou-se pela ênfase colocada na sua absorção («gastar ou perder») e no cumprimento das regras, em detrimento do bom desempenho. Esta **falta de ênfase no desempenho** constitui uma deficiência fundamental na conceção de grande parte do orçamento da UE.

### Aplicar os fundos da UE em conformidade com as regras

#### Os fundos da UE em 2013

Todos os anos o TCE realiza a auditoria das receitas e despesas do orçamento da UE e apresenta uma opinião sobre a fiabilidade das contas anuais e a conformidade com as regras e regulamentação aplicáveis das operações relativas às receitas e despesas.

As despesas orçamentais da UE totalizaram **148,5 mil milhões de euros** em 2013, ou seja, cerca de 290 euros por cidadão. Estas despesas elevam-se a cerca de 1% do rendimento nacional bruto da UE e representam aproximadamente 2% do total das despesas públicas dos Estados-Membros da UE.

O orçamento da UE é decidido em cada ano — no contexto de quadros financeiros de sete anos — pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. Compete em primeiro lugar à Comissão garantir que o orçamento é adequadamente despendido. Relativamente a cerca de 80% das despesas — principalmente nos domínios da agricultura e coesão — esta responsabilidade é partilhada com os Estados-Membros da UE.

#### De onde provêm os fundos?

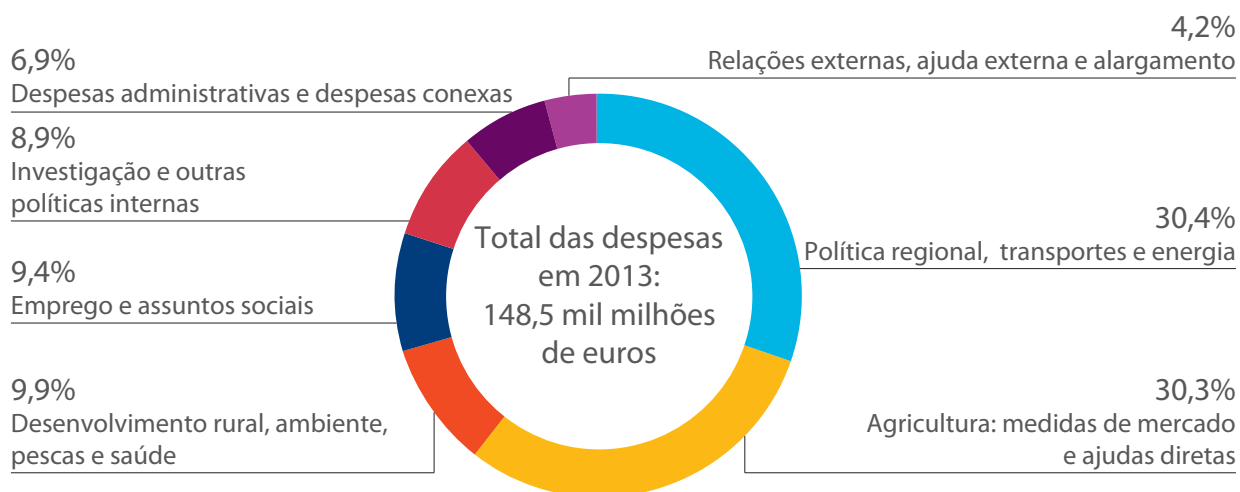
O orçamento da UE é financiado por vários meios. A maior parte é paga pelos Estados-Membros com base no seu rendimento nacional bruto (110,0 mil milhões de euros). As outras fontes são constituídas pelos pagamentos dos Estados-Membros com base no valor do imposto sobre o valor acrescentado que cobram (14,5 mil milhões de euros), bem como por direitos aduaneiros e agrícolas (15,4 mil milhões de euros).

#### Em que são despendidos os fundos?

O orçamento anual da UE é despendido numa vasta gama de políticas (ver *diagrama 1*). Os pagamentos destinam-se ao apoio de atividades tão variadas como projetos de investigação, formação profissional para desempregados ou produção agrícola.

Diagrama 1

Orçamento da UE relativo a 2013

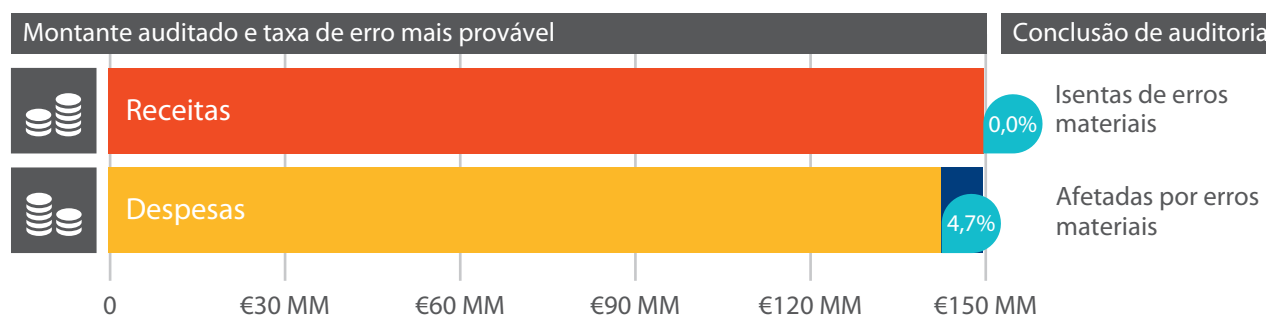


Constatações de auditoria relativas a 2013

Um elemento essencial dos trabalhos de auditoria do TCE é constituído pelos testes de amostras de operações retiradas do orçamento da UE de modo a fornecer estimativas baseadas em estatísticas que indicam em que medida as receitas e os diferentes domínios de despesas estão afetados por erros. Os resultados dos testes relativos a 2013 são resumidos no **diagrama 2**. Para mais informações sobre a metodologia de auditoria do TCE e a estimativa da taxa de erro mais provável, ver a página 35.

Diagrama 2

Resultados dos testes das operações do orçamento da UE no seu conjunto relativos ao exercício de 2013



**Taxa de erro mais provável** (taxa de erro estimada baseada nos erros quantificáveis detetados na amostra estatística de operações)

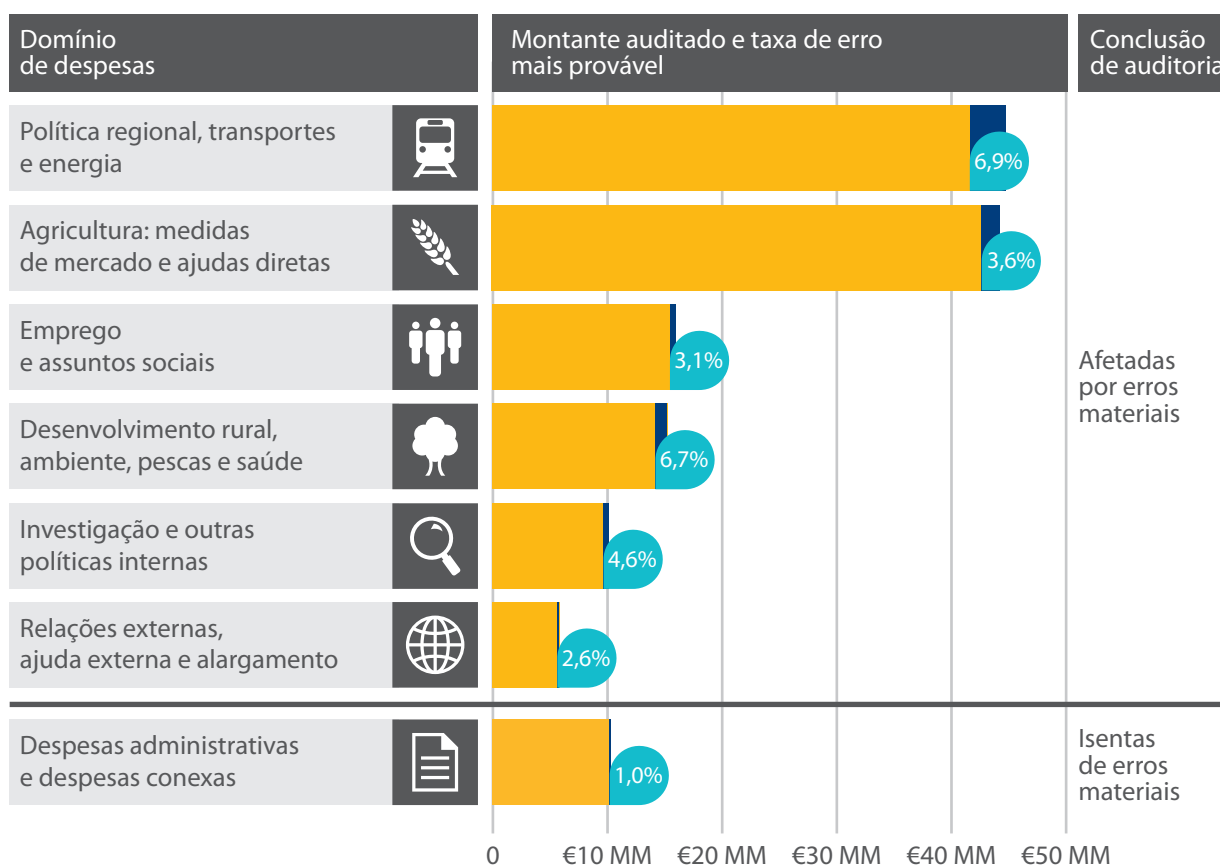
Em relação a 2013, o TCE conclui que as receitas estavam isentas de erros materiais. No que se refere às despesas do orçamento no seu conjunto, a taxa de erro estimada de 4,7% resulta numa opinião adversa sobre a regularidade das despesas (para uma explicação do termo «regularidade», queira consultar a página 36).

Os testes efetuados fornecem igualmente resultados para cada domínio de despesas, tal como apresentado no **diagrama 3**.

São facultadas mais informações sobre cada um dos domínios de despesas nas páginas 18 a 34 e nos capítulos correspondentes do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.

**Diagrama 3**

## Resultados dos testes das operações nos domínios de despesas da UE relativos ao exercício de 2013



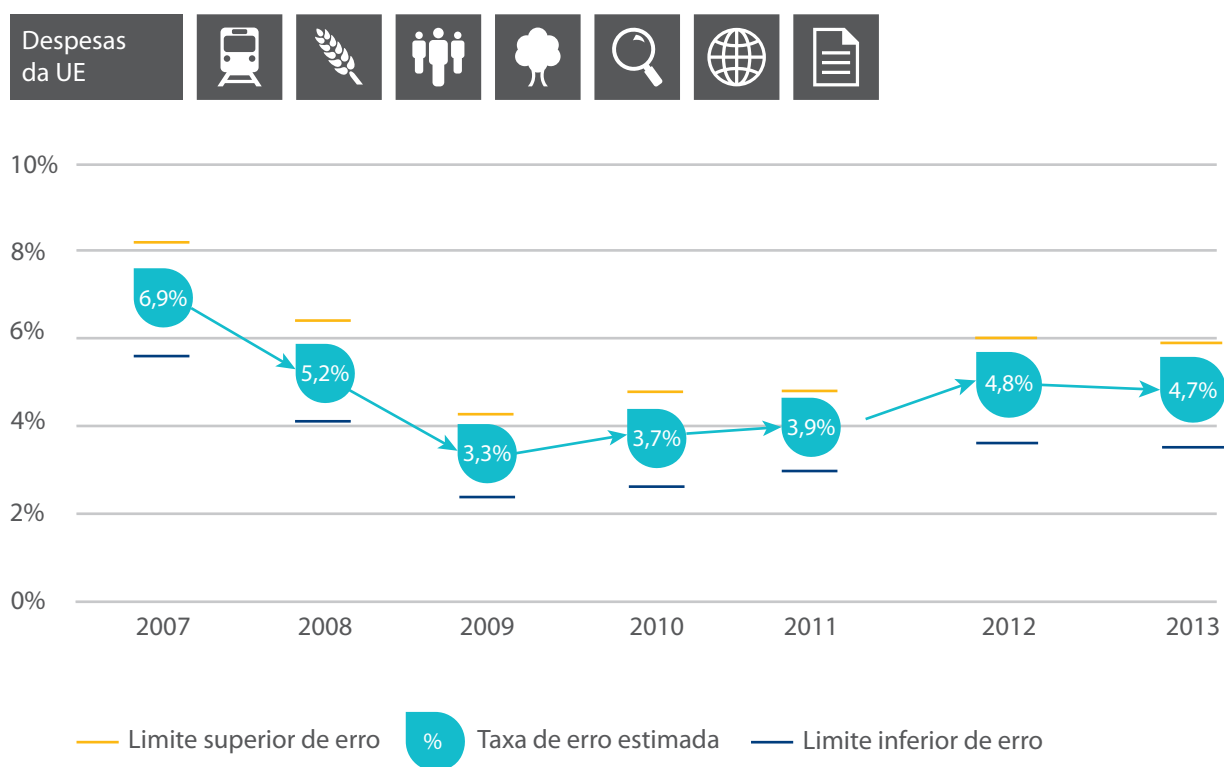
**% Taxa de erro mais provável** (taxa de erro estimada baseada nos erros quantificáveis detetados na amostra estatística de operações)

Nota: O TCE recorre a técnicas estatísticas correntes para estimar a taxa de erro (ver anexo 1.1 do capítulo 1 do Relatório Anual).

## Análise dos resultados da auditoria

A taxa de erro estimada, que mede o nível de irregularidade, referente aos pagamentos de 2013 é de 4,7%, situando-se próxima da de 2012 (4,8%) e continuando acima do limiar de materialidade de 2% (ver **diagrama 4**).

**Diagrama 4** Taxa de erro estimada para o orçamento da UE no seu conjunto: 2007 a 2013



Nota: O TCE recorre a técnicas estatísticas correntes para estimar a taxa de erro mais provável. O TCE estima, com um grau de confiança de 95%, que a taxa de erro na população se situe entre o limite inferior de erro e o limite superior de erro. Podem encontrar-se mais informações no anexo 1.1 do capítulo 1 do Relatório Anual.

### Erros, desperdício e fraude

A estimativa da taxa de erro efetuada pelo TCE não constitui uma quantificação de fraudes, falta de eficiência ou desperdício. Trata-se de uma estimativa dos montantes que não deveriam ter sido pagos porque não foram utilizados em conformidade com a legislação aplicável. Os erros clássicos incluem o pagamento de despesas inelegíveis ou de aquisições realizadas sem que tenham sido aplicadas as regras em matéria de aquisições públicas.

A fraude constitui um ato lesivo deliberado para obter um benefício. O TCE comunica casos presumíveis de fraude que surjam no decurso dos seus trabalhos de auditoria ao OLAF (Organismo Europeu de Luta Antifraude), que realiza os devidos inquéritos e procede ao acompanhamento necessário em cooperação com as autoridades dos Estados-Membros.

No *diagrama 5* é apresentada uma comparação entre as taxas de erro estimadas dos diferentes domínios de despesas. Os aumentos registados no domínio da *investigação e outras políticas internas*, bem como nas *despesas administrativas e despesas conexas* foram compensados por descidas nos domínios do *desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde* e das *relações externas, ajuda externa e alargamento*.

À semelhança de 2012, os dois domínios de despesas mais sujeitos à ocorrência de erros foram a *política regional, transportes e energia* e o *desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde*. Estes dois domínios, juntamente com os outros dois da modalidade de **gestão partilhada** (*agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas e emprego e assuntos sociais*) apresentam uma taxa de erro estimada de 5,2%. Em todas as outras formas de despesas operacionais (na sua maior parte geridas diretamente pela Comissão), a taxa de erro estimada eleva-se a 3,7%. Por fim, o TCE constatou que a taxa de erro estimada das despesas administrativas é de 1,0%.



Diagrama 5

Comparação entre as taxas de erro estimadas de 2012 e 2013 nos domínios de despesas da UE

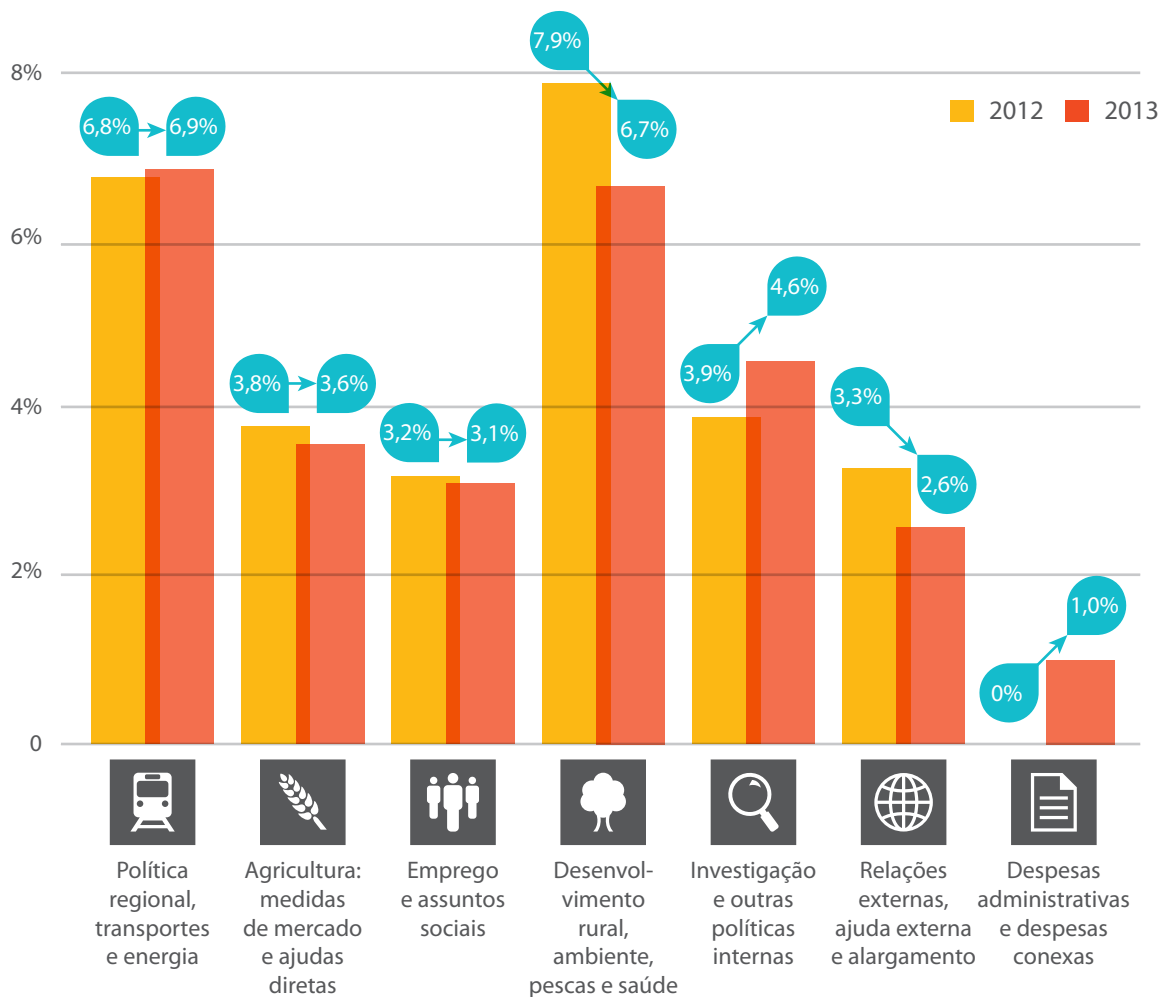
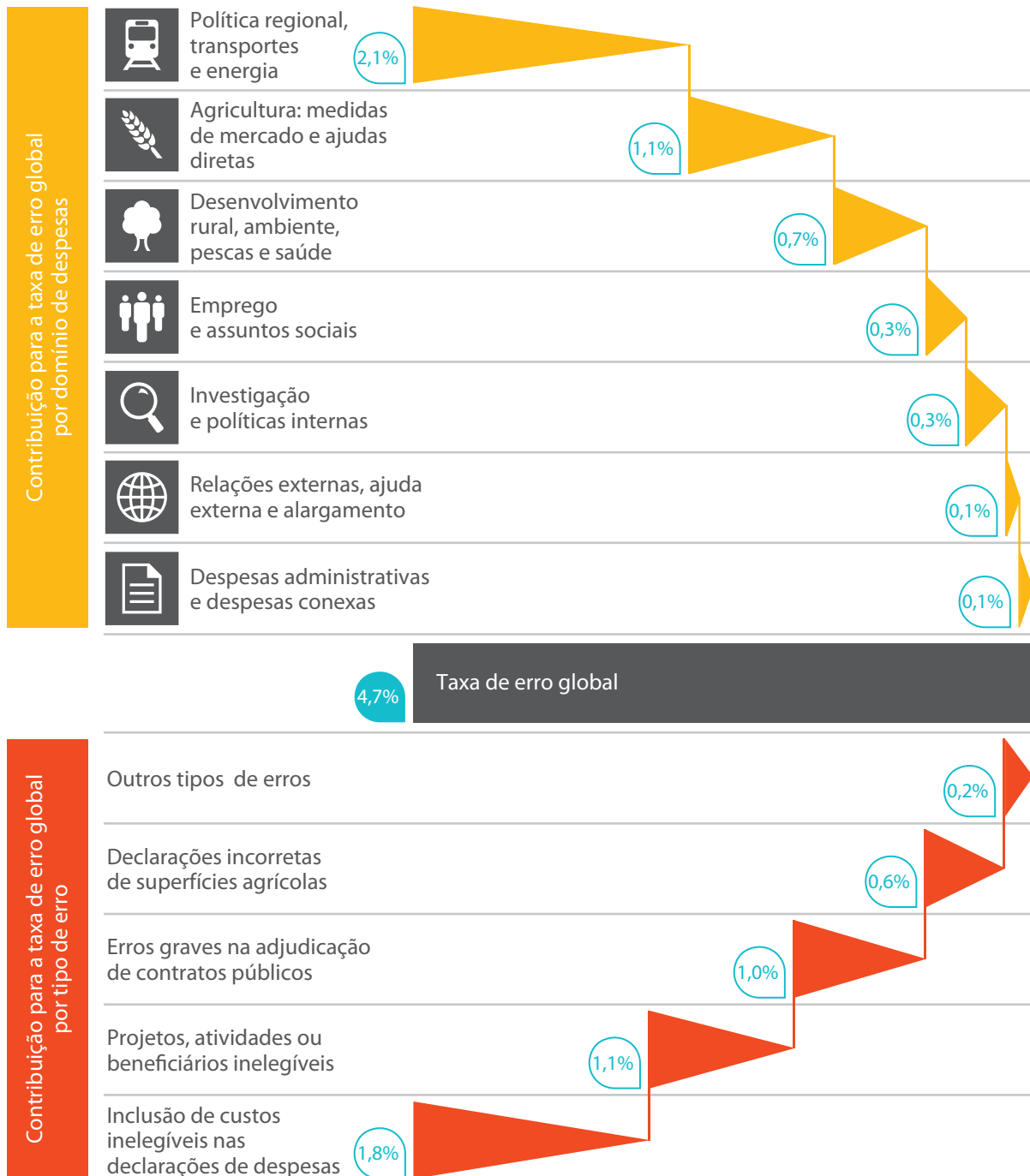


Diagrama 6

## Repartição da taxa de erro global estimada por domínio de despesas e tipo de erro



Taxa de erro global estimada para o orçamento da UE no seu conjunto

Proporção da taxa de erro global, expressa em pontos percentuais

O TCE analisa a contribuição dos tipos de erros específicos e dos domínios de despesas específicos para a taxa de erro global estimada (ver **diagrama 6**).

As despesas que não preenchiam as condições necessárias para serem imputadas aos projetos financiados pela UE são as que mais contribuíram para a taxa de erro global estimada (*inclusão de custos inelegíveis nas declarações de despesas*: 39% ou 1,8 pontos percentuais da taxa de erro global estimada). Situaram-se em segundo lugar as despesas em que o objeto/atividade financiados ou o beneficiário não eram permitidos de acordo com as regras aplicáveis (*projetos, atividades ou beneficiários inelegíveis*: 22%, 1,1 pontos percentuais da taxa de erro global estimada).

A *política regional, transportes e energia* é o domínio com mais despesas e com a taxa de erro estimada mais elevada. Esta combinação leva a que seja o domínio que, de longe, mais contribui para a taxa de erro global estimada (44%; 2,1 pontos percentuais da taxa de erro global estimada). Com um volume semelhante de despesas, a *agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas* contribui com cerca de metade desse valor para a referida taxa.

### **As medidas corretivas tiveram um impacto positivo na taxa de erro**

Os Estados-Membros e a Comissão aplicam correções financeiras para proteger o orçamento da UE caso os sistemas de controlo sejam ineficazes ou as despesas irregulares. Se essas medidas corretivas não tivessem sido aplicadas aos pagamentos de 2013 auditados pelo TCE, a taxa de erro global estimada teria sido de 6,3% em vez de 4,7%.

Contudo, ainda há uma margem considerável para reduzir a taxa de erro estimada utilizando melhor os sistemas de controlo existentes e as medidas corretivas. O TCE constatou que, relativamente a uma grande parte das operações afetadas por erros nos domínios de gestão partilhada, as autoridades dos Estados-Membros dispunham de informações suficientes para terem detetado e corrigido os erros antes de pedirem o reembolso à Comissão. Por exemplo, teria sido possível reduzir a taxa de erro estimada no domínio da *política regional, transportes e energia* de 6,9% para 3,9%, no domínio do *desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde* de 6,7% para 2,0% e no domínio do *emprego e assuntos sociais* de 3,1% para 1,9%.

### **Novos desafios na apresentação de informações financeiras fiáveis**

As informações comunicadas sobre os referidos ajustamentos corretivos não estabelecem uma distinção clara entre os principais tipos de ajustamentos e, em larga medida, os dados provêm de fora do sistema contabilístico. Assim, é difícil proceder a análises mais profundas e é afetada a exatidão dos valores apresentados nas contas e respetivas informações financeiras.

Outro aspeto em evolução é o recurso crescente a instrumentos financeiros, que apoiam os investimentos de projetos com potencial viabilidade económica por meio de empréstimos, garantias, participações no capital ou outros mecanismos que impliquem riscos. Devido à sua estrutura complexa, os instrumentos financeiros exigem uma atenção especial quando do seu registo e mensuração em conformidade com as normas internacionais de contabilidade do sector público.

### Continuaram a aumentar as somas a financiar por orçamentos futuros

As principais características da gestão orçamental e financeira em 2013 são designadamente:

- o um grande aumento do volume de pagamentos que a Comissão foi autorizada a efetuar através de orçamentos rectificativos: 9,6% do orçamento inicial;
- o um aumento continuado de 2,6% das obrigações de proceder a pagamentos no futuro, apesar do elevado nível de pagamentos;
- o o prazo decorrido entre a autorização inicial e a aceitação das declarações de despesas pela Comissão continua a ser longo (mais de 2 anos em média);
- o apenas 37% dos fundos concedidos a instrumentos de engenharia financeira tinham sido desembolsados aos destinatários finais no final de 2012;
- o falta de registo de receitas no valor de 259 milhões de euros de reembolsos, juros e dividendos acumulados desde 2008.

#### O que são autorizações e pagamentos?

O orçamento da UE é constituído por duas componentes: as autorizações (montantes a pagar no exercício em curso ou em exercício futuros) e os pagamentos (que cobrem os pagamentos de fundos no exercício em curso). Os pagamentos apenas podem ser efetuados se existir uma autorização válida. Os limites anuais das autorizações e dos pagamentos são estabelecidos nos quadros financeiros plurianuais acordados pelo Conselho e pelo Parlamento.

A natureza dos programas de despesas da UE, em especial o longo lapso de tempo que decorre entre as autorizações e os pagamentos, conduz a uma pressão sobre os futuros orçamentos para pagamentos. Por esse motivo se registou o grande aumento do orçamento para pagamentos de 2013 e se espera que os futuros orçamentos sejam afetados da mesma forma.

### Como melhorar a gestão orçamental e financeira

O Tribunal considera que a Comissão deve:

- publicar informações mais úteis sobre o funcionamento dos mecanismos de correção (calendário, origem e natureza) e reforçar a garantia sobre a exatidão dos valores apresentados registando os dados nos sistemas contabilísticos convencionais;
- proceder ao registo e mensuração de todos os instrumentos financeiros e instrumentos de engenharia financeira em conformidade com as normas internacionais de contabilidade do sector público, em especial por meio de procedimentos fiáveis de identificação e registo das imparidades;
- prestar informações sobre o valor devido em caixa até ao desembolso aos beneficiários finais;
- elaborar e publicar uma estimativa de tesouraria de grande alcance a atualizar anualmente. Essa estimativa permitiria que as partes interessadas avaliassem as necessidades futuras em matéria de pagamentos e as prioridades orçamentais.



Quer saber mais? As informações completas sobre as principais constatações podem encontrar-se no capítulo 1 («Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio») do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.



### Obter resultados com os fundos da União Europeia

Os fundos da UE devem ser despendidos em conformidade com os princípios da boa gestão financeira: economia, eficiência e eficácia. A obtenção de um bom desempenho envolve os recursos (financeiros, humanos, materiais, organizacionais ou regulamentares necessários para a execução do programa), as realizações (os elementos produzidos pelo programa), os resultados (os efeitos imediatos do programa nos destinatários ou beneficiários diretos) e os impactos (alterações a longo prazo na sociedade que são, pelo menos em parte, atribuíveis às ações da UE). O TCE avalia estes aspetos através das suas auditorias de resultados.

#### Ênfase insuficiente no desempenho

No período de programação de 2007-2013, a utilização dos fundos da UE caracterizou-se pela ênfase colocada na sua absorção («gastar ou perder») e no cumprimento das regras, em detrimento do bom desempenho. Por exemplo, a seleção dos projetos a financiar por fundos da UE incidiu em primeiro lugar na necessidade de despender as verbas disponíveis, em segundo na necessidade de respeitar as regras e só em terceiro, de forma limitada, na obtenção de resultados e impacto. Esta falta de ênfase no desempenho constitui uma falha fundamental na conceção de grande parte do orçamento da UE.

A Comissão afirma que, no período de programação de 2014-2020, será dada mais ênfase ao desempenho e que as reservas de desempenho constituirão o principal incentivo. Através destas reservas, a Comissão conservará 6% dos fundos afetados para cada Estado-Membro até o desempenho ser considerado satisfatório. No entanto, os indicadores relativos aos recursos e às realizações continuarão, na prática, a determinar em grande medida a disponibilização dos fundos. Os indicadores de resultados serão utilizados pela Comissão apenas em determinados domínios.

Para que a reserva de desempenho funcione de forma mais eficaz, é necessário que a Comissão consiga negociar metas e objetivos intermédios adequados no início do período de programação e obter dos Estados-Membros dados exatos, fiáveis e em tempo oportuno para determinar se as metas foram alcançadas.

#### Os relatórios não são adaptados às aspirações de uma cultura de desempenho

As informações sobre o desempenho referentes à globalidade do orçamento estão repartidas por vários relatórios gerais. Estes relatórios não abrangem os progressos realizados na consecução dos objetivos da estratégia «Europa 2020», nem dão uma visão global dos resultados em termos de valor acrescentado europeu. No entanto, o quarto relatório de avaliação constitui uma melhoria, na medida em que tenta estabelecer uma relação entre os principais programas financeiros e as informações disponíveis sobre o desempenho relevantes para a estratégia «Europa 2020».

Em cada Direção-Geral da Comissão, os objetivos de desempenho relativos às suas responsabilidades políticas são definidos em planos de gestão e posteriormente comunicados nos seus Relatórios Anuais de Atividades. A análise dos planos de gestão e dos Relatórios Anuais de Atividades das Direções-Gerais da Comissão efetuada pelo Tribunal revelou que a garantia fornecida se limita às questões respeitantes à regularidade e ao controlo interno e não inclui as questões ligadas ao desempenho. Além disso, os objetivos foram definidos a um nível demasiado elevado para serem adequados para efeitos de gestão e os indicadores selecionados nem sempre são adequados para medir o desempenho.

### O valor acrescentado das despesas da UE nem sempre é demonstrado

Os 19 relatórios especiais adotados pelo TCE em 2013 abrangem uma vasta gama de temas sujeitos a auditorias de resultados que avaliam se as intervenções da UE foram geridas em conformidade com os princípios da boa gestão financeira (economia, eficiência e eficácia).

O TCE examinou os ensinamentos que se podem retirar dos relatórios especiais de 2013 para a elaboração de novos programas e projetos para o período de programação de 2014-2020, tendo constatado que:

- o **o valor acrescentado europeu nem sempre foi garantido;**

#### *Exemplo: Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização*

O Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização compensa os trabalhadores que perderam os seus empregos em consequência de despedimentos coletivos. O TCE constatou que um terço do financiamento teria, de qualquer forma, sido pago pelos Estados-Membros. (Relatório Especial n.º 7/2013 «O Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização gerou valor acrescentado europeu na reinserção dos trabalhadores despedidos?»)

- o **em diversos casos existia um efeito de inércia potencial, na medida em que os beneficiários teriam iniciado as atividades mesmo sem o financiamento da UE.**

#### *Exemplo: Mecanismo de Financiamento da Partilha de Riscos*

A Comissão não demonstrou de forma suficiente que o apoio da UE concedido através do Mecanismo de Financiamento da Partilha de Riscos (um instrumento financeiro concebido para melhorar o acesso ao financiamento a crédito para a investigação) produza investimentos de nível superior ao que os beneficiários poderiam ter realizado na sua ausência. (Relatório Especial n.º 2/2013, «A Comissão garantiu uma execução eficiente do Sétimo Programa-Quadro de Investigação?»)



### A maioria das recomendações do TCE foram implementadas

O seguimento das recomendações dos relatórios de auditoria de resultados do Tribunal é um elemento fundamental do ciclo da prestação de contas e ajuda a incentivar a execução eficaz, pela Comissão, das recomendações formuladas nos relatórios. O Tribunal examinou o seguimento dado pela Comissão às recomendações de oito relatórios especiais adotados no período de 2007-2010, tendo concluído que 79% das recomendações foram executadas, quer inteiramente ou na maior parte dos aspetos.

O TCE recomenda que a Comissão:

- o na próxima revisão do Regulamento Financeiro racionalize o seu quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho;
- o garanta que o relatório de avaliação apresenta uma síntese que reúna todas as informações disponíveis sobre os progressos realizados na consecução dos objetivos da estratégia «Europa 2020»;
- o continue a desenvolver o seu sistema de gestão e de comunicação de informações sobre o desempenho, a fim de poder assumir a responsabilidade pela boa gestão financeira, bem como pela contribuição do orçamento da UE para as realizações políticas.

# Receitas e domínios de despesas em mais pormenor



## Receitas

149,5 mil milhões de euros

### O que auditámos

A auditoria incidiu sobre as receitas da UE, através das quais esta financia o seu orçamento. Em 2013, as contribuições para as receitas calculadas com base no RNB dos Estados-Membros e no IVA cobrado por estes representaram 74% e 10%, respetivamente. Os direitos aduaneiros cobrados às importações e os encargos de produção sobre o açúcar cobrados pelas administrações dos Estados-Membros em nome da UE representaram 10% das receitas, sendo os restantes 6% provenientes de receitas diversas.

#### Explicação da auditoria das receitas da UE

As receitas da UE baseadas no RNB e no IVA são calculadas a partir de estatísticas macroeconómicas e estimativas fornecidas pelos Estados-Membros. A auditoria do TCE à regularidade das operações subjacentes abrange o processamento desses dados pela Comissão, mas não a respetiva geração inicial pelas autoridades dos Estados-Membros. Por conseguinte, a conclusão de auditoria do TCE incide sobre o impacto de quaisquer erros da Comissão no montante global das receitas.

Relativamente aos direitos aduaneiros, o TCE examina o processamento, pela Comissão, da declaração dos direitos apresentada pelos Estados-Membros e os controlos em Estados-Membros selecionados.

### O que constatámos

Afetadas por erros materiais?

**Não**

Taxa de erro estimada:

**0,0%** (2012: 0,0%)

Sistemas de controlo examinados:

**Eficazes**

O TCE chama a atenção para a questão dos **dados da economia não observada**, incluídos nos cálculos da contribuição dos Estados-Membros baseada no RNB. Estes dados não estão suficientemente harmonizados entre os Estados-Membros.

Uma reserva constitui um meio de manter um elemento duvidoso dos dados do RNB apresentados por um Estado-Membro aberto a uma eventual correção. Existe uma **reserva geral relativa aos dados do RNB grego** dos anos 2008 e 2009, pois continuam a basear-se em estimativas preliminares. Esta situação constitui parte de um problema das contas nacionais da Grécia.

As autoridades aduaneiras dos Estados-Membros realizam controlos para verificar se os importadores respeitam a regulamentação em matéria de disposições pautais e importação. O TCE constatou que a qualidade desses controlos variava significativamente entre os Estados-Membros visitados. Esta situação pode dar origem a que um importador decida declarar as mercadorias num Estado-Membro diferente daquele onde está situado, com o objetivo de diminuir a probabilidade de ser sujeito a controlos e de complicar a cobrança dos direitos devidos. Este parece, por exemplo, ter sido o caso de um importador que descarregou têxteis chineses em Hamburgo (Alemanha), transportou-os para Roterdão (Países Baixos) para os desalfandegar para introdução em livre prática, e posteriormente conduziu-os para a Polónia, o seu destino final de venda.

### O que recomendamos

O TCE recomenda que a Comissão:

- o promova a harmonização entre os Estados-Membros das metodologias que utilizam para a compilação dos dados no domínio da economia não observada;
- o elabore e acompanhe de perto um plano de ação pormenorizado, com metas intercalares claras, para resolver os problemas de compilação das contas nacionais da Grécia;
- o defina normas mínimas para as auditorias realizadas pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros, para permitir que estes visem melhor os importadores de risco.



Quer saber mais? As informações completas sobre a auditoria do TCE às receitas da UE podem encontrar-se no capítulo 2 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.



## Agricultura — Medidas de mercado e ajudas diretas 45,0 mil milhões de euros

### O que auditámos

Este domínio de despesas abrange o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), um dos dois principais instrumentos da política agrícola comum da UE. Esta política tem como objetivos incrementar a produtividade da agricultura, assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola, estabilizar os mercados e garantir a segurança dos abastecimentos a preços razoáveis. A gestão das despesas é partilhada com os Estados-Membros.

### O que constatámos

Afetadas por erros materiais?

**Sim**

Taxa de erro estimada:

**3,6%** (2012: 3,8%)

Sistemas de controlo examinados:

**Parcialmente eficazes**

A maioria das despesas deste domínio é calculada com base na superfície agrícola. Muitos erros quantificáveis resultam de declarações incorretas por parte dos beneficiários, sendo o mais frequente a **sobredeclaração da superfície** (ver o exemplo).

#### Exemplo: sobredeclarações — pedidos de ajuda para terras inegáveis

Na Alemanha, na Irlanda, na Grécia, em França, na Polónia e na Roménia\*, parcelas de terreno declaradas como **prados permanentes** beneficiaram de ajuda quando, na realidade, estavam total ou parcialmente cobertas por vegetação inegável (arbustos ou árvores). Estas superfícies inegáveis deveriam ter sido excluídas da ajuda da UE. Na Grécia, este erro ocorreu porque essas superfícies foram classificadas como prados permanentes elegíveis e registadas dessa forma no sistema de identificação das parcelas agrícolas.

\* Nota sobre a designação de Estados-Membros nos exemplos: Devido ao método de amostragem que aplica, o TCE não audita operações em todos os Estados-Membros, países e/ou regiões beneficiários todos os anos. Os exemplos de erros são apresentados para ilustrar os tipos de erros mais frequentes. Não constituem uma base a partir da qual se possam retirar conclusões relativas aos Estados-Membros, países e/ou regiões beneficiários em causa.

No âmbito de todos os regimes de ajudas diretas do FEAGA, os beneficiários da ajuda da UE têm a obrigação jurídica de cumprir os **requisitos em matéria de condicionalidade**. Esses requisitos estão relacionados com a proteção do ambiente, a saúde pública, a saúde animal e a fitossanidade, o bem-estar animal e a manutenção das terras agrícolas em boas condições agrícolas e ambientais. Se os agricultores não cumprirem estas obrigações, ser-lhes-á reduzida a ajuda. Nos testes que efetuou, o Tribunal detetou infrações em 25% das operações sujeitas a obrigações de condicionalidade.

Num número significativo de operações afetadas por erros, as **autoridades dos Estados-Membros dispunham de informações suficientes** para terem detetado e corrigido os erros antes de pedirem o reembolso à Comissão. Se essas informações tivessem sido utilizadas para corrigir os erros antes da declaração das despesas à Comissão, a taxa de erro mais provável estimada para este domínio teria sido de 2,5%.

O exame realizado pelo TCE aos **sistemas integrados de gestão e de controlo (SIGC)** de quatro Estados-Membros (Alemanha, Irlanda, França e Itália) revelou:

- insuficiências dos procedimentos de controlo administrativo, incluindo a qualidade das bases de dados em três Estados-Membros (Irlanda, França e Itália);
- deficiências na qualidade dos controlos no local em dois Estados-Membros (Alemanha e Itália);
- insuficiências dos procedimentos para garantir a recuperação de pagamentos indevidos em dois Estados-Membros (Irlanda e Itália).

Não obstante as insuficiências detetadas pela auditoria, globalmente o SIGC contribui de forma significativa para a prevenção dos erros nas despesas que abrange.

Nos Estados-Membros que aderiram em 2004 ou posteriormente, os **agrupamentos de produtores do setor das frutas e produtos hortícolas** podem beneficiar de ajuda da UE. O reconhecimento desse estatuto está sujeito a um conjunto de condições relativas ao número de membros e ao seu peso relativo. O Tribunal constatou que nove dos 40 agrupamentos de produtores auditados na Polónia não cumpriam as condições. No seu Relatório Anual de Atividades de 2013, a Comissão comunicou que emitira uma reserva relativa a 25% do total das despesas no âmbito desta medida exposta a riscos na Polónia.

### O que recomendamos

O TCE recomenda que:

- a Comissão e os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para garantir que o SIGC é utilizado em todo o seu potencial, por exemplo, garantindo que a elegibilidade e a dimensão das parcelas agrícolas são corretamente avaliadas e registadas;
- a Comissão acompanhe a aplicação de medidas corretivas relativas às deficiências das ajudas da UE para os agrupamentos de produtores na Polónia.



Quer saber mais? As informações completas sobre a auditoria do TCE às despesas da UE no domínio da agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas podem encontrar-se no capítulo 3 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.



## Desenvolvimento rural, ambiente, pescas e saúde 15,6 mil milhões de euros

### O que auditámos

Este domínio de despesas abrange o desenvolvimento rural, o ambiente e ação climática, os assuntos marítimos e pescas, bem como a saúde e defesa do consumidor.

O Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) representa 88% dos pagamentos deste domínio. A gestão das despesas é partilhada com os Estados-Membros. O Feader cofinancia as despesas de desenvolvimento rural através dos programas de desenvolvimento rural dos Estados-Membros. As despesas abrangem tanto medidas «superfície» (como os pagamentos agroambientais e os pagamentos compensatórios aos agricultores em zonas com desvantagens naturais) como medidas não relacionadas com a superfície (como a modernização de explorações agrícolas e a criação de serviços básicos para a economia e a população rurais).

### O que constatámos

Afetadas por erros materiais?

**Sim**

Taxa de erro estimada:

**6,7%** (2012: 7,9%)

Sistemas de controlo examinados:

**Parcialmente eficazes**

A maior parte dos erros resulta do **incumprimento dos requisitos de elegibilidade**, em particular os que se referem aos compromissos agroambientais (ver o exemplo), a requisitos específicos para projetos de investimento e às regras aplicáveis à adjudicação de contratos.

#### *Exemplo: incumprimento dos compromissos agroambientais*

Na Sardenha (Itália), um agricultor foi compensado por não utilizar **nas alcachofras produtos fitofarmacêuticos nocivos para o ambiente**. Durante a sua visita no local, o TCE constatou que o beneficiário tinha utilizado esses produtos 12 vezes durante o período auditado, o que tornava o pagamento inelegível.

Registaram-se igualmente casos de incumprimento dos compromissos agroambientais em Piemonte (Itália), na Hungria, nos Países Baixos, na Polónia e na Roménia.

Num número significativo de operações afetadas por erros, as **autoridades dos Estados-Membros dispunham de informações suficientes** para terem detetado e corrigido os erros antes de pedirem o reembolso à Comissão. Se essas informações tivessem sido utilizadas para corrigir os erros antes da declaração das despesas à Comissão, a taxa de erro mais provável estimada para este domínio teria sido de 2,0%.

O exame do TCE aos **sistemas de controlo** do desenvolvimento rural revelou:

- deficiências nos **controlos relativos às condições de elegibilidade**, tais como não deteção de IVA inelegível ou risco de duplo financiamento (com exceção da Polónia, em sete de oito Estados-Membros examinados — Alemanha, Espanha, Itália, Letónia, Malta, Roménia e Eslovénia);
- avaliação insuficiente da **razoabilidade dos custos** (nos quatro Estados-Membros examinados — Itália, Letónia, Polónia e Roménia);
- deficiências ao nível da conceção e execução dos **controlos aplicáveis à condicionalidade** (nos quatro Estados-Membros examinados — República Checa, Espanha, Itália e Malta). A condicionalidade obriga os beneficiários a cumprirem condições específicas para serem elegíveis para financiamento, como normas ambientais ou sociais;
- insuficiências nos **controlos das regras aplicáveis à adjudicação de contratos** (nos três Estados-Membros examinados — Itália, Letónia e Polónia, ver o exemplo).

### *Exemplo: controlos insuficientes das regras aplicáveis à adjudicação de contratos pelo Estado-Membro*

Na Letónia, o organismo pagador era beneficiário de uma ajuda do Feader num montante de 2 milhões de euros, relativamente ao financiamento do **sistema informático subcontratado**, cujo contrato estava sujeito às regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos. O TCE verificou que a adjudicação do contrato relativo ao sistema informático e a sua posterior manutenção estava afetada por diversos erros graves. Por exemplo, o organismo pagador aplicou um procedimento por negociação, em vez de um concurso público ou limitado, como exigido pela legislação. O incumprimento dos procedimentos exigidos torna as despesas inelegíveis para financiamento da UE.

## O que recomendamos

No domínio do desenvolvimento rural, o TCE recomenda que:

- os Estados-Membros melhorem a execução dos seus controlos administrativos, utilizando todas as informações relevantes à disposição dos organismos pagadores, o que poderá permitir-lhes detetar e corrigir a maioria dos erros;
- os Estados-Membros garantam que os planos de ação destinados a corrigir a elevada taxa de erro no domínio do desenvolvimento rural incluem todas as regiões e medidas, particularmente as de investimento, e têm em conta as constatações de auditoria da Comissão e do Tribunal.



## Política regional, transportes e energia 45,5 mil milhões de euros

### O que auditámos

Esta auditoria abrangeu a política regional (96% dos pagamentos neste domínio de despesas), que é principalmente financiada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e pelo Fundo de Coesão (FC). A política regional visa reforçar a coesão económica e social dentro da União Europeia, reduzindo as diferenças no nível de desenvolvimento entre várias regiões. A gestão das despesas da política regional é partilhada com os Estados-Membros e implica o cofinanciamento de projetos no âmbito de programas de despesas aprovados.

A energia e os transportes representam os restantes 4% deste domínio de despesas auditado. As políticas da energia e dos transportes visam fornecer aos cidadãos e às empresas da Europa sistemas e serviços de energia e de transportes seguros, sustentáveis e competitivos. Estas despesas são geridas diretamente pela Comissão.

### O que constatámos

Afetadas por erros materiais?

**Sim**

Taxa de erro estimada:

**6,9%** (2012: 6,8%)

Sistemas de controlo examinados:

**Parcialmente eficazes**

O TCE detetou **erros graves ao nível da adjudicação de contratos públicos**, responsáveis por 39% da taxa de erro estimada. A estimativa do valor contratual combinado em relação aos 122 procedimentos examinados em matéria de contratos públicos ascendeu a 4,2 mil milhões de euros.

#### *Exemplo: adjudicação por ajuste direto injustificada*

Na Alemanha, foram adjudicados por ajuste direto ao contratante inicial contratos de obras suplementares de construção de um **terminal de passageiros num aeroporto**. Estas obras suplementares ficaram a dever-se mais a deficiências na preparação, planeamento e execução do projeto do que a circunstâncias imprevistas. Em tais casos, o ajuste direto é ilegal e as obras suplementares deveriam ter sido objeto de concurso.

Foram detetados casos semelhantes de adjudicação por ajuste direto em projetos na Bélgica, na República Checa, noutras regiões da Alemanha, em Espanha, em Itália e na Suécia.

Os auditores do TCE também verificam se as **regras da UE aplicáveis aos auxílios estatais** são respeitadas. Os auxílios estatais indevidos representam uma vantagem desleal para as entidades beneficiárias e, por conseguinte, afetam o mercado interno. Os erros relativos aos auxílios estatais representam 17% da taxa de erro estimada neste domínio (ver o exemplo).

### *Exemplo: auxílio estatal concedido a um projeto lucrativo*

Na Eslovénia foi concedido auxílio a uma pequena e média empresa (PME) para **atividades de investigação e desenvolvimento na indústria automóvel**. No entanto, esta PME era inteiramente detida por grandes empresas e efetuava as suas atividades de investigação exclusivamente para estas. Uma vez que as regras de financiamento público aplicáveis às grandes empresas são mais rigorosas, a empresa não tinha direito a receber a totalidade do financiamento.

Foram detetados casos semelhantes na Bulgária e na Hungria.

Num número significativo de operações afetadas por erros, as **autoridades dos Estados-Membros dispunham de informações suficientes** para terem detetado e corrigido os erros antes de pedirem o reembolso à Comissão. Se essas informações tivessem sido utilizadas para corrigir os erros antes da declaração das despesas à Comissão, a taxa de erro estimada para este domínio teria sido de 3,9%.

Os auditores do TCE constataram igualmente que os **instrumentos de engenharia financeira** (IEF) continuam a apresentar taxas de desembolso baixas em 2013 para com os beneficiários finais. Estes instrumentos prestam auxílio a empresas ou promotores de projetos urbanos através de investimentos de capital próprio, empréstimos ou garantias. Recebem uma contribuição quando a sua estrutura jurídica é constituída e posteriormente utilizam esse dinheiro para apoiar projetos. No total, foram criados 940 IEF em 25 Estados-Membros com uma dotação de cerca de 12,6 mil milhões de euros.

## O que recomendamos

O TCE recomenda que a Comissão:

- o exija aos Estados-Membros que incluam nas suas declarações de gestão uma confirmação explícita da eficácia dos controlos de primeiro nível realizados pelas autoridades de gestão e de certificação;
- o efetue uma avaliação aprofundada, como exige o Regulamento Financeiro, do problema persistente colocado pelos controlos de primeiro nível realizados pelas autoridades dos Estados-Membros durante o período de programação de 2007-2013;
- o analise as causas do elevado número de casos de incumprimento das regras da UE aplicáveis aos auxílios estatais;
- o reduza os atrasos persistentes nos pagamentos dos fundos da UE através dos IEF.



## Emprego e assuntos sociais

16,2 mil milhões de euros

### O que auditámos

Esta auditoria abrangeu o domínio de despesas do *emprego e assuntos sociais*, que faz parte da política de coesão da UE. Os objetivos principais das despesas consistem em combater o desemprego, desenvolver os recursos humanos e promover a integração no mercado de trabalho. O Fundo Social Europeu (FSE) é o principal instrumento de execução da política social e de emprego, representando 98% dos pagamentos deste domínio em 2013. O FSE financia investimentos em capital humano através da formação e de outras medidas relativas ao emprego. A gestão das despesas é partilhada com os Estados-Membros.

### O que constatámos

Afetadas por erros materiais?

**Sim**

Taxa de erro estimada:

**3,1%** (2012: 3,2%)

Sistemas de controlo examinados:

**Parcialmente eficazes**

A maioria dos erros detetados — 93% da taxa de erro estimada — refere-se ao reembolso de **custos, projetos, beneficiários ou participantes inelegíveis** (ver o exemplo). Os restantes erros diziam respeito ao incumprimento de regras relativas à adjudicação de contratos públicos.

#### *Exemplo: sobredeclaração de custos de pessoal*

Nos termos das regras aplicáveis, as despesas gerais devem ser imputadas aos projetos financiados pela UE numa base *pro rata* segundo um método de cálculo justo e equitativo. Numa **escola privada** em Portugal, o salário do diretor foi integralmente imputado ao projeto da UE, embora este desempenhasse igualmente outras tarefas. Além disso, não foi respeitado o limite máximo de cofinanciamento de salários.

Detetaram-se casos semelhantes em projetos na Alemanha, em Espanha, em Itália, na Polónia e no Reino Unido.

Num número significativo de operações afetadas por erros, as **autoridades dos Estados-Membros dispunham de informações suficientes** para terem detetado e corrigido os erros antes de pedirem o reembolso à Comissão. Se essas informações tivessem sido utilizadas para corrigir os erros antes da declaração de despesas à Comissão, a taxa de erro estimada para este domínio teria sido de 1,8%.

Por recomendação do Tribunal, e com vista a reduzir a probabilidade de erros e a carga administrativa para os promotores de projetos, a utilização de **pagamentos de montantes fixos e de taxas forfetárias** em vez do reembolso dos «custos reais» foi alargada em 2009. Na sua auditoria de 2013, o Tribunal não detetou quaisquer erros quantificáveis relativos à utilização específica dos pagamentos de montantes fixos e de taxas forfetárias, o que indica que os projetos cujas despesas são declaradas utilizando essas opções são **menos propensos a erros**.

### O que recomendamos

O TCE recomenda que a Comissão:

- o incentive os Estados-Membros a reforçarem os controlos relativos ao cumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos, aos custos não relacionados com os projetos e aos projetos sem valor acrescentado europeu;
- o garanta que os Estados-Membros resolvem a questão da imputação aos projetos da UE de custos com pessoal mais elevados do que aos projetos financiados por fundos nacionais;
- o garanta que os Estados-Membros tiveram em conta todas as possibilidades de simplificação previstas nos regulamentos relativos aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período de 2014-2020.



Quer saber mais? As informações completas sobre a auditoria do TCE às despesas da UE nos domínios do emprego e assuntos sociais podem encontrar-se no capítulo 6 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.



## Relações externas, ajuda externa e alargamento 6,0 mil milhões de euros

### O que auditámos

Este domínio de despesas incide nas relações externas, ajuda ao desenvolvimento e ajuda humanitária, bem como nas medidas a favor dos países candidatos e em fase de adesão à UE. Os projetos de desenvolvimento estão dispersos por mais de 150 países e os organismos de execução são muito diferentes em termos de dimensão e de experiência. A fim de serem elegíveis para apoio da UE, os projetos devem obedecer a condições definidas em convenções de financiamento específicas e a outras regras relativas, por exemplo, a procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos. A gestão das despesas é efetuada diretamente pelas Direções-Gerais da Comissão, quer nos seus serviços centrais em Bruxelas quer nas delegações da UE nos países beneficiários, ou em conjunto com organizações internacionais.

### O que constatámos

Afetadas por erros materiais?

**Sim**

Taxa de erro estimada:

**2,6%** (2012: 3,3%)

Sistemas de controlo examinados:

**Parcialmente eficazes**

A maioria dos erros refere-se a despesas inelegíveis a nível do beneficiário final, tais como despesas incorridas fora do período de elegibilidade, inclusão de despesas inelegíveis (por exemplo, IVA, custos com pessoal e despesas gerais injustificadas) nas declarações de custos dos projetos e despesas sem os documentos justificativos adequados.

#### *Exemplo: despesas não incorridas*

A Comissão assinou uma contribuição para o programa de desenvolvimento das Nações Unidas no montante de 9,5 milhões de euros para **promover o desenvolvimento social na Moldávia**. Em 2013, aceitou reembolsar contratos no montante de 1,8 milhões de euros relativamente aos quais não tinham sido incorridas quaisquer despesas.

A Comissão validou despesas referentes à pré-adesão num total de 150 milhões de euros sem documentos justificativos que lhe teriam permitido confirmar que essas despesas tinham realmente sido efetuadas e eram elegíveis. Os montantes validados basearam-se nas estimativas da própria Comissão e não em custos incorridos, pagos e aceites mediante comprovação por documentos justificativos. Na sequência do **erro sistémico** detetado pelo TCE, a Comissão procedeu às correções contabilísticas nas operações em causa.

A EuropeAid, uma Direção-Geral da Comissão, gere a maior parte das despesas orçamentais no domínio da ação externa. Os sistemas examinados na EuropeAid são considerados parcialmente eficazes. Em maio de 2013, a EuropeAid adotou um plano de ação para dar resposta às principais insuficiências assinaladas.

### O que recomendamos

O TCE recomenda que a Comissão:

- garanta que as instruções destinadas ao pessoal mencionam que os apuramentos devem ser realizados apenas com base em despesas efetuadas e não com base nas suas próprias estimativas. A Comissão já concordou em alterar o seu procedimento de apuramento em conformidade.



Quer saber mais? As informações completas sobre a auditoria do TCE às despesas da UE nos domínios das relações externas, ajuda externa e alargamento podem encontrar-se no capítulo 7 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.



## Investigação e outras políticas internas

10,4 mil milhões de euros

### O que auditámos

Este domínio de despesas é composto principalmente por projetos de investigação e inovação, que representaram 7,7 mil milhões de euros de pagamentos em 2013. As outras políticas internas abrangem despesas numa vasta gama de objetivos das políticas, incluindo a educação e a cultura, a segurança, a migração e as medidas destinadas a combater os efeitos da crise financeira. A maioria das despesas é gerida diretamente pela Comissão.

### O que constatámos

Afetadas por erros materiais?

**Sim**

Taxa de erro estimada:

**4,6%** (2012: 3,9%)

Sistemas de controlo examinados:

**Parcialmente eficazes**

Na maioria dos pagamentos deste domínio, a Comissão reembolsa as despesas declaradas pelos beneficiários do financiamento nas declarações de custos dos projetos. Os erros surgem porque os beneficiários declaram custos inelegíveis, que não são detetados pelos sistemas de controlo antes do reembolso pela Comissão. Os **custos de pessoal incorretamente calculados ou inelegíveis** estão na origem de 35% da taxa de erro estimada. Trata-se, entre outras, de situações de declaração de custos orçamentados em vez dos custos reais, bem como da imputação de custos relativos a tempo que não foi despendido no projeto.

Para além do incumprimento das regras relativas às despesas, o reembolso de custos inelegíveis prejudica o sucesso da execução dos objetivos da política, limitando assim o **valor acrescentado do apoio concedido pela UE** (ver o exemplo).

#### *Exemplo: custos inelegíveis diminuem o valor acrescentado europeu*

A UE presta financiamento destinado a apoiar controlos eficientes e eficazes nas fronteiras externas da UE. O TCE examinou um projeto em Espanha que consistia na **aquisição de quatro helicópteros** destinados a ser utilizados, em 75% do seu tempo de funcionamento, na vigilância e no controlo das fronteiras externas da UE. Contudo, o TCE constatou que os helicópteros apenas foram utilizados para esse efeito em 25% das suas atividades. Por conseguinte, a UE apenas deveria ter pago 25% do custo dos helicópteros e não 75%, como foi o caso.

No âmbito dos sistemas de controlo das despesas no domínio da investigação, a **Comissão verifica** os relatórios intercalares e as declarações de custos dos projetos financiados, antes da realização dos pagamentos. O TCE constatou que a Comissão nem sempre aplica os seus procedimentos uniformemente, o que pode diminuir a eficiência do programa e aumenta os encargos administrativos suportados pelos beneficiários.

### O que recomendamos

O TCE recomenda que a Comissão:

- para os novos programas do domínio da investigação (Horizonte 2020) e das outras políticas internas para 2014-2020, forneça orientações oportunas, coerentes e claras para os beneficiários e autoridades dos Estados-Membros, relativamente às regras de elegibilidade e disposições de controlo;
- torne as suas atividades de controlo mais orientadas para os riscos, concentrando os controlos em beneficiários de risco elevado (por exemplo, entidades com menos experiência do financiamento europeu) e reduzindo o peso dos controlos nos beneficiários de menor risco.



Quer saber mais? As informações completas sobre a auditoria do TCE às despesas da UE nos domínios da investigação e outras políticas internas podem encontrar-se no capítulo 8 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.



### Despesas administrativas e despesas conexas 10,6 mil milhões de euros

#### O que auditámos

O domínio das despesas administrativas e despesas conexas abrange as despesas das instituições e outros organismos da UE, a saber: a Comissão, o Parlamento, o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), o Conselho Europeu e o Conselho, o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas, o Comité Económico e Social Europeu, o Comité das Regiões, o Provedor de Justiça Europeu e a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados.

As despesas com recursos humanos (vencimentos, subsídios e pensões) representam 60% do domínio, sendo as despesas imobiliárias, de equipamento, de energia, de comunicações e de informática responsáveis pela parte restante.

Os resultados das auditorias do TCE às agências e outros organismos descentralizados da União Europeia são apresentados em relatórios anuais específicos, que são publicados separadamente, juntamente com uma síntese desses resultados.

#### O que constatámos

Afetadas por erros materiais?	Taxa de erro estimada:	Sistemas de controlo examinados:
<b>Não</b>	<b>1,0%</b> (2012: 0,0%)	<b>Eficazes</b>

O exame da maior parte dos sistemas de controlo não revelou insuficiências graves. Porém, o TCE constatou repetidos erros no pagamento de vencimentos e de subsídios por parte da Comissão e do SEAE, bem como insuficiências nos procedimentos de adjudicação de contratos das delegações da UE (geridas pelo SEAE).

#### O que recomendamos

O TCE recomenda que:

- o a Comissão e o SEAE devem tomar outras medidas para garantir que os registos do pessoal que afetam o pagamento dos vencimentos e subsídios estão atualizados;
- o SEAE deve dar apoio e orientação às delegações da UE no que se refere aos procedimentos de adjudicação de contratos.



## Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED)

2,6 mil milhões de euros

### O que auditámos

Os FED prestam ajuda da União Europeia à cooperação para o desenvolvimento dos países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) e dos Países e Territórios Ultramarinos (PTU). O objetivo principal das despesas é a redução da pobreza e, a prazo, a sua erradicação, bem como a promoção do desenvolvimento sustentável e a integração progressiva dos países ACP e dos PTU na economia mundial.

Os FED são financiados pelos Estados-Membros, regem-se pelos seus próprios regulamentos financeiros e são geridos pela Comissão Europeia fora do quadro do orçamento da UE. A ajuda externa financiada pelos FED é executada num ambiente de risco elevado, devido em especial à dispersão geográfica das atividades e às fracas capacidades institucionais e administrativas dos países parceiros.

### O que constatámos

Fiabilidade das contas do FED:

**As contas de 2013 refletem fielmente a situação financeira dos FED, os resultados das suas operações, os fluxos de tesouraria, bem como as variações do ativo líquido.**

Receitas do FED afetadas por erros materiais?

**Não**

Autorizações do FED afetadas por erros materiais?

**Não**

Pagamentos do FED afetados por erros materiais?

**Sim**

Taxa de erro estimada:

**3,4%** (2012: 3,0%)

Sistemas de controlo examinados:

**Parcialmente eficazes**

O **incumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos** foi responsável por cerca de metade da taxa de erro estimada (ver o exemplo). Outra fonte significativa de erros foi a ausência de documentos comprovativos que justifiquem as despesas.

#### *Exemplo: incumprimento das regras aplicáveis à adjudicação de contratos por parte do beneficiário*

O TCE examinou um concurso para a aquisição de **equipamento informático a um centro de informação** financiado por um programa de assistência a micro e pequenas empresas. A auditoria revelou que o contrato não foi adjudicado à proposta de mais baixo preço, apesar de ser este o critério de adjudicação. O erro não foi detetado pelo auditor que, no âmbito do contrato-quadro de auditoria celebrado pela Comissão, realizou a auditoria financeira deste programa.

Os FED são igualmente utilizados para fornecer **apoio orçamental**, ou seja, pagamentos diretos a favor do orçamento de estado de um país em desenvolvimento mediante determinadas condições. O TCE detetou erros nas operações de apoio orçamental que diziam respeito à avaliação incorreta do preenchimento das condições e à utilização de uma taxa de câmbio indevida para converter um pagamento de apoio orçamental na moeda local.

A EuropeAid, uma Direção-Geral da Comissão, gere a maioria das despesas externas do orçamento da UE e a quase totalidade das despesas dos FED. Os sistemas examinados na EuropeAid são considerados parcialmente eficazes. No entanto, em maio de 2013, a EuropeAid adotou um plano de ação para dar resposta às principais insuficiências assinaladas.

### O que recomendamos

O TCE recomenda que a Comissão:

- o recupere os juros gerados pelos pré-financiamentos;
- o reveja a quantificação dos benefícios dos controlos aplicados;
- o comunique os progressos realizados na execução do plano de ação para corrigir as insuficiências do sistema de controlo.



Quer saber mais? As informações completas sobre a auditoria do TCE aos Fundos Europeus de Desenvolvimento podem encontrar-se no Relatório Anual relativo ao exercício de 2013 sobre as atividades financiadas pelos oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED).

## Metodologia de auditoria em traços largos

As opiniões expressas pelo TCE no âmbito da declaração de fiabilidade baseiam-se em provas objetivas obtidas a partir de testes de auditoria efetuados em conformidade com as normas internacionais de auditoria. Explica-se em seguida a forma como o TCE procede.

### Fiabilidade das contas

#### As contas anuais da UE fornecem informações completas e exatas?

*O orçamento da UE é complexo. As Direções-Gerais da Comissão iniciam em cada ano centenas de milhares de registos contabilísticos, que reúnem informações provenientes de muitas fontes diferentes (incluindo os Estados-Membros). O TCE verifica se os processos contabilísticos funcionam devidamente e se os dados contabilísticos daí resultantes são completos, corretamente registados e adequadamente apresentados.*

- **Avaliação do sistema contabilístico** para garantir que constitui uma boa base para obter dados fiáveis (completos e exatos).
- **Verificação dos procedimentos contabilísticos fundamentais** para garantir que funcionam corretamente.
- **Controlos analíticos dos dados contabilísticos** para garantir que são apresentados de forma coerente e parecem razoáveis.
- **Controlo direto de uma amostra de registos contabilísticos** para garantir que as operações subjacentes existem e são registadas de forma exata.
- **Controlo das demonstrações financeiras** para garantir que refletem fielmente a situação financeira.

## Regularidade das operações

### As receitas da UE e as operações referentes aos pagamentos contabilizados como despesas<sup>1</sup> subjacentes às contas da UE cumprem as regras que lhes são aplicáveis?

*O orçamento da UE implica milhões de pagamentos a beneficiários situados quer na UE quer no resto do mundo. A maior parte destas despesas é gerida pelos Estados-Membros. Para obter as provas de que necessita, o TCE testa as receitas e os pagamentos contabilizados como despesas diretamente e avalia os sistemas que os gerem e controlam.*

- **São retiradas amostras de operações** constantes do orçamento da UE recorrendo a técnicas estatísticas para servirem de base a testes aprofundados efetuados pelos auditores do TCE.
- **As operações da amostra são auditadas ao pormenor**, geralmente no local junto dos destinatários finais (por exemplo, um agricultor, um instituto de investigação, uma empresa fornecedora de produtos ou serviços adjudicados por concurso público), para obter provas diretas de que o facto subjacente «existe», está devidamente registado e cumpre as regras aplicáveis aos pagamentos em questão.
- **Os erros são analisados e classificados** como quantificáveis ou não quantificáveis.
- **O impacto dos erros é calculado** extrapolando os erros quantificáveis sob a forma de uma taxa de erro «mais provável» (taxa de erro estimada).
- A **taxa de erro estimada** é comparada com um limiar de materialidade de 2% para determinar a opinião do TCE.
- **É avaliado um certo número de sistemas de controlo** a fim de determinar a sua eficácia para garantir a legalidade e regularidade das operações que gerem.
- São tidas em consideração **outras informações pertinentes**, como os relatórios anuais de atividades e os relatórios de outros auditores.
- **Todas as constatações são discutidas** com as autoridades nacionais e com a Comissão para garantir a exatidão dos factos.
- **O TCE adota as suas opiniões** com base no trabalho desenvolvido e nos resultados alcançados.

<sup>1</sup> Pagamentos contabilizados como despesas: pagamentos intermédios, pagamentos finais e apuramentos de adiantamentos.

### O Tribunal de Contas Europeu e o seu trabalho

O Tribunal de Contas Europeu — TCE — é a **instituição de auditoria** independente da União Europeia. Estamos sediados no Luxemburgo e empregamos cerca de 900 efetivos, nos serviços de auditoria e administrativos, de todas as nacionalidades da UE. Desde a nossa criação em 1977, concedemos especial atenção à importância da gestão financeira da UE, tendo contribuído para a sua melhoria.

Os relatórios e pareceres de auditoria do TCE são um elemento essencial da **cadeia de prestação de contas da UE**. As nossas realizações são utilizadas para pedir contas — especialmente no âmbito do procedimento de quitação anual — aos responsáveis pela gestão do orçamento da UE, sobretudo a Comissão, mas também as outras instituições e organismos da UE. Os Estados-Membros desempenham igualmente um papel importante na gestão partilhada.

As nossas atribuições principais consistem em:

- realizar **auditorias financeiras e de conformidade**, essencialmente sob a forma da declaração de fiabilidade;
- realizar **auditorias de resultados** de temas selecionados para otimizar o impacto dos nossos trabalhos;
- formular **pareceres** sobre legislação relacionada com a gestão orçamental e outras questões relevantes.

Procuramos gerir os nossos **recursos** de forma a garantir um equilíbrio adequado entre as diferentes atividades que realizamos, contribuindo para alcançar resultados sólidos e uma boa cobertura dos diferentes domínios do orçamento da UE.



### As nossas realizações

Elaboramos:

- o **relatórios anuais** sobre o orçamento da UE e os Fundos Europeus de Desenvolvimento. Os relatórios anuais incluem designadamente as opiniões e os resultados da declaração de fiabilidade (DAS) e são publicados todos os anos em novembro;
- o **relatórios anuais específicos**, que apresentam as opiniões resultantes da auditoria financeira efetuada pelo TCE a cada uma das várias agências e organismos da UE. Serão publicados 53 em 2014;
- o **relatórios especiais** sobre temas de auditoria selecionados, publicados ao longo do ano. Trata-se essencialmente de auditorias de resultados. Serão publicados cerca de 25 em 2014;
- o **pareceres** utilizados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho quando da aprovação de legislação e outras decisões da UE com impacto significativo na gestão financeira. Serão publicados 6 em 2014;
- o **exames panorâmicos** sobre domínios selecionados da política da UE, analisando os desafios mais vastos e as tendências a longo prazo. Serão publicados 2 em 2014;
- o **relatório anual de atividades**, que fornece informações e esclarecimentos sobre as nossas atividades desse ano.

Os nossos trabalhos contribuem para aumentar a sensibilização acerca da gestão financeira da UE e reforçar a sua transparência, dando uma garantia sobre a qualidade dessa gestão e formulando recomendações para a introdução de novas melhorias. Agimos no interesse dos **cidadãos da União Europeia**.

## 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](http://ec.europa.eu/represent_pt.htm)),  
nas delegações em países fora da União Europeia ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm)),  
contactando a rede Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_pt.htm](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](http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm)).

## O Tribunal de Contas Europeu é a instituição independente de auditoria externa da União Europeia — o guardião das finanças da UE

Nos seus relatórios anuais sobre a execução do orçamento da UE e dos Fundos Europeus de Desenvolvimento, o TCE formula uma opinião — ou declaração — sobre a fiabilidade das contas e a legalidade e regularidade das operações subjacentes. O objetivo desta publicação é apresentar uma síntese das principais constatações e conclusões. O texto integral dos relatórios está disponível no sítio Internet do Tribunal e é publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*.



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações

