

Jornal Oficial da União Europeia

C 373



Edição em língua
portuguesa

Comunicações e Informações

58.º ano

10 de novembro de 2015

Índice

IV *Informações*

INFORMAÇÕES ORIUNDAS DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA UNIÃO EUROPEIA

Tribunal de Contas

2015/C 373/01	Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento, relativo ao exercício de 2014, acompanhado das respostas das instituições	1
2015/C 373/02	Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre as atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED), relativo ao exercício de 2014, acompanhado das respostas da Comissão	289

PT

IV

(Informações)

INFORMAÇÕES ORIUNDAS DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA UNIÃO EUROPEIA

TRIBUNAL DE CONTAS



Em conformidade com as disposições dos n.ºs 1 e 4 do artigo 287.º do TFUE, do n.º 1 do artigo 148.º e do n.º 1 do artigo 162.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral da União Europeia e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 e dos artigos 43.º, 48.º e 60.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2008, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 10.º Fundo Europeu de Desenvolvimento, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 567/2014

**o Tribunal de Contas da União Europeia, na sua reunião de 10 de setembro de 2015, adotou os seus
RELATÓRIOS ANUAIS
relativos ao exercício de 2014**

Os relatórios, acompanhados das respostas das instituições às observações do Tribunal, foram enviados às autoridades responsáveis pela quitação e às outras instituições.

Os membros do Tribunal de Contas são:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (presidente), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS e Bettina JAKOBSEN.

RELATÓRIO ANUAL SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

(2015/C 373/01)

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introdução geral	7
Capítulo 1 — Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio	9
Capítulo 2 — Gestão orçamental e financeira	65
Capítulo 3 — Orçamento da União Europeia: obter resultados	83
Capítulo 4 — Receitas	127
Capítulo 5 — «Competitividade para o crescimento e o emprego»	147
Capítulo 6 — «Coesão económica, social e territorial»	165
Capítulo 7 — «Recursos naturais»	213
Capítulo 8 — «Europa global»	261
Capítulo 9 — «Administração»	275

INTRODUÇÃO GERAL

0.1. O Tribunal de Contas Europeu é a instituição estabelecida pelo Tratado para realizar a auditoria das finanças da União Europeia (UE). Enquanto auditor externo da UE, o Tribunal age como guardião independente dos interesses financeiros dos cidadãos da União e contribui para melhorar a sua gestão financeira. Podem obter-se mais informações sobre o trabalho do Tribunal no seu relatório anual de atividades, que está disponível no sítio Internet da instituição (www.eca.europa.eu), juntamente com os relatórios especiais sobre os programas de despesas e as receitas da UE, bem como os pareceres sobre legislação nova ou alterada.

0.2. O presente documento é o 38.º Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento da UE e refere-se ao exercício de 2014. Os fundos europeus de desenvolvimento são tratados num relatório anual separado.

0.3. O orçamento geral da União Europeia é decidido anualmente pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu. O Relatório Anual do Tribunal, juntamente com os seus relatórios especiais, constitui uma base para o procedimento de quitação, através do qual o Parlamento Europeu decide, após recomendação do Conselho, se a Comissão assumiu satisfatoriamente as suas responsabilidades pela execução do orçamento. O Tribunal envia o seu Relatório Anual aos parlamentos nacionais ao mesmo tempo que ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

0.4. O elemento central do Relatório Anual é constituído pela declaração do Tribunal sobre a fiabilidade das contas consolidadas da UE e a legalidade e regularidade das operações (referida no relatório como «regularidade das operações»). O Tribunal completa esta declaração por meio de apreciações específicas relativas a cada domínio principal de atividade da União Europeia.

0.5. Para reforçar a utilidade do presente relatório, a estrutura dos capítulos reflete as rubricas do Quadro Financeiro Plurianual (QFP). Este quadro entrou em vigor em 2014 e tem por objetivo determinar o montante e a distribuição da despesa

da UE até 2020. Esta estrutura deverá permitir que os leitores relacionem mais facilmente as constatações do presente relatório com as informações orçamentais e contabilísticas relevantes.

0.6. Não existem demonstrações financeiras separadas para cada rubrica do QFP, pelo que as conclusões apresentadas nas apreciações específicas não constituem opiniões de auditoria. Em vez disso, estes capítulos apresentam questões significativas específicas de cada rubrica do QFP.

0.7. Este ano, o relatório está organizado do seguinte modo:

- o capítulo 1 apresenta a declaração de fiabilidade e um resumo dos resultados da auditoria do Tribunal à fiabilidade das contas e à regularidade das operações;
- o capítulo 2 apresenta as constatações do Tribunal sobre a gestão orçamental e financeira;
- o capítulo 3 contribui para o objetivo estratégico do Tribunal de melhorar a prestação pública de contas da UE e examina em que medida o quadro de desempenho permite à Comissão acompanhar e orientar os progressos registados relativamente à «Europa 2020»;
- o capítulo 4 apresenta as constatações do Tribunal no domínio das receitas;
- os capítulos 5 a 9 apresentam (para as rubricas 1a, 1b, 2, 4 e 5 do QFP) ⁽¹⁾ os resultados dos testes do Tribunal à regularidade das operações e um exame de sistemas selecionados e relatórios anuais de atividade.

0.8. As respostas da Comissão (ou as das outras instituições e organismos da União Europeia, se for o caso) às observações do Tribunal fazem parte do relatório. Ao apresentar as suas constatações e conclusões, o Tribunal tem em conta as respostas das entidades auditadas. No entanto, enquanto auditor externo, compete-lhe comunicar as suas constatações de auditoria, retirar conclusões a partir das mesmas e, deste modo, fornecer uma avaliação independente e imparcial da fiabilidade das contas e da legalidade e regularidade das operações.

⁽¹⁾ Não é fornecida uma apreciação específica relativa às despesas no âmbito das rubricas 3 («Segurança e cidadania») e 6 («Compensações») do QFP.

CAPÍTULO 1

Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Declaração de fiabilidade do Tribunal enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Relatório do auditor independente	I-XII
Introdução	1.1-1.3
A despesa da UE é um instrumento importante para a concretização dos objetivos políticos	1.1-1.3
Constatações de auditoria relativas ao exercício de 2014	1.4-1.58
As contas não estavam afetadas por distorções materiais	1.4-1.8
Regularidade das operações: os resultados globais da nossa auditoria, embora estáveis, revelam um nível significativo de erros	1.9-1.29
Existem diversos tipos de medidas corretivas com diferentes impactos	1.30-1.44
O relatório de síntese da Comissão confirma o impacto material dos erros nas operações	1.45-1.57
Enviamos casos de suspeita de fraude para o OLAF	1.58
Conclusões	1.59-1.66
 Anexo 1.1 — Abordagem e metodologia da auditoria	
Anexo 1.2 — Seguimento das observações de exercícios anteriores relativas à fiabilidade das contas	
Anexo 1.3 — Extratos das contas consolidadas relativas ao exercício de 2014	
Anexo 1.4 — Nível de erro estimado (erro mais provável): dados históricos sem ajustamentos de 2009 a 2013	
Anexo 1.5 — Frequência dos erros detetados na amostragem de auditoria relativa ao exercício de 2014	

DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE DO TRIBUNAL ENVIADA AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO — RELATÓRIO DO AUDITOR INDEPENDENTE

I. A nossa auditoria incidiu sobre:

- a) as contas consolidadas da União Europeia, que são constituídas pelas demonstrações financeiras consolidadas ⁽¹⁾ e pelos relatórios agregados sobre a execução orçamental ⁽²⁾, relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2014, aprovadas pela Comissão em 23 de julho de 2015;
- b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes a essas contas, em conformidade com o disposto no artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Responsabilidade da gestão

II. Nos termos dos artigos 317.º a 318.º do TFUE e do Regulamento Financeiro, a Comissão é responsável pela elaboração e adequada apresentação das contas consolidadas da União Europeia, baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público, e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes. São igualmente da sua competência a conceção, execução e manutenção de um controlo interno relativo à elaboração e apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros. Cabe em última instância à Comissão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas da União Europeia (artigo 317.º do TFUE).

Responsabilidade do auditor

III. Compete-nos, com base na nossa auditoria, enviar ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como a legalidade e regularidade das operações subjacentes. Efetuámos a nossa auditoria em conformidade com as normas internacionais de auditoria e os códigos deontológicos da IFAC e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI. Essas normas exigem que cumpramos os requisitos éticos e que planeemos e executemos a auditoria de modo a obter uma garantia razoável de que as contas consolidadas da União Europeia estão isentas de distorções materiais e de que as operações subjacentes são legais e regulares.

IV. Uma auditoria implica a execução de procedimentos visando obter provas de auditoria relativas aos montantes e às informações das contas consolidadas, bem como à legalidade e regularidade das operações subjacentes. Os procedimentos selecionados dependem do juízo profissional do auditor, incluindo uma avaliação dos riscos de distorções materiais das contas consolidadas e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico da União Europeia, devidas a fraudes ou erros. Ao efetuar essas avaliações de riscos, é examinado o controlo interno relativo à elaboração e adequada apresentação das contas consolidadas, bem como a legalidade e regularidade das operações subjacentes, a fim de conceber procedimentos de auditoria adequados às circunstâncias, mas não com a finalidade de expressar uma opinião sobre a eficácia do controlo interno. Uma auditoria inclui ainda apreciar se as políticas contabilísticas utilizadas são adequadas e as estimativas contabilísticas efetuadas razoáveis, bem como avaliar a apresentação das contas consolidadas no seu conjunto.

V. No que se refere às receitas, o nosso exame dos recursos próprios calculados com base no imposto sobre o valor acrescentado e no rendimento nacional bruto parte dos agregados macroeconómicos pertinentes em que assenta o respetivo cálculo e avalia os sistemas que a Comissão utiliza para os processar até ao recebimento das contribuições dos Estados-Membros e seu registo nas contas consolidadas. Em relação aos recursos próprios tradicionais, examinamos a contabilidade das autoridades aduaneiras e analisamos os fluxos de direitos até ao recebimento dos montantes pela Comissão e seu registo nas contas.

⁽¹⁾ As demonstrações financeiras consolidadas são constituídas pelo balanço, a demonstração de resultados financeiros, a demonstração dos fluxos de caixa, a demonstração da variação da situação líquida e por uma síntese de políticas contabilísticas significativas e outras notas explicativas (incluindo informações por setores).

⁽²⁾ Os relatórios agregados de execução orçamental incluem os relatórios que agregam a execução orçamental e as notas explicativas.

VI. No que se refere às despesas, examinamos as operações de pagamento quando as despesas foram efetuadas, registadas e aceites. Este exame abrange todas as categorias de pagamentos (incluindo os referentes à aquisição de ativos) salvo os adiantamentos no momento em que são efetuados. Os adiantamentos são examinados quando o destinatário dos fundos é obrigado a apresentar ou apresenta um justificativo da sua devida utilização e o adiantamento é apurado ou passa a ser recuperável.

VII. Consideramos que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para constituírem uma base das nossas opiniões.

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

VIII. Na nossa opinião, as contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2014 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a situação financeira da União nessa data, bem como os resultados das suas operações, fluxos de caixa e variação da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro e as normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

Receitas

Opinião sobre a legalidade e regularidade das receitas subjacentes às contas

IX. Na nossa opinião, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2014 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Pagamentos

Elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas

X. As despesas efetuadas no âmbito das rubricas 1 a 4 ⁽³⁾ do quadro financeiro plurianual estão materialmente afetadas por erros. A nossa estimativa para o provável nível de erro dos pagamentos contabilizados como despesas subjacentes às contas situa-se em 4,4 %. A nossa conclusão é corroborada pela análise da Comissão dos montantes em risco apresentados no relatório de síntese.

Opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas

XI. Na nossa opinião, devido à importância das questões descritas no ponto referente aos elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas, os pagamentos subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2014 estão materialmente afetados por erros.

⁽³⁾ Estas rubricas são analisadas nos capítulos 5 a 8 do presente relatório anual.

Outras informações

XII. O documento de discussão e análise das demonstrações financeiras não está incluído nas demonstrações financeiras. As informações prestadas nesse documento são coerentes com as demonstrações financeiras.

10 de setembro de 2015.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Tribunal de Contas Europeu

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

A despesa da UE é um instrumento importante para a concretização dos objetivos políticos

1.1. A despesa da UE é um instrumento importante para a concretização dos objetivos políticos. Outros instrumentos significativos consistem na aplicação da legislação e na liberdade de circulação de bens, serviços, capitais e pessoas na União. Em média, a despesa da UE representa 1,9 % da despesa total das administrações públicas dos seus Estados-Membros (ver **gráfico 1.1**).

1.2. Nos termos do Tratado, o nosso papel consiste em:

- avaliar se o orçamento da UE é utilizado em conformidade com a legislação e regulamentação aplicáveis;
- emitir uma opinião sobre as contas da União Europeia;
- comunicar informações sobre o exame da economia, eficiência e eficácia⁽⁴⁾ das despesas da UE;
- formular pareceres sobre propostas de legislação com impacto financeiro.

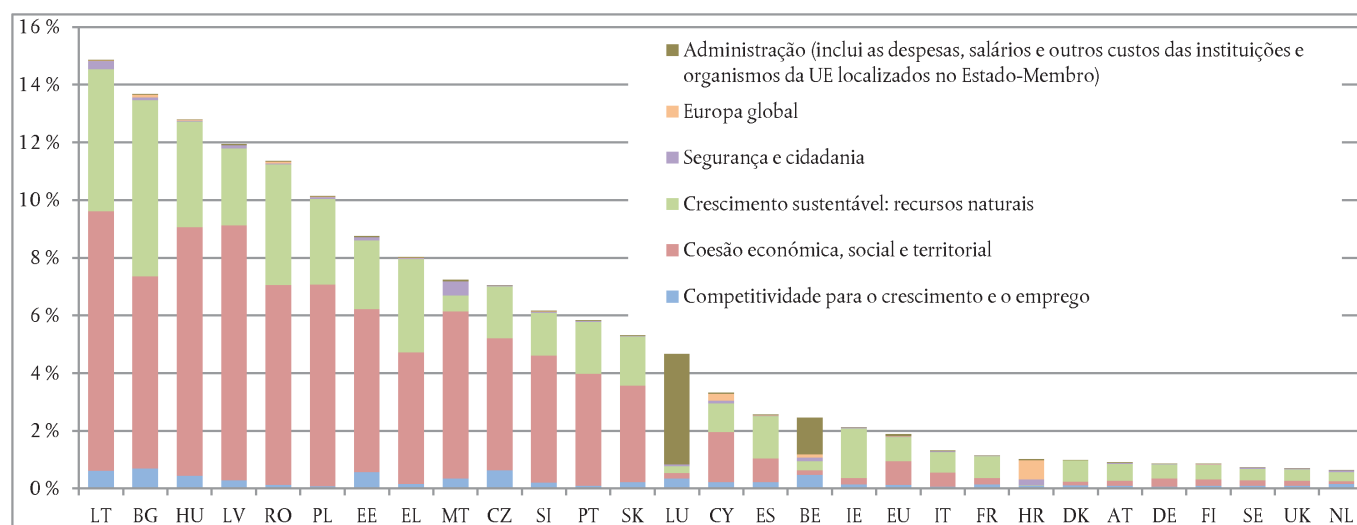
O trabalho que realizamos em apoio da declaração de fiabilidade cumpre o primeiro e o segundo destes objetivos e contribui para identificarmos os riscos que afetam a economia, a eficiência e a eficácia. Constitui um elemento importante para os nossos pareceres relativos a propostas de legislação financeira.

⁽⁴⁾ Princípios definidos no n.º 2 do artigo 30.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1), nos seguintes termos:

«O princípio da economia determina que os meios utilizados pela instituição com vista ao exercício das suas atividades devem ser disponibilizados em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas e ao melhor preço.

O princípio da eficiência visa a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos.

O princípio de eficácia visa a consecução dos objetivos específicos fixados, bem como dos resultados esperados.»

Gráfico 1.1 — Parcela da despesa da União Europeia relativa a 2014 em cada Estado-Membro face à despesa total da administração pública

Fontes:

Despesa da União Europeia: Dados contabilísticos da Comissão Europeia, compilados pelo Tribunal de Contas Europeu.

Despesa total da administração pública dos Estados-Membros: Eurostat — Estatísticas das administrações públicas — Receitas, despesas e principais agregados das administrações públicas — Total das despesas das administrações públicas em 2014 (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>). Ver explicação dos códigos dos países no **anexo 1.5**.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.3. No presente capítulo do Relatório Anual:

- estabelecemos o contexto da nossa declaração de fiabilidade e apresentamos um resumo da metodologia, das constatações e das conclusões de auditoria que lhe estão subjacentes (ver **anexo 1.1**);
- analisamos a natureza dos diferentes riscos envolvidos na despesa da UE;
- apresentamos as medidas tomadas pela Comissão na sequência das nossas observações e recomendações em relatórios anuais anteriores sobre a fiabilidade das contas (ver **anexo 1.2**).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

CONSTATAÇÕES DE AUDITORIA RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2014**As contas não estavam afetadas por distorções materiais**

1.4. As nossas observações incidem sobre as contas consolidadas ⁽⁵⁾ (as «contas») da União Europeia relativas ao exercício de 2014. Recebemo-las juntamente com a declaração do contabilista em 23 de julho de 2015 ⁽⁶⁾. As contas são acompanhadas de um documento de discussão e análise das demonstrações financeiras ⁽⁷⁾. Esta análise não é incluída na nossa opinião de auditoria. No entanto, em conformidade com normas de auditoria, avaliámos a sua coerência relativamente às informações constantes das contas.

1.5. As contas (resumidas no **anexo 1.3**) indicam que, em 31 de dezembro de 2014, o passivo total representava 220,7 mil milhões de euros, comparados com os 162,7 mil milhões de euros do ativo total. O resultado económico de 2014 corresponde a um défice de 11,3 mil milhões de euros (ver também os pontos 2.12 e 2.13).

1.6. A nossa auditoria permitiu constatar que as contas não estavam afetadas por distorções materiais (ver também **anexo 1.2**). As observações sobre a gestão financeira e orçamental dos fundos da UE são feitas no capítulo 2.

⁽⁵⁾ As contas consolidadas incluem:

- a) as demonstrações financeiras consolidadas, que abrangem o balanço (onde são expostos o ativo e o passivo no final do exercício), a demonstração de resultados financeiros (que reconhece as receitas e as despesas do exercício), a demonstração dos fluxos de caixa (que indica como as alterações das contas afetam a caixa e os equivalentes de caixa) e a demonstração da variação da situação líquida, bem como as notas anexas;
- b) os relatórios agregados de execução orçamental, que abrangem as receitas e as despesas do exercício, bem como as notas anexas.

⁽⁶⁾ As contas provisórias, juntamente com a carta de representação do contabilista, foram recebidas em 31 de março de 2015, prazo final de apresentação permitido nos termos do Regulamento Financeiro (ver artigo 147.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012). As contas definitivas foram recebidas oito dias antes do prazo final de apresentação de 31 de julho estipulado no artigo 148.º A versão revista da Comissão do documento de discussão e análise das demonstrações financeiras que as acompanha foi enviada ao Tribunal em 1 de setembro de 2015.

⁽⁷⁾ Ver Orientação sobre Prática Recomendada 2, *Financial Statements Discussion and Analysis* (Discussão e análise das demonstrações financeiras) do Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (CNICSP).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.7. Em 2014, a Comissão procedeu a diversas alterações na apresentação das contas. Estas alterações têm em conta o novo QFP e prosseguem com o reforço da conformidade com as normas internacionais. Verificaram-se melhorias significativas na apresentação de algumas notas às contas ⁽⁸⁾.

Questões que afetam as contas

1.8. As questões que se seguem afetam as contas:

- a) a Comissão fez progressos no que se refere à apresentação da nota 6 às contas (sobre «Proteção do orçamento da UE»), tal como exposto no ponto 1.13 do nosso Relatório Anual relativo ao exercício de 2013 e no ponto 2 do quadro de seguimento deste ano (*anexo 1.2*). A nota apresenta agora informações mais focalizadas. No domínio da coesão, divulga em que medida as correções são feitas antes do registo das despesas, durante a execução e no encerramento. A nota descreve agora (mas nem sempre quantifica) o impacto das medidas corretivas (por exemplo, criação de receitas afetadas, operações de retirada e substituições pelos Estados-Membros, etc.) no orçamento da União Europeia ⁽⁹⁾;
- b) a nota 2.5.2 sobre pré-financiamentos (adiantamentos aos Estados-Membros) indica que a Comissão dispõe de informações limitadas sobre a utilização dos fundos adiantados para os instrumentos financeiros no âmbito da gestão partilhada (3,8 mil milhões de euros) e outros regimes de ajuda (3,6 mil milhões de euros). Esta situação pode ter impacto na sua avaliação no final do exercício. A Comissão pode necessitar de proceder a ajustamentos significativos no encerramento do período de programação de 2007-2013.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.7. A Comissão congratula-se com o reconhecimento pelo Tribunal das melhorias introduzidas. Estas melhorias, tais como as declarações voluntárias no documento «demonstrações financeiras — debate e análise», estão na vanguarda em matéria de informação financeira do setor público, fornecendo os dados financeiros necessários aos utilizadores das contas da UE.

1.8.

- a) a nota 6 contém um resumo dos resultados das medidas corretivas da Comissão (decididas e aplicadas), bem como das suas ações preventivas em 2014. A comunicação anual da Comissão sobre a proteção do orçamento da UE inclui informações mais pormenorizadas sobre esta matéria.

⁽⁸⁾ As melhorias incluem a apresentação consolidada dos ativos e passivos correntes e não correntes, assim como a apresentação simplificada das informações por segmentos.

⁽⁹⁾ A Comissão tenciona refletir as decisões do Tribunal de Justiça Europeu de junho de 2015, que anulam decisões de correção financeira num montante de 457 milhões de euros, na nota 6 que acompanha as contas anuais de 2015. Estas decisões já são tratadas como acontecimentos posteriores à data do balanço que dão lugar a ajustamentos na nota 2.10 «Provisões» (julgamentos do Tribunal de 24 de junho de 2015 nos processos apensos C-549/12 P e C-54/13 P que anulam duas decisões da Comissão num montante de 94 milhões de euros, relativas a programas do FEDER na Alemanha e no processo C-263/13 P, que anulam três decisões da Comissão, num montante de 363 milhões de euros, relativas a programas do FEDER em Espanha). Estas decisões afetaram as despesas efetuadas no âmbito dos programas operacionais de 1994-1999.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Regularidade das operações: os resultados globais da nossa auditoria, embora estáveis, revelam um nível significativo de erros

1.9. Examinámos as receitas e despesas da UE, para avaliar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares aplicáveis. Os resultados da auditoria relativos às receitas são apresentados no capítulo 4 e os relativos às despesas nos capítulos 5 a 9 (ver **quadro 1.1**).

1.10. As receitas estavam isentas de erros materiais (ver ponto 4.26). Nas despesas, continuamos a verificar um nível significativo de erros. O nível de erro estimado relativamente às despesas (após ter em conta as medidas corretivas pertinentes, ver ponto 1.32) ⁽¹⁰⁾ foi de 4,4 %, um nível semelhante ao de 2013 (4,5 %) ⁽¹¹⁾ (ver **quadro 1.1**). As despesas realizadas no âmbito da rubrica 5 do QFP («Administração») estavam isentas de erros materiais (ver ponto 9.15). As despesas relativas a todas as restantes rubricas, abrangendo despesas operacionais, estavam afetadas por um nível significativo de erros (ver pontos 5.32-5.33, 6.76-6.77, 7.72-7.73 e 8.26-8.27).

1.10. A Comissão partilha a avaliação do Tribunal sobre a maior parte dos erros detetados no que se refere às receitas no capítulo 4 e às despesas nos capítulos 5 a 9, e assegurará o devido acompanhamento dos erros, a fim de proteger o orçamento da UE.

Quadro 1.1 — Síntese dos resultados de auditoria relativa ao exercício de 2014 sobre a regularidade das operações

Capítulo do Relatório Anual	Rubrica QFP	Operações auditadas (mil milhões de euros)	Nível de erro estimado para 2014 (%)	Intervalo de confiança (%)		Nível de erro estimado para 2013 (%)
				Limite inferior de erro (LEL)	Limite superior de erro (UEL)	
5. Competitividade	Rubrica 1a	13,0	[6,0]	[3,3]	[8,7]	4,0
6. Coesão	Rubrica 1b	55,7	[12,4]	[8,5]	[17,3]	5,3
7. Recursos naturais	Rubrica 2	57,5	[5,2]	[3,4]	[7,0]	4,4
8. «Europa global»	Rubrica 4	7,4	[2,8]	[1,1]	[4,6]	2,1
9. Administração	Rubrica 5	8,8	[0,5]	[0,1]	[0,9]	1,1

⁽¹⁰⁾ Não é adequado comparar correções sobre pedidos de pagamento feitos «na fonte» que não resultaram em pagamento ou que resultaram na redução do pagamento com o nível de pagamentos finais.

⁽¹¹⁾ O nível estimado de erro que apresentámos no Relatório Anual relativo ao exercício de 2013 foi de 4,7 %. O nível estimado comparável aqui indicado é inferior em 0,2 pontos percentuais, uma vez que atualizámos a nossa quantificação dos erros na adjudicação de contratos públicos (ver pontos 1.13-1.14).

Capítulo do Relatório Anual	Rubrica QFP	Operações auditadas (mil milhões de euros)	Nível de erro estimado para 2014 (%)	Intervalo de confiança (%)		Nível de erro estimado para 2013 (%)
				Limite inferior de erro (LEL)	Limite superior de erro (UEL)	
Outros ⁽¹⁾	Rubricas 3, 6 e outras	2,1	—	—	—	—
Total		75,9	[7,8]	[6,0]	[9,6]	4,5
Receitas		143,9	0	0	0	0

⁽¹⁾ O Tribunal não fornece uma avaliação específica ou capítulo separado para as despesas realizadas no âmbito da rubrica 3 do QFP («Segurança e cidadania») e 6 («Compensações»), nem para outras despesas (instrumentos especiais fora do âmbito do QFP 2014-2020, tais como a Reserva para Ajudas de Emergência, o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, o Fundo de Solidariedade da União Europeia e o Instrumento de Flexibilidade). No entanto, os trabalhos realizados neste domínio contribuem para a conclusão geral do Tribunal sobre as despesas relativas ao exercício de 2014.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.11. Os resultados globais de auditoria têm sido relativamente estáveis a um nível que excede significativamente o nosso limiar de materialidade ao longo dos últimos três anos (ver **gráfico 1.2**).

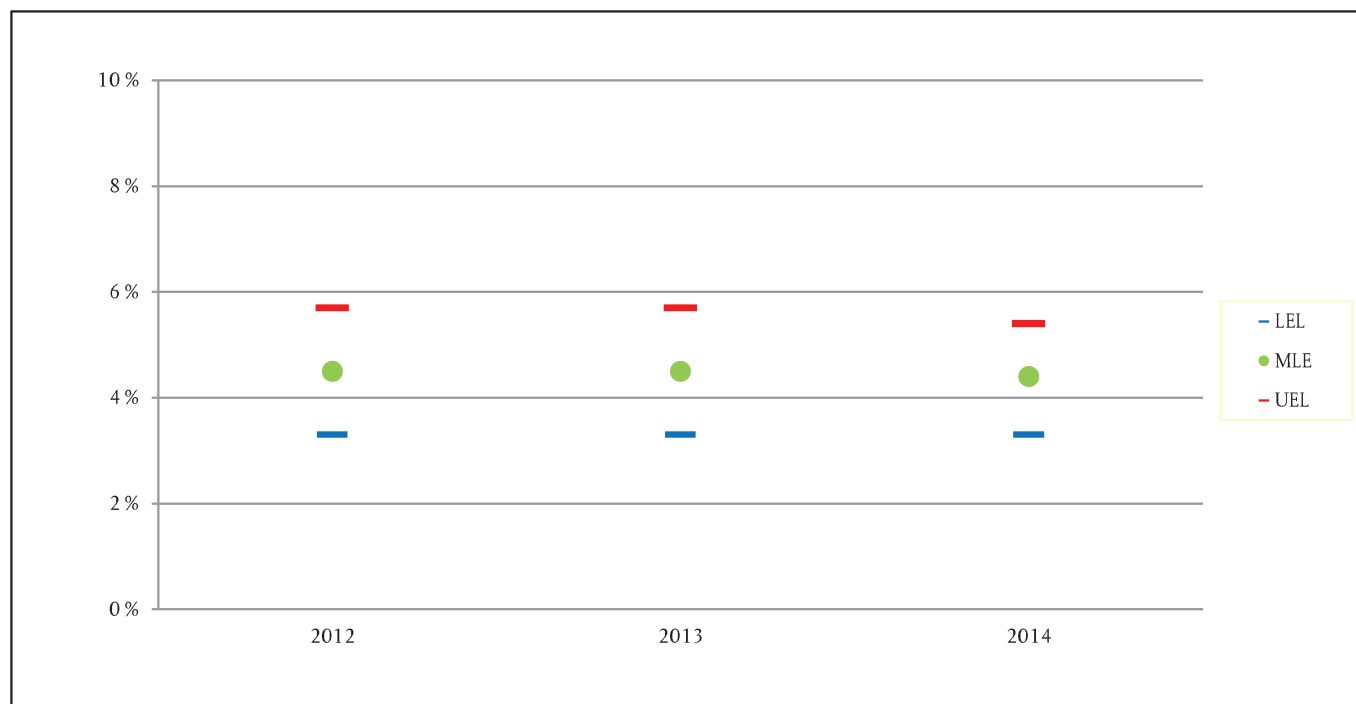
RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.11. A Comissão observa que a taxa de erro comunicada pelo Tribunal é uma estimativa anual que tem em conta as correções das despesas dos projetos que tenham sido detetadas antes do anúncio da auditoria do Tribunal.

A Comissão sublinha que está vinculada pelo Regulamento Financeiro, cujo artigo 32.º, n.º 2, alínea e), determina que o seu sistema de controlo interno deve garantir, nomeadamente, a «gestão adequada dos riscos relativos à legalidade e regularidade das operações subjacentes, tendo em conta o carácter plurianual dos programas e a natureza dos pagamentos em causa».

No relatório de síntese de 2014 [COM(2015) 279 final], a Comissão estimou que o impacto futuro dos mecanismos de correção será de 2,7 mil milhões de euros, o que representa 1,9 % dos pagamentos efetuados pelo orçamento da UE.

A Comissão continuará a exercer o seu papel de supervisão, aplicando correções financeiras e efetuando recuperações a um nível correspondente ao das irregularidades e deficiências identificadas ao longo de todo o período e mesmo após o encerramento dos programas.

Gráfico 1.2 — Nível de erro estimado (nível de erro mais provável) (2012-2014) ⁽¹⁾

⁽¹⁾ O nível de erro estimado para 2012 e 2013 foi ajustado de forma a ter em conta a metodologia atualizada de quantificação dos erros graves na adjudicação de contratos públicos (ver ponto 1.13).

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.12. As despesas da UE são essencialmente constituídas por dois tipos de programas que envolvem diferentes padrões de risco ⁽¹²⁾:

- programas baseados em direitos, em que o pagamento depende do cumprimento de determinadas condições. Estes programas incluem bolsas de estudo e de investigação (capítulo 5), ajudas diretas aos agricultores (capítulo 7), apoio orçamental direto ⁽¹³⁾ (capítulo 8), vencimentos e pensões (capítulo 9);
- regimes de reembolso de despesas, em que a UE reembolsa despesas elegíveis para atividades elegíveis. Estes regimes incluem projetos de investigação (capítulo 5), regimes de investimento no desenvolvimento regional e rural (capítulos 6 e 7), regimes de formação (capítulo 6) e projetos de desenvolvimento (capítulo 8).

⁽¹²⁾ Os pontos 1.20 a 1.22 incluem uma análise mais detalhada destes diferentes riscos.

⁽¹³⁾ Os pagamentos relativos ao apoio orçamental direto contribuem para o orçamento geral de um país ou o seu orçamento para uma política ou objetivo específicos (ver também pontos 8.7 e 8.8).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Atualizámos o nosso método de auditoria...

1.13. Relativamente ao exercício de 2014, atualizámos o nosso método de quantificação das infrações graves às regras aplicáveis à contratação pública, o que resultou numa clarificação da forma como avaliamos o impacto dessas infrações. Em especial, introduzimos um método proporcional para efeitos de cálculo dos erros relativos às alterações de contratos.

1.14. De forma a garantir a comparabilidade dos resultados constantes do presente relatório, ajustámos os dados relativos a 2013 e 2012 no **quadro 1.1**, nos **gráficos 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 e 1.6**, em conformidade com o novo método. As informações históricas não ajustadas sobre o nível de erro estimado comunicadas relativamente ao período de 2009-2013 são fornecidas no **anexo 1.4**. O impacto do ajustamento foi a redução do nível de erro global estimado em 0,2 % em 2013 e 0,3 % em 2012. Este ajustamento não tem impacto nas conclusões apresentadas em ambos os anos. O nível de erro continua a ser claramente significativo.

1.15. Em 2015, ajustaremos o nosso método em matéria de condicionalidade em conformidade com o novo quadro jurídico da política agrícola comum. Apresentaremos observações sobre as informações prestadas pela Comissão em matéria de condicionalidade, mas deixaremos de incluir este elemento nos nossos testes de auditoria. Relativamente a este exercício, detetámos muitos erros de condicionalidade que afetam uma em cada quatro explorações agrícolas visitadas. A sua contribuição para o nível de erro global que estimámos é de 0,2 pontos percentuais (2013: 0,2) ⁽¹⁴⁾ e de 0,6 pontos percentuais para o capítulo dedicado aos «Recursos naturais» (2013: 0,5).

1.13. A Comissão acolhe favoravelmente a nova abordagem do Tribunal em matéria de quantificação das infrações graves às regras aplicáveis à contratação pública.

1.15. A Comissão congratula-se com a alteração da abordagem do Tribunal a partir de 2015. Para 2014, a Comissão reitera o seu ponto de vista de que as infrações em matéria de condicionalidade não afetam as condições de elegibilidade para os pagamentos (ver resposta da Comissão ao ponto 7.7).

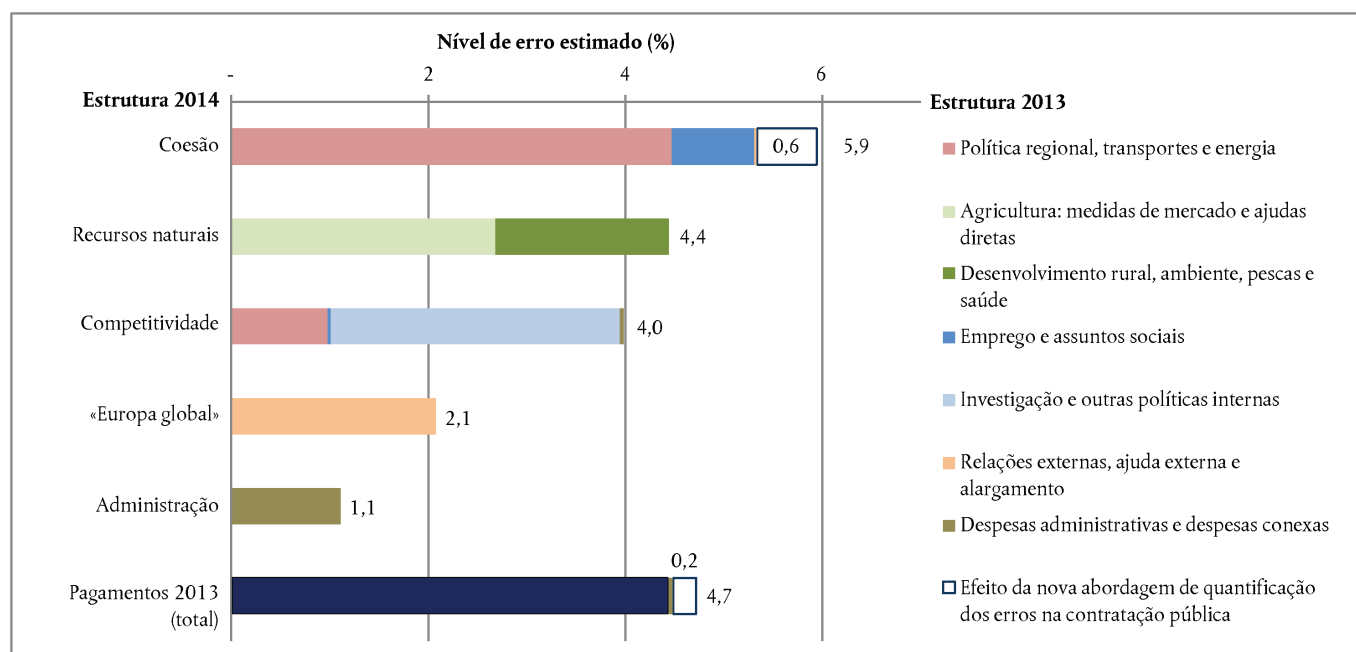
⁽¹⁴⁾ Ver igualmente o ponto 1.21 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

... e a estrutura do nosso relatório anual

1.16. Tal como descrito na introdução geral (pontos 0.5 a 0.7), atualizámos a estrutura dos capítulos do Relatório Anual. Tendo em vista manter a comparabilidade, indicamos em seguida (**gráfico 1.3**) a forma como os resultados da auditoria relativa ao exercício anterior teriam sido apresentados ao abrigo da nova estrutura, tendo em conta o método atualizado de quantificação em matéria de contratação pública (ver pontos 1.13 e 1.14). Estes dados foram utilizados no **quadro 1.1**.

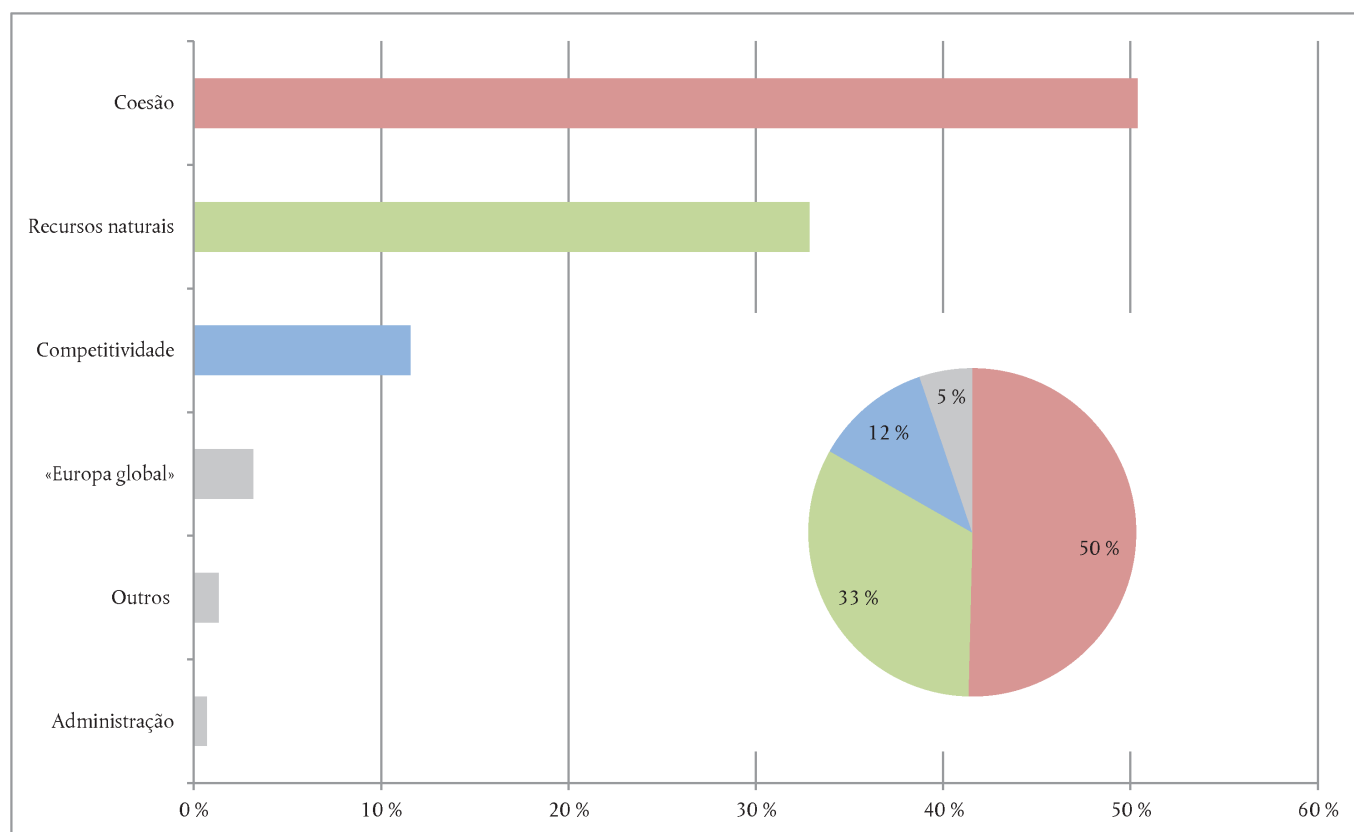
Gráfico 1.3 — Reclassificação dos resultados da auditoria relativa ao exercício de 2013 com base na estrutura do Relatório Anual relativo ao exercício de 2014 e tendo em conta o método atualizado de quantificação dos erros na contratação pública



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, tendo em conta as alterações à estrutura do Relatório Anual e o método atualizado para quantificação das infrações graves às regras aplicáveis à contratação pública.

1.17. Tal como indicado no **gráfico 1.4**, o domínio da coesão foi o que mais contribuiu para o nível de erro que estimámos relativamente ao exercício de 2014, seguido dos «Recursos naturais», da «Competitividade» e da «Europa global». Esta distribuição está em conformidade com as nossas constatações relativas a 2013.

Gráfico 1.4 — Contribuição para o nível de erro global estimado para 2014 por rubrica do QFP



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.18. Os erros de elegibilidade nos regimes de reembolso de despesas predominam nos erros detetados relativamente ao exercício de 2014 (ver também pontos 1.20-1.22, **gráfico 1.5** e **gráfico 1.6**):

- a) relativamente às despesas com reembolsos, o nível de erro estimado é de 5,5 % (2013: 5,6 %). Os erros mais comuns neste domínio são:
- inclusão de custos inelegíveis nas declarações de despesas;
 - projetos, atividades ou beneficiários inelegíveis;
 - infrações graves às regras aplicáveis à contratação pública durante o concurso;
 - infrações graves às regras aplicáveis à contratação pública durante a execução do contrato (ou seja, alterações feitas aos contratos e adjudicação de trabalhos adicionais);

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.18.

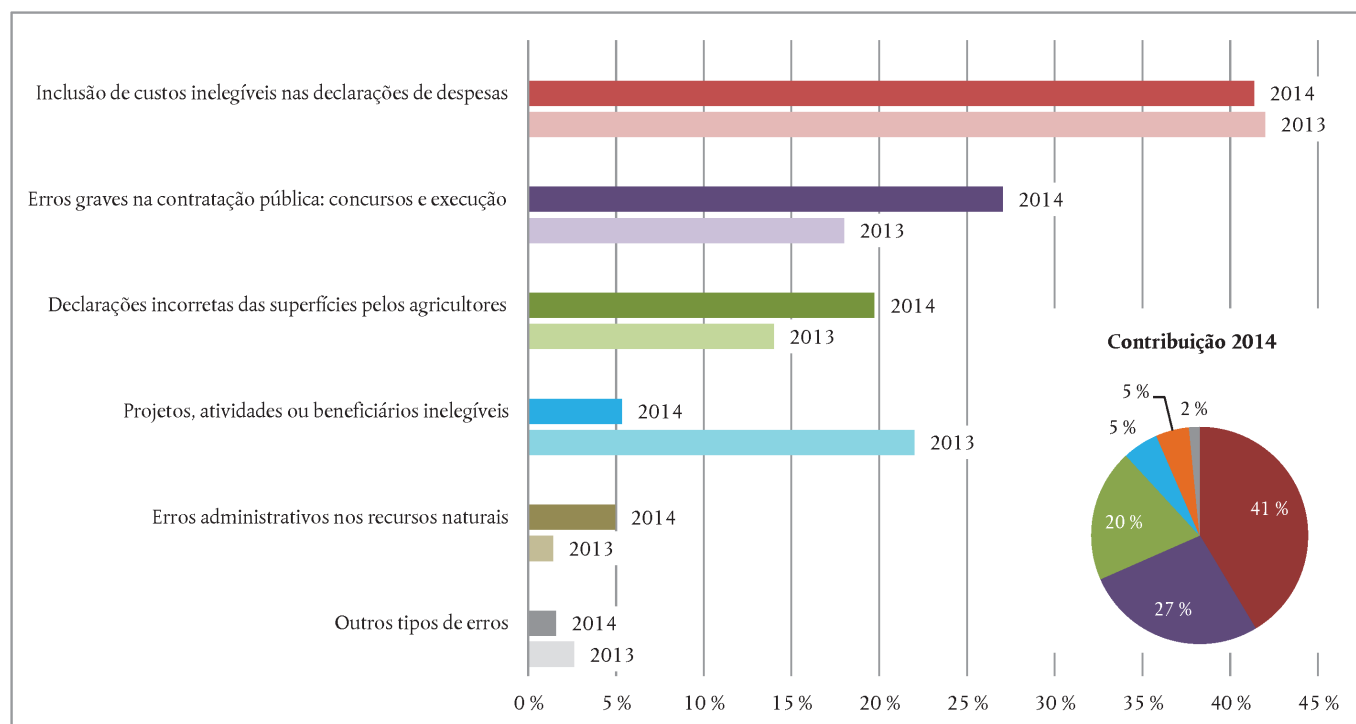
- a) a Comissão também identificou problemas similares durante as suas auditorias. Durante o período de programação 2007-2013 foram enviados esforços consideráveis para identificar as causas profundas dos problemas e aplicar medidas corretivas sempre que necessário.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

b) relativamente aos programas baseados em direitos, o nível de erro estimado é de 2,7 % (2013: 3,0 %). Os erros mais comuns neste domínio são:

- sobredeclarações, pelos agricultores, das superfícies agrícolas;
- erros administrativos que afetam os pagamentos aos agricultores.

Gráfico 1.5 — Contribuição para o nível de erro global estimado por tipo de erro



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

1.19. Os dados relativos a 2013 no **gráfico 1.5** baseiam-se nos mesmos pressupostos dos dados relativos a 2014, ou seja, no método descrito no ponto 1.13.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Existe uma relação forte entre o tipo de despesa e os níveis de erro

1.20. Analisámos a relação entre o tipo de despesa e o risco de erro. Uma característica das despesas da UE é a medida em que o cálculo correto dos pagamentos aos beneficiários do financiamento depende das informações prestadas pelos próprios beneficiários. Trata-se de uma realidade para a maior categoria de despesas relativas a direitos — os subsídios baseados na superfície pagos aos agricultores. Esta questão é especialmente significativa no domínio das atividades de reembolso: os beneficiários devem fornecer informações comprovativas do seu envolvimento numa atividade elegível para apoio e da realização de despesas relativamente às quais têm o direito de ser reembolsados. Esta questão afeta todos os regimes de gestão⁽¹⁵⁾.

1.21. O **gráfico 1.6** baseia-se nos testes de auditoria das despesas da UE ao longo dos últimos dois exercícios⁽¹⁶⁾, realizados para os relatórios anuais relativos ao orçamento geral e aos Fundos Europeus de Desenvolvimento. Os fluxos de pagamentos encontram-se agrupados de acordo com a sua natureza. A dimensão dos círculos no gráfico representa o seu peso na despesa total; a sua posição ao longo da linha dos 45º indica os níveis relativos de erros estimados; a sua cor indica se a despesa se baseia em direitos ou em reembolso.

1.22. Este gráfico incorpora os dois elementos de juízo profissional (avaliação do impacto dos sistemas e dos riscos relacionados com o tipo de operação — ver **anexo 1.1**, ponto 1) e elementos empíricos (medição dos níveis de erro estimados durante um período de dois anos). Tem por objetivo dar resposta às partes interessadas, que solicitavam mais informações sobre os diferentes perfis de risco, e auxiliar a Comissão a tomar medidas nos domínios com níveis de erro persistentemente elevados.

1.20. O sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC) — que inclui o sistema de identificação das parcelas agrícolas (SIPA) — contribui significativamente para evitar erros e reduzir a taxa de erro (ver ponto 7.32).

O SIPA é estabelecido e mantido pelas autoridades nacionais. Os pagamentos aos beneficiários finais só são possíveis após o seu pedido ter sido verificado com base nas informações disponíveis no SIPA.

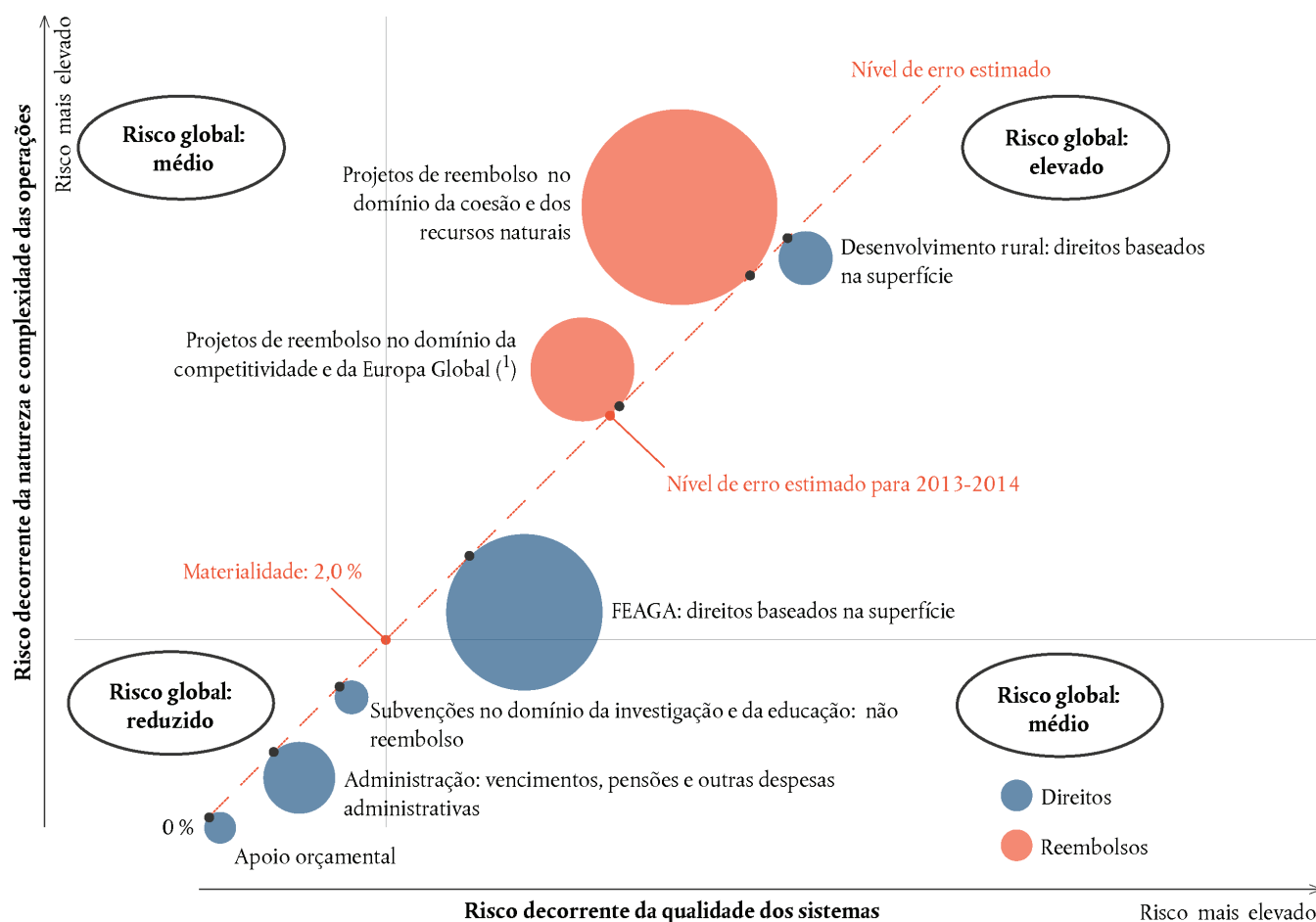
Graças ao SIPA, o nível de erros nos subsídios baseados na superfície é inferior ao de qualquer outro tipo de subvenções no âmbito da gestão partilhada.

A Comissão considera que as caixas 1.2 e 1.3 confirmam este ponto de vista.

⁽¹⁵⁾ Gestão direta (orçamento executado diretamente pela Comissão Europeia), gestão indireta (execução orçamental confiada a países parceiros fora da UE, organizações internacionais, etc.), gestão partilhada (execução orçamental partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros).

⁽¹⁶⁾ Avaliação efetuada de acordo com o mesmo método para os dois exercícios (ver pontos 1.13 e 1.14).

Gráfico 1.6 — Relação entre o tipo de operação, o risco e o nível de erro estimado nas operações da UE (2013-2014)



⁽¹⁾ Os reembolsos relativos à Europa Global incluem projetos com multidoadores que, na prática, têm muitas características das despesas baseadas em direitos e são afetados por níveis de erro inferiores.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os resultados obtidos nos diferentes domínios de despesas indicam padrões de risco distintos

1.23. «Competitividade» (capítulo 5): o nível de erro estimado é de 5,6 %, um aumento em relação aos resultados equivalentes em 2013 (4,0 %) ⁽¹⁷⁾. Uma parte importante das despesas é realizada numa base de reembolso de custos e os erros refletem essencialmente diferentes categorias de despesas não elegíveis (designadamente despesas com pessoal, outros custos diretos e custos indiretos).

1.24. «Coesão» (capítulo 6): o nível de erro estimado é de 5,7 %, um aumento em relação aos resultados equivalentes em 2013 (5,3 %) ⁽¹⁷⁾. Quase todas as despesas neste domínio são realizadas sob a forma de reembolso de custos. As principais causas de erro incluem infrações graves às regras aplicáveis à contratação pública (cerca de metade do nível de erro estimado), seguidas de despesas ilegíveis nas declarações de despesas (mais de um quarto do nível de erro estimado). O incumprimento das regras relativas a auxílios estatais e os projetos ilegíveis perfazem os restantes erros.

1.25. «Recursos naturais» (capítulo 7): o nível de erro estimado é de 3,6 %, uma diminuição em relação aos resultados equivalentes em 2013 (4,4 %) ⁽¹⁷⁾. O Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) representa mais de três quartos da despesa neste domínio e é menos afetado por erros do que o desenvolvimento rural, no qual são há muito tempo detetados elevados níveis de erro, especialmente nas despesas organizadas com base no reembolso de custos. Em termos globais, as sobredeclarações, nos pedidos de pagamento dos agricultores, de superfícies agrícolas ou do número de animais contribuíram para cerca de um terço do nível de erro estimado. Os erros relativos a beneficiários, atividades ou despesas ilegíveis foram o segundo elemento que mais contribuiu (quase um quarto do nível de erro estimado). As infrações à condicionalidade (um sexto) e os erros administrativos (um sexto) constituem os principais elementos remanescentes.

1.23. Ver a resposta da Comissão ao capítulo 5 do relatório anual (pontos 5.6 a 5.17)

1.24. Ver a resposta da Comissão ao capítulo 6 do relatório anual (pontos 6.23 a 6.45 e ponto 6.76).

1.25. A taxa de erro inferior do FEAGA reflete a eficácia do SIGC, nomeadamente do SIPA, quando aplicados corretamente, na prevenção de erros desde o início do processo. A Comissão considera que o SIGC é um sistema sólido para a gestão das despesas da PAC.

Ver igualmente resposta aos pontos 1.15 e 1.20, 7.15 a 7.19 e 7.25 a 7.29.

⁽¹⁷⁾ Este valor comparativo tem em conta a reclassificação das rubricas orçamentais de forma a garantir que os capítulos refletem as rubricas do QFP e a abordagem atualizada dos erros em matéria de contratação. Ver também **gráfico 1.3**.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.26. «Europa global» (capítulo 8): o nível de erro estimado é de 2,7 %, um aumento em relação aos resultados equivalentes em 2013 (2,1 %) ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾. As despesas inelegíveis reembolsadas pela Comissão representam mais de metade do total. Os pagamentos efetuados por trabalhos, serviços ou fornecimentos que não foram realizados representam um quarto do total. O remanescente resulta da falta de documentos comprovativos (cerca de um décimo do nível de erro estimado), do cálculo incorreto das despesas e do incumprimento das regras aplicáveis à contratação.

1.27. «Administração» (capítulo 9): o nível de erro estimado é de 0,5 %, uma diminuição em relação aos resultados equivalentes de 2013 (1,1 %) ⁽¹⁸⁾. A maior parte das despesas neste domínio são constituídas por vencimentos, pensões e subsídios pagos pelas instituições e organismos da UE. Um reduzido número de erros nos subsídios representou quase todos os erros neste domínio, que, no total, não são significativos.

1.28. Tal como explicado na introdução geral, não apresentamos um capítulo separado para as despesas realizadas fora do âmbito das rubricas 1-2 e 4-5 do QFP. As despesas remanescentes, num montante de 2,1 mil milhões de euros (1,5 % das despesas abrangidas pela nossa auditoria) são, por conseguinte, tratadas no presente capítulo ⁽²⁰⁾. Do montante total de 2,1 mil milhões de euros, 0,5 mil milhões de euros representam despesas realizadas por dez agências abrangidas pelos nossos relatórios anuais específicos ou através das mesmas ⁽²¹⁾. Os principais erros identificados neste domínio prendiam-se com o reembolso de despesas inelegíveis (ver caixa 1.1).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.26. Ver a resposta da Comissão ao capítulo 8 do relatório anual (pontos 8.11 a 8.15).

1.27. Ver a resposta da Comissão ao capítulo 9 do relatório anual (pontos 9.13 a 9.17).

⁽¹⁸⁾ Este valor comparativo tem em conta a reclassificação das rubricas orçamentais de forma a garantir que os capítulos refletem as rubricas do QFP e a abordagem atualizada dos erros em matéria de contratação. Ver também **gráfico 1.3**.

⁽¹⁹⁾ A maioria das despesas do capítulo «Relações externas, ajuda externa e alargamento» foi mantida no capítulo equivalente da rubrica do QFP «Europa global» e uma pequena parte foi transferida para o capítulo «Coesão económica, social e territorial». Ver também **gráfico 1.3**.

⁽²⁰⁾ Ver nota de rodapé 1 no **quadro 1.1**.

⁽²¹⁾ Agência Europeia de Reforço da Cooperação Judiciária, Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça, Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças, Agência Europeia para a Segurança dos Alimentos, Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência, Academia Europeia de Polícia, Serviço Europeu de Polícia, Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 1.1 — Exemplo de erros em custos reembolsados para um projeto no âmbito da rubrica 3 do QFP «Segurança e cidadania»

A nossa amostra continha um pagamento efetuado pela Comissão a um beneficiário que agia na qualidade de coordenador num projeto de colaboração no âmbito do Programa Direitos Fundamentais e Cidadania.

O beneficiário, um organismo público, destacou dois funcionários do quadro de pessoal (funcionários públicos) a meio tempo para o projeto e cobrou uma parte dos seus salários na declaração de despesas do projeto. O pessoal destacado deve representar despesas adicionais, o que só pode ser justificado se as despesas ocorrerem efetivamente, mediante a contratação de mais pessoal para substituir os funcionários públicos nas suas atividades habituais. Tendo em conta que o beneficiário não procedeu à substituição dos funcionários públicos, estas despesas são inelegíveis.

No total, as despesas inelegíveis declaradas pelo beneficiário ascenderam a 58 000 euros das despesas totais declaradas, no montante de 237 000 euros.

Detetámos despesas inelegíveis reembolsadas pela Comissão em 8 dos 25 projetos da amostra relativa à rubrica 3 do QFP.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 1.1 — Exemplo de erros em custos reembolsados para um projeto no âmbito da rubrica 3 «Segurança e cidadania» do QFP

A Comissão conhecia bem as dificuldades com que os organismos públicos se deparam para respeitar as regras de elegibilidade aplicáveis às despesas de pessoal dos organismos públicos (contratação de outra categoria de pessoal para substituir o funcionário nas suas atividades habituais). Foi por este motivo que, a partir de 2011, a Comissão alterou as regras de elegibilidade aplicáveis ao pessoal dos organismos públicos, recorrendo à flexibilidade prevista a este respeito pelas normas de execução do Regulamento Financeiro. Por conseguinte, os custos não elegíveis detetados pelo Tribunal na referida subvenção (custos de pessoal com funcionários de organismos públicos que não procedem à sua substituição) seriam atualmente considerados elegíveis.

1.29. O nível de erro estimado relativamente à gestão partilhada ascende, no seu todo, a 4,6 % (2013: 4,9 %) ⁽²²⁾ e o relativo a todas as outras formas de despesas operacionais ⁽²³⁾ a 4,6 % (2013: 3,7 %) ⁽²²⁾. O nível de erro estimado para as despesas administrativas é de 0,5 % (2013: 1,0 %) ⁽²²⁾.

⁽²²⁾ Este comparador tem em conta a abordagem atualizada em matéria de erros de contratação. Ver também pontos 1.13 e 1.14.

⁽²³⁾ Essencialmente despesas abrangidas pelos capítulos 7 e 8, mas incluindo também parte das despesas cobertas pelos capítulos 5 e 6. O erro extrapolado das despesas efetuadas em regime de gestão partilhada baseia-se no exame de 687 operações (retiradas de uma população de 113 mil milhões de euros) e a extrapolação relativa a outras formas de despesas operacionais baseia-se no exame de 497 operações (retiradas de uma população de 23 mil milhões de euros).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Existem diversos tipos de medidas corretivas com diferentes impactos

1.30. O exame que realizámos em matéria de «erros e correções» pretende clarificar os complexos mecanismos de adoção e registo de medidas corretivas, assim como explicar as diferentes formas através das quais estes mecanismos podem ter impacto nos nossos trabalhos de auditoria. Em alguns domínios de despesa, a Comissão passará a dispor de novos instrumentos, quando as despesas relativas ao novo período de programação tiverem início.

Medidas corretivas

1.31. Procuramos ter em conta as medidas corretivas aplicadas pelos Estados-Membros e pela Comissão, quando as mesmas são executadas antes do pagamento ou do nosso exame. Temos igualmente em consideração as correções realizadas após a notificação da nossa auditoria, mas não podemos reduzir a estimativa de erro quando a própria auditoria estimula medidas corretivas⁽²⁴⁾. Verificámos a aplicação destas correções (que incluem recuperações junto dos beneficiários e correções ao nível do projeto) e ajustámos a quantificação do erro, sempre que adequado. No entanto, o impacto das medidas corretivas varia significativamente consoante os diferentes domínios de despesa e as diferentes medidas corretivas.

1.32. Relativamente a 24 operações da amostra relativa ao exercício de 2014, a Comissão e as autoridades dos Estados-Membros aplicaram medidas corretivas que afetaram diretamente as operações em causa e foram relevantes para os nossos cálculos. Estas medidas corretivas reduziram o nível de erro que estimámos em 1,1 pontos percentuais (2013: 1,6 pontos percentuais), o equivalente a cerca de 1,6 mil milhões de euros. As alterações registadas no número de operações afetadas e no impacto no nível de erro estimado não significam que a medida corretiva se tenha tornado mais ou menos eficaz: uma vez que estas medidas se aplicam a uma parcela relativamente reduzida da nossa amostra, são de prever flutuações de ano para ano.

1.30. A Comissão considera que a taxa de erro representativa anual do Tribunal deve ser vista no contexto da capacidade de correção da Comissão, que é apresentada nos diferentes relatórios anuais de atividades e no relatório de síntese. O Regulamento Financeiro requer que se tenham em devida consideração os riscos relativos à legalidade e regularidade das operações subjacentes, tendo em conta o caráter plurianual dos sistemas de controlo e a natureza dos pagamentos em causa.

1.31. Resposta comum aos pontos 1.31 e 1.32:

No relatório de síntese de 2014 [COM(2015) 279 final], a Comissão estimou que o impacto futuro dos mecanismos de correção será de 2,7 mil milhões de euros, o que representa 1,9 % dos pagamentos efetuados pelo orçamento da UE.

O quadro 1 do relatório de síntese inclui uma discriminação dos dados por domínio de intervenção.

A Comissão sublinha que todos os tipos de correções financeiras e recuperações excluem as despesas efetuadas em violação do direito (ilegais) do reembolso pelo orçamento da UE (ver nota 6 às contas).

⁽²⁴⁾ Ver pontos 1.19-1.37 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Existe uma vasta gama de medidas corretivas

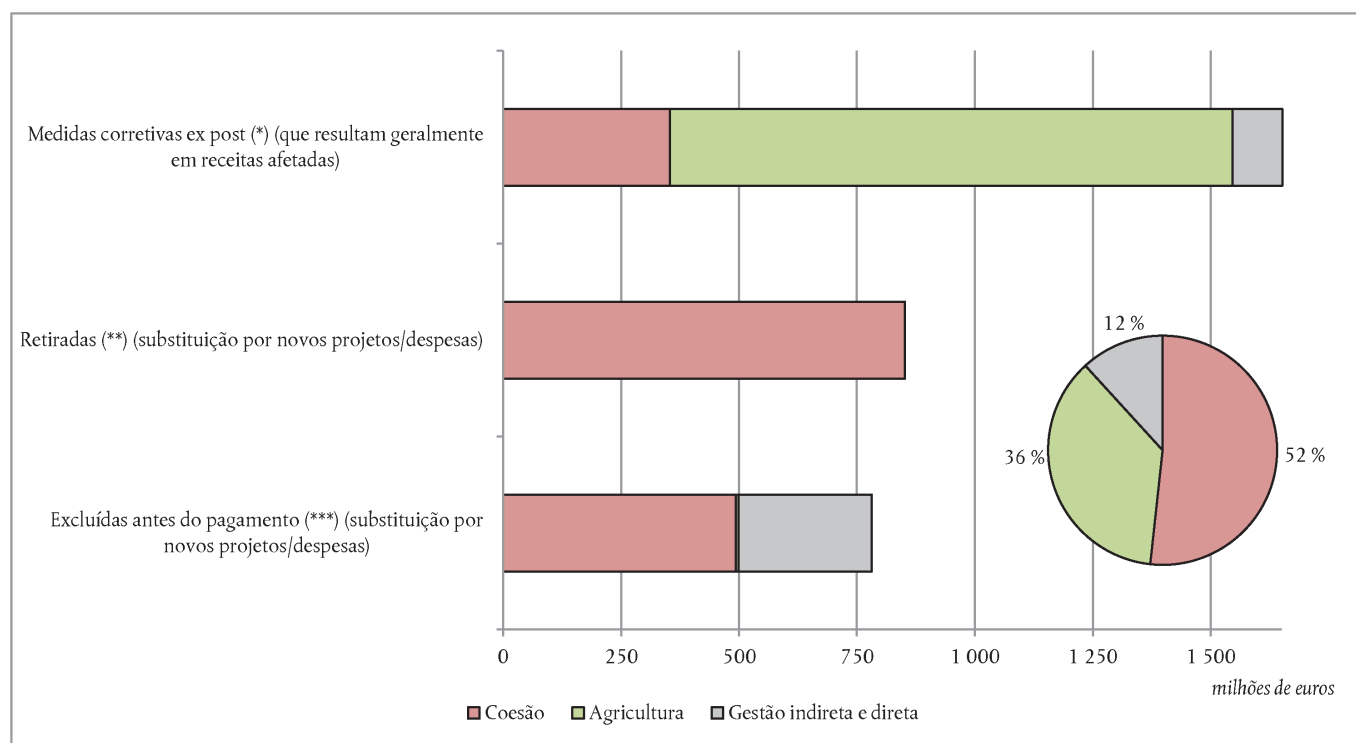
1.33. A Comissão utiliza os termos «correção financeira» e «recuperações» para descrever uma vasta gama de medidas corretivas que se aplicam tanto antes como depois de realizar (ou reembolsar) as despesas.

1.34. A Nota 6.2.2 às contas apresenta um total de medidas corretivas aplicadas em 2014 num montante de 3 285 milhões de euros. No **gráfico 1.7** apresentamos a nossa classificação dos montantes das correções realizadas em diferentes fases do ciclo de despesas. Um quarto do total das medidas corretivas aplicadas em 2014 diz respeito a correções e a recuperações «na fonte» (antes de a Comissão ter efetuado o respetivo pagamento)⁽²⁵⁾. Um outro quarto diz respeito à retirada e substituição de projetos de coesão (tanto durante a sua execução como no encerramento dos programas operacionais).

1.33. A Comissão considera que os termos «correções financeiras» e «recuperações» são utilizados em conformidade com o quadro jurídico definido no Regulamento Financeiro e na respetiva legislação setorial. Na nota 6 das contas anuais da UE e na comunicação sobre a proteção do orçamento da UE é possível encontrar informações mais pormenorizadas sobre os diferentes mecanismos preventivos e corretivos previstos na legislação aplicável.

⁽²⁵⁾ Relativamente ao FEDER e ao Fundo de Coesão, as correções «na fonte» indicadas como tendo sido aplicadas em 2014 representam 430 milhões de euros, dos quais 75 % já tinham sido executados em exercícios anteriores.

Gráfico 1.7 — Classificação das medidas corretivas executadas em 2014



(*) Decisões da Comissão (essencialmente decisões relativas a conformidade no domínio da agricultura), correções no momento do encerramento que resultam em anulações de autorizações e recuperações junto dos beneficiários.

(**) Redução das despesas reembolsadas e apresentação de novos projetos/despesas durante a execução dos programas e no encerramento.

(***) Correções antes do pagamento na gestão partilhada, montantes não elegíveis e notas de crédito na gestão direta e indireta (registados como «recuperações» na Nota 6).

Fonte: Nota 6 às contas consolidadas da UE relativas a 2014 e dados subjacentes. No domínio da coesão, a classificação dos montantes como «declarações não pagas» e «retiradas» baseia-se numa análise de correções significativas durante o período analisado.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.35. A medida corretiva analisada na presente secção do relatório anual abrange igualmente o trabalho das autoridades dos Estados-Membros e as recuperações, tanto pelas autoridades nacionais como pela Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Uma parte significativa do impacto das medidas corretivas já existe quando as despesas são aceites pela Comissão

1.36. Todos os regulamentos setoriais aplicáveis em matéria de gestão partilhada estabelecem regras sobre os controlos de primeiro nível ou as reduções dos montantes declarados pelos beneficiários finais que as autoridades nacionais realizam antes da certificação de qualquer despesa. Por vezes, as autoridades nacionais também acordam em reduzir ou eliminar algumas despesas continuadas das declarações por causa dos erros com impacto a longo prazo (tais como pagamentos continuados ao abrigo de um contrato afetado por um erro de contratação pública). Tais ajustamentos podem ter um impacto identificável no nível de reembolso solicitado para projetos individuais, ou no subsídio pago a agricultores individuais, permitindo que a correção diminua o nível de erro que estimámos.

1.37. Na gestão direta e indireta, as «recuperações» registadas pela Comissão incluem deduções de montantes inelegíveis de pedidos de pagamento anteriores à autorização de pagamento. A elegibilidade dos montantes é estabelecida na sequência de controlos documentais da documentação disponível ou baseada nos resultados dos controlos efetuados (ver também **gráfico 1.7**). Estes permitem igualmente que reduzamos o nível de erro estimado.

As decisões de conformidade resultam em receitas afetadas que financiam as despesas agrícolas

1.38. As decisões de conformidade («correções financeiras» na agricultura) são muitas vezes realizadas na base de uma taxa fixa. De um modo geral, dizem mais respeito a insuficiências dos sistemas do que a erros detetados ao nível dos beneficiários finais. Raramente resultam em recuperações junto dos agricultores em causa. Estas medidas corretivas são um incentivo para que os Estados-Membros melhorem os seus sistemas de gestão e de controlo. Contribuem para a legalidade e regularidade das operações ao nível dos beneficiários finais, quando resultam em melhorias contínuas nas declarações aceites pelos organismos pagadores (ver caixa 1.2 e caixa 1.3).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.37. Os serviços da Comissão também efetuam recuperações «na fonte», deduzindo as despesas inelegíveis (identificadas nas declarações de despesas anteriores ou atuais) aos pagamentos efetuados.

1.38. As correções financeiras aplicadas pela Comissão às despesas agrícolas têm por objetivo proteger o orçamento da UE e são impostas aos Estados-Membros.

Não resultam diretamente em recuperações junto dos agricultores porque a Comissão não paga diretamente aos beneficiários finais, mas reembolsa os pagamentos dos Estados-Membros aos agricultores. No entanto, nos casos em que os pagamentos irregulares possam ser identificados em resultado dos procedimentos de apuramento da conformidade, a Comissão espera que os Estados-Membros lhes deem seguimento através de ações de recuperação junto dos beneficiários. Ver resposta à caixa 1.3.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.39. Os organismos pagadores aplicam as decisões de conformidade reduzindo os futuros pedidos de reembolso para pagamentos realizados pela Comissão aos agricultores. A Comissão regista o montante total pago aos agricultores como despesa (ou seja, a correção não reduz o montante dos pagamentos registados). Em vez disso, as contas registam a diferença entre os pagamentos efetuados aos agricultores e os montantes reembolsados aos organismos pagadores como receitas afetadas, disponíveis para o financiamento de despesas agrícolas ⁽²⁶⁾.

Mais de dois terços das «correções financeiras» registadas no domínio da coesão em 2014 correspondem à substituição por novas despesas...

1.40. No domínio da coesão, mais de dois terços do total registado de «correções financeiras» equivalem a casos em que as autoridades nos Estados-Membros retiram as despesas declaradas, substituindo-as por novas despesas. Em alguns casos de «retirada» não é identificada a retirada de projetos específicos. Em vez disso, os Estados-Membros declaram projetos adicionais e recebem assim, na realidade, uma taxa de cofinanciamento inferior. As retiradas apenas são eficazes enquanto medida corretiva, estando as despesas de substituição isentas de erros materiais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.40. A Comissão considera que todas as correções financeiras, incluindo as que permitem aos Estados-Membros introduzir novos projetos e novas despesas para reutilizar os montantes corrigidos, protegem o orçamento da UE contra despesas efetuadas em violação do direito e têm um efeito de incentivo para os Estados-Membros procederem à recuperação junto dos beneficiários (contribuindo assim para a melhoria dos sistemas de gestão e de controlo). No entanto, o efeito dissuasor das correções financeiras líquidas, em que os Estados-Membros não podem voltar a utilizar os montantes corrigidos e recuperados, perdendo portanto os fundos, é certamente mais elevado.

⁽²⁶⁾ Por exemplo, se um organismo pagador agrícola estiver sujeito a uma correção financeira de 5 % e efetuar pagamentos a agricultores de 100 milhões de euros, será reembolsado num montante de 95 milhões de euros pela Comissão, que por sua vez regista uma despesa de 100 milhões de euros, equilibrado por uma receita afetada de 5 milhões de euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

... sendo as correções líquidas menos comuns

1.41. Quando a substituição não é possível, as correções resultam numa perda de fundos da UE para os Estados-Membros envolvidos⁽²⁷⁾. Esta situação pode ocorrer quando os Estados-Membros são incapazes de apresentar despesas elegíveis suficientes e quando a substituição já não é possível⁽²⁸⁾ ou permitida⁽²⁹⁾, o que é relativamente pouco frequente. A Comissão espera que as alterações legislativas tornarão as correções líquidas mais comuns no futuro.

1.41. Seguindo o exemplo da superfície agrícola, o legislador decidiu que um mecanismo de correções financeiras líquidas semelhante deve ser aplicado no quadro da política de coesão para o período de programação de 2014-2020. Introduce-se assim um incentivo adicional para os Estados-Membros evitarem, detetarem e corrigir deficiências graves nos sistemas de gestão e de controlo antes de apresentarem as contas anuais à Comissão. Caso contrário, se a Comissão ou o Tribunal ainda detetarem deficiências graves após a apresentação das contas anuais, a Comissão deve aplicar uma correção líquida a nas condições fixadas nos regulamentos relevantes, o que significa uma perda de fundos para o Estado-Membro.

Além disso, a Comissão considera que, no âmbito da gestão partilhada, todas as correções financeiras e recuperações têm um impacto negativo nos orçamentos nacionais, independentemente da respetiva modalidade de execução. A fim de não perder o financiamento da UE, o Estado-Membro tem de substituir as despesas não elegíveis por outras operações elegíveis.

Isto significa que o Estado-Membro tem de suportar, com base nos seus recursos próprios (provenientes do orçamento nacional), as consequências financeiras da perda do cofinanciamento pela UE das despesas consideradas não elegíveis, salvo se recuperar os montantes junto dos diferentes beneficiários.

⁽²⁷⁾ Tanto através de uma redução dos pagamentos como sob a forma de devolução do dinheiro ao orçamento da UE. A última situação resulta em receitas afetadas (ver **gráfico 2.2**).

⁽²⁸⁾ Após o encerramento dos programas.

⁽²⁹⁾ Em caso de desacordo entre os Estados-Membros e a Comissão (ver alínea b) do ponto 1.25 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2012).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão e os Estados-Membros utilizaram todas estas formas de medidas corretivas em 2014

1.42. As caixas 1.2 a 1.4 ilustram diferentes tipos e impactos de medidas corretivas.

Caixa 1.2 — Exemplo de melhorias nos sistemas de gestão e de controlo — Grécia: saneamento do Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (SIPA)

A Comissão tomou medidas para insistir na melhoria do Sistema de Identificação de Parcelas Agrícolas (SIPA), utilizado como base para os pagamentos aos agricultores, tais como o Regime de Pagamento Único (RPU — o principal regime individual de despesas da UE). Este processo decorreu em diversas etapas e o seu impacto foi a redução das pastagens permanentes «elegíveis» do SIPA grego de 3,6 milhões de hectares em 2012 para 1,5 milhões de hectares em outubro de 2014. As declarações irregulares de «pastagens permanentes», não elegíveis para efeitos de apoio da UE foram, ao longo de vários anos, um fator fundamental para o nível de erro que estimávamos no domínio dos «Recursos naturais».

Tivemos em conta o impacto das correções que afetam os pagamentos individuais aos beneficiários finais constantes da amostra, tanto no que se refere ao FEAGA como ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader). Um outro impacto consistiu na recusa, pelo organismo pagador, de diversas declarações inelegíveis, retirando essas declarações das despesas com base nas quais constituímos a nossa amostra.

Caixa 1.2 — Exemplo de melhoria dos sistemas de gestão e de controlo — Grécia: saneamento do Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (SIPA)

Outros exemplos do impacto positivo dos planos de ação são indicados pelo Tribunal no capítulo 7. Os planos de ação são aplicados sempre que tal se considere necessário e a Comissão acompanha atentamente a sua aplicação e apresenta informações sobre as medidas corretivas adotadas no relatório anual de atividades da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural.

O SIPA impede os beneficiários de declararem terrenos que não existem ou não cumprem as condições de elegibilidade, ou que já tenham sido declarados por outro beneficiário. Quando corretamente aplicado, é um instrumento muito eficaz para reduzir os erros. Abrange 75 % das despesas da PAC. As taxas de erro relativas aos pagamentos por superfície são inferiores às de outras medidas, como indicado no relatório anual de atividades de 2014 da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 1.3 — Exemplos de correções resultantes dos procedimentos de apuramento da conformidade⁽³⁰⁾ — Decisão de Conformidade 47 e o seu impacto para os agricultores franceses

Em 2014, França aceitou uma correção de 1,1 mil milhões de euros (984 milhões de euros relativos ao FEAGA e 94 milhões de euros relativos ao Feader)⁽³¹⁾. As autoridades nacionais anunciaram que essa correção não teria impacto para os agricultores e que o montante seria reposto pelo orçamento nacional. Em relatórios anuais anteriores, salientámos que tais práticas não constituem um incentivo para que os beneficiários eliminem os erros⁽³²⁾.

As principais razões subjacentes à correção foram as insuficiências no SIPA-SIG (695 milhões de euros) e a ultrapassagem do limite dos direitos, que resultou no pagamento excessivo aos agricultores (141 milhões de euros). Um elemento menos significativo abrangeu as infrações à obrigação de condicionalidade que consiste na notificação atempada da movimentação de animais (123 milhões de euros). Todas estas situações dizem respeito a pagamentos efetuados entre 2009 e 2013. Não foram realizadas correções relativas a 2014 e as infrações ao limite dos direitos e superfícies inelégíveis registadas no SIPA em França contribuem em 0,3 pontos percentuais para o nível de erro que estimámos no domínio dos «Recursos naturais» para este exercício.

Caixa 1.4 — Exemplo de correções que resultaram em despesas suplementares: FSE na Roménia

Nos nossos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2012 e 2013, referimos as medidas corretivas na Roménia. Em 2013, conseguimos reduzir o nível de erro estimado em alguns projetos do Fundo Social Europeu (FSE) na Roménia porque as autoridades nacionais tinham identificado o impacto ao nível do projeto. Esta situação manteve-se em 2014. Continuam a verificar-se erros em alguns projetos que examinámos relativamente a problemas não abrangidos pelas correções. No seu Relatório Anual de Atividades relativo ao exercício de 2014, a Direção-Geral para o Emprego, os Assuntos Sociais e a Inclusão (DG EMPL) afirma continuar a seguir a execução do plano de ação acordado. As correções financeiras efetuadas não significam necessariamente que a Roménia irá receber menos financiamento da UE, uma vez que os Estados-Membros têm a possibilidade de declarar um montante superior de despesas⁽³³⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 1.3 — Exemplos de correções resultantes dos procedimentos de apuramento da conformidade — Decisão de Conformidade 47 e o seu impacto sobre os agricultores franceses

No âmbito da gestão partilhada, os Estados-Membros são responsáveis por assegurar que os sistemas de controlo funcionam corretamente. A correção financeira de 1,1 mil milhões de euros será reembolsada ao orçamento da UE em três prestações anuais (em 2015, 2016 e 2017).

A Comissão gostaria de sublinhar que, tendo em conta a natureza do procedimento de apuramento da conformidade, que se aplica a posteriori, depois do apuramento das contas anuais e após uma fase contraditória que permite ao Estado-Membro em causa apresentar os seus argumentos e cálculos, é muito raro que uma correção financeira possa ser adotada logo no ano seguinte ao das despesas em causa. Está em curso um procedimento de apuramento da conformidade para proteger o orçamento da UE de 2014.

⁽³⁰⁾ Um procedimento plurianual que permite a recuperação de montantes pagos aos Estados-Membros, se esses pagamentos tiverem sido feitos em violação nas regras da UE ou se existirem insuficiências nos sistemas de gestão e de controlo do Estado-Membro. Ver também ponto 7.59.

⁽³¹⁾ França interpôs um recurso junto do Tribunal de Justiça da União Europeia contra a decisão de imposição da correção financeira.

⁽³²⁾ Ver pontos 1.26 e 1.32 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2012.

⁽³³⁾ Esta possibilidade reduziria eficazmente a taxa de cofinanciamento da UE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os relatórios da Comissão sobre as medidas corretivas nem sempre quantificam o seu impacto variável...

1.43. A nota 6 anexa às contas representa, em grande medida, uma divulgação voluntária de informações que não são exigidas pelas normas contabilísticas. Uma parte significativa destas informações não é retirada de sistemas contabilísticos. A nota descreve mas nem sempre quantifica o impacto variável dos diferentes ajustamentos corretivos no orçamento da União Europeia.

... e mais melhorias permitiriam uma análise mais consistente

1.44. A capacidade da Comissão para melhorar a qualidade das despesas não é apenas uma função dos montantes envolvidos mas sim do seu impacto. Uma avaliação rigorosa do impacto das medidas corretivas exige melhores informações sobre o tipo de erro corrigido e a forma como as correções foram feitas ⁽³⁴⁾. Quando as direções-gerais da Comissão avaliam o impacto das suas medidas corretivas, procedem aos ajustamentos necessários dos dados retirados da Nota 6 (ver ponto 1.55).

O relatório de síntese da Comissão confirma o impacto material dos erros nas operações

1.45. Cada Direção-Geral da Comissão elabora um Relatório Anual de Atividades, que inclui:

- a descrição da realização dos principais objetivos das políticas (analisada no capítulo 3);
- um relatório de gestão do diretor-geral dirigido ao Colégio de Comissários;
- uma declaração na qual o diretor-geral garante que o relatório apresenta corretamente as informações financeiras e que as operações sob a sua responsabilidade são legais e regulares.

1.43. O legislador facultou à Comissão o instrumento das correções financeiras, a fim de garantir que as despesas realizadas em violação do direito não são financiadas pelo orçamento da UE. Estas correções financeiras estão essencialmente relacionadas com as deficiências dos sistemas que provocam um risco de erro. Compete aos Estados-Membros, e não à Comissão, identificar e recuperar os pagamentos irregulares junto dos beneficiários. Caso não o façam, os fundos da UE são substituídos por fundos nacionais, uma vez que os orçamentos nacionais têm de suportar o prejuízo resultante das correções financeiras.

1.44. Um certo número de serviços ajustam devidamente os valores relativos à proteção do orçamento da UE e incluem-nos na nota 6, a fim de fornecer uma estimativa das correções futuras tendo em conta as suas circunstâncias específicas.

⁽³⁴⁾ Ver pontos 1.13-1.15 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.46. O relatório de síntese resume estas informações e inclui uma declaração de acordo segundo a qual, com a adoção desse relatório, a Comissão assume inteira responsabilidade política pela gestão do orçamento da União Europeia.

1.47. A presente secção expõe os resultados da análise que realizámos dos relatórios anuais de atividades das direções-gerais e do relatório de síntese da Comissão ⁽³⁵⁾. Centra-se na coerência e na adequação das estimativas da Comissão no que se refere:

- ao nível de erro existente quando a Comissão reembolsa as despesas ou liquida as suas próprias despesas (a Comissão designa-o por «montante em risco»);
- à medida em que os erros são sujeitos a correções posteriores (a Comissão designa-a por «capacidade correctiva» ou «correções futuras estimadas» ⁽³⁶⁾).

Os diretores-gerais elaboram um relatório anual sobre a regularidade

1.48. Quando não podem dar garantias sobre um segmento significativo de despesas, os Diretores-Gerais formulam uma reserva (ver caixa 1.5), devendo fazê-lo quando:

- ocorre um acontecimento que tenha graves implicações para a reputação da Comissão;
- o impacto dos níveis de erro estimados, líquido das correções financeiras e recuperações já efetuadas, continua a ser significativo.

⁽³⁵⁾ O relatório de síntese e os relatórios anuais de atividades da Comissão estão disponíveis no seu sítio Internet, em http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/synthesis-report/index_en.htm e http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm, respetivamente.

⁽³⁶⁾ Ver notas de rodapé 10 e 13 na p. 12 do relatório de síntese.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 1.5 — Reservas nos Relatórios Anuais de Atividades de 2014

Os diretores-gerais formularam um total de 20 reservas quantificadas em 2014, em comparação com 17 em 2013. Este aumento no número total de reservas deve-se a:

- três novas reservas emitidas pelos diretores-gerais da Direção-Geral para a Comunicação, Redes, Conteúdos e Tecnologias (DG CONNECT) ⁽³⁷⁾, da Direção-Geral da Política de Vizinhaça e Negociações de Alargamento (DG NEAR) ⁽³⁸⁾ ⁽³⁹⁾ e pelo chefe do Serviço dos Instrumentos de Política Externa (IPE) ⁽⁴⁰⁾;
- uma reserva recorrente foi dividida em duas reservas ⁽⁴¹⁾;
- foi retirada uma reserva ⁽⁴²⁾.

O montante das despesas abrangidas por reservas diminuiu de 2,4 mil milhões de euros em 2013 para 2,3 mil milhões de euros em 2014 ⁽⁴³⁾.

1.49. Na sua resolução relativa à quitação orçamental de 2013 ⁽⁴⁴⁾, o Parlamento Europeu solicitou à Comissão «que esclareça o cálculo do montante em risco, explicando o impacto estimado dos mecanismos de correção sobre essa verba».

⁽³⁷⁾ Reserva relativa ao Programa de Apoio à Política de Tecnologias da Informação e da Comunicação dos países do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação em virtude de a taxa de erro residual ser superior a 2 % (2,94 %).

⁽³⁸⁾ Reserva relativa à gestão indireta por países beneficiários em virtude de a taxa de erro residual ser superior a 2 % (2,67 %).

⁽³⁹⁾ As questões levantadas no Relatório Anual relativo ao exercício de 2013 deram origem a uma nova reserva de reputação na DG NEAR (anterior Direção-Geral para o Alargamento (DG ELARG), ver ponto 7.16 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013).

⁽⁴⁰⁾ Reserva relativa às despesas da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) em virtude de a taxa de erro residual ser superior a 2 % (2,13 %).

⁽⁴¹⁾ A Direção-Geral para a Política Regional e Urbana (DG REGIO) dividiu a sua reserva relativa ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)/Fundo de Coesão (FC)/Instrumento de Pré-Adesão (IPA) em duas: uma relativa ao FEDER/FC e outra ao IPA.

⁽⁴²⁾ A Direção-Geral para a Saúde e Segurança dos Alimentos (DG SANTE) retirou a sua reserva relativa à erradicação de doenças animais e aos programas de vigilância no domínio de intervenção dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais.

⁽⁴³⁾ Ver anexo 2 do relatório de síntese.

⁽⁴⁴⁾ Relatório sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2013, secção III — Comissão e agências de execução 2014/2075(DEC) (A8-0101/2015).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.50. Em resposta à solicitação da autoridade de quitação, em 2014 a Comissão desenvolveu orientações internas⁽⁴⁵⁾ suplementares sobre a apresentação de informações nos Relatórios Anuais de Atividades. Solicitou aos Diretores-Gerais que apresentassem uma «taxa média de erro detetada»⁽⁴⁶⁾. A aplicação desta taxa de erro ao total de pagamentos do exercício resulta no cálculo do «montante em risco»⁽⁴⁷⁾. O relatório de síntese apresenta este valor, a par da estimativa da futura capacidade corretiva dos controlos *ex post* da Comissão.

A Comissão reconhece que as despesas estão afetadas por um nível significativo de erros...

1.51. No seu relatório de síntese relativo a 2014, a Comissão apresenta o «montante em risco» como um intervalo situado entre 3,7 e 5 mil milhões de euros. Esta situação representa entre 2,6 % e 3,5 % dos pagamentos relativos a 2014 abrangidos pelo relatório de síntese⁽⁴⁸⁾. Estes valores indicam que a despesa total está afetada por um nível significativo de erros.

... mas refere-se ao impacto estimado de futuras correções

1.52. O relatório de síntese relativo a 2014 apresenta uma previsão do montante agregado das correções futuras estimadas (ou capacidade corretiva). Com base nas correções registadas ao longo dos últimos seis exercícios⁽⁴⁹⁾, a Comissão «prevê que os controlos que irá executar nos anos subsequentes irão identificar e corrigir erros num montante total de cerca de 2,7 mil milhões de euros»⁽⁵⁰⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.50. A estimativa da «taxa média de erro detetada» representa um novo conceito com um objetivo diferente, nomeadamente, permitir que os gestores orçamentais por delegação incluam, pela primeira vez, nos seus relatórios anuais de atividades de 2014 a sua melhor estimativa do montante global em risco, para a totalidade do orçamento sob a sua responsabilidade. Nos anos anteriores, esta ação só abrangia a parte da despesa sujeita a reservas.

1.51. A Comissão reconhece que as despesas estão afetadas por «um nível significativo de erros» em todos os casos que o diretor-geral introduz uma reserva financeira.

1.52. No relatório de síntese de 2014, a Comissão afirma que continuará a realizar controlos corretivos e a apresentar a sua melhor estimativa dos montantes a corrigir, com base no desempenho anterior durante um período suficientemente longo para atenuar os efeitos cíclicos. Pretende-se assim dar resposta ao pedido expresso na quitação de «explicar o impacto estimado dos mecanismos corretivos».

⁽⁴⁵⁾ Instruções permanentes para os Relatórios Anuais de Atividade relativos ao exercício de 2014 [SEC(2014) 553].

⁽⁴⁶⁾ Esta é a taxa de erro detetada ou estimada no momento da realização dos pagamentos (e não a taxa de erro residual), ou seja, sem ajustamento dos erros corrigidos *a posteriori*. A taxa de erro é calculada numa base ponderada para a Direção-Geral como um todo.

⁽⁴⁷⁾ O montante em risco é o valor associado à parcela da despesa que não é considerada em conformidade com os requisitos regulamentares e contratuais aplicáveis, após a aplicação dos controlos destinados a atenuar os riscos de conformidade. No caso de uma determinada taxa de erro não estar disponível relativamente a algumas categorias de despesa ou sistemas de controlo, a taxa média de erro e o montante em risco devem ser apresentados como um intervalo, partindo do princípio que a taxa de erro para as categorias de despesa ou dos respetivos sistemas de controlo se situa entre 0 % e 2 %.

⁽⁴⁸⁾ Ver quadro 1 do relatório de síntese.

⁽⁴⁹⁾ Ver também ponto 1.55.

⁽⁵⁰⁾ Ver secção 2.4, p. 13 do relatório de síntese.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Os valores são, no entanto, afetados por questões de rigor e de coerência

As direções-gerais que intervêm na gestão partilhada ajustaram os dados fornecidos pelas autoridades nacionais

1.53. Relativamente a mais de três quartos das despesas relativas a 2014 (rubricas 1b e 2 do QFP), as direções-gerais baseiam as suas estimativas dos montantes em risco nos dados fornecidos pelas autoridades nacionais. No entanto, no seu relatório de síntese, a Comissão declara que «a fiabilidade dos relatórios de controlo dos Estados-Membros continua a ser um desafio»⁽⁵¹⁾. Em resultado, as Direções-Gerais aplicam ajustamentos significativos às taxas de erro comunicadas⁽⁵²⁾. Estes ajustamentos são necessários, mas a Comissão não apresenta um resumo do seu próprio trabalho (no qual baseia o ajustamento).

A maioria das Direções-Gerais que intervêm na gestão direta e indireta aplicou a nova metodologia para a estimativa dos montantes em risco de uma forma coerente

1.54. No que se refere à gestão direta e indireta, a maioria das Direções-Gerais aplicou a nova metodologia. No entanto, para efeitos de elaboração do relatório de síntese, a Comissão aumentou o montante estimado em risco para a DG DEVCO em cerca de 60 milhões de euros⁽⁵³⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.53. Existem problemas de exatidão ao nível dos Estados-Membros. Por conseguinte, a Comissão tomou medidas para melhorar a exatidão e, sempre que necessário, procede ao ajustamento dos valores usando critérios prudentes e razoáveis. Em resultado disto, a qualidade da estimativa melhorou.

Todos os relatórios anuais de atividades em causa incluem a) uma descrição do processo de controlo e validação ou ajustamento das informações comunicadas pelos Estados-Membros, b) um quadro recapitulativo que indica os efeitos do ajustamento por Estado-Membro e, c) a partir deste ano, os dados pormenorizados sobre cada programa operacional ou organismo pagador de todas as DG envolvidas.

1.54. Embora a DG DEVCO tenha sugerido um montante líquido no seu relatório anual de atividades, também especificou que «mais de metade do seu volume médio de correções estaria relacionada com ações ocorridas antes do pagamento». Por conseguinte, no relatório de síntese da DG DEVCO, este montante foi adaptado para neutralizar um eventual efeito de compensação.

⁽⁵¹⁾ Ver secção 2.3, p. 9, do relatório de síntese.

⁽⁵²⁾ No domínio da coesão, a taxa média de erro para o FEDER/FC foi ajustada de 1,8 %, valor comunicado pelas autoridades de auditoria, para 2,6 % e para o FSE de 1,9 % para 2,8 %. No domínio da agricultura, as taxas de erro comunicadas pelos organismos pagadores foram ajustadas de 0,55 % para 2,54 % para os pagamentos diretos e de 1,52 % para 5,09 % para o desenvolvimento rural.

⁽⁵³⁾ Este ajustamento diz respeito à DG DEVCO. A Comissão procedeu a um ajustamento correspondente à estimativa da futura capacidade corretiva.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão melhorou o cálculo da capacidade corretiva

1.55. A DG BUDG forneceu aos Diretores-Gerais um montante médio das recuperações e das correções financeiras para os seus serviços desde 2009, com base na informação prestada na nota 6 que acompanha as contas (ver pontos 1.8 e 1.44). Diversos Diretores-Gerais ajustaram estes valores para ter em conta as questões de coerência que afetam os dados em bruto. Os principais ajustamentos realizados foram os seguintes:

- exclusão das correções *ex ante* ou «na fonte» que não fossem pertinentes para a correção dos pagamentos efetuados (ver **gráfico 1.7**) (Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura, Agência de Execução para as Pequenas e Médias Empresas (EASME), DG EMPL, DG MARE, DG REGIO e DG SANTE) ⁽⁵⁴⁾;
- exclusão das correções relativas a períodos de pouca relevância para os programas atuais (por exemplo, a DG MARE eliminou as correções relativas ao período de programação de 1994-1999, que considerou de pouca relevância para os programas atuais, a DG AGRI utilizou o montante médio anual de correções financeiras e recuperações líquidas aplicado apenas ao longo dos três últimos exercícios);
- exclusão das correções relativas a problemas que não estejam abrangidos pela sua definição de risco (por exemplo, a condicionalidade na DG AGRI).

1.56. A estimativa de diversas Direções-Gerais relativamente a futuras correções excede a estimativa do montante em risco ⁽⁵⁵⁾. No domínio da política de coesão, a Comissão afirma que esta situação se deve essencialmente ao facto de a capacidade corretiva se basear numa média de seis anos, enquanto o montante em risco se referir ao nível de erro estimado avaliado em 2014, que é inferior ao de exercícios anteriores.

1.55. A Comissão não reconhece as questões de coerência mencionadas pelo Tribunal. Os ajustamentos dos dados históricos sobre a proteção do orçamento da UE incluídos na nota 6 só foram efetuados para fornecer uma estimativa razoável no contexto de outra questão, relacionada mas diferente, a futura capacidade corretiva dos sistemas, conforme solicitado pela resolução do PE.

⁽⁵⁴⁾ O impacto destes ajustamentos foi significativo: por exemplo, a eliminação, pela DG REGIO, de correções *ex ante* reduziu a estimativa da capacidade corretiva em 153 milhões de euros, para 1,2 mil milhões de euros.

⁽⁵⁵⁾ Relativamente a oito direções-gerais que apresentaram uma estimativa única de montante em risco, a capacidade corretiva estimada é superior à estimativa. Entre as Direções-Gerais que apresentaram um limite mínimo e um limite máximo de estimativa, em quatro casos o nível estimado de correção futura excede o limite mínimo estimado e num caso excede o limite máximo estimado.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Outras questões abordadas no relatório de síntese

1.57. Uma novidade significativa da última grande revisão do Regulamento Financeiro, adotado em outubro de 2012, consiste na introdução de um requisito que prevê que a Comissão avalie os domínios com níveis de erro persistentemente elevados. Apesar de, nos termos das instruções internas ⁽⁵⁶⁾, esta avaliação dever ocorrer após três anos, no relatório de síntese a Comissão anuncia que não tenciona proceder a essas avaliações até estar em condições de determinar os efeitos dos novos sistemas de gestão e de controlo do período de programação de 2014-2020 no nível de erro ⁽⁵⁷⁾.

Enviamos casos de suspeita de fraude ao OLAF

1.58. Enviamos casos de suspeita de fraude identificados na nossa auditoria ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) para análise e possível inquérito. Não nos podemos pronunciar sobre casos individuais nem sobre a resposta do OLAF aos mesmos. No entanto, durante a auditoria relativa ao exercício de 2014:

- avaliámos a legalidade e regularidade de cerca de 1 200 operações;
- detetámos 22 casos de suspeita de fraude (2013: 14), que transmitimos ao OLAF ⁽⁵⁸⁾;
- as situações mais frequentes de suspeita de fraude disseram respeito ao facto de a declaração de despesas não cumprir os critérios de elegibilidade, seguidas de conflitos de interesse e outras irregularidades na contratação e ainda da criação artificial de condições para obtenção de subsídios.

1.58.

A Comissão salienta que a criação artificial das condições é difícil de provar, no âmbito do atual quadro jurídico, tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.

Ver igualmente as respostas e observações na caixa 7.4.

⁽⁵⁶⁾ Página 33 das instruções permanentes para os relatórios anuais de atividades relativos ao exercício de 2014.

⁽⁵⁷⁾ Ver secção 3.1, p. 16 e 17 do relatório de síntese.

⁽⁵⁸⁾ Ao longo de 2014, enviámos 16 casos para o OLAF (relativos aos anos de auditoria de 2013 e 2014) (em 2013: 14). Alguns destes casos foram detetados no decurso de trabalhos não relacionados com a declaração de fiabilidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÕES

1.59. O presente capítulo tem como principal função apoiar as opiniões de auditoria apresentadas na declaração de fiabilidade.

Resultados de auditoria

1.60. Os nossos resultados de auditoria revelam uma coerência considerável com os resultados dos exercícios anteriores.

1.61. Os resultados, tal como indicado no **gráfico 1.6**, revelam uma forte relação entre o tipo de despesa e os níveis de erro. Esta análise pretende dar resposta às partes interessadas, que solicitavam mais informações sobre os diferentes perfis de risco, e auxiliar a Comissão a tomar medidas nos domínios com níveis de erro persistentemente elevados.

Erros e correções

1.62. As medidas corretivas registadas na nota 6 às contas incluem alguns instrumentos importantes para a exclusão das despesas irregulares e para incentivo à introdução de melhorias nos sistemas de controlo. Sempre que possível, a medida corretiva foi tida em conta na nossa avaliação das operações individuais, o que reduziu o nível de erro estimado para 2014.

Relatórios Anuais de Atividades e relatório de síntese

1.63. No relatório de síntese, a Comissão reconheceu que a despesa total é afetada por um nível significativo de erros.

1.64. A Comissão tomou medidas para começar a melhorar a sua análise do impacto da medida corretiva. Ao fazê-lo reduziu, mas não eliminou, o risco de esse impacto ser sobredeclarado ou ter uma relevância limitada. Existe margem para uma melhoria da avaliação, pela Comissão, do impacto da medida corretiva.

1.64. No relatório de síntese de 2014, a Comissão afirma que *continuará a realizar controlos corretivos e a apresentar a sua melhor estimativa dos montantes a corrigir, com base no desempenho anterior durante um período suficientemente longo para atenuar os efeitos cíclicos. Pretende-se assim dar resposta ao pedido expresso na quitação de «explicar o impacto estimado dos mecanismos corretivos».*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

1.65. A apresentação coerente dos montantes em risco e da capacidade corretiva constitui um importante desafio. Existe uma vasta gama de sistemas, tanto na Comissão como nos Estados-Membros, de prestação de informações sobre os montantes em risco e a capacidade corretiva. Assegurar a coerência entre esses sistemas não é uma tarefa fácil. As novas orientações publicadas pela Comissão (ver ponto 1.50) resultaram em algumas melhorias na apresentação da sua estimativa do nível de erro provável, mas não eliminaram o risco de as estimativas de erro serem significativamente subestimadas ou, em menor medida, de ser declarada uma capacidade corretiva excessiva. Os ajustamentos introduzidos por diversas direções-gerais (ver página 12 do relatório de síntese) devem fornecer à Comissão uma base para prosseguir a melhoria dos sistemas de informação.

1.66. A Comissão ainda não iniciou a análise dos domínios com níveis de erro persistentemente elevados. Consideramos importante que esta análise seja realizada antes ou no âmbito da revisão intercalar do QFP de 2014-2020.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1.65. *Existem problemas de exatidão ao nível dos Estados-Membros. Por conseguinte, a Comissão tomou medidas para melhorar a exatidão e, sempre que necessário, procede ao ajustamento dos valores usando critérios prudentes e razoáveis. Em resultado disto, a qualidade da estimativa melhorou.*

Além disso, os ajustamentos resultam da aplicação dos controlos de qualidade efetuados pela Comissão. Tal como indicado no relatório de síntese, a Comissão considerou que estes eram os melhores indícios disponíveis para estimar a futura capacidade corretiva.

(Ver resposta ao ponto 1.53).

1.66. *A Comissão vai proceder à análise dos domínios com níveis de erro persistentemente elevados o mais rapidamente possível, quando estiver disponível a quantidade suficiente de dados sobre os novos programas.*

ANEXO 1.1.

ABORDAGEM E METODOLOGIA DA AUDITORIA

1. O nosso método de auditoria está definido no Manual de Auditoria Financeira e de Conformidade. Utilizamos um modelo de garantia para planear os nossos trabalhos. No planeamento, consideramos o risco de ocorrência de erros (risco inerente) e o risco de os erros não serem evitados ou detetados e corrigidos (risco de controlo).

Parte 1 — Abordagem e metodologia da auditoria no que respeita à fiabilidade das contas

2. As contas consolidadas são compostas:

- A. pelas demonstrações financeiras consolidadas;
- B. pelos relatórios agregados de execução orçamental.

As contas consolidadas devem apresentar, de forma adequada, em todos os aspetos materialmente relevantes:

- a situação financeira da União Europeia no final do exercício;
- os resultados das suas operações e fluxos de caixa;
- a variação da situação líquida no exercício encerrado.

A nossa auditoria inclui:

- a) uma avaliação do ambiente de controlo contabilístico;
- b) uma verificação do funcionamento dos principais procedimentos contabilísticos e do processo de encerramento no final do exercício;
- c) controlos analíticos (coerência e razoabilidade) dos principais dados contabilísticos;
- d) análises e reconciliações das contas e/ou dos saldos;
- e) testes substantivos relativos a autorizações, pagamentos e elementos específicos do balanço com base em amostras representativas;
- f) na medida do possível e em conformidade com as normas internacionais de auditoria, a utilização dos trabalhos de outros auditores. Este é particularmente o caso da auditoria das atividades de contração e concessão de empréstimos geridas pela Comissão, relativamente às quais estavam disponíveis certificados de auditoria externa.

Parte 2 — Abordagem e metodologia da auditoria no que respeita à regularidade das operações

3. A auditoria da regularidade das operações subjacentes às contas implica o teste direto das operações (ver **quadro 1.1**). Avaliamos a sua conformidade com as regras e os regulamentos aplicáveis.

A forma como testamos as operações

4. No âmbito de cada apreciação específica (capítulos 4 a 9), realizamos testes diretos das operações com base numa amostra representativa de operações. Estes testes permitem obter uma estimativa do grau de irregularidade das operações na referida população.

5. O teste de operações implica o exame de cada operação selecionada. Determinamos se a declaração ou pagamento foram efetuados para os efeitos previstos no orçamento e especificados na legislação aplicável. Examinamos o cálculo do montante da declaração ou do pagamento (para declarações mais elevadas, com base numa seleção representativa dos elementos nos quais a subvenção se baseia). Este procedimento implica seguir o percurso da operação desde as contas orçamentais até ao destinatário final (por exemplo, um agricultor, o organizador de uma ação de formação ou o promotor de um projeto de ajuda ao desenvolvimento). Testamos, em cada nível, a conformidade com as condições aplicáveis. Existe um erro quando (em qualquer nível) a operação:

- é incorretamente calculada;
- não cumpre um requisito regulamentar ou uma disposição contratual.

6. No que se refere às receitas, o nosso exame relativo aos recursos próprios baseados no imposto sobre o valor acrescentado e no rendimento nacional bruto parte dos agregados macroeconómicos em que assenta o respetivo cálculo. Examinamos os sistemas de controlo que a Comissão utiliza para os processar até ao recebimento das contribuições dos Estados-Membros e seu registo nas contas consolidadas. Em relação aos recursos próprios tradicionais, examinamos a contabilidade das autoridades aduaneiras e os fluxos de direitos até ao recebimento dos montantes pela Comissão e seu registo nas contas.

7. No que se refere às despesas, examinamos os pagamentos quando as despesas foram efetuadas, registadas e aceites («pagamentos contabilizados como despesas»). Este exame abrange todas as categorias de pagamentos (incluindo os referentes à aquisição de ativos). Não examinamos os adiantamentos no momento em que são efetuados, mas sim quando:

- o destinatário final dos fundos da UE (por exemplo, um agricultor, um instituto de investigação, uma empresa que executa obras ou fornece serviços ao abrigo de um concurso público) apresenta um justificativo da sua devida utilização;
- a Comissão (ou outra instituição ou organismo gestor de fundos da UE) aceita a utilização final dos fundos como justificada, procedendo ao apuramento do adiantamento.

8. A nossa amostra de auditoria destina-se a proporcionar uma estimativa do nível de erro na população auditada no seu conjunto. Examinamos declarações ou pagamentos mais elevados selecionando elementos (por exemplo, faturas relativas a um projeto, parcelas na declaração de um agricultor, ver ponto 5) para submeter a auditoria no interior de operações individuais recorrendo à amostragem por unidade monetária (MUS). Por conseguinte, no caso dos elementos examinados no âmbito de um projeto ou declaração de um agricultor, o nível de erro registado para esses elementos não constitui um nível de erro para o projeto auditado ou declaração de um agricultor, mas contribui para a avaliação global das despesas da União Europeia.

9. Não examinamos as operações de cada Estado-Membro, Estado e/ou região beneficiários todos os anos. Os exemplos constantes do Relatório Anual são fornecidos a título ilustrativo e demonstram os erros mais frequentemente encontrados. O facto de serem designados determinados Estados-Membros, Estados e/ou regiões beneficiários não significa que os exemplos apresentados não ocorrem em outros locais. Os exemplos ilustrativos apresentados neste relatório não constituem uma base para as conclusões a retirar quanto aos Estados-Membros, Estados e/ou regiões beneficiários em questão.

10. A nossa metodologia não foi concebida para recolha de informações sobre a frequência dos erros na população. Por conseguinte, os valores apresentados sobre a frequência dos erros não constituem uma indicação da frequência do erro nas operações financiadas pela UE nem ao nível individual dos Estados-Membros. O nosso método de amostragem aplica ponderações diferentes às diferentes operações. A amostragem reflete o valor das despesas envolvidas e a intensidade dos trabalhos de auditoria. Esta ponderação é eliminada num quadro de frequência que atribui uma ponderação idêntica ao desenvolvimento rural e ao apoio direto no domínio dos «Recursos naturais», às despesas do Fundo Social e aos pagamentos da Política Regional e de Coesão, no capítulo dedicado à «Coesão». A frequência relativa dos erros nas amostras retiradas em diferentes Estados-Membros não pode ser entendida como uma orientação para o nível de erro relativo nos diferentes Estados-Membros.

A forma como avaliamos e apresentamos os resultados dos testes das operações

11. A ocorrência de erros nas operações depende de uma variedade de fatores e reveste-se de formas diferentes consoante a natureza da infração e da regra ou obrigação contratual específica objeto do incumprimento. As operações individuais podem estar total ou parcialmente afetadas por erros. Os erros detetados e corrigidos antes e independentemente dos controlos que efetuamos são excluídos do cálculo e da frequência dos erros, já que demonstram que os sistemas de controlo funcionam com eficácia. Analisamos se os erros individuais são quantificáveis ou não quantificáveis e temos em conta até que ponto é possível medir a parte afetada por erros do montante auditado.

12. Muitos erros ocorrem na aplicação da legislação em matéria de contratação pública. Para respeitar os princípios fundamentais da concorrência previstos na legislação e regulamentação da UE, os procedimentos importantes têm de ser publicitados, as propostas avaliadas segundo critérios definidos e os contratos não podem ser artificialmente divididos para não ultrapassarem os limiares⁽¹⁾.

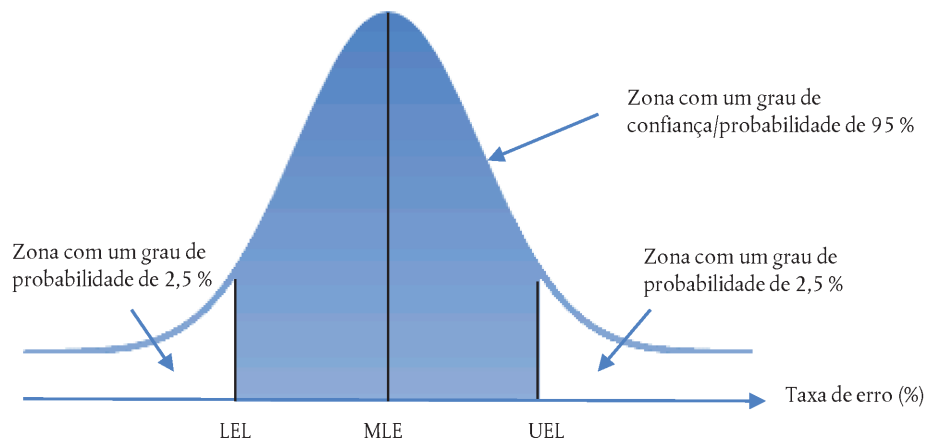
⁽¹⁾ Ver também pontos 6.30-6.35 e o Relatório Especial n.º 10/2015 «Devem intensificar-se os esforços para resolver os problemas relacionados com a contratação pública nas despesas da Coesão da UE».

13. Os nossos critérios para a quantificação dos erros na contratação pública são descritos no documento sobre incumprimento das regras aplicáveis aos contratos públicos — tipos de irregularidades e bases de quantificação ⁽²⁾.

14. A nossa quantificação pode diferir da utilizada pela Comissão ou pelos Estados-Membros na sua resposta à má aplicação das regras em matéria de contratação pública.

Nível de erro estimado (erro mais provável)

15. Estimamos o nível de erro utilizando a taxa de erro mais provável (*Most Likely Error*, MLE). Esta estimativa é realizada para cada rubrica do QFP e para as despesas do orçamento no seu conjunto. Para efeitos de cálculo, apenas são considerados os erros quantificados. A taxa de MLE é uma estimativa estatística da percentagem provável do erro na população. Os exemplos de erros incluem infrações quantificáveis dos regulamentos e das normas aplicáveis, bem como das condições estabelecidas nos contratos e nas subvenções. Estimamos igualmente o limite inferior de erro (*Lower Error Limit*, LEL) e o limite superior de erro (*Upper Error Limit*, UEL) (ver ilustração em seguida).



16. A percentagem da zona sombreada por baixo da curva indica a probabilidade de o nível de erro da população se situar entre o limite inferior e o limite superior de erro.

17. Planeamos os nossos trabalhos com base num limiar de materialidade de 2 %. O nível de materialidade é utilizado como orientação para a formulação da nossa opinião e temos igualmente em conta a natureza, o montante e o contexto dos erros.

A forma como examinamos os sistemas e apresentamos os resultados

18. A Comissão, os outros organismos e instituições da UE, as autoridades dos Estados-Membros, os países e/ou regiões beneficiários estabelecem sistemas que utilizam para gerir os riscos a que está exposto o orçamento, incluindo os referentes à regularidade das operações. O exame dos sistemas é particularmente útil para formular recomendações de melhorias.

19. Cada rubrica do QFP, incluindo as receitas, implica muitos sistemas diferentes. Seleccionamos uma amostra de sistemas a examinar em cada ano e apresentamos os resultados acompanhados de recomendações de melhorias.

A forma chegamos às nossas opiniões na declaração de fiabilidade

20. A nossa opinião sobre a regularidade das operações subjacentes às contas consolidadas da União Europeia baseia-se no conjunto dos trabalhos de auditoria que relatamos nos capítulos 4 a 9. Essa opinião é expressa na declaração de fiabilidade. Na sua formulação, temos em conta se os erros são generalizados. Os trabalhos realizados permitem que formulemos uma opinião fundamentada quanto à questão de os erros existentes na população excederem ou se encontrarem dentro dos limites de materialidade. Na nossa melhor estimativa, o conjunto das despesas de 2014 está afetado por um nível de erro de 4,4 %. Estimamos, com um grau de confiança superior a 95 %, que o nível de erro na população auditada é significativo. O nível de erro estimado nas diferentes rubricas do QFP varia, conforme descrito nos capítulos 4 a 9. Avaliámos o erro como sendo generalizado, ou seja, extensivo à maioria dos domínios de despesas.

⁽²⁾ Ver http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Suspeita de fraude

21. Se tivermos motivos para suspeitar da existência de uma atividade fraudulenta, comunicamo-lo ao OLAF, o Organismo Europeu de Luta Antifraude. O OLAF é responsável pela realização dos devidos inquéritos. Comunicamos vários casos por ano ao OLAF.

Parte 3 — Ligação entre as opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações

22. Formulámos:

- a) uma opinião de auditoria sobre as contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício encerrado;
- b) opiniões de auditoria sobre a regularidade das receitas e dos pagamentos subjacentes a essas contas.

23. Efetuamos a nossa auditoria e formulamos as nossas opiniões em conformidade com as normas internacionais de auditoria e os códigos deontológicos da IFAC e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI.

24. Estas normas preveem igualmente a situação em que os auditores formulam opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações subjacentes a essas contas, estabelecendo que uma opinião modificada sobre a regularidade das operações não conduz, por si mesma, a uma opinião modificada sobre a fiabilidade das contas. As demonstrações financeiras objeto da nossa opinião, em especial na Nota 6, reconhecem que existe um problema significativo relativamente ao incumprimento das normas que regem as despesas a cargo do orçamento da UE. Em conformidade, decidimos que a existência de um nível significativo de erros que afeta a regularidade não constitui, em si mesma, motivo para modificar a nossa opinião distinta sobre a fiabilidade das contas.

ANEXO 1.2

SEGUIMENTO DAS OBSERVAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES RELATIVAS À FIABILIDADE DAS CONTAS

Observações formuladas em exercícios anteriores	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da Comissão
1. Pré-financiamentos, contas a pagar e corte de operações	1. Pré-financiamentos, contas a pagar e corte de operações	1. Pré-financiamentos, contas a pagar e corte de operações
No que respeita aos pré-financiamentos, às contas a pagar e ao respetivo corte de operações, desde o exercício de 2007 que detetamos erros contabilísticos cujo impacto financeiro global não é materialmente relevante mas cuja frequência é elevada. Esta situação sublinha a necessidade de prosseguir as melhorias ao nível de determinadas direções-gerais.	A Comissão continuou a trabalhar na melhoria da exatidão dos seus dados contabilísticos. O nosso exame de amostras representativas de pré-financiamentos e de recibos/pedidos de pagamento indicaram, uma vez mais, a ocorrência de erros cujo impacto financeiro global não é materialmente relevante mas cuja frequência é elevada.	A Comissão reconhece que é sempre possível realizar melhorias, no entanto, sublinha que os pré-financiamentos e as futuras foram corretamente contabilizados nos últimos oito anos.
Diversas direções-gerais ainda não conseguiram um apuramento atempado do pré-financiamento, procedimentos suficientemente exatos de cálculo da medida em que o pré-financiamento foi utilizado, ou a separação entre pré-financiamentos correntes e não correntes.	No que respeita à contabilização dos pré-financiamentos, constatámos que várias direções-gerais continuam a registar estimativas nas contas, mesmo quando dispõem de uma base adequada para apurar os pré-financiamentos correspondentes. Considerámos igualmente que, em diversas direções-gerais, os procedimentos de corte de operações deveriam ser melhorados, harmonizados e automatizados.	
A Comissão incluiu, pela primeira vez, instrumentos de engenharia financeira nas contas de 2010 e adiantamentos no âmbito de outros regimes de ajuda nas contas de 2011. Os saldos remanescentes são estimados, em ambos os casos, no pressuposto de que os fundos são utilizados uniformemente ao longo do período operacional. A Comissão deverá submeter este pressuposto a um exame permanente.	Os saldos remanescentes continuam a ser estimados no pressuposto de que os fundos são utilizados uniformemente ao longo do período operacional. Tendo em conta, quando disponíveis, as informações prestadas pelos Estados-Membros relativamente aos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada (IFGP). Relativamente aos IFGP, (anteriormente designados instrumentos de engenharia financeira), o período operacional baseia-se numa prorrogação de 31 de dezembro de 2015 até 31 de março de 2017, assente numa nova interpretação das respetivas orientações em matéria de encerramento. A escassez de informações disponíveis sobre a utilização dos adiantamentos relativos aos IFGP e a outros regimes de ajuda pode ter impacto na sua valorização de final de exercício e resultar em ajustamentos significativos no encerramento do período de programação de 2007-2013. É importante que as direções-gerais envolvidas verifiquem a utilização desses fundos.	

Observações formuladas em exercícios anteriores	Análise do Tribunal aos progressos realizados	Resposta da Comissão
2. Informações divulgadas sobre as recuperações e correções financeiras («proteção do orçamento da UE») O contabilista aperfeiçoou a apresentação das informações sobre as recuperações e correções financeiras na Nota 6 às demonstrações financeiras. Esta nota é atualmente mais focalizada e menos extensiva, mas contém igualmente informações que não derivam do sistema contabilístico. Estas informações poderão ser mais adequadamente apresentadas no relatório sobre a proteção do orçamento da UE, em conformidade com o n.º 4 do artigo 150.º do Regulamento Financeiro (UE, Euratom) n.º 966/2012 a enviar às autoridades orçamentais em setembro de cada ano. Nem a nota 6 nem o acima referido relatório sobre a proteção do orçamento da UE sintetizam o impacto variável de um conjunto de ajustamentos corretivos diferentes. Para garantir a exatidão dos valores apresentados, a Comissão deve criar procedimentos para confirmar, com os Estados-Membros, o calendário, a origem e o montante dos mecanismos corretivos.	2. Informações divulgadas sobre as recuperações e correções financeiras («proteção do orçamento da UE») A Comissão fez progressos no que se refere à apresentação da Nota 6. Relativamente à coesão, a nota 6 apresenta agora em que medida as correções foram efetuadas antes do registo das despesas («na fonte»), durante a execução e no encerramento. A nota descreve agora mas nem sempre quantifica o impacto das medidas corretivas no orçamento da UE. Constatámos que a nota 6 continua a não fazer a distinção entre: — ajustamentos ao nível do projeto e correções ao nível do programa; — correções financeiras líquidas e acordos que permitem a substituição de despesas irregulares. A Comissão tenciona refletir as decisões do Tribunal de Justiça Europeu, de junho de 2015, que anulam decisões de correções financeiras num montante de 457 milhões de euros na Nota 6 que acompanhará as contas de 2015. A Nota continua a conter informações que não são retiradas do sistema contabilístico. A Comissão está atualmente a analisar a situação, tendo em vista a introdução de novos procedimentos, para que estas operações sejam registadas no âmbito dos sistemas contabilísticos convencionais. Os procedimentos em vigor ainda não são eficazes.	2. Informações divulgadas sobre as recuperações e correções financeiras («proteção do orçamento da UE») <i>Na medida do possível e tendo em conta a relação custos-benefícios, as informações a que o Tribunal faz referência são agora incluídas na comunicação anual sobre a proteção do orçamento da UE.</i> <i>Os processos referidos pelo Tribunal dizem respeito ao período de programação 1994-1999 e a decisões tomadas entre 2008 e 2010. Os acordos profundos refletem questões processuais decorrentes do Regulamento (CE) n.º 1083/2006. A Comissão está a analisar o impacto.</i> <i>Tal como o Tribunal reconhece, a Comissão está a analisar eventuais novos procedimentos; no entanto, é necessário ter em conta as limitações do sistema regulamentar vigente e das informações disponíveis.</i> <i>A Comissão examinará juntamente com os Estados-Membros a forma de melhorar os sistemas de informação existentes de acordo com as recomendações do Tribunal.</i>

ANEXO 1.3

EXTRATOS DAS CONTAS CONSOLIDADAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2014⁽¹⁾

Quadro 1 — Balanço (*)

	(milhões de euros)	
	31.12.2014	31.12.2013
Activo não corrente		
Ativos intangíveis	282	237
Ativos fixos tangíveis	7 937	6 104
Investimentos contabilizados com base no método da equivalência patrimonial	409	349
Ativos financeiros	56 438	59 844
Pré-financiamento	18 358	38 072
Contas a receber com contrapartida direta e quantias recuperáveis sem contrapartida direta	1 198	498
	84 623	105 104
Activo corrente		
Ativos financeiros	11 811	5 571
Pré-financiamento	34 237	21 367
Contas a receber com contrapartida direta e quantias recuperáveis sem contrapartida direta	14 380	13 182
Inventários	128	128
Caixa e equivalentes de caixa	17 545	9 510
	78 101	49 758
Activo total	162 724	154 862
Passivo não corrente		
Pensões e outros benefícios do pessoal	(58 616)	(46 818)
Provisões	(1 537)	(1 323)
Passivos financeiros	(51 851)	(56 369)
	(112 005)	(104 510)
Passivo corrente		
Provisões	(745)	(545)
Passivos financeiros	(8 828)	(3 163)
Contas a pagar	(43 180)	(36 213)
Encargos acrescidos e receitas diferidas	(55 973)	(56 282)
	(108 726)	(96 204)
Passivo total	(220 730)	(200 714)
Activo líquido	(58 006)	(45 852)
Reservas	4 435	4 073
Montantes a reclamar aos Estados-Membros	(62 441)	(49 925)
Activo líquido	(58 006)	(45 852)

(*) A apresentação do balanço é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

⁽¹⁾ Aconselha-se o leitor a consultar a versão integral das contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2014, que incluem as demonstrações financeiras consolidadas e suas notas explicativas, bem como os relatórios agregados de execução orçamental e suas notas explicativas.

Quadro 2 — Demonstração dos resultados financeiros (*)

	(milhões de euros)	
	2014	2013 (reclassificado)
Receitas		
Receitas de operações sem contrapartida direta		
Recursos RNB	104 688	110 194
Recursos próprios tradicionais	17 137	15 467
Recursos IVA	17 462	14 019
Coimas	2 297	2 757
Recuperação de despesas	3 418	1 777
Outras	5 623	4 045
Total	150 625	148 259
Receitas de operações com contrapartida direta		
Receitas financeiras	2 298	1 991
Outras	1 066	1 443
Total	3 364	3 434
	153 989	151 693
Despesas (**)		
Executadas pelos Estados-Membros		
Fundo Europeu Agrícola de Garantia	(44 465)	(45 067)
Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural e outros instrumentos de desenvolvimento rural	(14 046)	(13 585)
Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e Fundo de Coesão	(43 345)	(47 767)
Fundo Social Europeu	(12 651)	(12 126)
Outras	(2 307)	(1 525)
Executadas pela Comissão e pelas agências de execução	(15 311)	(12 519)
Executadas por outros organismos e agências da UE	(1 025)	(656)
Executadas por países terceiros e organizações internacionais	(2 770)	(2 465)
Executadas por outras entidades	(1 799)	(1 694)
Despesas de pessoal e pensões	(9 662)	(9 058)
Alterações dos pressupostos atuariais dos benefícios dos funcionários	(9 170)	(2 033)
Custos de financiamento	(2 926)	(2 383)
Parte do défice líquido de empresas comuns e entidades associadas	(640)	(608)
Outras despesas	(5 152)	(4 572)
	(165 269)	(156 058)
Resultado económico do exercício	(11 280)	(4 365)

(*) A apresentação da demonstração dos resultados financeiros é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

(**) Executadas pelos Estados-Membros: gestão partilhada; executadas pela Comissão e pelas agências de execução: gestão direta; executadas por outros organismos e agências da UE, países terceiros, organizações internacionais e outras entidades: gestão indireta.

Quadro 3 — Demonstração dos fluxos de caixa (*)

(milhões de euros)

	2014	2013
Resultado económico do exercício	(11 280)	(4 365)
Atividades de funcionamento		
Amortizações	61	48
Depreciações	408	401
(Aumento)/diminuição dos empréstimos	(1 298)	20
(Aumento)/diminuição dos pré-financiamentos	6 844	(1 695)
(Aumento)/diminuição das contas a receber com contrapartida direta e quantias recuperáveis sem contrapartida direta	(1 898)	923
(Aumento)/diminuição dos inventários	—	10
Aumento/(diminuição) dos passivos das pensões e dos benefícios do pessoal	11 798	4 315
Aumento/(diminuição) das provisões	414	(196)
Aumento/(diminuição) do passivo financeiro	1 146	(330)
Aumento/(diminuição) das contas a pagar	6 967	14 655
Aumento/(diminuição) dos encargos acrescidos e receitas diferidas	(309)	(12 154)
Excedente orçamental do exercício anterior transitado como receita não caixa	(1 005)	(1 023)
Outros movimentos não caixa	130	(50)
Atividades de investimento		
(Aumento)/diminuição dos ativos intangíveis e dos ativos fixos tangíveis	(2 347)	(624)
(Aumento)/diminuição dos investimentos contabilizados com base no método da equivalência patrimonial	(60)	43
(Aumento)/diminuição dos ativos financeiros disponíveis para venda	(1 536)	(1 142)
Fluxos de caixa líquidos	8 035	(1 164)
Aumento/(redução) líquido de caixa e equivalentes de caixa	8 035	(1 164)
Caixa e equivalentes de caixa no início do exercício	9 510	10 674
Caixa e equivalentes de caixa no final do exercício	17 545	9 510

(*) A apresentação da demonstração dos fluxos de caixa é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

Quadro 4 — Demonstração de variações do ativo líquido (*)

(milhões de euros)

	Reservas (A)		Quantias a reclamar aos Estados-Membros (B)		Ativo líquido = (A) + (B)
	Reserva de justo valor	Outras reservas	Excedente/ /(défice) acumulado	Resultado económico do exercício	
Saldo em 31.12.2012	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
Variação da reserva do Fundo de Garantia	—	46	(46)	—	—
Variação do justo valor	(51)	—	—	—	(51)
Outras	—	12	(9)	—	3
Afetação do resultado económico de 2012	—	5	(5 334)	5 329	—
Resultado orçamental de 2012 creditado aos Estados-Membros	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Resultado económico do exercício	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Saldo em 31.12.2013	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)
Variação da reserva do Fundo de Garantia	—	247	(247)	—	—
Variação do justo valor	139	—	—	—	139
Outras	—	(24)	16	—	(8)
Afetação do resultado económico de 2013	—	(0)	(4 365)	4 365	—
Resultado orçamental de 2013 creditado aos Estados-Membros	—	—	(1 005)	—	(1 005)
Resultado económico do exercício	—	—	—	(11 280)	(11 280)
Saldo em 31.12.2014	238	4 197	(51 161)	(11 280)	(58 006)

(*) A apresentação da demonstração de variações do ativo líquido é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

Quadro 5 — Resultado orçamental da UE (*)

(milhões de euros)

	2014	2013
Receitas do exercício	143 940	149 504
Pagamentos com base em dotações do atual exercício	(141 193)	(147 567)
Dotações de pagamento transitadas para o exercício N+1	(1 787)	(1 329)
Anulação de dotações de pagamento não utilizadas transitadas do exercício N-1	25	34
Evolução das receitas afetadas	336	403
Diferenças cambiais do exercício	110	(42)
Resultado orçamental (**)	1 432	1 002

(*) A apresentação do resultado orçamental da UE é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

(**) Do qual o resultado da EFTA representa (3) milhões de euros em 2014 e (4) milhões de euros em 2013.

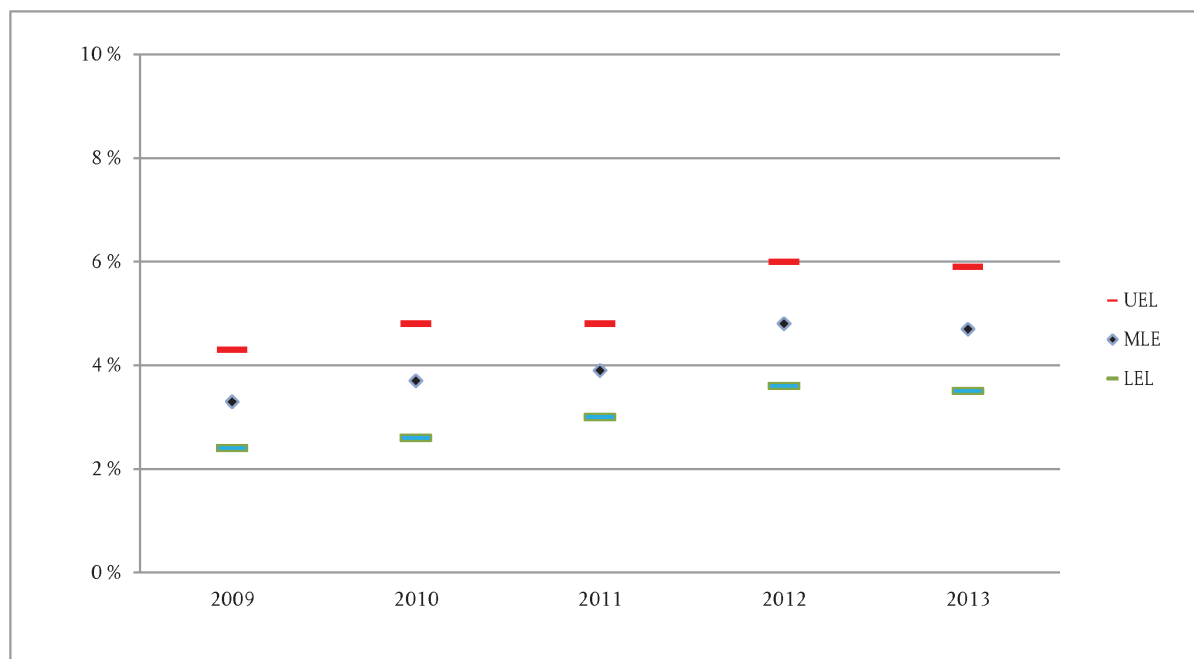
Quadro 6 — Reconciliação do resultado económico com o resultado orçamental (*)

(milhões de euros)

	2014	2013
Resultado económico do exercício	(11 280)	(4 365)
Receitas		
Direitos apurados no exercício mas ainda não cobrados	(6 573)	(2 071)
Direitos apurados em exercícios anteriores e cobrados no exercício em curso	4 809	3 357
Receitas acrescidas (líquidas)	(4 877)	(134)
Despesas		
Despesas acrescidas (líquidas)	9 223	3 216
Despesas do exercício anterior pagas no exercício em curso	(821)	(1 123)
Efeito líquido do pré-financiamento	457	(902)
Dotações de pagamento transitadas para o exercício seguinte	(1 979)	(1 528)
Pagamentos efetuados a partir de transições e anulação de dotações de pagamento não utilizadas	1 858	1 538
Variação das provisões	12 164	4 136
Outras	(1 719)	(1 027)
Resultado económico das agências e da CECA	170	(93)
Resultado orçamental do exercício	1 432	1 002

(*) A apresentação da reconciliação do resultado económico com o resultado orçamental é a mesma que consta das contas consolidadas da União Europeia.

ANEXO 1.4

NÍVEL DE ERRO ESTIMADO (ERRO MAIS PROVÁVEL) — DADOS HISTÓRICOS SEM AJUSTAMENTOS
DE 2009 A 2013

Este gráfico inclui os níveis estimados de erro históricos, não ajustados, tal como publicados nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2009 a 2013, gráficos 1.1 e quadros 1.2 (ver ponto 1.14).

ANEXO 1.5

FREQUÊNCIA DOS ERROS DETETADOS NA AMOSTRAGEM DE AUDITORIA RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2014

Frequência dos erros detetados na amostragem de auditoria relativa ao exercício de 2014 por Direção-Geral e instituição (apenas despesas)

Direção-Geral da Comissão Europeia (DG) Outras instituições e organismos (todos os tipos de gestão)	Número total de operações examinadas	Número de operações afetadas por um ou mais erros	Número de operações afetadas por:				Erros quantificáveis 80%-100 %	
			Outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis	Erros quantificáveis	Erros quantificáveis < 20 %	Erros quantificáveis 20 %-80 %		
Comissão Europeia:								
AGRI	DG Agricultura e Desenvolvimento Rural	345	172	46	126	107	13	6
EMPL	DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão	178	62	32	30	18	7	5
REGIO	DG Política Regional e Urbana	161	75	50	25	10	10	5
DEVCO	DG Cooperação Internacional e Desenvolvimento	102	31	12	19	14	4	1
RTD	DG Investigação e Inovação	54	37	12	25	18	6	1
PMO	Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais	58	7	3	4	4	0	0
ECHO	DG Ajuda Humanitária e Proteção Civil (ECHO)	37	6	0	6	6	0	0
NEAR	DG Política de Vizinhança e Negociações de Alargamento	23	4	2	2	2	0	0
CNECT	DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias	20	9	2	7	6	1	0
EAC	DG Educação e Cultura	20	5	0	5	4	1	0
ERCEA	Agência Executiva do Conselho Europeu de Investigação	14	10	7	3	3	0	0
EACEA	Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura	12	5	1	4	4	0	0
MARE	DG Assuntos Marítimos e Pescas	12	4	2	2	1	1	0

Direção-Geral da Comissão Europeia (DG) Outras instituições e organismos (todos os tipos de gestão)	Número total de operações examinadas	Número de operações afetadas por um ou mais erros	Número de operações afetadas por:				
			Outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis	Erros quantificáveis < 20 %	Erros quantificáveis 20 %-80 %	Erros quantificáveis 80 %-100 %	
HOME	11	5	0	5	4	1	0
JRC	11	2	1	1	0	0	1
REA	9	5	2	3	2	1	0
GROW	8	1	0	1	1	0	0
OIB	7	3	3	0	0	0	0
ENER	6	3	1	2	2	0	0
MOVE	6	2	0	2	1	1	0
DIGIT	5	0	0	0	0	0	0
SANTE	5	2	0	2	2	0	0
JUST	4	1	0	1	0	1	0
FPI	4	1	1	0	0	0	0
COMM	3	0	0	0	0	0	0
ECFIN	3	0	0	0	0	0	0
CLIMA	2	0	0	0	0	0	0
FISMA	2	0	0	0	0	0	0
HR	2	0	0	0	0	0	0
TAXUD	2	0	0	0	0	0	0
BUDG	1	0	0	0	0	0	0
ENV	1	1	0	1	0	1	0
ESTAT	1	0	0	0	0	0	0
Subtotal Comissão Europeia	1 129	453	177	276	209	48	19

Direção-Geral da Comissão Europeia (DG) Outras instituições e organismos (todos os tipos de gestão)	Número total de operações examinadas	Número de operações afetadas por um ou mais erros	Número de operações afetadas por:				Erros quantificáveis 80 %-100 %
			Outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis	Erros quantificáveis	Erros quantificáveis < 20 %	Erros quantificáveis 20 %-80 %	
Outras instituições e organismos							
Parlamento Europeu	28	3	0	3	3	0	0
Serviço Europeu para a Ação Externa	11	5	2	3	3	0	0
Conselho da União Europeia	7	1	0	1	1	0	0
Tribunal de Justiça da União Europeia	4	0	0	0	0	0	0
Tribunal de Contas Europeu	2	0	0	0	0	0	0
Outros organismos	3	0	0	0	0	0	0
Subtotal outros organismos e instituições	55	9	2	7	7	0	0
Total	1 184	462	179	283	216	48	19

Frequência dos erros detetados na amostragem de auditoria relativa ao exercício de 2014 por Estado-Membro (rubricas 1b e 2 do QFP)

Estado-Membro (gestão partilhada)	QFP Rubrica 1b — Coesão económica, social e territorial										QFP Rubrica 2 — Recursos naturais										Gestão partilhada QFP, rubricas 1b e 2 (total)																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			
	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional/Fundo de Coesão (FEDER/FC)					Fundo Social Europeu (FSE)					Medidas de mercado e ajudas diretas					Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																								
	Número de operações afetadas por:					Número de operações					Número de operações					Número de operações					Número de operações					Número de operações					Número de operações																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																									
	Número de operações	OCI/NQE	Quantificável	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Número de erros	Número de operações	Número de operações	OCI/NQE	Quantificável	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Número de erros	Número de operações	Número de operações	OCI/NQE	Quantificável	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Número de erros	Número de operações	Número de operações	OCI/NQE	Quantificável	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Número de erros	Número de operações	Número de operações	OCI/NQE	Quantificável	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																		
BE	7	4	3	1	1	0	0								4	4	0	4	4	0	0																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			

Estado-Membro (gestão partilhada)	QPP Rubrica 1b — Coesão económica, social e territorial										QPP Rubrica 2 — Recursos naturais										Gestão partilhada QPP, rubricas 1b e 2 (total)																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																		
	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional/Fundo de Coesão (FEDER/FC)					Fundo Social Europeu (FSE)					Medidas de mercado e ajudas diretas					Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																							
Número de operações	Número de operações afetadas por:				Número de erros	Número de operações	Número de operações afetadas por:	Número de erros	Número de operações	Número de operações afetadas por:	Número de erros	Número de operações	Número de operações afetadas por:	Número de erros	Número de operações	Número de operações afetadas por:	Número de erros	Número de operações	Número de operações afetadas por:																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)																(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)	(23)	(24)	(25)	(26)	(27)																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
LT	7	1	1	0	0	0																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																	

Estado-Membro (gestão partilhada)	QPP Rubrica 1b — Coesão económica, social e territorial										QPP Rubrica 2 — Recursos naturais										Gestão partilhada QPP, rubricas 1b e 2 (total)								
	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional/Fundo de Coesão (FEDER/FC)					Fundo Social Europeu (FSE)					Medidas de mercado e ajudas diretas					Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas													
	Número de operações		Número de erros		Número de operações afetadas por:					Número de operações		Número de erros		Número de operações afetadas por:					Número de operações		Número de operações afetadas por:								
					OCI/NQE	Quantificável	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %					OCI/NQE	Quantificável	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %			OCI/NQE	Quantificável	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %				
Cooperação transfronteiriça	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	161	75	50	25	10	10	5	170	60	32	28	16	7	5	183	93	5	88	81	7	0	173	82	43	39	26	7	6	16

- (1) Número total de operações examinadas
- (2) Número de operações afetadas por um ou mais erros
- (3) Erros quantificáveis
- (4) Outros critérios de conformidade e erros não quantificáveis
- (5) Erros quantificáveis <20 %
- (6) Erros quantificáveis 20 %-80 %
- (7) Erros quantificáveis 80 %-100 %

São tidas em conta as medidas corretivas, o que tem impacto nas constatações individuais incluídas na tabela (ver também ponto 1.32). Não examinamos operações em cada Estado-Membro, Estado beneficiário e/ou região, todos os anos. A tabela não é preenchida («células em branco») quando não foram examinadas operações. A nossa abordagem não foi concebida para recolher dados sobre a frequência do erro na população. Consequentemente, os dados apresentados sobre a frequência do erro não constituem uma indicação da frequência de erro em operações financiadas pela UE ou nos Estados-Membros individuais. A frequência relativa do erro nas amostras retiradas em diferentes Estados-Membros não pode constituir uma orientação para o nível de erro relativo em diferentes Estados-Membros.

CAPÍTULO 2

Gestão orçamental e financeira

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	2.1-2.3
Observações	2.4-2.26
O orçamento para pagamentos em 2014 foi o segundo mais elevado de sempre	2.4
As dotações de pagamento e os pagamentos de 2014 foram mais elevados do que previsto no QFP	2.5-2.9
Apesar disso, verificou-se um pequeno aumento do número de pedidos de pagamento por liquidar...	2.10
... enquanto o nível de autorizações concedidas se encontrava bem dentro do limite global	2.11
O resultado orçamental de 2014 foi um excedente...	2.12
... enquanto o resultado económico foi um défice	2.13
Prevê-se que a redução das autorizações por liquidar seja temporária	2.14-2.16
Os atrasos acumulados na absorção dos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEL) plurianuais são significativos	2.17-2.19
A Comissão apresentou um plano de pagamentos destinado a «fazer regressar o orçamento da UE ao caminho da sustentabilidade»	2.20-2.22
Os montantes não utilizados nos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada continuam elevados...	2.23
... tal como os montantes de caixa detidos em instrumentos financeiros em regime de gestão indireta	2.24-2.26
Conclusões e recomendações	2.27-2.30
Conclusões relativas ao exercício de 2014	2.27-2.29
Recomendações	2.30

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

2.1. Este capítulo apresenta uma síntese das principais questões respeitantes à gestão orçamental e financeira que surgiram em 2014. Estas incluem os níveis globais de despesas e a sua relação com os limites máximos orçamentais e do novo quadro financeiro plurianual (QFP) (ver pontos 2.4-2.9), os níveis de pedidos de pagamento por liquidar e das autorizações por liquidar (ver pontos 2.10-2.22) e os níveis de tesouraria em instrumentos financeiros (ver pontos 2.23-2.26).

2.2. Este foi o primeiro exercício do QFP que abrange o período de 2014-2020. Na prática, a maioria dos pagamentos efetuados em 2014 eram ainda relativos aos programas do QFP anterior. Abrangeram, por exemplo, o custo dos subsídios aos agricultores relativos a 2013 e o reembolso das despesas declaradas relativas a projetos no domínio da coesão dos programas operacionais de 2007-2013, bem como a projetos de investigação no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação, que teve início em 2007.

2.3. O quadro financeiro plurianual é um programa de sete anos que define os principais parâmetros do orçamento anual da União Europeia. É estabelecido por um regulamento do Conselho ⁽¹⁾ aprovado pelo Parlamento Europeu e fixa um limite máximo anual global das dotações de pagamento e de autorização. O novo QFP define as dotações de autorização num máximo de 1 083 mil milhões de euros e as de pagamento num máximo de 1 024 mil milhões de euros para o período de sete anos ⁽²⁾. Uma nova característica deste QFP é o facto de os montantes não utilizados abaixo do limite máximo de pagamentos serem automaticamente disponibilizados para os anos posteriores ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Regulamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 884).

⁽²⁾ Os montantes são expressos a preços correntes.

⁽³⁾ Segundo o disposto no artigo 5.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013, a Comissão ajusta o limite máximo dos pagamentos de um exercício aumentando-o num montante equivalente à diferença entre os pagamentos executados e o limite máximo dos pagamentos fixados no QFP para o exercício anterior. Estes ajustamentos anuais não devem exceder os montantes máximos de 7, 9 e 10 mil milhões de euros (a preços de 2011) em 2018, 2019 e 2020, respetivamente.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

OBSERVAÇÕES**O orçamento para pagamentos em 2014 foi o segundo mais elevado de sempre**

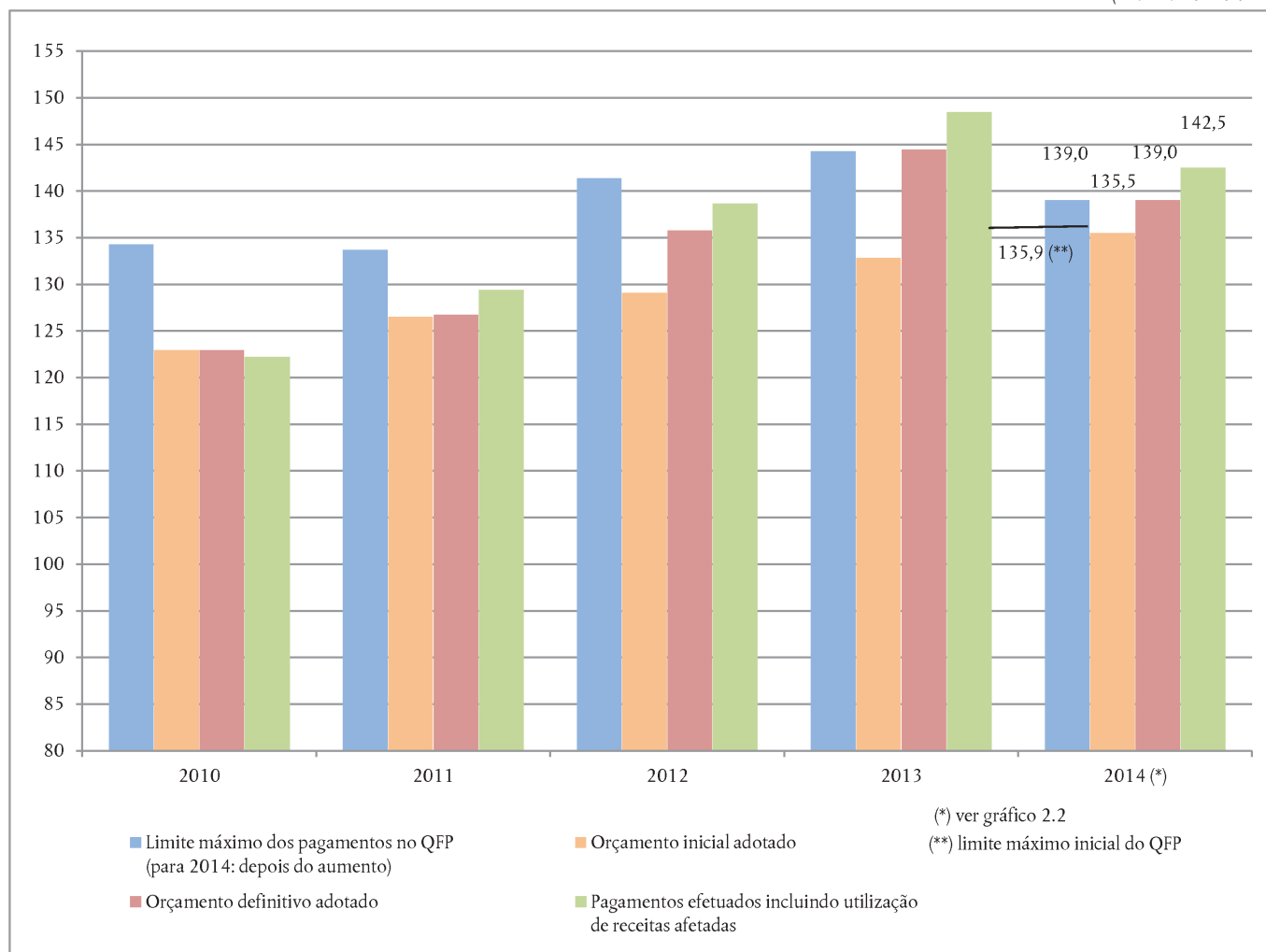
2.4. O orçamento da União Europeia (UE) é planeado e apresentado segundo o princípio da contabilidade de caixa, sendo concebido com o objetivo de equilibrar as receitas e os pagamentos: o orçamento não pode ser financiado por empréstimos ⁽⁴⁾ (ver pontos 2.12-2.13). O orçamento inicial para pagamentos em 2014 foi o mais elevado da história da UE. O nível final de pagamentos ⁽⁵⁾ ficou apenas atrás do de 2013 e, tal como nesse ano, foi superior ao limite máximo do QFP (ver **gráficos 2.1 e 2.2**).

⁽⁴⁾ Artigo 17.º do Regulamento Financeiro — Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

⁽⁵⁾ Incluindo 350 milhões de euros para instrumentos especiais.

Gráfico 2.1 — Evolução dos orçamentos e dos pagamentos entre 2010 e 2014

(mil milhões de euros)



Fonte: Contas anuais consolidadas da União Europeia, exercícios de 2010-2014.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

As dotações de pagamento e os pagamentos de 2014 foram mais elevados do que previsto no QFP

2.5. O **gráfico 2.2** apresenta uma síntese dos principais valores relativos às dotações de pagamento e aos pagamentos efetuados em 2014.

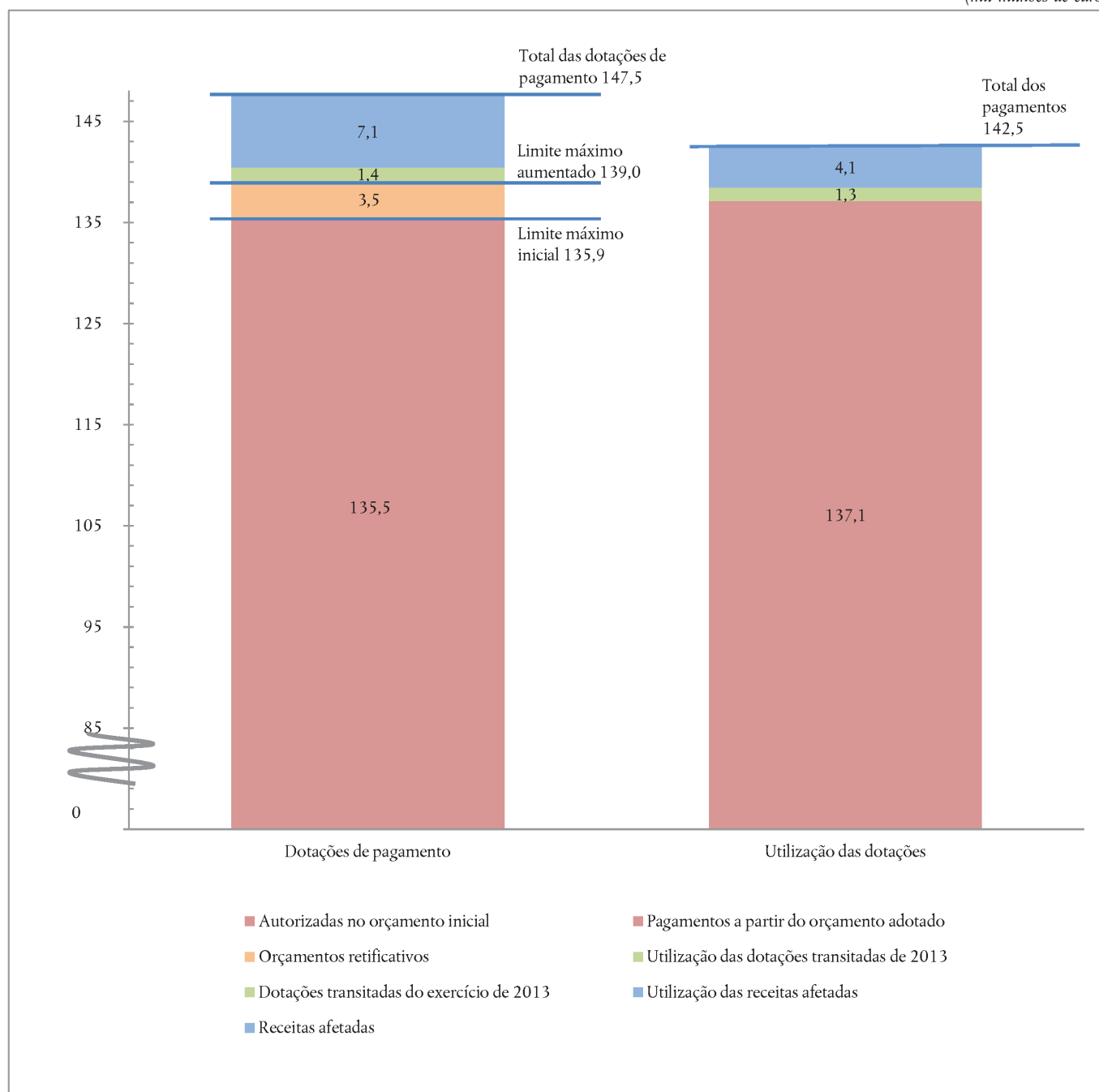
2.6. O regulamento que estabelece o QFP⁽⁶⁾, adotado em 2013, define o nível máximo das dotações de pagamento para 2014 em 135,9 mil milhões de euros⁽⁷⁾. O orçamento inicial foi definido pouco abaixo deste limite máximo, em 135,5 mil milhões de euros.

⁽⁶⁾ Regulamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013.

⁽⁷⁾ Incluindo 350 milhões de euros para instrumentos especiais.

Gráfico 2.2 — Dotações de pagamento e pagamentos efetuados em 2014

(mil milhões de euros)



Fonte: Contas anuais consolidadas da União Europeia, exercício de 2014, «Relatórios agregados de execução orçamental e notas explicativas», quadros 5.1 e 5.3.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.7. O Parlamento e o Conselho aprovaram sete orçamentos retificativos⁽⁸⁾, seis dos quais em 17 de dezembro de 2014. Os orçamentos retificativos mais importantes (o segundo e o terceiro) deram resposta a um pedido da Comissão de aumento das dotações de pagamento em 3,5 mil milhões de euros. Fixar um orçamento num nível tão elevado exigiu a mobilização da margem para imprevistos (um «instrumento de último recurso para reagir a circunstâncias imprevistas»)⁽⁹⁾. A Comissão solicitou o recurso a esta margem para imprevistos em maio de 2014, numa fase ainda precoce do novo período do QFP.

2.8. O recurso à margem para imprevistos aumentou em 3,2 mil milhões de euros o limite máximo das dotações de pagamento para 2014 definido no QFP, que passou para 139,0 mil milhões de euros. Por conseguinte, o limite máximo das dotações de pagamento será reduzido em 0,9 mil milhões de euros em cada um dos exercícios de 2018 a 2020. À data de elaboração do presente relatório, a Comissão não tinha apresentado uma proposta de redução abrangendo o saldo da margem para imprevistos⁽¹⁰⁾.

2.9. O orçamento retificado, juntamente com as dotações transitadas⁽¹¹⁾ do exercício anterior (1,4 mil milhões de euros) e as receitas afetadas (7,1 mil milhões de euros)⁽¹²⁾, aumentaram o orçamento definitivo para pagamentos para um montante de 147,5 mil milhões de euros⁽¹³⁾ (ver **gráfico 2.2**). Os pagamentos efetuados em 2014 totalizaram 142,5 mil milhões de euros⁽¹⁴⁾. Das dotações de pagamento não utilizadas (5,0 mil milhões de euros), 4,8 mil milhões de euros transitaram para 2015.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.7. A mobilização da margem para imprevistos foi justificada pelo nível crescente de pedidos de pagamento por liquidar no final de 2013 relativamente aos programas da política de coesão do período 2007-2013, no montante de 23,4 mil milhões de euros. Esta situação deveu-se à combinação de insuficientes dotações de pagamento votadas no âmbito dos orçamentos anuais nos últimos anos do QFP anterior e ao reduzido limite máximo dos pagamentos do primeiro ano do atual QFP.

2.8. Reconhecendo que não existe qualquer acordo definitivo entre as três instituições sobre esta interpretação, no contexto do processo orçamental de 2015, acordaram numa declaração comum, comprometendo-se a «procurar encontrar um rápido acordo sobre se — e em que medida — podem ser mobilizados outros instrumentos especiais para além dos limites máximos do QFP para pagamentos, tendo em vista determinar se — e em que medida — o montante de 350 milhões de euros deve ser deduzido das margens para pagamentos do QFP para o atual ou futuros exercícios orçamentais».

2.9. Apesar da adoção tardia dos orçamentos retificativos em dezembro de 2014, foi alcançada no final de 2014 a plena execução da política de coesão e não foram transitadas quaisquer dotações de pagamento.

⁽⁸⁾ Três destes diziam respeito a ajustamentos técnicos e dois tiveram um impacto líquido relativamente reduzido (inferior a 0,1 mil milhões de euros) nas autorizações orçamentais.

⁽⁹⁾ Introduzida pelo artigo 13.º do QFP para 2014-2020, Regulamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013.

⁽¹⁰⁾ A Decisão (UE) 2015/435 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2014, relativa à mobilização da Margem para Imprevistos (JO L 72 de 14.3.2015, p. 4) indica, no artigo 2.º, que a «Comissão é convidada a apresentar oportunamente uma proposta sobre o montante remanescente de 350 milhões de euros».

⁽¹¹⁾ Constituem dotações transitadas os fundos não utilizados num exercício que são transferidos para o orçamento do exercício seguinte.

⁽¹²⁾ Constituem receitas afetadas as receitas previstas para atividades específicas. As receitas afetadas tiveram origem principalmente nas sanções relativas à agricultura e outras recuperações (3,6 mil milhões de euros) e em contribuições de terceiros, incluindo países da EFTA e países candidatos à adesão (3,0 mil milhões de euros).

⁽¹³⁾ Este valor é mais elevado do que o orçamento definitivo adotado que aparece no **gráfico 2.1** porque inclui as dotações transitadas e as receitas afetadas.

⁽¹⁴⁾ Ver o quadro 5.3, QFP: Execução das dotações de pagamento (p. 126 das contas).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Apesar disso, verificou-se um pequeno aumento do número de pedidos de pagamento por liquidar...

2.10. Apesar de o nível de pagamentos continuar superior ao limite máximo estipulado no QFP e do recurso à «margem para imprevistos», os pedidos de pagamento por liquidar aumentaram em 1,4 mil milhões de euros, para 25,8 mil milhões de euros⁽¹⁵⁾. Embora esta situação indique uma maior acumulação de pedidos apresentados, a maioria destes pedidos chegou perto do final do exercício⁽¹⁶⁾. Destes, foram interrompidos pedidos num montante de 4,8 mil milhões de euros no final do exercício e foram apresentados pedidos num montante de 10,2 mil milhões de euros demasiado tarde para poderem ser tratados (nos últimos quatro dias do exercício). Por conseguinte, no domínio da Coesão (o maior componente do total), o montante máximo que a Comissão poderia ter pago após a aprovação de outros pedidos teria sido de 9,7 mil milhões de euros (caso existisse orçamento disponível). Os montantes que foram verificados e considerados corretos pela Comissão, e registados como prontos para pagamento no sistema contabilístico da Comissão antes do final do exercício, ascenderam a 1,9 mil milhões de euros.

... enquanto o nível de autorizações concedidas se encontrava bem dentro do limite global

2.11. O orçamento previa 142,7 mil milhões de euros⁽¹⁷⁾ de dotações de autorização para 2014. As autorizações concedidas ascenderam a 109,3 mil milhões de euros (76,6 % das dotações disponíveis), refletindo o nível dos novos programas aprovados pela Comissão⁽¹⁸⁾ no primeiro ano do novo QFP para 2014-2020. Por conseguinte, em 2015 está disponível um nível muito elevado de dotações para autorizações. O limite máximo do QFP para as dotações de autorização foi ajustado em 2015 para ter em conta o reduzido nível da utilização em 2014. O limite máximo foi aumentado em 16,5 mil milhões de euros⁽¹⁹⁾, tendo transitado para 2015 um montante de 12,1 mil milhões de euros.

2.11. O Regulamento QFP prevê uma reprogramação das autorizações não utilizadas de 2014 para os anos seguintes. Em consequência da adoção tardia do QFP e de acordo com a base jurídica da política de coesão [Regulamento Disposições Comuns (UE) n.º 1303/2013], esta reprogramação foi aplicada aos programas da política de coesão num montante de 11,2 mil milhões de euros. A reprogramação foi adotada pelo Conselho em 22 de abril de 2015.

A Comissão acompanhará muito de perto a execução dos programas, utilizando as informações financeiras apresentadas três vezes por ano pelos Estados-Membros (artigo 112.º do RDC).

⁽¹⁵⁾ Nota 2.12 na p. 66 das contas.

⁽¹⁶⁾ Na análise da execução orçamental dos fundos europeus estruturais e de investimento em 2014, a Comissão refere que dos pedidos de pagamento apresentados durante os últimos dois meses do exercício, num montante de 23,4 mil milhões de euros, cerca de 92 % (21,5 mil milhões de euros) apenas foram recebidos em dezembro, tendo cerca de 19 mil milhões sido apresentados depois de 15 de dezembro. Como nos anos anteriores, esta elevada concentração de pedidos de pagamento mesmo no final do exercício teve origem, em parte, na limitação imposta pela anulação automática de autorizações, uma vez que 2014 foi o último exercício em que as anulações atingiram um pico devido à regra $n+2$.

⁽¹⁷⁾ Este valor inclui um montante líquido de 50 milhões de euros dos orçamentos rectificativos n.ºs 3, 4 e 6.

⁽¹⁸⁾ Dos 645 programas, 345 foram aprovados.

⁽¹⁹⁾ O limite máximo do QFP será igualmente aumentado em 4,5 mil milhões de euros em 2016 e em 0,1 mil milhões de euros em 2017.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

O resultado orçamental de 2014 foi um excedente...

2.12. O resultado orçamental de 2014 foi um excedente de 1,4 mil milhões de euros ⁽²⁰⁾. Este valor representa o excesso de montantes recebidos dos Estados-Membros relativamente aos pagamentos efetuados. O excedente representa um adiantamento pago pelos Estados-Membros para o orçamento do exercício seguinte. Um excedente orçamental é normal, visto que os pagamentos não podem exceder as receitas ⁽²¹⁾.

... enquanto o resultado económico foi um défice

2.13. O resultado económico foi um défice de 9,6 mil milhões de euros. As principais razões deste défice são os ajustamentos não tesouraria resultantes do impacto líquido dos aumentos dos créditos e das provisões. O aumento dos créditos advém do facto de seis Estados-Membros terem exercido a opção de adiar o pagamento das contribuições em atraso na sequência de ajustamentos das estimativas do RNB ⁽²²⁾ (ver pontos 4.6-4.13). O aumento do nível das provisões deve-se sobretudo ao impacto da diminuição das taxas de juro nos mercados de capitais e na valorização do passivo acumulado relacionado com pensões ⁽²³⁾. A Comissão fornece uma reconciliação do resultado económico com o resultado orçamental na página 109 das contas anuais consolidadas da União Europeia relativas a 2014, apresentando mais explicações na página 118 (ver **quadro 6** do **anexo 1.3**).

⁽²⁰⁾ Ver o **anexo 1.3, quadro 5**, da p. 108 das contas.

⁽²¹⁾ Em princípio, pode ocorrer um défice se as receitas forem inferiores aos pagamentos efetuados. Na prática, não se regista um défice desde 1986.

⁽²²⁾ Ver nota 2.6.1.1 na p. 59 das contas.

⁽²³⁾ Ver nota 2.9 das contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Prevê-se que a redução das autorizações por liquidar seja temporária

2.14. Como se explica no ponto 2.2, a maioria dos pagamentos foram efetuados para cobrir autorizações do QFP anterior relativo a 2007-2013. Estes contribuíram para reduzir as autorizações por liquidar⁽²⁴⁾, passando de um montante de 222,4 mil milhões de euros para 189,6 mil milhões de euros.

2.15. O **gráfico 2.3** apresenta a evolução das autorizações por liquidar na rubrica 1b⁽²⁵⁾ do QFP (58 % do total das autorizações por liquidar). Mostra um decréscimo significativo das autorizações por liquidar, refletindo o número de programas operacionais do novo período ainda não aprovados pela Comissão. A Comissão utilizou 28,0 mil milhões de euros (58 %) dos 47,5 mil milhões de euros das dotações de autorização para 2014. A rubrica 1b do QFP utilizou todas as dotações de pagamento, no valor de 54,4 mil milhões de euros.

2.16. Prevê-se que a redução do nível de autorizações por liquidar seja temporária devido ao aumento do limite máximo do QFP que foi solicitado para 2015 e os anos posteriores (ver ponto 2.11 e **gráfico 2.3**).

2.15. Para a política de coesão, as autorizações por liquidar do período 2007-13 diminuíram quase 40 % (52 mil milhões de euros) para 80,6 mil milhões de euros em 2014, constituindo assim o final de uma tendência ascendente observada até ao final de 2013. Poderiam ter sido ainda mais reduzidas, se a capacidade da Comissão para honrar os pedidos de pagamento recebidos no final do ano não tivesse sido limitada pela falta de dotações de pagamento (ver resposta 2.10).

Além disso, a diminuição das autorizações por liquidar em 2014 está relacionada com o nível elevado de pagamentos realizados de 51,8 mil milhões de euros (ou seja, 111 % do orçamento inicial autorizado) para os programas da política de coesão em 2007-2013 que se aproximavam do final do seu período de elegibilidade (ou seja, 31.12.2015).

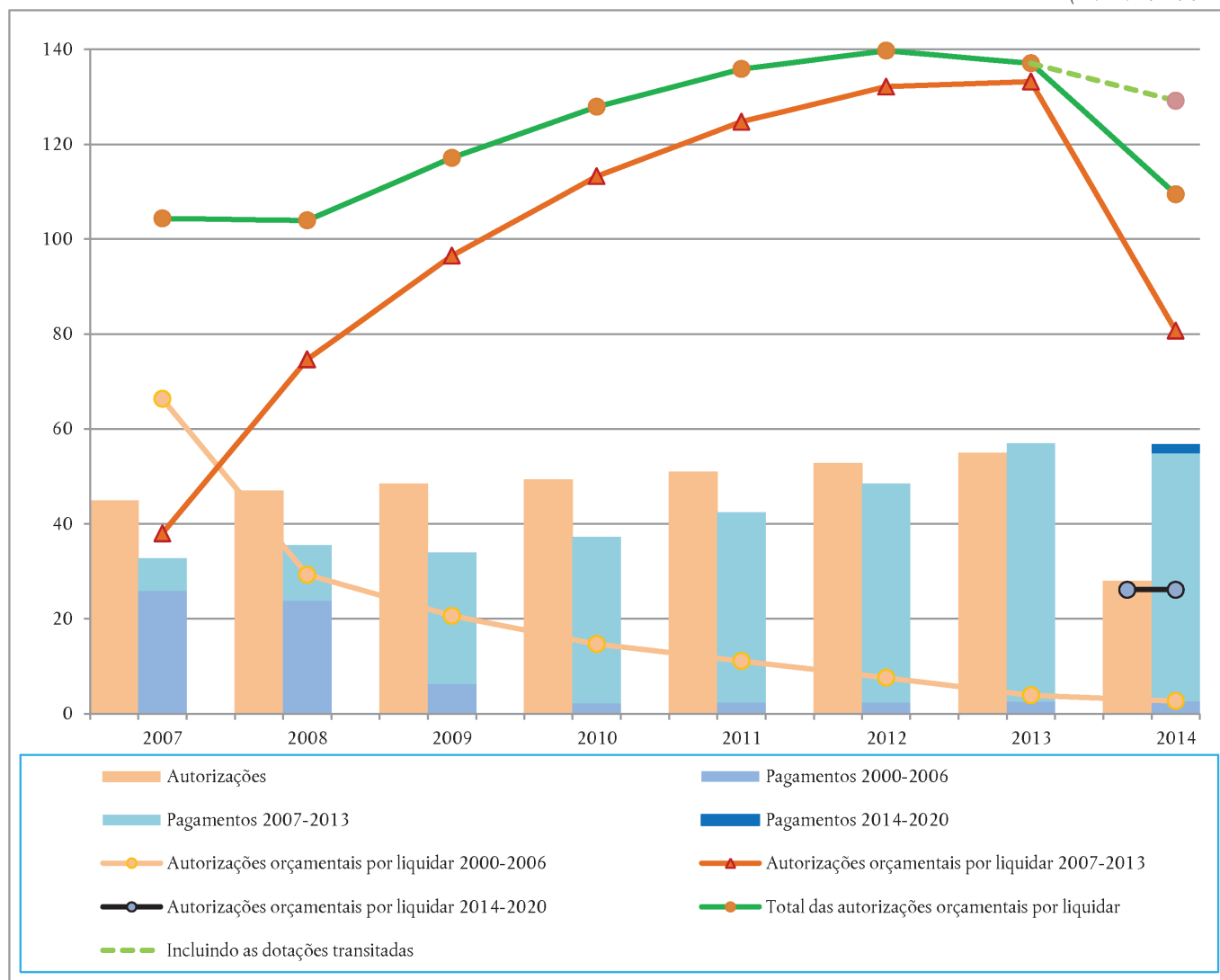
(Ver: «Análise da execução orçamental dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento em 2014»)

⁽²⁴⁾ Dotações de autorização que foram autorizadas mas ainda não se transformaram em pagamentos.

⁽²⁵⁾ Fundos da rubrica 1b, «Coesão económica, social e territorial», nomeadamente o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão.

Gráfico 2.3 — Evolução das autorizações por liquidar acumuladas na rubrica 1b do QFP

(mil milhões de euros)



Fonte: Relatórios sobre a gestão orçamental e financeira — exercícios de 2007-2014.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os atrasos acumulados na absorção dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) plurianuais são significativos

2.17. No final de 2014, os pagamentos aos Estados-Membros relativos aos FEEI⁽²⁶⁾ plurianuais referentes a 2007-2013 tinham alcançado 309,5 mil milhões de euros (77 % do total de 403,0 mil milhões de euros para todos os programas operacionais aprovados)⁽²⁷⁾. O **gráfico 2.4** apresenta, para cada Estado-Membro, a nossa análise sobre o nível de pagamentos efetuados pela Comissão relativamente às autorizações. A taxa de absorção situa-se entre 50 % e 92 %⁽²⁸⁾.

2.18. O **gráfico 2.4** mostra ainda que cinco Estados-Membros⁽²⁹⁾ representam mais de metade das autorizações não utilizadas dos FEEI plurianuais.

2.19. Em alguns Estados-Membros, a contribuição da UE não reclamada, juntamente com o cofinanciamento nacional exigido, equivale a uma parte significativa das despesas totais da administração pública (ver **gráfico 2.5**). Em quatro Estados-Membros, a parte acumulada que pode ser reclamada junto dos fundos da UE é igual ou superior a 15 % das despesas anuais da administração pública⁽³⁰⁾.

2.17. A data final de elegibilidade é 31 de dezembro de 2015. Os documentos de encerramento devem ser enviados até 31 de março de 2017. Os pagamentos efetuados a nível nacional representam níveis superiores dado a certificação exigir tempo. O regulamento prevê que uma percentagem de 5 % da dotação total seja mantida até ao encerramento dos programas.

Os legisladores decidiram alterar o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 e prorrogar o prazo de anulação automática de autorizações n +3 para dois Estados-Membros (como é também o caso para a Croácia, na sequência do seu Tratado de Adesão). Foi assim reduzida a pressão exercida sobre os pagamentos para os Estados-Membros em causa.

Por último, o grupo de trabalho para uma melhor execução foi criado em 2014 com o objetivo de ajudar os Estados-Membros a otimizar a utilização das verbas da política de coesão para o período 2007-2013. Os progressos das ações específicas para cada Estado-Membro estão a ser acompanhados.

2.18. Resposta comum aos pontos 2.18 e 2.19

A Comissão considera que existe uma relação entre a dimensão da dotação inicial e a percentagem de autorizações não utilizadas.

A Comissão está ativamente empenhada em ajudar os Estados-Membros mais expostos ao risco de perda de fundos. Criou em 2014 o grupo de trabalho para uma melhor execução, a fim de melhorar a execução nos Estados-Membros que se encontram significativamente atrás da média da UE-28 de execução financeira e têm proporcionalmente as contribuições pendentes mais elevadas da UE.

⁽²⁶⁾ Os FEEI incluem o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (Feader) e o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP).

⁽²⁷⁾ Os eixos 2 e 6 do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) foram excluídos dos montantes dos FEEI, uma vez que constituem medidas anuais que não afetam a taxa de absorção dos Estados-Membros.

⁽²⁸⁾ O desembolso máximo antes do encerramento é 95 % da dotação total.

⁽²⁹⁾ República Checa, Espanha, Itália, Polónia e Roménia representam 54,9 mil milhões de euros dos 93,5 mil milhões de euros de autorizações não utilizadas dos FEEI.

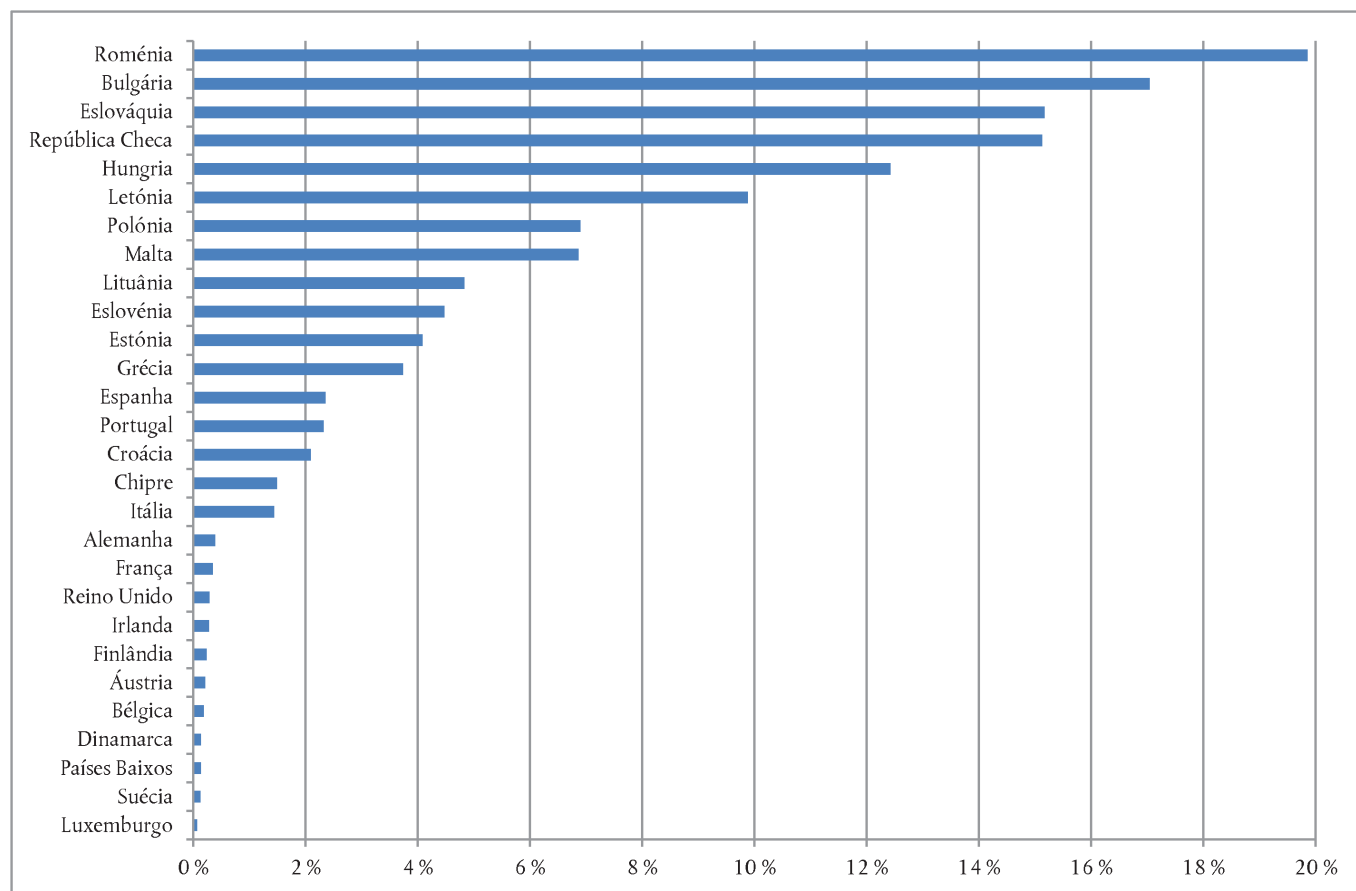
⁽³⁰⁾ A parte acumulada que pode ser reclamada junto dos fundos da UE é composta por pagamentos a efetuar pela Comissão. Os Estados-Membros terão de apresentar despesas equivalentes a este montante mais o cofinanciamento nacional.

Gráfico 2.4 — Taxa de absorção (%) e totais dos FEEI do QFP de 2007-2013, em 31 de dezembro de 2014

(1) A Croácia aderiu à UE em julho de 2013, pelo que os valores da absorção relativos à Croácia não são comparáveis aos dos outros Estados-Membros.

Fonte: Cálculos do Tribunal de Contas Europeu com base em dados contabilísticos da Comissão.

Gráfico 2.5 — Autorizações por liquidar dos FEEL em 31 de dezembro de 2014 em percentagem das despesas da administração pública em 2014



Fonte: Tribunal de Contas Europeu com base em informações fornecidas pela Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

A Comissão apresentou um plano de pagamentos destinado a «fazer regressar o orçamento da UE ao caminho da sustentabilidade»

2.20. Durante os anos de 2007 a 2013, as instituições e organismos da UE concederam autorizações de 994 mil milhões de euros e realizaram pagamentos de 888 mil milhões de euros⁽³¹⁾. As autorizações por liquidar passaram de 132 mil milhões de euros no início de 2007 para 222 mil milhões de euros no final de 2013. As autorizações anuladas ascenderam a 16 mil milhões de euros ao longo do período, o que corresponde a um nível de anulação de autorizações de 1,6 %.

⁽³¹⁾ As receitas afetadas contribuíram com autorizações num montante de 24 mil milhões de euros para o total das autorizações de 994 mil milhões de euros e com pagamentos num montante de 24 mil milhões de euros para o total dos pagamentos de 888 mil milhões de euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

2.21. Em março de 2015, a Comissão apresentou ao Parlamento e ao Conselho um plano de pagamentos destinado a «fazer regressar o orçamento da UE ao caminho da sustentabilidade»⁽³²⁾. O plano apresenta medidas de curto prazo destinadas a diminuir o nível de faturas por pagar. A Comissão concebeu as seguintes medidas atenuantes para melhorar a gestão das dotações de pagamento:

- acelerar a recuperação de montantes indevidos;
- limitar os montantes improdutivos em contas fiduciárias;
- reduzir a percentagem de pré-financiamentos;
- utilizar os prazos máximos de pagamento;
- adiar os convites à apresentação de propostas/concursos e a respetiva celebração de contratos.

2.22. Em relatórios anuais anteriores⁽³³⁾, apoiámos ações relativas às duas primeiras medidas que, em conjunto com as restantes medidas, reúnem as características normais da gestão financeira. Embora as medidas propostas pela Comissão procurem melhorar a gestão dos fluxos de tesouraria a mais curto prazo, a questão dos elevados níveis de autorizações por liquidar exige uma perspetiva a mais longo prazo. Continuamos a considerar que a Comissão deve elaborar e publicar anualmente previsões de grande alcance, abrangendo os limites máximos orçamentais, as necessidades de pagamentos, as restrições de capacidades e as potenciais anulações de autorizações⁽³⁴⁾. Essas previsões ajudariam de forma significativa as partes interessadas a avaliarem as necessidades futuras em matéria de pagamentos e as prioridades orçamentais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.21. As medidas de curto prazo destinadas a reduzir o volume de faturas não pagas estão descritas no «plano de pagamentos». Apresenta uma estimativa do volume provável de pedidos de pagamento não pagos no final de 2015 (20 mil milhões de euros) e solicita um montante suficiente de dotações de pagamento no quadro do orçamento de 2016 a fim de reduzir o volume em atraso para um nível mínimo. O projeto de orçamento de 2016 da Comissão, adotado em 27 de maio de 2015, inclui o nível correspondente de dotações. A adoção definitiva destas dotações constitui a medida regularizadora determinante face às autorizações por liquidar, tal como apresentado na análise do «plano de pagamentos».

A Comissão está a acompanhar de perto a execução do programa e informará a autoridade orçamental quando forem identificados problemas.

2.22. O plano de pagamentos aborda os pagamentos em atraso, que serão liquidados no final de 2016.

Ver resposta à recomendação 4.

⁽³²⁾ «Financial statement discussion and analysis» (Discussão e análise das demonstrações financeiras), documento que acompanha as contas, p. 25. O plano de pagamentos encontra-se em: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/budg/dv/2015_elements_payment_plan_/2015_elements_payment_plan_en.pdf

⁽³³⁾ Por exemplo, nos pontos 1.48 e 1.49 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.

⁽³⁴⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, ponto 1.50.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os montantes não utilizados nos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada continuam elevados...

2.23. No mais recente relatório disponível sobre os instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada, que descreve a situação no final de 2013 ⁽³⁵⁾, as contribuições para os instrumentos aumentaram rapidamente em 1,7 mil milhões de euros, passando de 12,6 para 14,3 mil milhões de euros. O montante pago aos destinatários finais aumentou em 2,0 mil milhões de euros, passando de 4,7 para 6,7 mil milhões de euros, o que se traduz em 47 % pagos a partir da totalidade das contribuições efetuadas. Esta situação representa progressos limitados em comparação com os 37 % pagos no final de 2012 ⁽³⁶⁾.

... tal como os montantes de caixa detidos em instrumentos financeiros em regime de gestão indireta

2.24. Os montantes de caixa e equivalentes de caixa pertencentes a instrumentos financeiros são geridos por administradores fiduciários em nome da Comissão para efeitos de execução de programas específicos financiados pelo orçamento da UE. No final de 2014, totalizavam 1,3 mil milhões de euros (2013: 1,4 mil milhões de euros).

2.23. A taxa global dos pagamentos no final de 2013 era de 47 %, em comparação com 37 % no final de 2012, e a Comissão espera um progresso semelhante para 2014. As ações destinadas a acelerar as taxas de pagamento dos instrumentos financeiros aos beneficiários finais incluem ações de acompanhamento baseadas em comités de acompanhamento, visitas no local, campanhas promocionais e, em certos casos, a reprogramação (nos casos em que é claro que os fundos inicialmente destinados a instrumentos financeiros não podem ser pagos aos beneficiários finais, devido, por exemplo, a alterações nas condições de mercado). Além disso, a Comissão, através da alteração das orientações em matéria de encerramento, clarificou a flexibilidade permitida no âmbito do regulamento geral em relação ao apoio prestado pelos instrumentos de engenharia financeira aos beneficiários finais.

Ver igualmente a resposta à recomendação 5.

2.24. Muitos instrumentos financeiros necessitam de uma certa reserva mínima para o seu funcionamento. Em especial, uma parte considerável de caixa e equivalentes de caixa (730 milhões de euros) é detida por instrumentos de garantia que, pela sua própria natureza, devem manter numerário e depósitos a curto prazo de modo a desempenhar a sua função.

⁽³⁵⁾ Os valores mais recentes disponíveis dizem respeito ao final de 2013 e são apresentados no relatório da Comissão, datado de setembro de 2014, que constitui uma síntese sobre os progressos registados no financiamento e na execução dos instrumentos de engenharia financeira comunicados pelas autoridades de gestão, nos termos da alínea j) do n.º 2 do artigo 67.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho.

⁽³⁶⁾ Ver os pontos 6.49 e 6.50 e o Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, ponto 1.48.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

2.25. A principal razão da diminuição líquida de 0,1 mil milhões de euros dos montantes em contas fiduciárias é o facto de a Comissão ter agora tomado medidas para apurar os reembolsos ⁽³⁷⁾ dos empréstimos e das operações de capital de risco no âmbito do programa MEDA ⁽³⁸⁾. Em 31 de dezembro de 2013, tinham-se acumulado 259 milhões de euros, que permaneciam numa conta fiduciária no BEI ⁽³⁹⁾. Durante 2014, foram transferidos 110 milhões de euros para o Fundo de Garantia relativo às Ações Externas ⁽⁴⁰⁾. Os restantes 149 milhões de euros foram devolvidos ao orçamento geral da União.

2.26. O impacto do apuramento dos reembolsos relativos ao programa MEDA é parcialmente compensado pela transferência de mais de 200 milhões de euros para contas fiduciárias criadas para instrumentos financeiros no âmbito do novo QFP. Estas transferências estão inscritas como pagamentos no orçamento de 2014.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusões relativas ao exercício de 2014

2.27. Tal como em 2013, os pagamentos efetuados em 2014 permaneceram acima do nível do limite máximo do QFP. As dotações de pagamento iniciais foram aumentadas em 3,5 mil milhões de euros através de orçamentos rectificativos. Fixar um orçamento neste nível exigiu a mobilização da «margem para imprevistos» pouco depois de ter início o novo QFP (ver pontos 2.4-2.9).

2.28. As autorizações orçamentais por liquidar de despesas de carácter plurianual permanecem a um nível muito elevado. A maioria dessas autorizações por liquidar diz respeito ao QFP anterior (ver ponto 2.14).

2.29. As autorizações não utilizadas dos FEEI são muito elevadas em alguns Estados-Membros (ver pontos 2.17-2.19).

2.27. Ver as respostas da Comissão aos pontos 2.4 e 2.9.

2.29. Ver as respostas da Comissão aos pontos 2.17 e 2.19.

⁽³⁷⁾ Pagamentos de juros, amortização de empréstimos, recebimento de dividendos e reembolsos de capital.

⁽³⁸⁾ Principal instrumento de cooperação económica e financeira ao abrigo da parceria euro-mediterrânica.

⁽³⁹⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, ponto 1.49.

⁽⁴⁰⁾ Decisão n.º 466/2014/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que concede uma garantia da UE ao Banco Europeu de Investimento em caso de perdas resultantes de operações de financiamento a favor de projetos de investimento realizados fora da União (JO L 135 de 8.5.2014, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

2.30. Recomendamos que:

- **Recomendação 1:** a Comissão tome medidas para diminuir o nível das autorizações por liquidar. Para além das medidas de curto prazo propostas em março de 2015, é necessária uma perspetiva a mais longo prazo (ver pontos 2.14-2.16);
- **Recomendação 2:** na sua gestão orçamental e financeira, a Comissão considere as restrições de capacidades em determinados Estados-Membros, para evitar a subutilização dos fundos e aumentar as taxas de absorção, especialmente no domínio dos FEEL (ver ponto 2.19);

2.30.

A Comissão aceita a recomendação e está a tomar as medidas solicitadas.

É importante distinguir entre as autorizações por liquidar decorrentes do desfasamento temporal entre autorizações e pagamentos dos programas plurianuais (as autorizações por liquidar «normais») e as autorizações por liquidar resultantes dos «atrasos acumulados anormais» criados pela escassez de dotações de pagamento que surgiu nos últimos anos. O plano de pagamentos acordado com o Parlamento Europeu e o Conselho responde plenamente a esses atrasos acumulados anormais que se espera venham a ser gradualmente eliminados até ao final de 2016. Tal não irá eliminar as «autorizações por liquidar normais», uma vez que as novas autorizações continuarão a ser efetuadas com vista ao pagamento nos anos subsequentes, como é normal na programação plurianual.

A Comissão considera que o «plano de pagamentos» tem uma perspetiva de longo prazo a fim de reduzir os atrasos de pagamento e as autorizações por liquidar anormais (ver resposta 2.21).

A Comissão aceita esta recomendação. Já tomou as seguintes medidas:

- *a majoração temporária de 10 % da taxa de cofinanciamento para os países objeto dos programas;*
- *um apoio específico para as autoridades dos Estados-Membros em causa;*
- *a revisão das orientações de encerramento para assegurar a correta utilização dos mecanismos de flexibilidade à disposição dos Estados-Membros (ver resposta ao ponto 2.23).*

A criação, em novembro de 2014, do grupo de trabalho interno para uma melhor execução, responsável pela avaliação da situação em oito Estados-Membros, identificando os estrangulamentos que impedem uma execução bem-sucedida e definindo e acompanhando a aplicação de planos de ação concretos a fim de fazer face aos riscos potenciais de anulação de autorizações.

Além disso, a DG Política Regional e Urbana criou em 2013 um centro de competências «Reforço das capacidades administrativas», responsável pela definição e execução das ações específicas que visam os estrangulamentos administrativos e as deficiências que impedem uma utilização eficiente e eficaz dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento nos Estados-Membros e regiões.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 3:** a Comissão pondere adotar medidas que deem origem a uma redução das autorizações por liquidar, a um encerramento mais rápido dos programas de 2007-2013, à redução dos montantes de tesouraria em fiduciárias e à compilação de planos de pagamentos e de previsões nos domínios em que as autorizações por liquidar excedem um múltiplo das respetivas dotações anuais (ver pontos 2.20 e 2.21);
- **Recomendação 4:** a Comissão elabore previsões de fluxos de tesouraria a longo prazo para melhor fazer corresponder as necessidades de pagamento aos fundos disponíveis (ver ponto 2.22);
- **Recomendação 5:** a Comissão redobre os esforços para diminuir os excessivos saldos de tesouraria em instrumentos financeiros (ver pontos 2.23-2.26).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão depara-se com limitações no que diz respeito a conseguir um encerramento mais rápido no período 2007-2013.

A Comissão considera que a medida mais importante para a redução das autorizações por liquidar do período 2007-2013 é a aprovação das dotações solicitadas no quadro do projeto de orçamento de 2016 com vista a reduzir gradualmente a acumulação anormal de pedidos de pagamento não pagos em 2016.

A Comissão aceita esta recomendação e está a tomar as medidas recomendadas mediante a análise da forma como as previsões de tesouraria a longo prazo podem ser elaboradas e divulgadas da melhor forma.

A Comissão aceita esta recomendação e está a tomar as medidas recomendadas. Aquando do encerramento, as dotações disponíveis nos instrumentos financeiros e não utilizadas, pelo menos, para um primeiro conjunto de investimentos/garantias serão perdidas para o Estado-Membro em causa.

Para o período 2014-2020, foram estabelecidas regras mais claras e flexíveis que preveem uma melhor orientação dos instrumentos (avaliação ex ante) e o pagamento em prestações. Além disso, foi criada uma série de iniciativas para facilitar a execução dos instrumentos, tais como instrumentos de disponibilização imediata e a plataforma de assistência técnica «FI-Compass», que presta aconselhamento geral e formação e assegura o intercâmbio mútuo de experiências para as autoridades de gestão.

(Ver a resposta ao ponto 2.23 e à recomendação 2).

CAPÍTULO 3

Orçamento da União Europeia: obter resultados

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	3.1-3.2
Parte 1 — A estratégia «Europa 2020», o seu acompanhamento e a elaboração de relatórios pela Comissão	3.3-3.34
O período abrangido pela estratégia «Europa 2020» não coincide com o ciclo orçamental da UE	3.7-3.12
As prioridades, os grandes objetivos, as iniciativas emblemáticas e os objetivos temáticos da estratégia «Europa 2020» não funcionam como objetivos operacionais	3.13-3.25
Até ao momento a Comissão não prestou informações abrangentes sobre o contributo do orçamento da UE para a consecução dos objetivos da estratégia «Europa 2020»	3.26-3.34
Parte 2 — De que forma os objetivos da estratégia «Europa 2020» estão refletidos nos acordos de parceria e nos programas dos Estados-Membros	3.35-3.65
Os potenciais benefícios da combinação dos cinco fundos europeus estruturais e de investimento não foram plenamente alcançados	3.39-3.43
Os objetivos temáticos da estratégia «Europa 2020» não são traduzidos de forma sistemática em metas operacionais nos acordos de parceria e programas	3.44-3.48
A introdução de indicadores comuns para cada fundo constitui uma medida importante mas verificam-se limitações em termos de conceção	3.49-3.56
A ênfase nos resultados deve ser reforçada, especialmente nos acordos de parceria	3.57-3.60
Insuficiências na conceção do quadro de desempenho	3.61-3.65
Parte 3 — Relatórios da Comissão sobre o desempenho	3.66-3.75
As orientações a nível central melhoraram, mas continuam a existir insuficiências por resolver	3.68-3.70
O planeamento e a elaboração de relatórios sobre o desempenho ao nível das direções-gerais podem ser melhorados	3.71-3.75
Parte 4 — Resultados da nossa auditoria sobre o desempenho	3.76-3.86
Constatámos que a ênfase colocada nos resultados é insuficiente	3.79-3.82
Nem sempre têm sido selecionados os programas e projetos suscetíveis de gerar o máximo impacto	3.83-3.86
Conclusão e recomendações	3.87-3.97
Conclusão relativa ao exercício de 2014	3.87-3.95
Recomendações	3.96-3.97
 Anexo 3.1. — Relatórios especiais adotados pelo Tribunal de Contas em 2014	
Anexo 3.2. — Seguimento das recomendações anteriores no domínio do desempenho	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

3.1. O presente capítulo incide sobre o desempenho (ver caixa 3.1). Relativamente a este exercício, decidimos centrar-nos na estratégia a longo prazo da União Europeia (UE), designada «Europa 2020». Este capítulo encontra-se dividido em quatro partes. A primeira parte analisa o acompanhamento e a elaboração de relatórios sobre a estratégia «Europa 2020» pela Comissão e a segunda parte examina de que forma esta estratégia se reflete nos acordos de parceria e nos programas de financiamento acordados entre a Comissão e os Estados-Membros. As duas últimas partes dizem respeito a questões que já analisámos em exercícios anteriores. A terceira parte apresenta as nossas observações sobre os relatórios anuais de atividades (RAA) elaborados pelos diretores-gerais da Comissão. Por último, a quarta parte destaca alguns dos principais temas abordados nos nossos relatórios especiais sobre desempenho publicados em 2014 ⁽¹⁾.

Caixa 3.1. — Desempenho na União Europeia

Na UE o desempenho é avaliado com base nos princípios da boa gestão financeira (economia, eficiência e eficácia) ⁽²⁾, e abrange:

- a) recursos: meios financeiros, humanos, materiais, organizacionais ou regulamentares necessários para a execução do programa;
- b) realizações: os elementos produzidos pelo programa;
- c) resultados: os efeitos imediatos do programa nos destinatários ou beneficiários diretos;
- d) impactos: alterações a longo prazo na sociedade que são, pelo menos em parte, atribuíveis às ações da UE.

3.1. O QFP 2014-2020 é uma das alavancas da UE que contribuem para alcançar os objetivos da estratégia «Europa 2020». Contudo, os governos nacionais desempenham um papel fundamental na concretização dos objetivos da estratégia da UE. O orçamento da UE, em si mesmo, representa aproximadamente 2 % da despesa pública global na UE e 1 % do rendimento nacional bruto da UE. Por conseguinte, as ações e os orçamentos nacionais cumulativos são o elemento-chave para a prossecução dos objetivos da estratégia da UE.

A Comissão está empenhada em apresentar um relatório sobre a contribuição do orçamento da UE para a concretização dos objetivos da estratégia «Europa 2020». No entanto, esta é uma tarefa exigente, nomeadamente isolar o efeito do orçamento da UE dos orçamentos nacionais e fatores externos. Tal exige a combinação de informação e de provas decorrentes de acompanhamento, modelização e avaliação.

Além disso, os objetivos dos programas de financiamento e as modalidades de execução do novo QFP foram moldados pelo legislador. Estes programas são executados, em grande medida, pelos Estados-Membros através de uma gestão partilhada.

⁽¹⁾ Os nossos relatórios anuais abrangem o orçamento da UE e os fundos europeus de desenvolvimento (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Artigo 27.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, revogado pelo artigo 30.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1), que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.2. O relatório anual do ano passado incluía uma secção dedicada à análise do seguimento dado pela Comissão a uma amostra de recomendações formuladas em relatórios especiais ⁽³⁾. Não existe uma secção equivalente no presente capítulo. Em vez disso, publicaremos um relatório especial separado, centrado na forma como as recomendações formuladas nos relatórios especiais são seguidas.

PARTE 1 — A ESTRATÉGIA «EUROPA 2020», O SEU ACOMPANHAMENTO E A ELABORAÇÃO DE RELATÓRIOS PELA COMISSÃO

3.3. «Europa 2020» é a estratégia da UE para o crescimento e o emprego durante um período de dez anos. Foi lançada em 2010, tendo em vista criar as condições para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, sucedendo à Estratégia de Lisboa, que esteve em vigor entre 2000 e 2010. A estratégia «Europa 2020» inclui cinco «grandes objetivos» que a UE, no seu todo, deverá atingir até ao final do período de duração da estratégia.

3.4. A responsabilidade pelo cumprimento da estratégia «Europa 2020» é partilhada entre a UE e os seus 28 Estados-Membros. Assim, os cinco grandes objetivos têm um objetivo nacional associado em cada Estado-Membro, que reflete as respetivas circunstâncias específicas.

3.5. Apesar de esta estratégia ser central para muitas atividades da UE, os seus objetivos não correspondem exatamente aos objetivos da UE, que tem um conjunto de objetivos adicionais relativamente aos definidos na estratégia «Europa 2020», nomeadamente os que dizem respeito às atividades realizadas fora das suas fronteiras geográficas. Em 2014, uma parte substancial do orçamento da UE estava associada à estratégia «Europa 2020». No entanto, uma vez que se trata de uma estratégia que se destina tanto aos Estados-Membros individualmente como a toda a UE, uma parte significativa da responsabilidade pela concretização dos objetivos da estratégia «Europa 2020» compete aos Estados-Membros e tem de ser financiada por estes, fora do orçamento da UE.

3.5. Os objetivos da União estão definidos nos tratados e devem ser prosseguidos e respeitados (por exemplo, a política agrícola comum). Neste contexto, o orçamento da UE é atribuído às várias atividades e alinhado tanto quanto possível com as grandes prioridades variáveis da UE (ou seja, estratégia de Lisboa, estratégia «Europa 2020»). Com o novo QFP, os chefes de Estado e de Governo decidiram que todas as políticas, instrumentos e atos jurídicos da UE, bem como os instrumentos financeiros, devem ser mobilizados para a prossecução dos objetivos da estratégia. Tal conduziu à proposta de um orçamento com uma forte lógica pan-europeia, concebido para impulsionar a estratégia de crescimento Europa 2020.

De acordo com a avaliação da Comissão, cerca de 58 % do orçamento da UE em 2014 foram atribuídos à estratégia «Europa 2020». Também foi concebida uma nova abordagem para assegurar uma utilização eficaz dos fundos europeus estruturais e de investimento (FEI), nomeadamente através de um forte alinhamento com as prioridades da estratégia «Europa 2020», o recurso à condicionalidade, a promoção da concentração e da priorização de recursos e a introdução de incentivos ao desempenho.

⁽³⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, pontos 10.53-10.55.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.6. Esta parte do presente capítulo analisa a relação entre a estratégia e o ciclo orçamental da UE, as ligações entre a estratégia e os objetivos de nível inferior, assim como o acompanhamento e a elaboração de relatórios, pela Comissão, sobre o contributo do orçamento da UE para a estratégia «Europa 2020». Não examinámos, portanto, o contributo dos Estados-Membros para a estratégia «Europa 2020», nem as outras responsabilidades da Comissão, tais como a sua função legislativa, ou o seu papel na elaboração de políticas e no Semestre Europeu⁽⁴⁾. Consequentemente, o presente capítulo não examina as realizações políticas da estratégia «Europa 2020» até ao momento.

O período abrangido pela estratégia «Europa 2020» não coincide com o ciclo orçamental da UE

3.7. O ciclo orçamental da UE é conhecido como o quadro financeiro plurianual (QFP)⁽⁵⁾ e decorre durante períodos de sete anos. O QFP estipula o montante máximo que pode ser gasto anualmente pelo orçamento da UE para os grandes domínios de intervenção. No que se refere à estratégia «Europa 2020», os períodos de QFP relevantes são 2007-2013 e 2014-2020. A atribuição de fundos a rubricas do QFP e aos Estados-Membros decorre durante as negociações desses QFP. O QFP implica um conjunto de alterações no quadro legislativo que regulamenta a utilização de fundos da UE, incluindo os requisitos em matéria de acompanhamento e elaboração de relatórios.

3.8. Os períodos dos QFP nunca coincidiram com os períodos da estratégia da UE (2000-2010 e 2010-2020). Esta situação dificultou o acompanhamento e a elaboração de relatórios pela Comissão sobre o contributo do orçamento da UE para a estratégia global da UE durante o período do QFP relativo a 2007-2013.

3.9. Assim, na sua resposta ao nosso Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, a Comissão explicou que «a estratégia “Europa 2020” ainda não tinha sido adotada aquando da aprovação do QFP para 2007-2013 e da instauração dos mecanismos de acompanhamento, avaliação e relato. Isto explica, em grande medida, por que não foi possível isolar a contribuição de cada programa financeiro para os objetivos fixados na referida estratégia»⁽⁶⁾.

3.8. O período do QFP 2007-2013 pode não ter coincidido totalmente com o período abrangido pela estratégia «Europa 2020». Contudo, tal não significa uma falta de alinhamento com a estratégia global. Além disso, o período do QFP 2014-2020 é totalmente abrangido e tem a mesma data de término do atual período da estratégia «Europa 2020».

O QFP 2014-2020 foi concebido com vista a concentrar-se na concretização da estratégia «Europa 2020».

⁽⁴⁾ A estratégia «Europa 2020» também é executada e acompanhada no âmbito do Semestre Europeu, que consiste no ciclo anual da UE de coordenação económica e orçamental com os Estados-Membros.

⁽⁵⁾ Com base no QFP de sete anos, existe um orçamento anual para a UE.

⁽⁶⁾ Resposta da Comissão ao Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, ponto 10.24.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.10. Não é fácil alterar o quadro de acompanhamento e de elaboração de relatórios durante o período de um QFP. Não só teria sido necessário proceder a alterações à legislação em vigor como, nos casos em que se aplica a gestão partilhada, cada Estado-Membro teria de alterar os seus próprios procedimentos. O quadro de acompanhamento e de elaboração de relatórios subjacente ao QFP foi harmonizado com a estratégia «Europa 2020» no QFP para 2014-2020. Tal como recomendado pelas avaliações da Estratégia de Lisboa, este novo QFP adaptou as rubricas do orçamento da UE de forma a refletirem as prioridades da estratégia «Europa 2020» em matéria de crescimento.

3.11. Os pagamentos efetuados ao abrigo do QFP para 2007-2013 continuarão além de 2015. Consequentemente, a primeira metade do período de 10 anos de duração da estratégia «Europa 2020» decorre no âmbito de um QFP concebido para uma estratégia diferente. A elaboração dos relatórios de síntese sobre a execução dos fundos europeus estruturais e de investimento ⁽⁷⁾ (FEEI) — os principais fundos do período de 2014-2020 utilizados para realização da estratégia «Europa 2020» — terá início em 2016 ⁽⁸⁾; os relatórios estratégicos com informações para o debate sobre o contributo dos FEEI para a estratégia «Europa 2020» deverão ser elaborados em 2017 e 2019 ⁽⁹⁾.

3.12. Neste contexto, as duas secções seguintes desta parte do capítulo têm em conta dois elementos fundamentais para um acompanhamento e uma elaboração de relatórios eficazes relativamente à estratégia «Europa 2020»: a tradução das aspirações políticas de alto nível em objetivos operacionais para o orçamento da UE e a medida em que a Comissão conseguiu dar resposta às dificuldades inerentes ao acompanhamento e à elaboração de relatórios.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.10. A Comissão encontra-se a acompanhar e a elaborar relatórios sobre a contribuição do orçamento da UE para os objetivos gerais da UE e, em particular, para a estratégia «Europa 2020».

⁽⁷⁾ Os FEEI incluem o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (Feader) e o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP).

⁽⁸⁾ Com exceção da elaboração de relatórios sobre a Iniciativa para o Emprego dos Jovens, que teve início em abril de 2015.

⁽⁹⁾ Artigo 53.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

As prioridades, os grandes objetivos, as iniciativas emblemáticas e os objetivos temáticos da estratégia «Europa 2020» não funcionam como objetivos operacionais

3.13. A «Europa 2020» é uma estratégia política de alto nível. Tal como anteriormente observámos, os objetivos gerais de alto nível podem não estar suficientemente orientados para serem úteis a níveis operacionais inferiores⁽¹⁰⁾. Os objetivos operacionais (com indicadores, metas e objetivos intermédios, se necessário) devem ser definidos para fins de gestão. Estes objetivos operacionais devem ser ligados à estratégia «Europa 2020».

Três prioridades, cinco grandes objetivos, sete iniciativas emblemáticas

3.14. Existe um conjunto de metas, iniciativas e objetivos associados à estratégia «Europa 2020», como ilustrado na caixa 3.2. Esta secção e as seguintes analisam, por conseguinte, se a relação entre estes diferentes elementos é coerente: se os objetivos de alto nível expressos na estratégia «Europa 2020» são traduzidos em elementos operacionais que permitem que os gestores acompanhem o contributo do orçamento da UE para a estratégia e elaborem os respetivos relatórios.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.13. A estratégia tem-se baseado, desde o início, numa parceria estreita com os Estados-Membros, que são essenciais para o seu êxito. Para tal, os objetivos da estratégia «Europa 2020» ao nível da UE são divididos em objetivos nacionais. Longe de se tratar de uma estratégia descendente a nível da UE, a Europa 2020 baseia-se na participação de todos os agentes relevantes a nível europeu, nacional, regional e local.

As aspirações políticas da estratégia «Europa 2020» concretizam-se pela definição de objetivos e inspiraram a arquitetura do orçamento da UE. Foram traduzidas na base jurídica dos programas financiados pelo orçamento da UE.

3.14. Ver a resposta da Comissão ao ponto 3.1.

⁽¹⁰⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, ponto 10.10.

Caixa 3.2. — Prioridades da estratégia «Europa 2020»: crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (ponto 3.15)

<i>Grandes objetivos da estratégia «Europa 2020» (pontos 3.16-3.17)</i>	<i>Iniciativas emblemáticas da estratégia «Europa 2020» (pontos 3.18-3.21)</i>	<i>Objetivos temáticos (apenas para os FEEL) (pontos 3.22-3.25)</i>
1. Emprego: 75 % da população de idade compreendida entre 20 e 64 anos devem estar empregados. 2. Investigação e Desenvolvimento (I&D): 3 % do produto interno bruto (PIB) da UE devem ser investidos em I&D; 3. Alterações climáticas e sustentabilidade energética: reduzir em 20 % as emissões de gases com efeito de estufa (ou mesmo 30 %, se as condições o permitirem) relativamente aos níveis de 1990, 20 % de energias renováveis no consumo energético e aumento de 20 % da eficiência energética. 4. Educação: reduzir as taxas de abandono escolar precoce para níveis inferiores a 10 %; conclusão do terceiro ciclo de estudos por, pelo menos, 40 % das pessoas com idade compreendida entre 30 e 34 anos. 5. Luta contra a pobreza e a exclusão social: 20 milhões de pessoas devem deixar de estar sujeitas ao risco de pobreza e de exclusão social;	<i>Crescimento inteligente:</i> 1. Agenda Digital para a Europa. 2. União da Inovação. 3. Juventude em movimento. <i>Crescimento sustentável:</i> 4. Uma Europa eficiente em termos de recursos 5. Uma política industrial para a era da globalização <i>Crescimento inclusivo:</i> 6. Agenda para novas qualificações e novos empregos. 7. Plataforma europeia contra a pobreza.	1. Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação: 2. Melhorar o acesso, a utilização e a qualidade das TIC. 3. Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas (PME) e dos setores agrícola (em relação ao Feader), das pescas e da aquicultura (em relação ao FEAMP). 4. Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores. 5. Promover a adaptação às alterações climáticas, a prevenção e a gestão dos riscos. 6. Conservar e proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos. 7. Promoção de transportes sustentáveis e eliminação dos estrangulamentos nas principais infraestruturas de rede. 8. Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade profissional. 9. Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação. 10. Investir na educação, na formação, nomeadamente profissional, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida. 11. Reforçar a capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e a eficiência da administração pública.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.15. Ao nível mais elevado da estratégia «Europa 2020» encontram-se as três prioridades relativas a um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, juntamente com os cinco grandes objetivos descritos na caixa 3.2. No entanto, as relações entre as prioridades e os grandes objetivos são múltiplas e complexas. Por exemplo, os grandes objetivos são definidos como «não exaustivos» e «representativos» das três prioridades⁽¹¹⁾, mas não existe uma ligação clara entre os objetivos e as prioridades individuais.

3.16. Os grandes objetivos são essencialmente aspirações políticas⁽¹²⁾. Com exceção dos objetivos relativos às emissões de gases com efeito de estufa e às energias renováveis, os grandes objetivos não são apoiados por um quadro jurídico vinculativo a nível da União Europeia. A contribuição do orçamento da UE não é identificada de forma separada no contexto da consecução dos grandes objetivos.

3.17. O facto de os grandes objetivos não serem verdadeiros objetivos operacionais também é exemplificado pela forma como foram traduzidos em objetivos separados para cada Estado-Membro. Relativamente a dois grandes objetivos, mesmo que cada Estado-Membro conseguisse alcançar os seus objetivos nacionais, os grandes objetivos globais a nível da UE continuariam a não ser alcançados.

- a) o cumprimento de todos os objetivos nacionais traduzir-se-ia numa taxa de emprego de 74 % para a população entre os 20 e os 64 anos, inferior aos 75 % estipulados no grande objetivo da UE;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.15. Estes objetivos não pretendem ser mutuamente exclusivos nem se destinam a servir apenas uma das três prioridades. Existe uma clara ligação entre os objetivos individuais e o tríptico de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Os objetivos foram escolhidos para se reforçarem mutuamente e contribuir, todos eles, para as três dimensões do tríptico. Os objetivos são deliberadamente não exaustivos e não abrangem todas as alavancas para o crescimento. São exemplo do tipo de mudança defendida pela estratégia e visam destacar um número selecionado de motores essenciais para o crescimento de relevância para todos os Estados-Membros, que poderiam orientar a ação destes. Esta abordagem selecionada deriva igualmente da aprendizagem retirada da estratégia de Lisboa, cujas prioridades se diluíram devido ao elevado número de objetivos. A estratégia «Europa 2020» pretendeu centrar-se no essencial.

3.16. A maioria dos domínios da estratégia «Europa 2020» permanece da competência dos Estados-Membros. Por conseguinte, a UE pode dar o exemplo e estabelecer objetivos ambiciosos e realistas, mas a definição dos objetivos nacionais permanece uma escolha política a nível nacional.

A Comissão/UE não tem competência jurídica para criar um quadro juridicamente vinculativo. Por exemplo, no que diz respeito ao emprego, a União apenas pode tomar medidas para garantir a coordenação das políticas de emprego dos Estados-Membros, nomeadamente através da definição de orientações para essas políticas.

3.17. Tal foi explicado pela Comissão, na sua Comunicação⁽¹⁾, como uma consequência das escolhas políticas nacionais.

- a) Ver a resposta da Comissão ao ponto 3.16 sobre a repartição das competências entre a União e os Estados-Membros, conforme estabelecido no artigo 5.º do TUE.

⁽¹¹⁾ COM(2010) 2020) final, de 3 de março de 2010, comunicação da Comissão intitulada «Europa 2020 — Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», secção 2.

⁽¹²⁾ COM(2015) 100 final, de 2 de março de 2015, comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, intitulada «Resultados da consulta pública sobre a estratégia “Europa 2020” para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», secção 1.

⁽¹⁾ COM(2014) 130 de 5.3.2014, Estado atual da estratégia «Europa 2020» para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) o cumprimento de todos os objetivos nacionais relativos a investigação e desenvolvimento representaria um investimento de 2,6 % do PIB até 2020, ligeiramente inferior ao grande objetivo de 3,0 % ⁽¹³⁾.

3.18. O nível seguinte na estrutura da estratégia «Europa 2020» é composto pelas sete iniciativas emblemáticas. As iniciativas estão agrupadas de acordo com as três prioridades de crescimento. Não foram concebidas para representar um conjunto de objetivos ou indicadores mais detalhados. Em vez disso, de acordo com a Comissão, as iniciativas emblemáticas ajudam a constituir um quadro de medidas a adotar ao nível da UE e dos Estados-Membros ⁽¹⁴⁾.

3.19. Todas as iniciativas emblemáticas, com exceção de «uma política industrial para a era da globalização», contribuem diretamente para um ou mais grandes objetivos, e todos estes são diretamente tidos em conta em, pelo menos, uma iniciativa emblemática. No entanto, a Comissão não realizou qualquer análise pormenorizada da relação entre os objetivos e as iniciativas emblemáticas, nem utilizou essas iniciativas como instrumento de gestão — como por exemplo, definição de objetivos intermédios, elaboração regular de relatórios sobre estas iniciativas, etc. — para orientar os progressos registados na concretização da estratégia.

3.20. Em março de 2015, os resultados da consulta pública sobre a estratégia «Europa 2020», tal como comunicados pela Comissão, indicaram que as iniciativas emblemáticas cumpriram, em termos gerais, a sua finalidade, e que as medidas tomadas nos respetivos domínios deviam prosseguir por outros modos. Os inquiridos defenderam a substituição das iniciativas emblemáticas por programas estratégicos mais bem organizados e de carácter abrangente ⁽¹⁵⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) No que diz respeito ao objetivo para a investigação e desenvolvimento, a Comissão sublinha que um investimento de 3 % do PIB até 2020 constitui um objetivo da União Europeia. Compete aos Estados-Membros fixar os seus objetivos nacionais em matéria de investigação e desenvolvimento ao nível que considerem mais apropriado e a Comissão dispõe de uma margem de manobra limitada para influenciar esses objetivos. Alcançar os objetivos do Estado-Membro iria de facto acrescer apenas a um nível de investimento de 2,6 %, mas trata-se de um aumento ainda considerável. Os progressos realizados para atingir o objetivo de 3 % são acompanhados através do processo do Semestre Europeu, em cujo contexto os Estados-Membros são incentivados a aumentar os seus investimentos em investigação e desenvolvimento.

3.18. As iniciativas emblemáticas destinavam-se a enquadrar várias ações prioritárias/políticas para prosseguir os objetivos da estratégia «Europa 2020». Estas ações prioritárias foram encaradas sobretudo como complementares das reformas estruturais que se seguiram às recomendações específicas por país.

3.19. Tratando-se a Europa 2020 de uma estratégia global, não seria útil ligar cada objetivo a uma iniciativa emblemática e vice-versa.

Durante os primeiros anos após a adoção da estratégia «Europa 2020», a Comissão apresentou relatórios regularmente, na sua *Análise Anual do Crescimento*, sobre os progressos efetuados na execução dos grandes objetivos e sobre as iniciativas emblemáticas. Esta apresentação de relatórios tornou-se menos regular com a conclusão de muitas das iniciativas emblemáticas.

⁽¹³⁾ «Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy» (Mais inteligente, mais verde, mais inclusiva? Indicadores de apoio à estratégia «Europa 2020»), Eurostat (edição de 2015), pp. 16, 46 e 77 (<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EZ-14-001>).

⁽¹⁴⁾ COM(2010) 2020 final, de 3 de março de 2010, Secção 2.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 100 final, de 2 de março de 2015, Secção 3.3.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.21. Tal como sucede com os grandes objetivos (ponto 3.16), a principal função das iniciativas emblemáticas é funcionar como planos de ação inspirados nas políticas. Não foram concebidas para traduzir os objetivos de alto nível da estratégia «Europa 2020» em objetivos operacionais.

Onze objetivos temáticos

3.22. Um dos principais instrumentos da UE para o cumprimento dos objetivos da estratégia «Europa 2020» consiste no QFP (ponto 3.7), incluindo os FEEL (ponto 3.11). A mecânica destes fundos, que envolve acordos de parceria entre a Comissão e cada Estado-Membro, e programas a nível dos Estados-Membros que definem a forma como os fundos serão utilizados, encontra-se descrita de forma mais pormenorizada na parte 2 do presente capítulo.

3.23. Um elemento fundamental destas estruturas ao nível dos Estados-Membros, que tem por objetivo estabelecer a ligação com a estratégia «Europa 2020», é composto por 11 objetivos temáticos. Nos termos da legislação, «a fim de contribuir para a estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (...), cada FEEL deve apoiar os seguintes objetivos temáticos» (descritos na caixa 3.2). Estes objetivos temáticos têm de ser posteriormente traduzidos em prioridades específicas de cada um dos FEEL ⁽¹⁶⁾. Esta questão é analisada em mais pormenor na parte 2 do presente capítulo.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.21. A Comissão nunca pretendeu traduzir os objetivos de alto nível da estratégia «Europa 2020» em objetivos operacionais, mas identificar um conjunto de domínios essenciais para impulsionar o programa de reforma dos Estados-Membros e promover o emprego e o crescimento.

⁽¹⁶⁾ Artigo 9.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.24. Os objetivos temáticos não são objetivos operacionais com metas, objetivos intermédios e indicadores associados. Consistem em objetivos de alto nível e abrangentes por natureza, uma vez que cobrem a totalidade dos domínios financiados pelos FEEL. O âmbito dos objetivos temáticos é mais abrangente do que a estratégia «Europa 2020» (ponto 3.5) e os seus grandes objetivos e iniciativas emblemáticas. A legislação fundamental que rege os FEEL e os objetivos temáticos não estabelece a relação entre os objetivos temáticos, os grandes objetivos e as iniciativas emblemáticas. Apenas conseguimos encontrar essa relação num documento de trabalho da Comissão⁽¹⁷⁾, no qual cinco objetivos temáticos foram explicitamente ligados aos cinco grandes objetivos, tendo outros três sido indiretamente ligados. Os três restantes objetivos temáticos (números 2, 5 e 11 da caixa 3.2) não estavam ligados a um grande objetivo. No documento de trabalho da Comissão, quatro objetivos temáticos estavam ligados às iniciativas emblemáticas, o que fez com que três iniciativas emblemáticas não tivessem um objetivo temático associado nesse documento.

3.25. Tal como sucede com os grandes objetivos e as iniciativas emblemáticas, os objetivos temáticos não foram concebidos de forma a traduzir a estratégia «Europa 2020» em objetivos operacionais úteis.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.24. O objetivo de estabelecer uma lista exaustiva de domínios temáticos de alto nível a serem apoiados pelos FEEL era fazer a ligação entre os cinco fundos, cada um com a sua própria missão baseada no tratado, e a estratégia «Europa 2020». Os objetivos temáticos traduzem-se em objetivos específicos, acompanhados de indicadores, bases de referência e metas, ao nível das prioridades de investimento em cada programa dos FEEL⁽²⁾.

Não se pretendia estabelecer uma relação direta entre todos os objetivos temáticos e os grandes objetivos. Os grandes objetivos são ilustrativos e não abrangem a totalidade da estratégia «Europa 2020». A avaliação do contributo efetivo dos fundos para os objetivos políticos gerais só pode ser realizada após uma apreciação das ações concretamente financiadas e dos seus resultados, por meio de uma análise.

O facto de algumas iniciativas emblemáticas não serem mencionadas na parte 2 do documento de trabalho dos serviços da Comissão não significa que não possam estar associadas a um objetivo temático. As três iniciativas emblemáticas referidas pelo Tribunal estão, de facto, ligadas a objetivos temáticos (8, 9 e 10, respetivamente). No que diz respeito às iniciativas emblemáticas, uma primeira estimativa baseada nos programas operacionais de 2014-2020 mostra que os FEEL estão a contribuir para todas as iniciativas emblemáticas⁽³⁾.

3.25. Os objetivos temáticos refletem os objetivos da estratégia «Europa 2020» e estabelecem o quadro para a definição de objetivos operacionais úteis ao nível de cada programa dos FEEL, tendo em conta as características específicas do Estado-Membro e o domínio do programa.

⁽¹⁷⁾ Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD (2012) 61 final Parte II, de 14 de março de 2012, «Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund» (Elementos de um Quadro Estratégico Comum de 2014 a 2020: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas). Os cinco objetivos temáticos explicitamente relacionados com os grandes objetivos correspondem aos números 1, 4, 8, 9 e 10; os objetivos indiretamente relacionados correspondem aos números 3, 6 e 7. Os objetivos temáticos 1, 2, 3 e 6 estão associados a iniciativas emblemáticas.

⁽²⁾ Conforme indicado no artigo 2.º, n.º 34, do RDC, um objetivo específico constitui «o resultado para o qual uma prioridade de investimento ou uma prioridade da União contribuem num contexto específico nacional ou regional, através de ações ou medidas executadas no âmbito de uma prioridade».

⁽³⁾ Uma União da inovação: objetivo temático 1; Juventude em Movimento: objetivos temáticos 8 e 10; Uma agenda digital para a Europa: objetivo temático 2; Uma Europa eficiente em termos de recursos: objetivos temáticos 4, 5 e 6; Uma política industrial para a era da globalização: objetivos temáticos 3 e 7; Uma agenda para novas competências e empregos: objetivos temáticos 8 e 10; Plataforma europeia contra a pobreza: objetivo temático 9. Para mais informações, ver Documento de Trabalho 1 anexo ao projeto de orçamento para 2016.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Até ao momento a Comissão não prestou informações abrangentes sobre o contributo do orçamento da UE para a consecução dos objetivos da estratégia «Europa 2020»

3.26. A presente secção analisa em que medida a Comissão tem conseguido acompanhar e elaborar relatórios sobre o contributo do orçamento da UE — ou seja, além dos esforços envidados pelos Estados-Membros com fundos nacionais — para os objetivos da estratégia «Europa 2020». Tem igualmente em conta dois fatores importantes dos sistemas de acompanhamento e de elaboração de relatórios: a eventual existência de apropriação dos resultados estratégicos e de uma estratégia em vigor para comunicação dos resultados relativamente aos objetivos da estratégia «Europa 2020».

Acompanhamento e elaboração de relatórios sobre a estratégia «Europa 2020»

3.27. A medição e a avaliação do contributo do orçamento da UE para a consecução da estratégia «Europa 2020» só podem ser realizadas de forma significativa se a Comissão tiver disponíveis informações pertinentes, fiáveis e oportunas, resultantes de um sistema sólido de gestão e informação sobre o desempenho⁽¹⁸⁾. Este não ainda é o caso. Os RAA⁽¹⁹⁾ examinados nos relatórios anuais relativos aos exercícios anteriores não tentaram analisar os progressos registados na consecução da estratégia «Europa 2020». A parte 3 do presente capítulo analisa em que medida os RAA relativos a 2014 deram resposta a esta questão.

3.27. O quadro definido pelos legisladores estabelece um sistema de apresentação de relatórios sólido para o período 2014-2020 que, a partir de 2016, irá proporcionar mais informação sobre os resultados alcançados por objetivo temático ligados aos objetivos da estratégia «Europa 2020». Tal permitirá uma avaliação qualitativa, pois a aferição serve para avaliar progressivamente a contribuição dos FEEI para os objetivos da estratégia «Europa 2020».

Sempre que é possível estabelecer uma ligação mais direta entre os fundos e os objetivos da estratégia «Europa 2020», a Comissão tem tomado medidas concretas para pôr em prática um sistema de acompanhamento do desempenho⁽⁴⁾.

Em anos anteriores, os RAA foram associados ao QFP 2007-2013 concebido antes de os objetivos da estratégia «Europa 2020» terem sido definidos.

⁽¹⁸⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, ponto 10.32.

⁽¹⁹⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, capítulo 8: DG Agricultura e Desenvolvimento Rural (AGRI), DG Política Regional e Urbana (REGIO) e DG Investigação, Inovação e Ciência (RTD); Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, capítulo 10: DG AGRI, DG Desenvolvimento e Cooperação — EuropeAid (DEVCO) e DG REGIO; Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, capítulo 10: DG Concorrência (COMP), DG Assuntos Marítimos e Pescas (MARE) e DG Mobilidade e Transportes (MOVE); e Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, capítulo 10: DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (EMPL), DG Saúde e Consumidores (SANCO) e Serviço de Infraestruturas e Logística (OIL) no Luxemburgo.

⁽⁴⁾ O Convite do Emprego (COEM) e o Comité da Proteção Social (CPS) desenvolveram o Observatório de Desempenho do Emprego, baseado numa base de dados abrangente sobre um grande número de indicadores sociais e de emprego ligados aos grandes objetivos. O Comité de Política Económica (CPE) possui igualmente um sistema de acompanhamento abrangente no âmbito do quadro de avaliação LIME, que visa acompanhar os progressos realizados na estratégia Europa 2020.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.28. Existem já alguns elementos de um sistema eficaz de acompanhamento e de elaboração de relatórios relativamente à estratégia «Europa 2020». O serviço de estatística da Comissão, o Eurostat, disponibiliza dados estatísticos relativos ao desempenho, tanto a nível da UE como nacional, em matéria de consecução dos grandes objetivos da estratégia «Europa 2020». O seu sítio Internet publica atualizações regulares sobre os objetivos e os seus relatórios específicos apresentam uma análise mais aprofundada das tendências e das razões subjacentes à evolução dos indicadores principais.

3.29. A revisão, pela Comissão, da estratégia «Europa 2020», que deveria ter sido disponibilizada ao Conselho em março de 2015, foi adiada até ao início de 2016. Em março de 2014, a Comissão publicou uma comunicação sobre o estado atual da estratégia «Europa 2020», para lançar uma consulta pública sobre a mesma⁽²⁰⁾. No entanto, a síntese dos resultados da consulta não fornece informações de retorno sobre o papel dos programas da UE na consecução da estratégia «Europa 2020»⁽²¹⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.28. Os relatórios dos países elaborados pela Comissão no contexto do Semestre Europeu examinam aprofundadamente a situação socioeconómica e as perspetivas de cada Estado-Membro, e quais as ações mais importantes necessárias para melhorar a evolução socioeconómica. Esta análise constitui a base para posteriores recomendações específicas por país, propostas pela Comissão e aprovadas pelo Conselho Europeu.

Assegurar que as recomendações específicas por país resultantes se refletem nos acordos de parceria e nos programas operacionais para o período 2014-2020 tem sido um aspeto essencial das negociações, a fim de se continuar a reforçar a coerência dos objetivos específicos a nível do programa operacional e dos objetivos de alto nível da estratégia «Europa 2020».

⁽²⁰⁾ COM(2014) 130 final/2, de 19 de março de 2014, comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Estado atual da estratégia “Europa 2020” para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo».

⁽²¹⁾ COM(2015) 100 final, de 2 de março de 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.30. Tal como assinalado pela Comissão no ano passado no seu quarto relatório de avaliação, relativamente ao período de programação de 2007-2013 «não é possível identificar o contributo exato de cada programa financeiro para a consecução dos objetivos da estratégia “Europa 2020”»⁽²²⁾. A Comissão publicou o seu quinto relatório de avaliação (relativo ao exercício de 2014) em junho de 2015⁽²³⁾. O quinto relatório de avaliação inclui mais informações sobre a estratégia «Europa 2020» do que o anterior. Contém uma secção dedicada à Europa 2020, com uma síntese dos progressos registados relativamente à consecução dos seus objetivos. O relatório inclui igualmente diversas referências relativas ao contributo individual dos programas para a concretização desses objetivos. No entanto, essas referências são limitadas. O QFP para 2007-2013 não prevê a prestação de informações abrangentes sobre o contributo do orçamento da UE para a consecução da Europa 2020, uma vez que foi concebido antes da aprovação dessa Estratégia.

3.31. O relatório de avaliação apresenta, portanto, uma imagem incompleta do contributo do orçamento da UE para a estratégia «Europa 2020» (ver também ponto 3.9). Com base no quadro do período de programação de 2014-2020, a Comissão espera que, a partir do exercício de 2017, o relatório de avaliação forneça informações de melhor qualidade e mais completas sobre o desempenho, incluindo os progressos registados relativamente à Europa 2020⁽²⁴⁾. No entanto, na parte 2 do presente capítulo assinalamos algumas questões que dificultam a comunicação, pela Comissão, do contributo dos FEEI para a estratégia «Europa 2020» durante o atual período de programação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.30. No seu quarto relatório de avaliação, a Comissão sublinhou que «a estratégia “Europa 2020” é um esforço comum dos Estados-Membros e da Comissão, e a consecução dos seus objetivos sofre a influência de muitos fatores externos». O Tribunal observou, no ponto 10.24 do seu relatório anual de 2013, que o quarto relatório de avaliação constituía uma melhoria, na medida em que tentava estabelecer uma relação entre os principais programas financeiros apresentados por rubrica do QFP e as informações disponíveis sobre o desempenho relevantes para a estratégia «Europa 2020».

No quinto relatório de avaliação, a Comissão refere a dimensão limitada do orçamento da UE, em comparação com a despesa pública total na UE e a variedade de fatores externos envolvidos na concretização dos objetivos da estratégia «Europa 2020».

A Comissão está empenhada em apresentar um relatório sobre a contribuição do orçamento da UE para a concretização dos objetivos da estratégia «Europa 2020». No entanto, esta é uma tarefa exigente, nomeadamente isolar o efeito do orçamento da UE dos orçamentos nacionais e fatores externos (ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 3.1).

3.31. As disposições em matéria de apresentação de relatórios para os programas do período 2007-2013 foram determinadas antes de os objetivos da estratégia «Europa 2020» terem sido definidos. Neste momento, não é, por conseguinte, razoável esperar que o relatório de avaliação forneça uma imagem completa da contribuição do orçamento da UE para a estratégia «Europa 2020».

⁽²²⁾ COM(2014) 383 final, de 26 de junho de 2014, «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação das finanças da União, baseada nos resultados obtidos».

⁽²³⁾ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à avaliação das finanças da União assente nos resultados alcançados, COM(2015) 313 final, de 26 de junho de 2015. O Tratado (artigos 318.º e 319.º do TFUE) estabelece que a Comissão deve apresentar esse relatório e que o mesmo seja parte da prova com base na qual o Parlamento dá quitação anual à execução orçamental pela Comissão.

⁽²⁴⁾ Ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, ponto 10.25 e resposta da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Apropriação e compromisso

3.32. Para que a estratégia «Europa 2020» seja bem-sucedida, deve ser integralmente apropriada pelos destinatários dos seus objetivos — os Estados-Membros e a UE. As revisões da Estratégia de Lisboa apontaram a falta de compromissos claros por parte das partes interessadas como uma limitação à eficácia da estratégia. O relatório do Grupo de Alto Nível concluiu que a falta de empenhamento a nível tanto nacional como europeu fez com que esses benefícios não fossem colhidos, revelando incompatibilidades e incoerência⁽²⁵⁾. A avaliação da Estratégia de Lisboa chegou a uma conclusão semelhante, a de que a aplicação foi prejudicada por um grau de apropriação desigual⁽²⁶⁾.

3.33. No que se refere à estratégia «Europa 2020», a Comissão envidou esforços para desenvolver um sentido mais forte de apropriação e de compromisso pelas partes interessadas, relativamente aos objetivos da estratégia. A comunicação que acompanhou o lançamento da estratégia inclui uma secção específica que define quem deve fazer o quê e descreve os papéis do Conselho Europeu, do Conselho de Ministros, da Comissão, do Parlamento Europeu, das autoridades nacionais, regionais e locais, das partes interessadas e da sociedade civil⁽²⁷⁾.

3.34. Relativamente ao QFP para 2014-2020, muitas das informações sobre o contributo do orçamento da UE para a estratégia «Europa 2020» terão — tal como sucedeu no passado — de vir dos Estados-Membros (em conformidade com os princípios da gestão partilhada). Será, portanto, exigido um compromisso a todos os níveis (nacional e da UE), para garantir que estão disponíveis e são utilizadas informações de elevada qualidade para acompanhamento e elaboração de relatórios. A execução eficaz desse sistema de gestão e comunicação sobre o desempenho demora tempo. A parte 2 do presente capítulo analisa alguns elementos desse sistema. Quando estiver em vigor, o referido sistema deve permitir que a Comissão assuma a responsabilidade pela boa gestão financeira do orçamento da UE, assim como a sua contribuição para as realizações políticas nas declarações de fiabilidade emitidas pelos diretores-gerais nos RAA⁽²⁸⁾.

3.34. Como já foi sublinhado na resposta da Comissão à recomendação 3 que consta do capítulo 10 do relatório anual de 2013 do TCE, deve estabelecer-se uma distinção entre, por um lado, a responsabilidade direta dos diretores-gerais pela gestão dos programas financeiros e a execução do orçamento e, por outro lado, as realizações das medidas de intervenção, como o impacto dos programas financeiros. Estas realizações das medidas de intervenção são também da responsabilidade dos legisladores que contribuem para a conceção dos programas e os aprovam, bem como dos Estados-Membros que frequentemente desempenham um papel fundamental na execução dos programas. Além disso, inúmeros fatores da economia e da sociedade, que ultrapassam o controlo dos diretores-gerais, influenciam o desempenho global dos programas.

Por conseguinte, a Comissão considera que o âmbito da declaração de fiabilidade apresentada pelos diretores-gerais deve continuar a centrar-se em questões financeiras e de gestão, plenamente em conformidade com a responsabilidade financeira da Comissão pela execução do orçamento da UE. Ao aprovar o relatório de síntese, a Comissão assume total responsabilidade pela gestão do orçamento da UE.

⁽²⁵⁾ «Facing the challenge — The Lisbon Strategy for Growth and Employment» (Enfrentar o desafio: a Estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego), p. 40.

⁽²⁶⁾ SEC(2010) 114 final, de 2 de fevereiro de 2010, p. 6.

⁽²⁷⁾ COM(2010) 2020 final, de 3 de março de 2010, secção 5.2.

⁽²⁸⁾ As questões relativas ao desempenho são atualmente excluídas das declarações anuais de fiabilidade dos diretores-gerais. Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, ponto 10.65 e recomendação 3, juntamente com a resposta da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

PARTE 2 — DE QUE FORMA OS OBJETIVOS DA ESTRATÉGIA «EUROPA 2020» ESTÃO REFLETIDOS NOS ACORDOS DE PARCERIA E NOS PROGRAMAS DOS ESTADOS-MEMBROS

3.35. Uma boa utilização dos FEEL é importante para os esforços da UE no sentido de cumprir os objetivos da estratégia «Europa 2020» (ponto 3.11). Os acordos de parceria entre a Comissão e cada Estado-Membro são centrais no quadro dos FEEL. Indicam as necessidades de desenvolvimento de cada país e apresentam, para cada FEEL, um resumo dos principais resultados esperados relativamente a cada objetivo temático selecionado⁽²⁹⁾. É com base nos acordos de parceria que os Estados-Membros elaboram os programas para cada fundo (ou para diversos fundos), definindo as prioridades para o país ou a região em causa.

3.36. A concretização da estratégia «Europa 2020» exige acordos de parceria e programas centrados no desempenho, que não se limitem a absorver os recursos financeiros disponíveis. A Comissão deve acompanhar e elaborar relatórios regulares sobre a contribuição dos FEEL para a consecução da estratégia «Europa 2020». Em especial, a Comissão deverá elaborar relatórios estratégicos (em 2017 e 2019) sobre o contributo dos FEEL para a realização da estratégia «Europa 2020»⁽³⁰⁾.

3.37. Assim, esta secção examina se:

- a) os benefícios de juntar os cinco FEEL em acordos de parceria e programas estão a ser concretizados (pontos 3.39-3.43);
- b) ao nível dos acordos de parceria e programas, os Estados-Membros traduzem a estratégia «Europa 2020», através de objetivos temáticos, em elementos operacionais que permitam que os gestores da Comissão acompanhem e elaborem relatórios sobre o contributo do orçamento da UE para a realização da estratégia «Europa 2020» (pontos 3.44-3.48);
- c) a introdução de um conjunto de indicadores comuns para os FEEL poderá facilitar a comunicação sobre o desempenho (pontos 3.49-3.56);
- d) nos acordos de parceria e programas, os Estados-Membros estão centrados nos resultados (pontos 3.57-3.60);
- e) o novo quadro de desempenho incentiva os Estados-Membros a alcançar resultados (pontos 3.61-3.65).

3.35. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 3.1. O orçamento da UE é apenas uma das alavancas da UE que contribuem para alcançar os objetivos da estratégia «Europa 2020».

⁽²⁹⁾ Artigos 15.º a 17.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽³⁰⁾ Artigo 53.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.38. O nosso exame baseou-se numa análise do quadro legislativo e numa amostra de cinco acordos de parceria⁽³¹⁾, além de um programa⁽³²⁾ por cada acordo de parceria analisado. Este ano, examinámos estes documentos relativamente à Polónia e a Portugal, em cooperação com as instituições superiores de controlo destes Estados-Membros. A cooperação incluiu trabalhos de auditoria paralelos, o intercâmbio de documentos de planeamento e de constatações, assim como atividades destinadas à partilha de conhecimentos e de experiências adquiridos neste domínio.

Os potenciais benefícios da combinação dos cinco fundos europeus estruturais e de investimento não foram plenamente alcançados

3.39. Uma novidade relativamente ao período de 2014-2020 é a de que os cinco FEEI foram agrupados num regulamento horizontal (conhecido como o «Regulamento que estabelece disposições comuns» ou RDC)⁽³³⁾ e, para cada Estado-Membro, a utilização planeada dos cinco FEEI é definida num acordo de parceria. O objetivo foi simplificar e harmonizar a abordagem de execução dos FEEI, garantir uma complementaridade transetorial e promover as sinergias.

Abordagem simplificada e harmonizada

3.40. Tal como anteriormente observámos, a estrutura global do pacote legislativo continua a ser complexa. Existem diversas camadas (disposições comuns, disposições gerais, disposições específicas dos Fundos, atos delegados e atos de execução). Em alguns casos, a legislação nacional pode constituir uma camada adicional⁽³⁴⁾.

3.38. Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 3.28.

⁽³¹⁾ Da Alemanha, França, Letónia, Polónia e Portugal.

⁽³²⁾ França: FSE — Alsácia; Alemanha: Feader — Saxónia-Anhalt; Polónia: combinação de FSE e FEDER — região da Subcarpácia; Portugal: FSE — Capital humano; Letónia: combinação de FSE, FEDER e FC — Emprego e crescimento.

⁽³³⁾ Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽³⁴⁾ Ver o Parecer n.º 7/2011 do Tribunal sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas, abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum, e que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 (JO C 47 de 17.2.2012), ponto 5 (<http://eca.europa.eu>). Esta constatação é confirmada pelo SAI («IAS final report on gap analysis review of Regulation 2014-2020 for ESI funds» — Relatório final do SAI sobre a análise das lacunas do Regulamento relativo aos FEEI para 2014-2020).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.41. O equivalente dos acordos de parceria para o período de 2007-2013 (quadros de referência estratégicos nacionais) cobriu o conjunto dos fundos da Coesão: o FC, o FEDER e o FSE ⁽³⁵⁾. Os acordos de parceria para o período de 2014-2020 acrescentaram dois fundos, o Feader e o FEAMP. O regulamento relativo às disposições comuns inclui um conjunto de regras aplicáveis a todos os fundos, abrangendo elementos importantes como os princípios de apoio da União aos FEEL, a abordagem estratégica, o acompanhamento, etc. Alguns elementos do RDC apenas se aplicam ao conjunto dos fundos da Coesão e excluem o Feader ou o FEAMP. Por exemplo, o RDC estipula regras específicas sobre programação que apenas dizem respeito ao conjunto dos fundos da Coesão.

3.42. Ao nível dos programas apenas é possível combinar o conjunto dos fundos da Coesão (através de «programas plurifundos», por exemplo). Durante o período de 2007-2013, esta situação apenas era possível com o FC e o FEDER. As regras que regulamentam a forma como os fundos são utilizados diferem de fundo para fundo — em especial entre o conjunto dos fundos da Coesão e os fundos Feader/FEAMP. Estas diferenças também são visíveis na forma como o conjunto dos fundos da Coesão e os fundos Feader/FEAMP estruturam os seus objetivos (ver ponto 3.45).

Complementaridade e fomento de sinergias

3.43. Uma vez que o acordo de parceria é o único documento em que os cinco FEEL são debatidos em conjunto, nele deveriam ser identificadas complementaridades e sinergias entre estes cinco fundos. No exame que realizámos a uma amostra de acordos de parceria, encontramos poucas provas de aplicação, pelos Estados-Membros, dos objetivos de complementaridade e sinergia. Além disso, os programas examinados forneceram poucas informações úteis sobre complementaridade e sinergias. Os exemplos eram raros e, quando existiam, tendiam a ser vagos. Verificou-se uma falta de orientação operacional sobre a forma como a complementaridade transsetorial e o fomento de sinergias na utilização dos cinco FEEL deveriam ser realizados nos acordos de parceria e programas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.41. Outros elementos importantes, tais como as regras de programação, avaliação e elegibilidade, também estão sujeitos a regras comuns para todos os FEEL.

3.42. Para além da resposta da Comissão ao ponto 3.41, as regras que regem o sistema de execução do FEAMP são as mesmas que para o FEDER, o FSE e o Fundo de Coesão, contidas na parte IV do Regulamento relativo às disposições comuns.

3.43. O acordo de parceria exige uma descrição das disposições, a fim de assegurar a coordenação entre os FEEL. Os programas devem estabelecer mecanismos mais pormenorizados, para assegurar tal coordenação.

⁽³⁵⁾ Existiam acordos separados para o Feader e o FEAMP.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Os objetivos temáticos da estratégia «Europa 2020» não são traduzidos de forma sistemática em metas operacionais nos acordos de parceria e programas

3.44. A combinação dos cinco FEEL num acordo de parceria deveria, de acordo com a Comissão, facilitar a elaboração de relatórios, tanto pelos Estados-Membros como pela Comissão, sobre o contributo dos cinco FEEL para os objetivos temáticos de caráter abrangente⁽³⁶⁾. Na primeira parte do presente capítulo, salientámos que os objetivos temáticos não estão concebidos para traduzir a estratégia «Europa 2020» em objetivos operacionais, mas sim para estabelecer a ligação com essa estratégia e estruturar as informações fornecidas nos acordos de parceria e programas (pontos 3.22-3.25). Por conseguinte, a presente secção analisa se, ao nível dos acordos de parceria e programas, a estratégia «Europa 2020» é traduzida, através de objetivos temáticos, em elementos operacionais (objetivos, indicadores associados, objetivos intermédios e metas) que permitem aos gestores acompanhar e elaborar relatórios sobre o contributo dos FEEL para a realização da estratégia.

3.45. O conjunto comum de 11 objetivos temáticos (ponto 3.23) não é aplicado de forma direta e coerente aos cinco FEEL, o mesmo sucedendo, consequentemente, com os programas financiados pelos fundos. Relativamente ao conjunto dos fundos da Coesão, os objetivos temáticos funcionam como elemento estruturante, uma vez que são diretamente apoiados pela hierarquia de objetivos exigidos nos respetivos regulamentos. No entanto, os fundos Feader/FEAMP utilizam uma estrutura diferente. Ao nível mais elevado devem apoiar as «Prioridades da União», mas a legislação não define a forma como estas prioridades estão ligadas aos objetivos temáticos. Apesar de o quadro jurídico estabelecer uma relação geral entre os fundos Feader/FEAMP e a estratégia «Europa 2020», os objetivos temáticos não são utilizados para orientar nem estruturar esses fundos. A caixa 3.3 resume as diferentes estruturas utilizadas pelos fundos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.44. A Comissão remete para a sua resposta ao ponto 3.24, no que diz respeito ao papel e finalidade dos objetivos temáticos. Os objetivos temáticos são o meio através do qual os fundos, com as suas missões baseadas no Tratado, incidem sobre as prioridades da estratégia «Europa 2020». No entanto, os programas de financiamento não têm por objetivo exclusivo a prossecução da estratégia «Europa 2020».

3.45. Tal encontra-se em consonância com as missões dos respetivos fundos.

As prioridades de desenvolvimento rural são consideradas como uma tradução dos objetivos temáticos para o contexto específico da política de desenvolvimento rural.

O quadro jurídico do Feader estabelece uma ligação clara: a contribuição para a estratégia «Europa 2020» deve ser prosseguida através de seis prioridades subdivididas em domínios de incidência. Este requisito reflete-se totalmente na estrutura dos programas do Feader. O progresso na consecução dos objetivos definidos para os domínios de incidência/prioridades é acompanhado nos relatórios anuais de execução. A fim de assegurar a coerência com os objetivos temáticos, foram anexados quadros de correspondência aos documentos de orientação.

As prioridades da União relativas ao FEAMP e suas ligações com os objetivos temáticos estão estabelecidas no quadro estratégico comum e ao nível da programação, na lógica de intervenção que foi debatida com os Estados-Membros nas sucessivas reuniões do Grupo de Peritos para o FEAMP em 2014.

⁽³⁶⁾ COM(2011) 500 final, parte 1, de 29 de junho de 2011, comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Um orçamento para a Europa 2020», secção 5.2 e SWD (2012) 61 final, parte II, de 14 de março de 2012, secção 1.3.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 3.3. — Hierarquia dos objetivos do conjunto de fundos da Coesão e dos fundos Feader/FEAMP de acordo com o quadro legislativo

FSE/FEDER/FC: objetivos temáticos → prioridades de investimento → objetivos específicos → tipos de medidas.

Feader: Prioridades da União para o desenvolvimento rural → domínios prioritários → medidas.

FEAMP: Prioridades da União para um desenvolvimento sustentável das pescas e da aquicultura → objetivos específicos → medidas.

3.46. Todos os acordos de parceria e quatro dos cinco programas que examinámos utilizaram objetivos temáticos para estruturar as informações. Relativamente ao quinto programa, constatámos que não era o caso (programa Feader, Alemanha) dado que o programa refletia os requisitos legislativos, fazendo apenas referências de passagem aos objetivos temáticos. Neste programa não foi possível encontrar uma relação entre os objetivos temáticos, tal como definidos no acordo de parceria alemão, e as prioridades e domínios prioritários do programa. Mesmo recorrendo ao quadro de correspondência das orientações da Comissão, que estabelece a ligação entre as prioridades e os objetivos temáticos, foi difícil agregar informações por objetivo temático, uma vez que a quarta prioridade tem dois objetivos temáticos associados. Apesar de termos identificado esta questão no programa da Alemanha, trata-se de um problema geral relativo a todos os programas do Feader.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 3.3 — Hierarquia dos objetivos do conjunto de fundos de Coesão e dos fundos Feader/FEAMP de acordo com o quadro legislativo

Feader: tal como explicado na resposta da Comissão ao ponto 3.45 e demonstrado, nomeadamente, nas orientações para a programação estratégica para o período 2014-2020, as prioridades do Feader e os domínios de incidência estão relacionados com a estratégia «Europa 2020» e os objetivos temáticos.

FEAMP: embora o regulamento específico do FEAMP relacione as prioridades da União com os objetivos específicos e, em seguida, com as medidas do Fundo, a lógica de intervenção que foi utilizada para a programação e apresentada aos Estados-Membros no Grupo de Peritos para o FEAMP em 25 de junho de 2014 mostra uma hierarquia de objetivos que inclui os objetivos temáticos → Prioridades da União para o desenvolvimento sustentável das pescas e aquicultura → Objetivos específicos → Medidas.

3.46. Tal como referido, existe uma correspondência entre os 11 objetivos temáticos e os domínios de incidência/prioridades do Feader. Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 3.45.

No Feader existem indicadores de resultados separados que permitem estabelecer ligações aos objetivos temáticos individuais. Por conseguinte, os resultados podem ser agregados por objetivos temáticos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.47. Os acordos de parceria devem incluir grandes objetivos nacionais (ponto 3.17). Todos os acordos de parceria examinados respeitaram este requisito. Relativamente aos programas examinados, apenas o programa polaco dividiu estes objetivos nacionais em objetivos operacionais, através de objetivos temáticos.

3.48. Portugal e a Letónia definiram objetivos operacionais nos seus acordos de parceria, que utilizaram posteriormente ao nível dos programas que examinámos. No entanto, estes objetivos não estavam diretamente relacionados com os seus grandes objetivos nacionais.

A introdução de indicadores comuns para cada fundo constitui uma medida importante mas verificam-se limitações em termos de conceção

3.49. Para poder agregar dados sobre o desempenho a nível da UE, incluindo informações sobre a estratégia «Europa 2020», a Comissão necessita de indicadores comuns, incluindo indicadores de resultados, partilhados pelos fundos, quando possível, e utilizados de forma coerente por todos os Estados-Membros. Estes indicadores devem ser acompanhados de objetivos intermédios e metas. No anterior período do QFP, apenas o FSE e o Feader exigiam um conjunto de indicadores comuns. Relativamente ao período de 2014-2020, os regulamentos introduzem um conjunto comum de indicadores para cada um dos cinco FEEL.

3.50. Esta situação pode representar uma medida importante para reforçar a incidência no desempenho. No entanto, a nossa análise, descrita nos pontos que se seguem, indica que existem alguns elementos na conceção do sistema de indicadores comuns que poderão limitar a sua utilidade e pertinência, e, consequentemente, a capacidade da Comissão de agregar as informações sobre o desempenho.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.47. *A inclusão de uma referência aos grandes objetivos nos acordos de parceria tem por base uma orientação da Comissão. Cabe aos Estados-Membros dividir os objetivos em objetivos operacionais adicionais. A definição de objetivos operacionais específicos com metas correspondentes ocorre ao nível do programa.*

3.49. *Cada um dos cinco fundos dos FEEL tem a sua própria missão baseada no Tratado e visa diferentes tipos de projetos e investimentos. Por conseguinte, seria difícil alcançar um único conjunto de indicadores comuns. Existem objetivos para todos os indicadores, havendo objetivos intermédios para os indicadores incluídos no quadro de desempenho.*

A Comissão promoveu para o FEDER e para o FC a utilização voluntária de indicadores comuns ou «chave» e, até 2013, todos os Estados-Membros se manifestaram contra eles. O requisito obrigatório de indicadores comuns para o período 2014-2020 baseia-se na aprendizagem retirada do período 2007-2013. O acompanhamento do desempenho agregado a nível da UE pode também ser calculado através da taxa de realização dos objetivos.

A Comissão elaborará um relatório até ao final de 2015 sobre o resultado das negociações, que incluirá uma análise dos objetivos agregados a alcançar até ao final do período de programação 2014-2020.

3.50. *Ver as respostas da Comissão aos pontos 3.51 e 3.56.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.51. Nos termos da legislação, os Estados-Membros não são obrigados a incluir os indicadores comuns nos seus programas⁽³⁷⁾. No entanto, os relatórios da Comissão sobre o desempenho baseiam-se nestes indicadores comuns (por exemplo, os planos de gestão e os relatórios anuais de atividades elaborados pela Comissão relativos ao conjunto dos fundos da Coesão baseiam-se exclusivamente nos indicadores comuns). Existe, por conseguinte, o risco de a utilização incoerente dos indicadores comuns ter repercussões significativas na qualidade dos relatórios da Comissão.

3.52. Cada FEEI tem indicadores comuns de realizações. No entanto, apenas três dos fundos têm igualmente indicadores comuns de resultados⁽³⁸⁾. Além disso, alguns dos indicadores classificados como indicadores de resultados para o Feader não são verdadeiros indicadores de resultados (ver caixa 3.4). Será, portanto, difícil para a Comissão agregar informações sobre os resultados relativos a determinados fundos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.51. *Se puderem ser utilizados indicadores comuns de realizações (ou seja, se forem pertinentes), o regulamento exige que sejam utilizados e a Comissão insistiu nesse ponto durante as negociações. Os Estados-Membros são obrigados a apresentar relatórios relativamente a todos os indicadores comuns. A apresentação de relatórios da Comissão sobre indicadores comuns irá, por conseguinte, ter em conta o desempenho face aos mesmos para todos os programas em que sejam pertinentes.*

A utilização de indicadores para realizações e resultados é obrigatória. Os Estados-Membros são ainda obrigados a apresentar um relatório anual sobre o progresso realizado no sentido de alcançar todos os objetivos estabelecidos no programa, quer para indicadores comuns ou não. A Comissão poderá, por conseguinte, avaliar os progressos realizados numa base anual.

3.52. *Não existem indicadores de resultados comuns para o FEDER e para o FC devido à abrangência dos tipos de investimento que podem ser apoiados e à variedade de alterações que os programas visam. A Comissão irá avaliar e comunicar os resultados, mas não através de uma simples agregação de informação, que nunca foi a sua intenção e que não considera útil devido à variedade de resultados.*

No caso do Feader, os indicadores comuns utilizados em todos os PDR encontram-se definidos no anexo IV do Regulamento (UE) n.º 808/2014.

Os indicadores de objetivos, que são um subconjunto dos indicadores de resultados comuns, refletem de forma pragmática o que pode ser quantificado ex ante, medido, recolhido e disponibilizado por todos os Estados-Membros através do sistema de acompanhamento. Os indicadores de objetivos não devem, por conseguinte, ser considerados isoladamente, mas em conjugação com todo o conjunto de indicadores de resultados especificado no quadro jurídico.

Embora haja sempre margem para melhorias, os próprios indicadores estão sujeitos a considerações relativas à eficiência de custos, uma vez que existe um custo para o estabelecimento e acompanhamento de indicadores. Os indicadores que constam de um sistema comum devem estar operacionais, ou seja, os dados devem estar realisticamente disponíveis.

Ver igualmente a resposta da Comissão relativa à caixa 3.4.

⁽³⁷⁾ Com exceção da Iniciativa para o Emprego dos Jovens e do Feader.

⁽³⁸⁾ O FC e o FEDER não têm indicadores comuns de resultados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 3.4. — Exemplos de indicadores do Feader incorretamente classificados como indicadores de resultados

A «percentagem de explorações agrícolas com apoio do PDR para investimentos na reestruturação ou na modernização» mede o número de beneficiários, o que constitui uma realização da prestação de apoio, por oposição aos ganhos de eficiência na produção, que constituiria um resultado.

A «percentagem de população rural abrangida por estratégias de desenvolvimento locais» contabiliza o número de pessoas em relação às quais foi criada uma estratégia de desenvolvimento, em vez de se centrar nas melhorias resultantes da execução da estratégia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 3.4 — Exemplos de indicadores do Feader incorretamente classificados como indicadores de resultados

Em percentagem das explorações agrícolas: tal como indicado na resposta da Comissão ao ponto 3.52, os indicadores que são utilizados para o acompanhamento e análise de políticas devem estar operacionais, o que coloca algumas restrições aos indicadores que podem ser mantidos.

Tal inclui um conjunto de indicadores comuns a nível de realizações, resultados, impacto e contexto. Estes serão utilizados para compilar dados agregados a nível da UE, não só para as realizações, mas também para os resultados.

O primeiro indicador aqui referido não é um indicador de realizações simples, mas uma proporção da população que é afetada pelo apoio fornecido. Por conseguinte, já dá algumas indicações da escala e do âmbito da realização do PDR: um apoio ao investimento para 38 % da população agrícola é indicativo de um resultado muito diferente para o setor agrícola de um apoio de 0,5 %, por exemplo. No entanto, reconhece-se plenamente que este indicador de objetivos, por si só, não fornece uma imagem adequada da contribuição de um PDR, ou da política de desenvolvimento rural como um todo, para a evolução da competitividade agrícola. Por conseguinte, o sistema comum de acompanhamento e avaliação (SCAA) inclui também um indicador de resultados complementar comum obrigatório, «Mudança na produção agrícola em explorações apoiadas/Unidade de trabalho anual». Trata-se de um indicador mais difícil de avaliar, que não só exige mais dados a nível da exploração agrícola, como também a comparação com explorações semelhantes sem apoio, a fim de avaliar os resultados líquidos da intervenção do PDR. Por conseguinte, será analisado através de avaliação, em vez de acompanhamento, em três pontos do ciclo de programação (2017, 2019 e ex post), em vez de anualmente.

Em percentagem da população rural: este indicador refere-se à proporção da população pertinente abrangida, não ao número de pessoas e, por conseguinte, fornece uma indicação do âmbito de cobertura. Este indicador deve ser considerado em conjugação com o R24/T23 [Postos de trabalho criados em projetos apoiados (Leader)].

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.53. Os indicadores comuns existentes deveriam permitir a agregação dos dados ao nível de cada fundo. No entanto, a elaboração de relatórios sobre os progressos registados no que se refere à estratégia «Europa 2020» exigiria um nível mais elevado de agregação, que implicaria a combinação de resultados de diferentes fundos. Apenas o FC e o FEDER utilizam os mesmos indicadores comuns (os indicadores comuns do FC são um subconjunto dos indicadores utilizados para o FEDER).

3.54. Os objetivos temáticos (ponto 3.23) devem fornecer a ligação entre os fundos e a estratégia, aplicando-se, portanto, aos cinco fundos. Os indicadores comuns não estão diretamente ligados a objetivos temáticos. Além disso, uma vez que os indicadores comuns não são partilhados pelos cinco fundos, a agregação de informações ao nível dos objetivos temáticos não será fácil.

3.55. Os regulamentos estipulam diferentes requisitos em termos de valores de referência, objetivos intermédios e metas para os diferentes fundos⁽³⁹⁾. Os valores de referência nem sempre são exigidos e os objetivos intermédios apenas o são relativamente aos indicadores que fazem parte do «quadro de desempenho» (apresentado na próxima secção). As metas fixadas para os resultados nem sempre têm de ser quantificadas. Sem objetivos intermédios para os resultados, é difícil acompanhar os progressos registados até à data-limite para concretização das metas (2023, ou seja, três anos após o final do atual período de programação).

3.56. Para constituírem um incentivo útil em matéria de desempenho, as metas devem estabelecer um bom equilíbrio entre ambição e realismo. Em alguns dos cinco programas examinados, verificámos que diversas metas eram pouco ambiciosas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.53. Uma vez que os fundos visam investimentos diferentes, é pouco provável que pudessem ser utilizados os mesmos indicadores comuns para todos os fundos (ver a resposta da Comissão ao ponto 3.49). Note-se que os Estados-Membros apresentarão relatórios, em 2017 e 2019, sobre os progressos realizados na prossecução dos objetivos da estratégia «Europa 2020» através da contribuição de todos os FEEL para os objetivos temáticos selecionados. A Comissão elaborará um relatório estratégico que sintetiza todos os relatórios de progresso. A avaliação aferirá também a contribuição dos fundos para os objetivos de cada prioridade.

3.54. No caso dos fundos da política de coesão, a comunicação sobre os indicadores será fornecida por eixo prioritário e objetivo específico e, por conseguinte, será associada a objetivos temáticos. Relativamente ao Feader, ver a resposta da Comissão ao ponto 3.45.

3.55. A Comissão acompanha o conjunto de indicadores de realizações e de resultados numa base anual. Nomeadamente, o desempenho em relação ao progresso dos programas para a consecução de resultados é controlado pelo quadro de desempenho, incluindo em função de objetivos intermédios dos indicadores de realizações. Ao acompanhar anualmente o progresso a partir de 2016 [2015 para a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ)], a Comissão poderá identificar o progresso na prossecução dos objetivos constantes dos programas e, por conseguinte, apreciar se estão no caminho certo para atingir os resultados esperados.

Os diferentes requisitos no que diz respeito à utilização de valores de referência dependem da natureza dos indicadores (de realizações ou de resultados). No caso do FSE, os valores de referência para os indicadores de realizações são fixados em zero, tendo em conta a natureza dos indicadores. No entanto, no caso dos indicadores de resultados, os valores de referência nem sempre estão disponíveis e existe um procedimento para os corrigir posteriormente de acordo com a experiência adquirida com a execução.

3.56. Durante as negociações do programa, a Comissão envida esforços no sentido de atingir o equilíbrio certo no estabelecimento de objetivos.

⁽³⁹⁾ FC: artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1300/2013; FEDER: artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1301/2013; FSE: artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1304/2013; Feader: artigo 69.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 487); e FEAMP: artigo 109.º do Regulamento (UE) n.º 508/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 149 de 20.5.2014, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A ênfase nos resultados deve ser reforçada, especialmente nos acordos de parceria

3.57. No nosso Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, referimos que é um desafio obter bons resultados qualitativos a partir de regimes em que os fundos sejam pré-afetados entre os Estados-Membros e a absorção desses fundos constitua um objetivo implícito⁽⁴⁰⁾. Em resposta, um dos elementos identificados pela Comissão para corrigir esta insuficiência para o período de 2014-2020 é a «lógica de intervenção» reforçada⁽⁴¹⁾, ou seja, os Estados-Membros devem identificar as suas necessidades e empenhar-se nos resultados esperados antes de considerarem onde e como irão utilizar os fundos. Por conseguinte, examinámos a amostra de acordos de parceria e programas para analisar se os Estados-Membros se empenharam realmente nos resultados esperados.

3.58. Nos seus acordos de parceria e programas, os Estados-Membros devem seguir a lógica de intervenção acima descrita. Todos os acordos de parceria e programas examinados identificaram necessidades antes de analisarem como e onde os fundos da UE podem ser utilizados.

3.59. No entanto, relativamente aos acordos de parceria examinados, constatámos que é colocada pouca ênfase nos resultados. Os Estados-Membros devem estabelecer os resultados esperados nos acordos de parceria⁽⁴²⁾ e programas. Apesar de nos cinco acordos de parceria examinados os Estados-Membros terem identificado resultados, em três casos⁽⁴³⁾ mais de metade dos resultados esperados eram vagos. Além disso, nos casos identificados, os resultados encontravam-se geralmente expressos em termos qualitativos, sem indicação da magnitude da alteração. Um bom exemplo de um objetivo temático acompanhado por metas de resultados quantificadas é «Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono» (número 4 na caixa 3.2). É provável que esta situação se deva ao facto de este objetivo temático específico estar diretamente relacionado com um dos grandes objetivos apoiados por um quadro legislativo vinculativo (ponto 3.16).

3.57. A lógica de intervenção visa estabelecer uma ligação entre as atividades e os efeitos esperados (realizações, contribuição para resultados) de uma intervenção para abordar as necessidades identificadas, bem como os pressupostos que explicam como as atividades conduzirão aos efeitos no contexto da intervenção.

3.58. De acordo com o quadro regulamentar, a lógica de intervenção é aplicada pelos Estados-Membros ao nível dos programas e não dos acordos de parceria.

3.59. A legislação exige uma síntese dos principais resultados ao nível do acordo de parceria.

⁽⁴⁰⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, ponto 10.4.

⁽⁴¹⁾ Resposta da Comissão ao Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, ponto 10.3.

⁽⁴²⁾ O artigo 15.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 estipula que os acordos de parceria devem fornecer, para cada um dos objetivos temáticos selecionados, um resumo dos principais resultados esperados.

⁽⁴³⁾ Alemanha, França e Letónia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.60. Ao nível dos programas examinados, os Estados-Membros definiram metas quantificadas de resultados. No entanto, relativamente ao programa do Feader na Alemanha, esta definição limitou-se a uma das seis prioridades (prioridade 6).

Insuficiências na conceção do quadro de desempenho

3.61. A reserva de desempenho, através da qual uma pequena percentagem do financiamento da UE aos Estados-Membros é retida e apenas disponibilizada se estes atingirem determinadas metas, constitui o principal incentivo para que os Estados-Membros continuem a concentrar-se no desempenho depois do início dos programas. A reserva de desempenho constitui, por esse motivo, um elemento fundamental no âmbito do quadro de desempenho descrito na caixa 3.5.

Caixa 3.5. — O quadro de desempenho

Nos programas, os Estados-Membros definem indicadores com objetivos intermédios para 2018 e metas para 2023, ambos ao nível das prioridades do fundo. A Comissão irá realizar uma análise do desempenho em 2019, com base nas informações dos relatórios anuais de execução dos Estados-Membros sobre o exercício anterior, relativas à concretização desses objetivos intermédios. Em função do resultado dessa revisão, a Comissão atribuirá a reserva de desempenho (entre 5 % e 7 % da dotação de cada prioridade de um programa) às prioridades que concretizaram os seus objetivos intermédios. A Comissão pode suspender os pagamentos se a análise do desempenho em 2019 revelar uma falha grave na concretização dos objetivos intermédios; do mesmo modo, pode aplicar correções financeiras se os relatórios finais de execução revelarem a ocorrência de uma falha grave na consecução das metas de 2023 ⁽⁴⁴⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.60. *Tal como estabelecido no Regulamento (UE) n.º 808/2014, são incluídas para todas as prioridades as metas quantificadas de resultados. O PDR Saxónia-Anhalt 2014-2020 (como todos os outros PDR) inclui, no capítulo 11, um conjunto de metas quantificadas que abrangem todos os domínios de incidência incluídos no PDR, utilizando os indicadores de objetivos comuns (um subconjunto dos indicadores de resultados, tal como especificado no quadro jurídico).*

3.61. *Constitui um incentivo adicional, ao invés do principal incentivo.*

⁽⁴⁴⁾ Artigos 20.º a 22.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.62. No Relatório Anual do ano passado, observámos que o funcionamento eficaz da reserva de desempenho dependeria, em parte, do sucesso da Comissão em negociar metas adequadas, corretamente niveladas e que garantissem informações rigorosas, fiáveis e em tempo oportuno por parte dos Estados-Membros⁽⁴⁵⁾. Um relatório de outubro de 2014, elaborado pelo Serviço de Auditoria Interna da Comissão, chegou a conclusões semelhantes, constatando que existiam riscos inerentes de que os Estados-Membros definam objetivos intermédios e metas pouco ambiciosos para evitar a sua não concretização, e não envidem esforços suficientes no sentido de prestarem informações rigorosas e fiáveis, para evitar as sanções em caso de desempenho insuficiente. A análise do desempenho apenas será feita em 2019, quase no final do período do QFP. Além disso, quaisquer problemas relativos à qualidade dos dados fornecidos pelos Estados-Membros só serão visíveis em 2016, o primeiro ano em que a Comissão terá de elaborar relatórios estratégicos com uma síntese dos relatórios anuais de execução (ver ponto 3.36) no que se refere ao contributo dos FEEI para a realização da estratégia «Europa 2020». Por conseguinte, durante os próximos anos não será possível avaliar o sucesso da Comissão e dos Estados-Membros nestes dois domínios de risco.

3.63. No Relatório Anual do ano passado⁽⁴⁶⁾, assim como durante os trabalhos realizados neste domínio no âmbito do presente relatório, identificámos algumas possíveis falhas de conceção nas disposições que regem o quadro de desempenho:

- a) se as prioridades do programa não alcançarem os objetivos intermédios pertinentes, os Estados-Membros não perdem o financiamento representado pela reserva de desempenho, mas o mesmo pode ser reafetado a outras prioridades que tenham alcançado os seus objetivos intermédios⁽⁴⁷⁾, o que prejudica o efeito de incentivo;
- b) as sanções financeiras de que a Comissão dispõe (suspensão dos pagamentos ou correções financeiras) não se podem basear em indicadores de resultados⁽⁴⁸⁾, o que prejudica a ênfase nos resultados;

3.63.

- a) *Trata-se, de facto, do que foi acordado pelos legisladores.*

No que se refere a prejudicar os efeitos de incentivo, a Comissão não está de acordo. O financiamento está perdido para os gestores do eixo prioritário ou medida pertinente, pelo que funciona, efetivamente, como um incentivo. Além disso, a reafetação de fundos às prioridades que são mais eficazes na obtenção de resultados aumenta, na realidade, o desempenho global do orçamento.

- b) *Mais uma vez, trata-se do que os legisladores acordaram.*

No fundo, as sanções não podem ser aplicadas com base em indicadores de resultados devido à questão do calendário (em alguns casos, os resultados só podem ser avaliados muito tempo após as realizações) e à influência de fatores externos.

⁽⁴⁵⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, ponto 10.14.

⁽⁴⁶⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, ponto 10.15.

⁽⁴⁷⁾ N.º 4 do artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽⁴⁸⁾ N.ºs 5 e 7 do artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- c) além disso, a possibilidade de a Comissão impor correções financeiras nos casos em que as metas não foram alcançadas está limitada por várias condições e exceções: proporcionalidade, níveis de absorção, «fatores externos» não definidos, fatores socioeconómicos, fatores ambientais, condições económicas e situações de força maior ⁽⁴⁹⁾.

3.64. Além disso, alertámos para o risco de a ênfase no desempenho ser limitada pelo facto de, nos termos da legislação ⁽⁵⁰⁾, os indicadores de resultados deverem ser utilizados no quadro de desempenho apenas «se for caso disso». A Comissão decidiu limitar a possível utilização dos indicadores de resultados ao FSE, com base no facto de os programas financiados pela UE não terem, por si só, influência suficiente na obtenção de resultados e de poder decorrer um período considerável entre o desembolso dos fundos e a obtenção dos resultados ⁽⁵¹⁾.

3.65. Apesar de os cinco programas (quatro dos quais abrangiam o FSE) examinados incluírem indicadores, objetivos intermédios para 2018 e metas para 2023, nenhum incluiu quaisquer indicadores de resultados no quadro de desempenho. Por conseguinte, relativamente aos programas examinados, a revisão do desempenho será baseada em indicadores relativos aos recursos (tais como o montante de fundos públicos gastos) e às realizações (tais como o número de beneficiários financiados). A caixa 3.6 inclui mais exemplos de tipos de indicadores, objetivos intermédios e metas que serão utilizados no quadro de desempenho e que podem, por conseguinte, determinar se os Estados-Membros se qualificam para a reserva de desempenho. As provas obtidas nos programas examinados corroboram a nossa conclusão do ano passado de que o impacto da reserva de desempenho poderá ser apenas marginal no que se refere a encorajar uma maior ênfase nos resultados, uma vez que não existem verdadeiros incentivos financeiros nem sanções para o período de 2014-2020 relacionados com os resultados obtidos com o financiamento da UE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- c) As qualificações são o resultado do processo legislativo entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento. A Comissão considera que o objetivo da presente disposição ainda será alcançado.

3.64. Trata-se de uma questão específica exclusiva do quadro de desempenho. O acompanhamento global do desempenho de um programa incluirá indicadores de resultados.

3.65. A reserva de desempenho constitui apenas um dos elementos que apoiam uma maior ênfase nos resultados.

O elemento central da orientação para os resultados é a lógica de intervenção incorporada em cada programa com os indicadores de realizações e de resultados associados.

O quadro de desempenho proporciona um mecanismo para controlar se a execução das prioridades está bem encaminhada. A reserva de desempenho constitui um incentivo para alcançar os objetivos intermédios, que são necessariamente uma condição prévia para a obtenção dos resultados esperados.

⁽⁴⁹⁾ N.º 7 do artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013. O Serviço de Auditoria Interna da Comissão chegou a uma conclusão semelhante no seu relatório de outubro de 2014, decorrente da análise das lacunas deste regulamento.

⁽⁵⁰⁾ Anexo II do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽⁵¹⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, ponto 10.15, apoiado pela Ficha de orientação da Comissão para os Estados-Membros sobre a revisão do quadro e a reserva de desempenho de 2014-2020 («Guidance fiche — Performance framework review and reserve in 2014-2020»), versão 6, de 4 de março de 2014, p. 7.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 3.6. — Exemplos de indicadores, objetivos intermédios e metas utilizados no quadro de desempenho

Letónia, combinação de FSE, FEDER e FC — Emprego e crescimento: indicadores utilizados

Neste programa é identificado um total de 46 indicadores, dos quais 16 são indicadores de recursos e 30 indicadores de realizações. Os 16 indicadores de recursos são, por natureza, idênticos: «Dotação financeira».

Alemanha, Feader — Saxónia-Anhalt: Dois exemplos típicos de indicadores com objetivos intermédios e metas

Relativamente ao indicador «Montante total da despesa pública total», a meta para 2023 corresponde a um montante de 135,7 milhões de euros, com um objetivos intermédio de 31,1 milhões de euros para 2018.

No que se refere ao indicador «número de entidades agrícolas que participam no programa de gestão dos riscos», a meta corresponde a 113 entidades agrícolas, sendo o objetivo intermédio para 2018 de 20 % dessas entidades.

França, FSE — Alsácia: Indicadores típicos com objetivos intermédios e metas

Neste programa é identificado um total de seis indicadores, dos quais três são indicadores de recursos e três indicadores de realizações.

Relativamente ao indicador de recursos «Dotação financeira», a meta para 2023 corresponde a um montante de 35,4 milhões de euros, com um objetivo intermédio de 11,8 milhões de euros para 2018.

No que se refere ao indicador de realizações «número de pessoas desempregadas apoiadas», a meta para 2023 é de 4 067 pessoas, com um objetivo intermédio de 2 324 pessoas.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 3.6 — Exemplos de indicadores, objetivos intermédios e metas utilizados no quadro de desempenho

Alemanha, Feader — Saxónia-Anhalt — indicador «Montante total da despesa pública total»: o objetivo intermédio para 2018 está fixado como consequência da regra «n+2», estando a dotação do Feader relativo ao período de programação anterior ainda disponível para pagamentos até ao final de 2015 para esses tipos de operações (executadas de acordo com o PDR 2007-2013). Tem ainda em conta o tempo necessário para a aprovação do PDR e para a preparação das diretrizes de aplicação internas.

PARTE 3 — RELATÓRIOS DA COMISSÃO SOBRE O DESEMPENHO

3.66. Esta parte do presente capítulo abrange as orientações internas transmitidas às direções-gerais (DG) da Comissão, a transição do antigo (2007-2013) para o novo (2014-2020) QFP e a elaboração de relatórios sobre o desempenho ao nível das DG da Comissão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.67. Examinámos as fichas de programa relativas a 2014⁽⁵²⁾, os planos de gestão⁽⁵³⁾ e os RAA⁽⁵⁴⁾ de seis DG⁽⁵⁵⁾, com base nos requisitos definidos no Regulamento Financeiro, nas normas de controlo interno da Comissão e nas instruções para a elaboração dos planos de gestão e dos RAA divulgadas pelo Secretariado-Geral da Comissão e pela Direção-Geral do Orçamento (DG BUDG). O exame excluiu as informações relativas a atividades que não envolvem despesas, uma vez que se procede atualmente à revisão dos respetivos requisitos.

As orientações a nível central melhoraram, mas continuam a existir insuficiências por resolver

3.68. De forma a facilitar a elaboração das fichas de programa, dos planos de gestão e dos relatórios anuais de atividades pelas DG, o Secretariado-Geral e a DG BUDG fornecem instruções permanentes e respetivas orientações. Constatámos que, com o decorrer do tempo, estas orientações tornaram-se mais específicas, mais coerentes e mais fáceis de compreender⁽⁵⁶⁾. Igualmente, o requisito de as DG incluírem, nas suas «fichas de programa», informações sobre o contributo dos programas de despesas para a realização da estratégia «Europa 2020» (ou seja, a relação com os grandes objetivos e as iniciativas emblemáticas associados) representa uma melhoria. No entanto, a nossa análise revelou que as informações sobre a estratégia «Europa 2020» não estão incluídas nas fases posteriores da programação (nos planos de gestão) e da elaboração de relatórios (nos RAA).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.68. Tal como indicado nos relatórios de síntese do presente ano e do ano anterior, bem como nas suas respostas aos relatórios anuais anteriores, a Comissão tem continuado a desenvolver gradualmente o quadro de desempenho e adotou várias medidas com vista a demonstrar a importância da qualidade da despesa e o valor acrescentado do orçamento da UE. Partindo do quadro jurídico do novo QFP que tem por objetivo contribuir para a estratégia «Europa 2020» e que inclui disposições mais rigorosas em matéria de acompanhamento, avaliação e elaboração de relatórios, a Comissão também introduziu esta ênfase no desempenho no seu planeamento estratégico e ciclo de programação, tal como refletido na orientação central. Como os resultados ficarão cada vez mais disponíveis durante o ciclo do atual QFP, espera-se que a apresentação de relatórios sobre estes resultados esteja também gradualmente mais centrada nos objetivos estratégicos da UE.

⁽⁵²⁾ COM(2013) 450 final, de 28 de junho de 2013, «Projeto de orçamento geral da União Europeia do exercício de 2014». As fichas de programa substituíram as fichas de atividade para efeitos de justificação dos fundos solicitados nos projetos de orçamento anuais. Incluem, para cada programa de despesas, objetivos apoiados por indicadores e metas, que devem depois ser utilizados nos planos de gestão e nos relatórios anuais de atividades das DG.

⁽⁵³⁾ Cada DG estabelece planos de gestão anuais para traduzir a sua estratégia a longo prazo em objetivos gerais e específicos e para planear e gerir as suas atividades tendo em vista a concretização desses objetivos.

⁽⁵⁴⁾ Um Relatório Anual de Atividades constitui um relatório de gestão, que relata a concretização dos principais objetivos políticos e atividades fundamentais. No presente capítulo, examinamos a parte 1 dos RAA sobre os resultados alcançados e a medida em que tiveram o impacto pretendido.

⁽⁵⁵⁾ DG AGRI, DG DEVCO, DG EMPL, DG Empresas e Indústria (DG ENTR) — atualmente designada por DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME (DG GROW), DG Ambiente (DG ENV) e DG REGIO.

⁽⁵⁶⁾ As respostas a um inquérito realizado em agosto de 2014 pelos serviços centrais sobre as orientações prestadas pelas DG operacionais foram essencialmente positivas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.69. Apesar de em 2014 ter tido início um novo período do QFP, uma parte significativa das despesas até 2016 continua a dizer respeito ao QFP anterior. Consequentemente, a elaboração de relatórios sobre o desempenho deve abranger tanto o anterior como o atual QFP. Os relatórios elaborados pelas seis DG que examinámos não apresentavam claramente a transição do antigo para o novo QFP. Em muitas situações, não foi possível identificar os objetivos e metas do anterior QFP que foram mantidos ou atualizados e os que foram descontinuados. Na ausência de informações comparáveis, existe um risco de não ser possível avaliar se os objetivos e metas anteriores foram alcançados.

3.70. Por exemplo, um dos objetivos específicos da DG AGRI no QFP anterior era «incentivar a produção de produtos biológicos e desenvolver o mercado desses produtos na UE». Apesar de a DG AGRI continuar ativa no domínio da produção biológica, este objetivo já não está incluído nos relatórios de gestão. O indicador associado mantém-se mas não é comparável com o anterior QFP. Embora a DG AGRI continue a prestar informações sobre o indicador «superfície total de produção biológica», a definição deste indicador foi alterada (de superfície total de agricultura biológica para superfície total de agricultura biológica que beneficia de fundos da UE).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.69. Na orientação dos RAA de 2014, deu-se especial atenção à forma de elaborar relatórios sobre programas mantidos ou descontinuados. O legislador pode também ter decidido desviar a incidência de alguns programas ou descontinuar outros.

No caso da DG EMPL, os objetivos de 2007-2013 foram substituídos por um único objetivo, o de «prosseguir a execução eficaz dos programas de 2007-2013» com apenas dois indicadores. Tratou-se de uma decisão consciente para manter o relatório conciso e orientado para a gestão, por exemplo destacar as ações da DG para os três períodos (preparação 2014-2020, ultimar a execução 2007-2013, conclusão 2000-2006).

No caso da DG REGIO, e desde o plano de gestão de 2014, todos os indicadores associados aos objetivos específicos são classificados de acordo com o período de programação a que se referem ⁽⁵⁾. Além disso, a informação sobre o desempenho está estruturada de modo a tornar possível distinguir as realizações de 2007-2013 e 2014-2020. Tal não podia ainda refletir-se no RAA de 2014, uma vez que não estava disponível qualquer informação sobre o desempenho em relação aos novos programas operacionais.

3.70. No contexto da reforma da PAC de 2013, a DG AGRI criou um quadro de acompanhamento e avaliação para a PAC no seu todo. Tendo em conta o facto de a agricultura biológica ser considerada benéfica para o clima e o ambiente e que os agricultores biológicos têm direito aos respetivos pagamentos, os indicadores correspondentes foram adaptados.

⁽⁵⁾ «Indicadores de 2007-2013 descontinuados em 2014-2020»; «Indicadores que são comuns ao período de programação 2007-2013 e ao período de programação 2014-2020» e «Indicadores de 2014-2020 para os quais não existem dados exploráveis disponíveis de 2007-2013».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

O planeamento e a elaboração de relatórios sobre o desempenho ao nível das direções-gerais podem ser melhorados

Os objetivos das direções-gerais não são adequados para efeitos de gestão

3.71. Segundo as instruções da Comissão relativas aos planos de gestão de 2014, as DG devem definir objetivos gerais com indicadores de impacto (a longo prazo) e objetivos específicos com indicadores de resultados (a curto/médio prazo). De acordo com o Regulamento Financeiro, os objetivos das DG devem ser SMART (específicos, mensuráveis, realizáveis, pertinentes e calendarizados) ⁽⁵⁷⁾.

3.72. Em conformidade com as nossas observações formuladas em anos anteriores acerca de outras DG, constatámos que, nas seis DG examinadas, muitos dos objetivos (gerais e específicos) constantes dos planos de gestão e dos RAA eram retirados diretamente de documentos legislativos ou de política mas não eram traduzidos em objetivos mais operacionais. Eram, portanto, definidos a um nível demasiado elevado para serem úteis como instrumentos de gestão (ver caixa 3.7).

Caixa 3.7. — Exemplos de objetivos definidos pela Comissão como «específicos» que não são adequados para efeitos de gestão

DG DEVCO: «Apoio à democracia» é definido como um objetivo específico. Não é formulado como um objetivo e não define o que deve ser alcançado.

DG ENTR: O objetivo «Promover o empreendedorismo e a cultura empresarial» não especifica os tipos de atividades a realizar nem o que deve ser alcançado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.72. Os objetivos (gerais e específicos), tal como especificados nos documentos legislativos ou de política, constituem a realidade política em que a Comissão opera. Além disso, a Comissão deve gerir e elaborar relatórios sobre programas com base nos objetivos e nos indicadores estabelecidos pela autoridade legislativa.

Caixa 3.7 — Exemplos de objetivos específicos que não são adequados para efeitos de gestão

DG DEVCO: o apoio à democracia constitui um objetivo político geral, corretamente formulado. Constitui um processo de longo prazo, particularmente sensível para o desenvolvimento político nos países-alvo, mas tal não significa que apoiar a democracia não seja um objetivo válido, em si mesmo. Em muitos casos, a pergunta a fazer é: «quanto se teria deteriorado ainda mais a situação, caso a Comissão não tivesse prestado apoio aos intervenientes favoráveis à democracia e aos processos democráticos num determinado país?»

DG ENTR: em conformidade com a prática da Comissão, este objetivo específico e os dois indicadores correspondentes resultam da base jurídica do programa COSME ⁽⁶⁾. A Comissão considera que este objetivo específico se encontra devidamente definido, uma vez que os indicadores, as realizações e a explicação são fornecidos nos planos de gestão e nos RAA da DG.

⁽⁵⁷⁾ N.º 3 do artigo 30.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

⁽⁶⁾ Ver os objetivos e os indicadores do COSME no anexo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1287%20&%20do%20=%20PT>

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

DG REGIO: O objetivo «Apoio às reformas políticas» não é mensurável, uma vez que o montante de apoio a prestar não é quantificado.

3.73. No total, examinámos 34 objetivos específicos, dos quais apenas dois cumpriam todos os critérios «SMART». Este resultado é idêntico ao que foi observado em exercícios anteriores. Apesar de os objetivos examinados serem relevantes para o domínio de intervenção em que a DG funciona, em muitos casos os indicadores que os acompanham não medem de forma exaustiva nem a um nível adequado todas as questões envolvidas.

Continuam a verificar-se dificuldades no que se refere aos indicadores para acompanhamento do desempenho

3.74. A escolha dos indicadores deve basear-se em considerações como a pertinência, a mensurabilidade e a disponibilidade de dados oportunos e fiáveis relativos ao desempenho. Tanto quanto possível, os indicadores devem respeitar os critérios RACER⁽⁵⁸⁾. Os indicadores que medem resultados sobre os quais as DG têm uma influência limitada devem ser complementados por outros indicadores que meçam diretamente as atividades das DG.

3.75. As seis DG têm pelo menos um indicador de desempenho por objetivo, para ajudar a gestão a acompanhar, avaliar e comunicar informações sobre as realizações. Dos 98 indicadores das DG que examinámos, 34 cumpriam todos os critérios RACER. Trata-se de uma melhoria face ao que constatámos em anos anteriores. No entanto, tal como em anos anteriores, identificámos algumas insuficiências adicionais nos indicadores utilizados (ver caixa 3.8).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

DG REGIO: *tal como indicado em relação ao ponto 3.72 supra, os objetivos incluídos nas declarações programáticas, nos planos de gestão e nos RAA são retirados das bases jurídicas. Em conformidade com a prática da Comissão, este objetivo específico é coerente com a base jurídica em relação ao IPA II⁽⁷⁾.*

3.74. Em conformidade com a resposta ao ponto 3.72, os objetivos e os indicadores estabelecidos pela autoridade legislativa nas bases jurídicas constituem o fundamento sobre o qual a Comissão deve elaborar os relatórios. Nem todos estes indicadores preencheriam os critérios «RACER».

3.75. Consultar a resposta da Comissão ao ponto 3.74.

⁽⁵⁸⁾ Relevant, accepted, credible, easy and robust (relevantes, reconhecidos, credíveis, fáceis e rigorosos): «Parte III: anexos às orientações para a avaliação de impacto» (Comissão Europeia, 15 de janeiro de 2009, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

⁽⁷⁾ Regulamento (UE) n.º 231/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento de assistência de pré-adesão (IPA II).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 3.8. — Exemplos de problemas relativos aos indicadores

a) *Indicadores sobre os quais a DG não tinha influência.*

DG ENV: «Total de resíduos produzidos» — Muitos fatores têm impacto neste indicador, tais como os hábitos dos consumidores ou as normas industriais. Alguns desses fatores estão fora do âmbito de influência da DG ENV.

b) *Indicadores cuja fiabilidade dos dados de apoio era questionável.*

DG AGRI: «Apoiar a produção local para manter/desenvolver a produção agrícola» — Os dados relativos a este indicador são extraídos de relatórios anuais de execução apresentados pelos Estados-Membros. No entanto, a Comissão identificou insuficiências na qualidade dos dados apresentados e concluiu que este indicador deve ser avaliado com a devida cautela ⁽⁵⁹⁾.

c) *Indicadores orientados para as realizações que são apresentados como indicadores de resultados.*

DG EMPL: «Número de pessoas que recebem assistência do Fundo» — Este indicador mede o número de beneficiários, em vez de se centrar nas melhorias registadas na sequência da prestação de apoio.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 3.8 — Exemplos de problemas relativos aos indicadores

a) DG ENV: embora a realização de uma evolução favorável no «total de resíduos produzidos» também dependa de fatores fora do controlo da Comissão, várias diretivas incluem a reciclagem obrigatória e objetivos de prevenção de resíduos.

b) DG AGRI: em geral, os indicadores não devem ser levados à letra e a respetiva qualidade deve ser sempre avaliada em relação à utilização prevista. A Comissão já procedeu a uma reflexão juntamente com os Estados-Membros a fim de melhorar o indicador e a qualidade dos dados fornecidos.

c) DG EMPL: este indicador é coerente com os objetivos do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas Mais Carenciadas (FEAD) que visa atenuar as piores formas de pobreza e procura alterar a sua posição relativa (retirar da pobreza). Tal indicador é classificado como um indicador de resultado no ato delegado subsequentemente aprovado (UE, n.º 1255/2014), que inclui uma lista de indicadores comuns de contributos, realizações e resultados.

Os números dos que beneficiam de apoio já fornecem uma indicação da contribuição do FEAD para aliviar a fome e a privação material grave. A natureza do fundo não torna possível (certamente não é rentável) fornecer informações sobre a «melhoria gerada pela prestação de apoio». Estas melhorias seriam os impactos do apoio prestado que iriam para além da natureza de acompanhamento dos indicadores.

⁽⁵⁹⁾ Ver plano de gestão da DG AGRI para 2014, p. 35 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/index_en.htm).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

PARTE 4 — RESULTADOS DA NOSSA AUDITORIA SOBRE O DESEMPENHO

3.76. Os nossos relatórios especiais examinam se os princípios da boa gestão financeira são aplicados às despesas da UE. Seleccionamos os temas dos relatórios especiais (domínios orçamentais ou temas de gestão específicos) de forma a obter um impacto máximo, com base em diversos critérios, tais como o nível de receitas ou de despesas em questão, os riscos que se colocam à boa gestão financeira e o grau de interesse dos intervenientes. Em 2014, adotamos ⁽⁶⁰⁾ 24 relatórios especiais, enumerados no **anexo 3.1**.

3.77. Cada relatório especial constitui uma importante contribuição para que as entidades auditadas prestem contas pela sua gestão dos fundos da UE e visa ajudá-las a realizar melhorias no futuro. Em conjunto, estes relatórios especiais abrangem a integralidade do ciclo de gestão, desde a conceção até à avaliação. Incluem, portanto, em muitas situações, informações sobre a medida em que o financiamento da UE deu origem a resultados tangíveis. O nosso Relatório Anual de Atividades ⁽⁶¹⁾ apresenta breves resumos dos relatórios especiais de 2014, agrupados nas rubricas do QFP para 2014-2020.

3.78. Em relatórios anuais anteriores, seleccionámos um número limitado de temas, considerados de especial importância, entre todos os relatórios especiais elaborados durante o respetivo exercício ⁽⁶²⁾. No presente relatório anual, analisamos, relativamente aos domínios examinados, em que medida houve uma ênfase nos resultados e se foram seleccionados os projetos suscetíveis de possibilitar uma otimização dos recursos.

⁽⁶⁰⁾ «Adotado» significa «aprovado para publicação».

⁽⁶¹⁾ Ver o Relatório Anual de Atividades do Tribunal relativo ao exercício de 2014, pp 17 a 32 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶²⁾ No Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, estes temas consistiram na análise das necessidades, na conceção e no valor acrescentado europeu; no Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, os temas seleccionados foram os objetivos e os indicadores, os dados sobre o desempenho e a sustentabilidade dos projetos financiados pela UE; no Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, os temas seleccionados foram o valor acrescentado europeu e o efeito de inércia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Constatámos que a ênfase colocada nos resultados é insuficiente

3.79. Nos pontos 3.57-3.60 foi feita uma análise da falta de ênfase nos resultados nos acordos de parceria. A importância desta questão também foi assinalada no nosso exame panorâmico sobre os riscos que se colocam à gestão financeira do orçamento da UE⁽⁶³⁾, publicado em 2014. Nesse exame, assinalámos que a falta de informações sobre o que foi efetivamente alcançado com o financiamento pode ser uma das causas da fraca otimização dos recursos [alínea l) do ponto 25]. O exame apontou para a necessidade de criação de um sistema sólido de gestão do desempenho, com indicadores de desempenho claramente definidos que sejam universalmente aplicados, centrados nas realizações, nos resultados e nos impactos⁽⁶⁴⁾.

3.80. Concluímos, por exemplo, que os sistemas de acompanhamento e avaliação utilizados pela EuropaAid não forneciam informações adequadas sobre os resultados alcançados. Tal como observado nesse relatório, não se trata da primeira vez que alertamos para esta insuficiência⁽⁶⁵⁾.

3.81. Chegou-se a uma conclusão semelhante no caso do relatório especial sobre o Fundo para as Fronteiras Externas, no qual as insuficiências nos relatórios de acompanhamento e finais, nos sistemas informáticos e nas avaliações *ex post* revelaram que as autoridades responsáveis não acompanharam, ou acompanharam de forma insuficiente, a concretização dos resultados. Como consequência, tal como os Estados-Membros e a Comissão, não pudemos avaliar em que medida o Fundo contribuiu para a realização das prioridades definidas⁽⁶⁶⁾.

3.80. *As deficiências comunicadas nos relatórios anteriores não diziam respeito à avaliação, mas ao sistema de notificação da EuropeAid, que se considerou que não fornecia informações suficientes sobre os resultados e que incidia mais sobre as atividades executadas do que sobre as realizações das políticas.*

3.81. *O quadro jurídico de 2014-2020 para o sucessor do FFE, o Fundo para a Segurança Interna, abordou, em grande medida, as preocupações identificadas no relatório do TCE. Em especial, engloba um quadro de acompanhamento e de elaboração de relatórios reforçado com base num sistema de indicadores comuns, bem como um sistema eletrónico específico, o SFC2014. No âmbito do novo quadro de execução, os Estados-Membros serão obrigados a apresentar anualmente um relatório dos resultados obtidos através dos fundos.*

⁽⁶³⁾ Ver «Otimizar a utilização dos fundos da EU: exame panorâmico dos riscos que se colocam à gestão financeira do orçamento da UE», elaborado pelo Tribunal em 25 de novembro de 2014 (<http://eca.europa.eu>). Trata-se de um dos dois exames desse tipo publicados em 2014. O outro foi designado por «Exame panorâmico das disposições da UE relativas à prestação de contas e à auditoria pública: lacunas, sobreposições e desafios», de 10 de setembro de 2014 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Ver «Otimizar a utilização dos fundos da UE: exame panorâmico dos riscos que se colocam à gestão financeira do orçamento da UE», alínea l) do ponto 25 e alínea c) do ponto 54 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁵⁾ Relatório Especial n.º 18/2014, «Sistemas de avaliação e de acompanhamento orientado para os resultados da EuropeAid», pontos 69 e 51-52 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Relatório Especial n.º 15/2014, «O Fundo para as Fronteiras Externas reforçou a solidariedade financeira mas é necessário melhorar a medição dos resultados e aumentar o seu valor acrescentado europeu», pontos 76-77 (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.82. No nosso relatório especial sobre a eficácia da combinação de subvenções das facilidades de investimento regionais com empréstimos concedidos pelas instituições financeiras para apoiar as políticas externas da UE, concluímos que os potenciais benefícios do financiamento combinado não foram plenamente realizados devido a insuficiências da gestão por parte da Comissão. Recomendámos que a Comissão aplicasse um quadro de medição dos resultados que incluísse indicadores de acompanhamento do impacto das subvenções da UE e fornecesse instruções claras às delegações da UE relativamente ao papel destas no acompanhamento do apoio da UE aos projetos objeto de financiamento combinado ⁽⁶⁷⁾.

Nem sempre têm sido selecionados os programas e projetos suscetíveis de gerar o máximo impacto

3.83. No Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, alertámos para o problema da síndrome do «gastar ou perder» que, para os Estados-Membros, significa que despende os fundos da UE disponíveis pode ser de importância prioritária durante a seleção dos projetos a financiar ⁽⁶⁸⁾. Esta tendência foi exemplificada em alguns relatórios especiais de 2014.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.82. A Comissão observa que as recomendações contidas no relatório estão em plena consonância com o recente processo de reforma das instalações regionais e com os trabalhos técnicos efetuados e as conclusões apresentadas pela Plataforma de financiamento misto da UE para a cooperação externa (EUBEC).

O quadro de avaliação dos resultados já foi criado e incluído no formulário de candidatura acompanhado de orientações.

Está a ser elaborado um manual sobre operações de financiamento misto, que sintetiza as características-chave, as modalidades e os aspetos operacionais (incluindo o acompanhamento) do financiamento misto. Fornece uma orientação global sobre as operações de financiamento misto para, nomeadamente, delegações da UE.

3.83. No âmbito do quadro jurídico 2014-2020, é agora necessário incluir o contributo de uma operação para os resultados esperados de um eixo prioritário nos critérios de seleção.

⁽⁶⁷⁾ Relatório Especial n.º 16/2014, «Eficácia da combinação de subvenções das facilidades de investimento regionais com empréstimos concedidos pelas instituições financeiras para apoiar as políticas externas da UE», pontos 53 e 59 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁸⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, ponto 10.57.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.84. Os Estados-Membros podem utilizar o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional para financiar incubadoras de empresas, tendo em vista apoiar o crescimento de pequenas e médias empresas. No nosso relatório especial sobre esta matéria, constatámos que critérios de seleção pouco rigorosos e a falta de objetivos de desenvolvimento para as empresas residentes tiveram um impacto negativo na eficácia das incubadoras auditadas, tendo afetado negativamente a eficiência global das suas atividades de incubação. No procedimento de seleção das incubadoras para efeitos de cofinanciamento não tinham sido ponderados devidamente vários elementos fundamentais para a atividade de incubação, tais como as qualificações do pessoal, o âmbito e a pertinência dos serviços de incubação e a sustentabilidade financeira ⁽⁶⁹⁾.

3.85. Na nossa auditoria ao apoio prestado pelo Fundo Europeu das Pescas à aquicultura, concluímos que os projetos auditados nos Estados-Membros foram muitas vezes mal selecionados. Por exemplo, alguns projetos já estavam concluídos quando a decisão sobre a concessão de apoio foi tomada; em alguns países o orçamento disponível para medidas de apoio à aquicultura superava o valor total dos pedidos recebidos, o que significa que foram financiados todos os projetos que preenchiam os critérios básicos de elegibilidade; e num país os projetos foram financiados por ordem de chegada, o que fez com que, independentemente da qualidade, os projetos apresentados numa fase mais adiantada do período de programação fossem rejeitados porque o orçamento se tinha esgotado ⁽⁷⁰⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.84. A Comissão saúda a conclusão do Tribunal relativamente à contribuição financeira do FEDER para a criação de infraestruturas empresariais.

A Comissão observa que a classificação do desempenho das incubadoras objeto de auditoria como «modesto» se baseia na comparação dos resultados destas incubadoras mais recentemente estabelecidas com os índices de referência definidos por incubadoras bem estabelecidas e com maior maturidade. Em especial, nos Estados-Membros que aderiram à UE em 2004 e posteriormente, este tipo de infraestrutura empresarial era inexistente no passado e só está a ser construído agora, igualmente com o apoio dos fundos estruturais. Por conseguinte, não foi adquirida muita experiência e devem envidar-se esforços adicionais no sentido de aprender a utilizar eficazmente estas infraestruturas, de modo a apoiar adequadamente novas ideias comerciais/novas empresas.

Além disso, no âmbito do quadro jurídico para 2007-2013, o processo de avaliação e seleção de projetos é da responsabilidade das autoridades nacionais, da autoridade de gestão e do comité de acompanhamento, tendo a Comissão apenas um papel consultivo neste último. No âmbito do quadro jurídico para 2014-2020, é agora necessário incluir a contribuição de uma operação para os resultados esperados de um eixo prioritário nos critérios de seleção.

3.85. No âmbito da gestão partilhada, a responsabilidade de selecionar e conceder apoio a projetos cabe aos Estados-Membros, que devem assegurar que os projetos selecionados possuem um valor adicional.

Em conformidade com a evolução geral dos FEEL, os legisladores e a Comissão reforçaram consideravelmente os sistemas de acompanhamento e avaliação, a fim de fortalecer a orientação para os resultados do FEAMP.

Além disso, a Comissão incentivará os Estados-Membros a adotar critérios de seleção adequados para os seus projetos de aquicultura ao longo do período de programação 2014-2020.

⁽⁶⁹⁾ Relatório Especial n.º 7/2014, «O FEDER foi bem-sucedido no apoio ao desenvolvimento de incubadoras de empresas?», ponto 58 e alínea V da síntese (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁷⁰⁾ Relatório Especial n.º 10/2014, «A eficácia do apoio do Fundo Europeu das Pescas à aquicultura», ponto 62 e caixa 8 (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.86. O possível efeito de uma má seleção de projetos foi exemplificado no nosso relatório especial sobre infraestruturas aeroportuárias financiadas pela UE. A necessidade de tais investimentos só pôde ser demonstrada em cerca de metade dos projetos examinados; aproximadamente um terço dos aeroportos examinados não era rentável e corria o risco de fechar se não tivesse apoio público contínuo. A nossa conclusão geral foi que os investimentos financiados pela UE representaram uma falta de otimização dos recursos ⁽⁷¹⁾.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusão relativa ao exercício de 2014

3.87. Os períodos abrangidos pela estratégia da UE a 10 anos e o seu ciclo orçamental de sete anos não coincidem. Daí resulta que, uma vez que é muito difícil alterar os procedimentos de elaboração de relatórios subjacentes ao orçamento durante o período abrangido, a capacidade da Comissão de acompanhar o contributo do orçamento da UE para a realização da estratégia «Europa 2020» é limitada durante a primeira metade do período de vigência da estratégia (ver pontos 3.7-3.12).

3.88. «Europa 2020» é uma estratégia abrangente a longo prazo, que exige a aprovação dos 28 Estados-Membros e da UE. Consequentemente, os seus principais objetivos («crescimento inteligente, sustentável e inclusivo») eram necessariamente de alto nível. Existe uma arquitetura complexa subjacente a estas aspirações políticas, composta por cinco grandes objetivos, sete iniciativas emblemáticas e, relativamente aos FEEL, 11 objetivos temáticos. No entanto, estes diversos níveis não são concebidos, nem individualmente nem no seu conjunto, para traduzir as aspirações políticas da estratégia «Europa 2020» em objetivos operacionais úteis (ver pontos 3.13-3.25).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.86. No âmbito do quadro jurídico para 2007-2013, a Comissão podia avaliar diretamente e aprovar os projetos de infraestruturas aeroportuárias apenas se fossem grandes projetos. Na apreciação dos 17 grandes projetos recebidos, a Comissão prestou atenção significativa às considerações relativas à relação qualidade/preço, nomeadamente à análise da procura e à sustentabilidade financeira da infraestrutura. Por exemplo, a Comissão instou as autoridades nacionais a abandonarem determinados projetos ⁽⁸⁾ devido a procura insuficiente e a preocupações relacionadas com a sustentabilidade financeira desses aeroportos.

Já se retiraram ensinamentos da experiência passada, tal como demonstrado pela abordagem radicalmente diferente no período 2014-2020 ⁽⁹⁾ e pela adoção de atos delegados e de execução pela Comissão relativos a grandes projetos, melhorando ainda mais o processo de análise da qualidade e os elementos de qualidade da análise custo/benefício a respeitar por todos os grandes projetos.

3.87. Ver as respostas da Comissão aos pontos 3.7 a 3.12.

3.88. A tradução dos objetivos da estratégia «Europa 2020» e dos 11 objetivos temáticos em objetivos operacionais úteis ocorre ao nível do programa. Além disso, as estimativas sobre os resultados dos FEEL são realizadas com base nos exercícios de modelização e comunicadas, por exemplo, nos respetivos relatórios sobre a coesão (que, nos termos das disposições do Tratado, devem ser publicados a cada três anos).

⁽⁷¹⁾ Relatório Especial n.º 21/2014, «Infraestruturas aeroportuárias financiadas pela UE: falta de otimização dos recursos», pontos 68-70 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Por exemplo, os aeroportos em Kielce e Białystok.

⁽⁹⁾ Por exemplo, a existência de planos de transporte a nível regional ou nacional identificados como uma condição prévia específica, os investimentos limitados à melhoria do desempenho ambiental ou aos dispositivos de segurança das infraestruturas, a incidência durante as negociações dos programas dos FEEL para 2014-2020 sobre os aeroportos pertencentes à rede principal da RTE-T, etc.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.89. Até ao momento, a Comissão elaborou relatórios sobre o contributo do orçamento da UE para os objetivos da estratégia «Europa 2020» de forma limitada. Uma das causas desta situação consiste na falta de informações de qualidade. A apropriação das metas e resultados da estratégia pela Comissão e pelos Estados-Membros constitui um pré-requisito para um sistema de acompanhamento e elaboração de relatórios sólido (ver pontos 3.26-3.34).

3.90. A combinação dos cinco FEEI num regulamento horizontal e num acordo de parceria por Estado-Membro oferece potenciais vantagens em termos de coerência da ação da UE. No entanto, estes potenciais benefícios não foram plenamente alcançados. Continuam a aplicar-se diferentes regras ao nível dos fundos e, por conseguinte, dos programas. Os exemplos de complementaridade e de sinergia nos acordos de parceria e programas examinados eram raros e superficiais (ver pontos 3.39-3.43).

3.91. As metas de alto nível da estratégia «Europa 2020» não são sistematicamente traduzidas em metas operacionais nos acordos de parceria e programas, e a legislação não exige que o Feader e o FEAMP sejam estruturados em torno de objetivos temáticos. Será, por conseguinte, muito difícil para a Comissão acompanhar e elaborar relatórios de forma coerente sobre os objetivos temáticos dos cinco FEEI e, por esse motivo, sobre o contributo destes fundos para a estratégia «Europa 2020» (ver pontos 3.44-3.48).

3.92. A definição de um conjunto de indicadores comuns nos regulamentos é uma tentativa louvável de criar dados coerentes, em todos os Estados-Membros, que possam ser posteriormente agregados para avaliação do desempenho e elaboração de relatórios sobre a estratégia «Europa 2020» a nível europeu. Nos termos da legislação, os Estados-Membros não são obrigados a incluir os indicadores comuns nos seus programas⁽⁷²⁾. Com exceção de dois fundos (FEDER e FC), os indicadores comuns não são partilhados entre os diferentes fundos. Apenas existem verdadeiros indicadores de resultados para dois dos cinco FEEI. Os objetivos intermédios só existem para o quadro de desempenho e as metas são, por vezes, pouco ambiciosas. Estes fatores irão dificultar a elaboração de relatórios sobre o contributo dos FEEI para a concretização da estratégia «Europa 2020» (ver pontos 3.49-3.56).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.89. Os programas de financiamento para 2007-2013 não foram concebidos especificamente para contribuir para a estratégia «Europa 2020». Para os programas do período 2014-2020, a comunicação obrigatória de dados estruturados irá permitir um sólido acompanhamento e elaboração de relatórios sobre a contribuição do orçamento da UE para os objetivos da estratégia «Europa 2020», a serem apoiados por avaliações.

No que diz respeito à apropriação dos resultados, referida no ponto 3.33, a Comissão reitera que é necessário estabelecer uma distinção entre a responsabilidade direta pela gestão dos programas financeiros e os resultados e impactos gerados por esses programas, que também são da responsabilidade dos legisladores e dos Estados-Membros. O desempenho global dos programas é igualmente influenciado por vários fatores externos na economia e na sociedade.

3.91. A Comissão poderá apresentar um relatório sobre os resultados esperados para o objetivo de crescimento e emprego através do apoio dos FEEI até final de 2015, ao abrigo do artigo 16.º, relatório que utiliza os indicadores comuns. A partir de 2016, a Comissão informará anualmente o Conselho e o Parlamento sobre a realização progressiva dos objetivos constantes dos programas.

Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 3.45.

3.92. Se puderem ser utilizados indicadores comuns de realizações (ou seja, se forem pertinentes), o regulamento exige que sejam utilizados e a Comissão insistiu nesse ponto durante as negociações. A Comissão admite apenas uma possibilidade marginal de indicadores comuns para os outros fundos devido às diferentes missões dos mesmos e aos diferentes tipos de investimentos que apoiam. A Comissão considera que a apresentação obrigatória de relatórios em 2017 e 2019 pelos Estados-Membros lhe irá permitir apresentar um relatório sobre a contribuição dos FEEI para a estratégia «Europa 2020».

⁽⁷²⁾ Com exceção da Iniciativa para o Emprego dos Jovens e do Feader.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.93. O nosso exame aos acordos de parceria e programas identificou alguns progressos em termos de especificação dos resultados a atingir, especialmente em relação aos programas. No entanto, a ênfase nos resultados deve ser reforçada, em particular no que se refere aos acordos de parceria (ver pontos 3.57-3.60).

3.94. Verificam-se insuficiências na conceção do quadro de desempenho. Um desempenho insuficiente em termos de resultados alcançados não implica a perda da reserva de desempenho para os Estados-Membros e as sanções financeiras que a Comissão pode aplicar estão limitadas de diversas formas, incluindo a incapacidade de ter em conta indicadores de resultados. No que se refere à reserva de desempenho, no ano passado alertámos para alguns dos riscos envolvidos, e o exame de alguns acordos de parceria e programas deste exercício indica que estes riscos se estão a concretizar (ver pontos 3.61-3.65).

3.95. Verificaram-se algumas melhorias na elaboração de relatórios anuais sobre o desempenho pelas DG, designadamente a nível de orientação central. No entanto, a comunicação de informações não está totalmente adaptada à transição do antigo para o novo QFP e, tal como sucedeu em exercícios anteriores, os objetivos das DG não são adequados para efeitos de gestão, mantendo-se as dificuldades relativas aos indicadores para acompanhamento do desempenho (ver pontos 3.66-3.75).

Recomendações

3.96. O resultado da nossa análise aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 3.2**. Nos relatórios anuais relativos aos exercícios de 2011 e 2012, formulámos cinco recomendações. Destas recomendações, uma não era aplicável, três foram executadas em alguns aspetos e uma não foi executada.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.93. *Praticamente todos os programas examinados pelo Tribunal continham resultados quantitativos (embora não fossem obrigatórios).*

3.94. *A conceção do quadro de desempenho resulta dos debates entre os legisladores. A Comissão considera que o quadro de desempenho tem um efeito de incentivo sobre o desempenho, uma vez que nenhum gestor de um eixo prioritário deseja perder o acesso à reserva.*

Além disso, deve salientar-se que o objetivo da reserva de desempenho é proporcionar incentivos aos gestores de programas, mas também garantir que os recursos são atribuídos a prioridades de elevado desempenho. Reter recursos quando existe potencial para apoiar operações significativas poderia comprometer o impacto global dos fundos. Tal como referido anteriormente (ver a resposta da Comissão ao ponto 3.63), os indicadores de resultados não são, na maioria dos casos, adequados para os quadros de desempenho dos programas e para a aplicação de sanções financeiras, devido a questões de calendário e ao efeito de fatores externos.

3.95. *Tal como referido na resposta da Comissão ao ponto 3.69, foi dada especial atenção na orientação dos RAA de 2014 à forma de elaborar relatórios sobre programas mantidos ou descontinuados. Além disso, o legislador pode também ter decidido desviar o foco de atenção de alguns programas ou descontinuar outros.*

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

3.97. As recomendações 1 e 2 que se seguem decorrem das nossas conclusões apresentadas na parte 1 do presente capítulo, centradas na capacidade da Comissão para acompanhar e elaborar relatórios sobre a estratégia «Europa 2020»:

- **Recomendação 1:** a estratégia da União Europeia e o QFP devem ser mais bem alinhados, especialmente no que se refere ao período temporal e às prioridades. Esta melhoria ajudaria a garantir a aplicação de disposições adequadas em matéria de acompanhamento e de elaboração de relatórios, o que facilitaria uma comunicação eficaz, pela Comissão, sobre o contributo do orçamento da UE para a concretização da estratégia da União Europeia. A Comissão deve apresentar propostas adequadas ao legislador, para dar resposta a esta questão.
- **Recomendação 2:** as aspirações políticas de alto nível da estratégia da UE devem ser traduzidas em metas operacionais úteis para utilização pelos gestores. Relativamente à estratégia que sucederá a Europa 2020, a Comissão deve propor ao legislador que:
 - a) os objetivos políticos de alto nível sejam refletidos em objetivos ao nível da UE;
 - b) os acordos de parceria e programas ⁽⁷³⁾ traduzam, por sua vez, esses objetivos ao nível da UE em objetivos operacionais ao nível dos Estados-Membros; esta ligação também é exigida para os programas diretamente geridos pela Comissão.
- **Recomendação 3:** a ênfase nos resultados deve ser reforçada com a maior brevidade possível. A Comissão deve propor ao legislador que:
 - a) os Estados-Membros incluam nos seus acordos de parceria e programas ⁽⁷⁴⁾ os resultados quantificados que o financiamento deverá alcançar;
 - b) todos os acordos de parceria e programas ⁽⁷⁵⁾ incluam indicadores comuns de resultados, se possível partilhados pelos diferentes fundos, concebidos para acompanhar os progressos registados a nível local, dos Estados-Membros e da UE;
 - c) o quadro de desempenho (incluindo qualquer reserva de desempenho) ⁽⁷⁶⁾ se baseie, na medida do possível, nestes indicadores comuns de resultados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

3.97. A Comissão está empenhada em garantir uma boa gestão financeira e em obter o máximo desempenho e valor acrescentado das medidas tomadas.

A Comissão aceita parcialmente a recomendação.

Embora a Comissão não esteja em posição de se comprometer a apresentar propostas específicas ao legislador, está preparada para examinar as sugestões do Tribunal a fim de assegurar que, aquando da preparação de iniciativas legislativas relevantes, as prioridades da despesa da UE estão totalmente em consonância com os seus objetivos políticos globais. A estratégia «Europa 2020» encontra-se atualmente em revisão. Quaisquer propostas que a Comissão pudesse apresentar ao legislador para facilitar a elaboração de relatórios e o acompanhamento teriam de ter em conta o caráter fundamentalmente político da estratégia.

A Comissão aceita parcialmente a recomendação.

A estratégia «Europa 2020» encontra-se atualmente em revisão. Quaisquer propostas que a Comissão pudesse apresentar ao legislador para facilitar a elaboração de relatórios e o acompanhamento teriam de ter em conta o caráter fundamentalmente político da estratégia. Embora a Comissão não esteja em posição de se comprometer a apresentar propostas específicas ao legislador, terá em conta as sugestões do Tribunal, juntamente com os objetivos ao nível da UE, com vista à elaboração de propostas fundamentadas para o período pós-2020, a fim de alcançar uma utilização mais eficaz dos fundos da UE.

A Comissão aceita parcialmente a recomendação.

Uma vez que os acordos de parceria e os programas para 2014-2020 só recentemente começaram a ser aplicados, seria prematuro propor alterações antes de a execução efetiva das disposições relacionadas com o novo desempenho poder ser plenamente avaliada. A avaliação dos pontos fortes e das deficiências do quadro atual será efetuada aquando da preparação do QFP pós-2020.

Embora a Comissão não esteja em posição de se comprometer a apresentar propostas específicas ao legislador para o próximo QFP, tomará em consideração as sugestões do Tribunal, juntamente com os resultados dos estudos que serão realizados para analisar a eficácia dos diversos mecanismos de reforço da incidência nos resultados no Regulamento relativo às disposições comuns, com vista à elaboração de propostas fundamentadas para o período pós-2020, a fim de se alcançar a utilização mais eficaz dos fundos da UE.

⁽⁷³⁾ Ou os seus futuros equivalentes.

⁽⁷⁴⁾ Ou os seus futuros equivalentes.

⁽⁷⁵⁾ Ou os seus futuros equivalentes.

⁽⁷⁶⁾ Ou o seu futuro equivalente.

ANEXO 3.1.

RELATÓRIOS ESPECIAIS ADOTADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS EM 2014

- N.º 1/2014 «Eficácia dos projetos de transportes urbanos apoiados pela UE»
- N.º 2/2014 «Os regimes comerciais preferenciais são geridos de forma adequada?»
- N.º 3/2014 «Ensinamentos obtidos com o desenvolvimento do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) pela Comissão Europeia»
- N.º 4/2014 «Integração dos objetivos da política da água da UE na PAC: um sucesso parcial»
- N.º 5/2014 «Concretização da supervisão bancária europeia: a EBA e o seu contexto em evolução»
- N.º 6/2014 «Apoio dos fundos da política de coesão à produção de energia renovável: os resultados alcançados foram bons?»
- N.º 7/2014 «O FEDER foi bem-sucedido no apoio ao desenvolvimento de incubadoras de empresas?»
- N.º 8/2014 «A Comissão geriu com eficácia a integração do apoio associado no Regime de Pagamento Único?»
- N.º 9/2014 «O apoio da UE aos investimentos e à promoção no setor vitivinícola é bem gerido e os seus resultados relativamente à competitividade dos vinhos da UE estão demonstrados?»
- N.º 10/2014 «A eficácia do apoio do Fundo Europeu das Pescas à aquicultura»
- N.º 11/2014 «A criação do Serviço Europeu para a Ação Externa»
- N.º 12/2014 «O FEDER é eficaz no financiamento de projetos que promovem diretamente a biodiversidade no âmbito da Estratégia de Biodiversidade da UE para 2020?»
- N.º 13/2014 «Apoio da UE à reabilitação na sequência do sismo no Haiti»
- N.º 14/2014 «De que forma as instituições e organismos da UE calculam, reduzem e compensam as suas emissões de gases com efeito de estufa?»
- N.º 15/2014 «O Fundo para as Fronteiras Externas reforçou a solidariedade financeira mas é necessário melhorar a medição dos resultados e aumentar o seu valor acrescentado europeu»
- N.º 16/2014 «Eficácia da combinação de subvenções das facilidades de investimento regionais com empréstimos concedidos pelas instituições financeiras para apoiar as políticas externas da União Europeia»
- N.º 17/2014 «A iniciativa Centros de Excelência da UE pode contribuir eficazmente para a atenuação dos riscos químicos, biológicos, radiológicos e nucleares provenientes do exterior da União?»
- N.º 18/2014 «Sistemas de avaliação e de acompanhamento orientado para os resultados da EuropeAid»
- N.º 19/2014 «Assistência de Pré-adesão prestada pela UE à Sérvia»
- N.º 20/2014 «O apoio do FEDER às PME no domínio do comércio eletrónico foi eficaz?»
- N.º 21/2014 «Infraestruturas aeroportuárias financiadas pela UE: falta de otimização dos recursos»
- N.º 22/2014 «Aplicar o princípio da economia: manter sob controlo os custos das subvenções financiadas pela UE a projetos de desenvolvimento rural»
- N.º 23/2014 «Erros nas despesas do desenvolvimento rural: quais são as causas e como estão a ser corrigidas?»
- N.º 24/2014: «O apoio da UE à prevenção e recuperação de danos florestais causados por incêndios e catástrofes naturais é bem gerido?»

ANEXO 3.2.
SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DO DESEMPENHO

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável (*)	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2012	Recomendação 1: a Comissão e o legislador deverão garantir que, no próximo período de programação (2014-2020), se coloque a tónica no desempenho. Para isso, é necessário que um número limitado de objetivos suficientemente específicos, com indicadores pertinentes, bem como os resultados e os impactos esperados sejam fixados nos regulamentos setoriais ou de uma outra forma vinculativa;			X				
	Recomendação 2: a Comissão deverá garantir que existe uma relação clara entre as atividades das direções-gerais e os objetivos definidos. Ao definir esses objetivos, cada direção-geral deverá ter em conta a modalidade de gestão pertinente, quando aplicável, bem como a sua função e responsabilidades.				X			
2011	Recomendação 1: ao conceber novos programas de despesas, a Comissão deve procurar concentrar as suas atividades nos resultados e impactos que pretende obter. Caso estes não possam medir-se facilmente, a Comissão deve criar indicadores e etapas intermédias baseados em objetivos «SMART», suscetíveis de demonstrar que as suas atividades apoiam as metas pretendidas.			X				
	Recomendação 2: a Comissão deve colaborar com os Estados-Membros a fim de melhorar a qualidade e a oportunidade dos dados apresentados. Em particular, deve retirar todos os ensinamentos possíveis das medidas que sejam tomadas ao nível dos fundos do QEC para incentivar os Estados-Membros a fornecer dados de elevada qualidade relativos ao desempenho.			X				
	Recomendação 3: em relação ao próximo período de programação 2014-2020, a Comissão deve demonstrar de que forma garante o valor acrescentado europeu e elaborar relatórios a este respeito.					X		

(*) Neste momento não existem informações relativas ao período de 2014-2020.

CAPÍTULO 4

Receitas

ÍNDICE

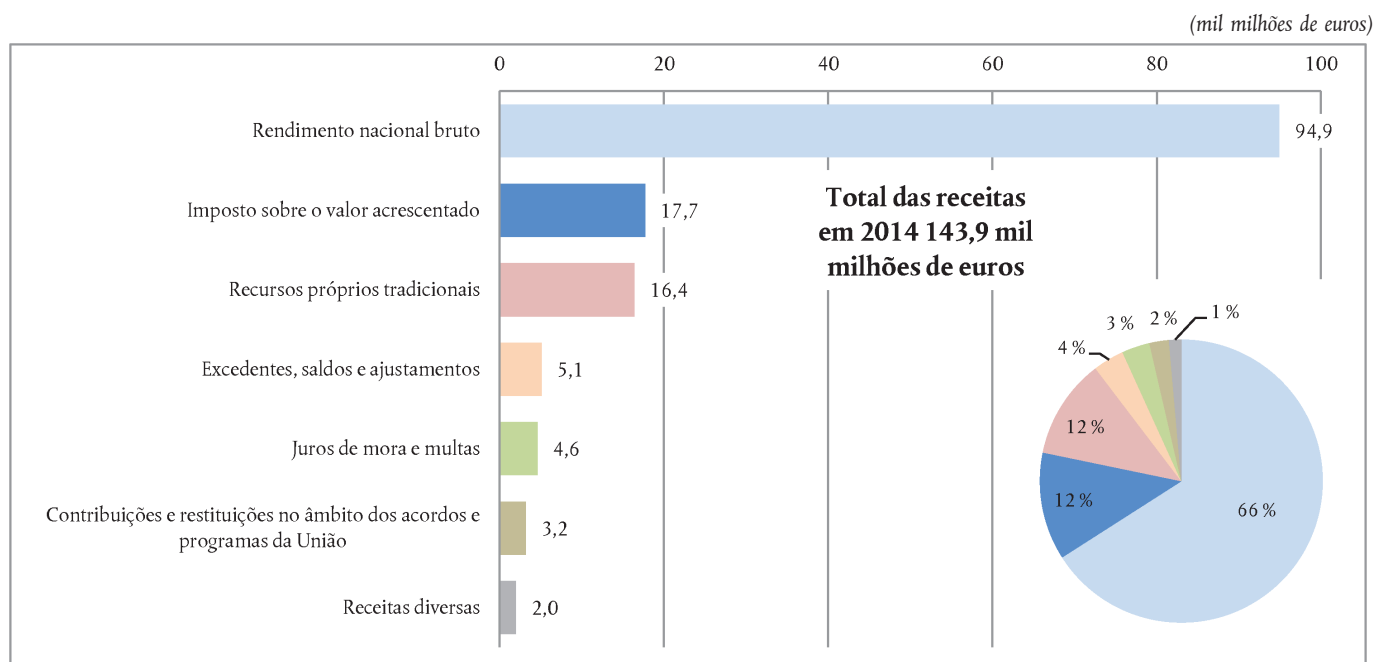
	<i>Pontos</i>
Introdução	4.1-4.4
Características específicas das receitas	4.2-4.3
Âmbito e método da auditoria	4.4
Regularidade das operações	4.5
Exame dos sistemas e relatórios anuais de atividades selecionados	4.6-4.25
Recursos próprios baseados no RNB	4.6-4.17
Recursos próprios tradicionais	4.18-4.23
Recursos próprios baseados no IVA	4.24
Relatórios anuais de atividades	4.25
Conclusão e recomendações	4.26-4.28
Conclusão relativa ao exercício de 2014	4.26
Recomendações	4.27-4.28
 Anexo 4.1 — Resultados dos testes das operações no domínio das receitas	
Anexo 4.2 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio das receitas	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

4.1. Este capítulo apresenta a apreciação específica relativamente às receitas, que incluem os recursos próprios e as receitas diversas. O **gráfico 4.1** dá as informações principais sobre as receitas em 2014.—

Gráfico 4.1 — Receitas



Fonte: Contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2014.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas das receitas

4.2. A maioria das receitas provém dos recursos próprios (90 %) ⁽¹⁾, ou seja, contribuições dos Estados-Membros ⁽²⁾, que se dividem em três categorias:

- o recurso próprio baseado no rendimento nacional bruto (RNB) (66 % das receitas) é calculado mediante a aplicação de uma taxa uniforme ao RNB dos Estados-Membros. O cálculo das contribuições dos Estados-Membros baseia-se na previsão dos dados do RNB ⁽³⁾. Depois de serem tidas em conta todas as outras fontes de receitas, o recurso próprio baseado no RNB é utilizado para equilibrar o orçamento da União Europeia (UE) ⁽⁴⁾. Os principais riscos consistem na possibilidade de as estatísticas subjacentes não serem compiladas em conformidade com as regras da União ou não serem processadas pela Comissão de acordo com essas regras para calcular as contribuições dos Estados-Membros, incluindo os saldos e ajustamentos. Outros riscos prendem-se com a possibilidade de as verificações que a Comissão realiza dos dados relativos ao RNB dos Estados-Membros não serem eficientes;
- os recursos próprios tradicionais (RPT) (12 %) são constituídos pelos direitos aduaneiros cobrados às importações e os encargos de produção sobre o açúcar. São apurados e cobrados pelos Estados-Membros. Três quartos desses montantes são pagos ao orçamento da UE, sendo o quarto restante retido para cobrir as despesas de cobrança. Os principais riscos que se colocam relativamente aos RPT dizem respeito à exaustividade, exatidão e oportunidade dos direitos colocados à disposição da União;

⁽¹⁾ A legislação atualmente em vigor é a Decisão 2007/436/CE, Euratom do Conselho, de 7 de junho de 2007, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (Decisão relativa aos recursos próprios) (JO L 163 de 23.6.2007, p. 17) e o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, de 22 de maio de 2000, relativo à aplicação da Decisão 2007/436/CE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO L 130 de 31.5.2000, p. 1), com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE, Euratom) n.º 1377/2014 (JO L 367 de 23.12.2014, p. 14). Em 26 de maio de 2014 foi formalmente adotado pelo Conselho um novo pacote legislativo em matéria de recursos próprios. Depois de ratificado pelos Estados-Membros, será aplicado com efeitos retroativos a partir de 1 de janeiro de 2014.

⁽²⁾ A Decisão relativa aos recursos próprios estabeleceu reduções a aplicar às contribuições baseadas no RNB e no IVA de alguns Estados-Membros do período de 2007-2013. Quando o novo pacote legislativo for ratificado (ver nota de rodapé 1), alguns Estados-Membros beneficiarão retroativamente de uma redução para o período de 2014-2020. Além disso, a decisão relativa aos recursos próprios estabeleceu igualmente uma correção dos desequilíbrios orçamentais que é concedida a um Estado-Membro. Esta correção estava ainda em vigor em 2014 e continuará ao abrigo do novo pacote legislativo.

⁽³⁾ Estes dados são acordados entre a Comissão e os Estados-Membros na reunião do Comité Consultivo dos Recursos Próprios.

⁽⁴⁾ Qualquer subdeclaração (ou sobredeclaração) do RNB por parte de um determinado Estado-Membro — embora não afete os recursos próprios globais baseados no RNB — provoca um aumento (ou diminuição) das contribuições dos outros Estados-Membros até os dados do RNB serem corrigidos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— o recurso próprio baseado no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) (12 %) resulta da aplicação de uma taxa uniforme à matéria coletável harmonizada do IVA dos Estados-Membros. Os principais riscos residem na exaustividade e exatidão das informações fornecidas pelos Estados-Membros, na exatidão dos cálculos da Comissão relativamente às contribuições devidas e na oportunidade dos pagamentos dos Estados-Membros.

4.3. Relativamente às receitas diversas, os principais riscos incluem a gestão das multas, bem como erros no cálculo das contribuições no âmbito dos acordos da União/Comunidade por parte da Comissão.

Âmbito e método da auditoria

4.4. A **parte 2 do anexo 1.1** do capítulo 1 descreve a nossa abordagem e metodologia globais de auditoria. No que se refere à auditoria do domínio das receitas, são de salientar os seguintes aspetos específicos:

- a) a avaliação dos sistemas examinou:
 - i) os sistemas da Comissão destinados a garantir que os dados do RNB dos Estados-Membros são adequados para servirem de base para efeitos dos recursos próprios e os sistemas da Comissão para calcular e cobrar as contribuições ⁽⁵⁾ do recurso próprio baseado no RNB, bem como os saldos do RNB (ver ponto 4.6);
 - ii) os sistemas da Comissão relativos aos RPT ⁽⁶⁾, incluindo o acompanhamento das auditorias *a posteriori* realizadas pelos Estados-Membros;
 - iii) os sistemas contabilísticos dos RPT em três Estados-Membros selecionados (Espanha, Áustria e Reino Unido) ⁽⁷⁾, bem como um exame dos respetivos sistemas de auditorias *a posteriori*;

⁽⁵⁾ A nossa auditoria partiu da previsão acordada dos dados do RNB. Não podemos formular um juízo sobre a qualidade dos dados acordados entre a Comissão e os Estados-Membros.

⁽⁶⁾ Ver igualmente o Relatório Especial n.º 2/2014, «Os regimes comerciais preferenciais são geridos de forma adequada?» (www.eca.europa.eu).

⁽⁷⁾ A nossa auditoria partiu dos dados constantes dos sistemas contabilísticos referentes aos RPT dos Estados-Membros visitados. A auditoria não pode cobrir as importações não declaradas nem aquelas que tenham iludido a fiscalização aduaneira.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- iv) os sistemas da Comissão para garantir que os recursos próprios baseados no IVA e os saldos do IVA (ver ponto 4.6) são corretamente calculados e cobrados ⁽⁸⁾;
- v) a gestão, pela Comissão, das multas e sanções;
- b) a auditoria implicou o exame, ao nível da Comissão, de uma amostra de 55 ordens de cobrança ⁽⁹⁾. A amostra foi concebida para ser representativa de todas as fontes de receitas;
- c) o exame dos Relatórios Anuais de Atividades incluiu relatórios da Direção-Geral do Orçamento (DG BUDG) e do Eurostat.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

4.5. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 4.1**. Nenhuma das 55 operações examinadas estava afetada por erros.

- A auditoria do Tribunal não detetou quaisquer erros no cálculo da Comissão das contribuições dos Estados-Membros baseadas nos dados do IVA e do RNB ou no respetivo pagamento.
- O Tribunal verificou que, de uma maneira geral, as ordens de cobrança emitidas pela Comissão refletem as declarações dos RPT enviadas pelos Estados-Membros.
- A auditoria do Tribunal não detetou quaisquer erros nos cálculos ou pagamentos de operações relativas a receitas diversas.

⁽⁸⁾ A nossa auditoria partiu da matéria coletável harmonizada do IVA elaborada pelos Estados-Membros. Não examinou diretamente as estatísticas e os dados fornecidos pelos Estados-Membros.

⁽⁹⁾ Uma ordem de cobrança é um documento no qual a Comissão regista os montantes que lhe são devidos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

**EXAME DOS SISTEMAS E RELATÓRIOS ANUAIS
DE ATIVIDADES SELECIONADOS****Recursos próprios baseados no RNB****Saldos do RNB**

4.6. Os Estados-Membros devem fornecer anualmente atualizações dos seus dados relativos ao RNB e ao IVA para os anos que ainda são suscetíveis de alteração (quatro anos) ou para resolver os aspetos objeto de reservas⁽¹⁰⁾. A Comissão utiliza estas informações para calcular novamente as contribuições dos Estados-Membros referentes ao IVA e ao RNB para os anos anteriores (designadas por saldos do IVA e do RNB). Em 2014, determinadas atualizações dos dados do RNB conduziram a ajustamentos nas contribuições dos Estados-Membros que se elevaram a um montante sem precedentes, ou seja 9 813 milhões de euros⁽¹¹⁾ (ver **quadro 4.1**). Estas atualizações devem ainda ser avaliadas pelo Eurostat, e os valores só serão considerados definitivos depois de retiradas as reservas.

4.7. Este impacto significativo ficou a dever-se, em especial, a dois tipos de atualizações: as que se referem às reservas e as que se referem aos métodos e fontes dos Estados-Membros para calcular o seu RNB.

⁽¹⁰⁾ Estes dados são sujeitos a revisão durante pelo menos quatro anos, após os quais prescrevem, a menos que sejam emitidas reservas (ver ponto 4.14).

⁽¹¹⁾ O ajustamento líquido totalizou 9 528 milhões de euros, correspondentes a um montante negativo de 285 milhões de euros para os saldos do IVA e um montante positivo de 9 813 milhões de euros para os saldos do RNB.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Reservas resolvidas

4.8. Em 2014, os Estados-Membros deram resposta à maior parte das reservas relativas ao RNB emitidas pela Comissão em 2012⁽¹²⁾, no final do ciclo de verificação⁽¹³⁾ iniciado em 2002⁽¹⁴⁾. Devido ao longo período coberto (10 anos), as correções daí resultantes tiveram um impacto significativo nas contribuições de alguns Estados-Membros. Por exemplo, as alterações à contribuição do Reino Unido estavam principalmente relacionadas com o trabalho desenvolvido relativamente às reservas e representaram 21 % da contribuição total orçamentada do Reino Unido para os recursos IVA e RNB para 2014 (ver **quadro 4.1**).

4.9. As grandes alterações resultantes do trabalho desenvolvido em relação às reservas teriam sido atenuadas se o ciclo de verificação da Comissão tivesse sido mais curto (deixando um período mais curto para os Estados-Membros introduzirem correções para dar resposta às reservas). Já chamámos a atenção para o facto de que ciclos de verificação longos provocam incerteza orçamental nos Estados-Membros⁽¹⁵⁾.

4.10. Em outubro de 2014, a Comissão informou o Comité do RNB⁽¹⁶⁾ que pretendia concluir o próximo ciclo de verificação em 2019. As reservas (ver ponto 4.16) emitidas em 2014 referem-se aos dados RNB de 2010 e apenas poderão ser retiradas após análise dos inventários do RNB dos Estados-Membros⁽¹⁷⁾ pela Comissão. Em resultado, depois de concluído o próximo ciclo de verificação, as reservas irão cobrir, pelo menos, nove anos (à semelhança do anterior).

4.9. Serão tomadas medidas destinadas a reduzir a duração do próximo ciclo de verificação da Comissão (mediante a adoção de um modelo de verificação mais baseado nos riscos, no respeito pelo princípio da boa relação custos-eficácia) e as reservas poderão ser apresentadas e abordadas numa fase anterior (reduzindo assim o período entre o fim do ciclo e a resolução das reservas).

4.10. O ciclo de verificação tem início quando são recebidos dos Estados-Membros os inventários do RNB, mas não no primeiro ano de referência. Os inventários serão disponibilizados a partir do início de 2016. A Comissão assumiu o compromisso de completar o ciclo em finais de 2019.

⁽¹²⁾ Em relação à Bulgária e à Roménia, as reservas foram emitidas apenas em 2013.

⁽¹³⁾ Período de verificação, pela Comissão, das fontes e dos métodos utilizados pelos Estados-Membros para a compilação dos dados do RNB.

⁽¹⁴⁾ No que respeita aos Estados-Membros que aderiram à UE em 2004 e 2007, o período coberto pelas reservas começa no ano da sua adesão.

⁽¹⁵⁾ Ver o Relatório Especial n.º 11/2013, «Apuramento de dados fiáveis sobre o rendimento nacional bruto (RNB): um método mais estruturado e orientado melhoraria a eficácia da verificação efetuada pela Comissão», pontos 68 a 73 (www.eca.europa.eu).

⁽¹⁶⁾ Este comité é composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pelo representante da Comissão. Assiste a Comissão ao nível dos seus procedimentos e verificações do cálculo do RNB. Ver o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1287/2003 do Conselho, de 15 de julho de 2003, relativo à harmonização do Rendimento Nacional Bruto a preços de mercado («Regulamento RNB») (JO L 181 de 19.7.2003, p. 1).

⁽¹⁷⁾ Um inventário é uma explicação pormenorizada, fornecida por cada Estado-Membro, das fontes e dos métodos utilizados para estimar o RNB. Constitui a base para o Eurostat avaliar a qualidade e a exaustividade dos dados do RNB para efeitos dos recursos próprios.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Revisões dos métodos e fontes

4.11. Em 2014, diversos Estados-Membros apresentaram igualmente revisões dos seus métodos e fontes, que tiveram um impacto considerável nos seus dados RNB para os anos que ainda não prescreveram (2010, 2011 e 2012). Por exemplo, as contribuições IVA/RNB de Chipre e dos Países Baixos aumentaram (41 % e 21 % respetivamente) sobretudo devido a estes fatores (ver **quadro 4.1**).

4.12. O impacto destas importantes revisões dos saldos do RNB poderia ter sido minorado se a UE dispusesse de uma política de revisão comum, que harmonizasse o calendário das grandes revisões. Seria assim possível comparar melhor os dados entre os Estados-Membros e reduzir o risco de ajustamentos substanciais provocados por revisões que não são frequentes e incidem num grande número de anos. A Comissão apresentou uma proposta para a adoção de uma política desse tipo em 2013⁽¹⁸⁾. Embora 19 Estados-Membros tenham indicado que se conformariam, pelo menos em parte, à política de revisão da UE até setembro de 2014, a Comissão não empreendeu qualquer outra ação para instaurar uma política comum nessa matéria.

4.13. O impacto destes dois tipos de atualizações foi de tal amplitude que, na sequência de uma proposta da Comissão, o Conselho alterou o Regulamento relativo aos recursos próprios⁽¹⁹⁾ para permitir que alguns Estados-Membros adiassem os seus pagamentos. Sete Estados-Membros⁽²⁰⁾ solicitaram um adiamento total ou parcial dos seus pagamentos até 2015. O montante total dos pagamentos objeto de pedido de adiamento até 2015 eleva-se a 5 432 milhões de euros.

4.12. A Comissão reconhece o facto de uma política de revisão comum poder conduzir a revisões mais reduzidas dos dados do RNB, embora possam vir a ser mais frequentes. O Eurostat continuará a investigar se as vantagens de uma política comum da UE são superiores às desvantagens (por exemplo, falta de subsidiariedade, adiamento da introdução de dados e/ou fontes mais fiáveis e possibilidade de essa política poder atrasar a resolução das reservas).

⁽¹⁸⁾ Esta proposta foi apresentada ao Comité de Estatísticas Monetárias, Financeiras e de Balanças de Pagamentos em 4 de julho de 2013.

⁽¹⁹⁾ Regulamento (UE, Euratom) n.º 1377/2014 do Conselho, de 18 de dezembro de 2014, que altera o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 relativo à aplicação da Decisão 2007/436/CE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias. Ver igualmente o Parecer n.º 7/2014 do Tribunal sobre uma proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 que aplica a Decisão 2007/436/CE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (www.eca.europa.eu).

⁽²⁰⁾ Bulgária, França, Itália, Chipre, Malta, Eslovénia e Reino Unido. No entanto, a Bulgária disponibilizou os saldos do RNB e do IVA no final de 2014.

Quadro 4.1 — Saldos IVA/RNB relativos a 2014

(milhões de euros)

Estado-Membro	Saldos IVA e RNB	Total no orçamento para IVA e RNB	Peso dos saldos IVA e RNB no total orçamentado para 2014
	(A)	(B)	(C) = (A)/(B)
Bélgica	119	3 252	3,7 %
Bulgária	36	338	10,8 %
República Checa	79	1 131	6,9 %
Dinamarca	- 126	2 146	- 5,9 %
Alemanha	1 359	24 063	5,6 %
Estónia	7	157	4,7 %
Irlanda	112	1 202	9,3 %
Grécia	222	1 474	15,1 %
Espanha	589	8 638	6,8 %
França	562	17 933	3,1 %
Croácia	- 1	359	- 0,4 %
Itália	1 502	12 867	11,7 %
Chipre	54	131	41,1 %
Letónia	25	199	12,3 %
Lituânia	8	286	2,6 %
Luxemburgo	- 67	277	- 24,2 %
Hungria	40	807	4,9 %
Malta	18	60	30,6 %
Países Baixos	1 103	5 205	21,2 %
Áustria	- 57	2 706	- 2,1 %
Polónia	- 27	3 282	- 0,8 %
Portugal	122	1 391	8,7 %
Roménia	75	1 172	6,4 %
Eslovénia	8	300	2,7 %
Eslováquia	- 7	578	- 1,2 %
Finlândia	- 34	1 669	- 2,1 %
Suécia	190	3 638	5,2 %
Reino Unido	3 616	17 042	21,2 %
Total	9 528	112 303	8,5 %

Fonte: Coluna A, projeto de orçamento retificativo n.º 6/2014; coluna B, orçamento retificativo n.º 7 da União Europeia para o exercício de 2014.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Gestão das reservas

4.14. Uma reserva constitui um meio de manter um elemento duvidoso dos dados do RNB apresentados por um Estado-Membro aberto a uma eventual correção para além do prazo regulamentar de quatro anos. As reservas podem ser gerais ou específicas. As reservas gerais incidem na totalidade dos elementos que compõem o RNB. As reservas específicas incidem em elementos diferenciados do RNB e podem ser específicas das operações ⁽²¹⁾, transversais ⁽²²⁾ ou específicas dos processos ⁽²³⁾. O **quadro 4.2** apresenta as reservas existentes no final de 2014. Inclui igualmente, por motivos de conveniência, informações relacionadas com o IVA e os RPT que serão tratadas mais adiante no presente capítulo.

Quadro 4.2 — Reservas RNB/PNB dos Estados-Membros ⁽²⁴⁾, reservas IVA e pontos em aberto relativos aos RPT

Estado-Membro	Reservas PNB/RNB (situação em 31.12.2014)	Reservas IVA (situação em 31.12.2014)	Pontos em aberto RPT (situação em 31.12.2014)
Bélgica	7	5	18
Bulgária	12	7	13
República Checa	7	0	5
Dinamarca	5	4	21
Alemanha	8	8	10
Estónia	7	1	3
Irlanda	4	6	13
Grécia	15	5	32
Espanha	9	2	21
França	7	3	40
Croácia	0	0	1
Itália	9	11	15
Chipre	12	0	6
Letónia	16	1	0

⁽²¹⁾ Estas reservas incidem numa operação específica de RNB num Estado-Membro.

⁽²²⁾ As reservas transversais incidem numa operação específica em todos os Estados-Membros.

⁽²³⁾ Emitidas quando está em causa uma etapa particular do processo (ver ponto 4.16).

⁽²⁴⁾ As reservas específicas dos processos (ver ponto 4.16) e as reservas gerais (ver ponto 4.17) não estão incluídas no quadro.

Estado-Membro	Reservas PNB/RNB (situação em 31.12.2014)	Reservas IVA (situação em 31.12.2014)	Pontos em aberto RPT (situação em 31.12.2014)
Lituânia	4	0	5
Luxemburgo	6	3	1
Hungria	12	1	9
Malta	12	0	2
Países Baixos	4	7	42
Áustria	6	12	8
Polónia	15	5	11
Portugal	7	0	15
Roménia	18	2	13
Eslovénia	6	0	0
Eslováquia	6	1	3
Finlândia	6	7	6
Suécia	7	5	14
Reino Unido	12	5	21
TOTAL 31.12.2014	239	101	348
TOTAL 31.12.2013	283	103	341

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.15. No final de 2014, existiam 239 reservas (ver **quadro 4.2**), das quais 106 específicas das operações e 133 transversais. Em 2014, foram levantadas 44 reservas (8 específicas das operações e 36 transversais). Existe ainda uma reserva específica de uma operação PNB pendente relativa ao período 1995-2001⁽²⁵⁾. Segundo os nossos cálculos, o levantamento das reservas do RNB em 2014⁽²⁶⁾ teve como efeito financeiro um aumento líquido dos recursos próprios RNB de 75,2 milhões de euros⁽²⁷⁾ para os anos em questão.

⁽²⁵⁾ O produto nacional bruto (PNB) era o agregado das contas nacionais utilizado até 2001.

⁽²⁶⁾ Determinámos o efeito financeiro do levantamento das reservas tendo em conta todas as alterações à base do RNB devido ao impacto das reservas levantadas em 2014 relativas aos exercícios que já tinham prescrito. As reservas foram levantadas pela Comissão em 2014. No entanto, o efeito financeiro ocorreu em 2012 e 2013, quando os Estados-Membros deram resposta às reservas.

⁽²⁷⁾ Saldo entre um acréscimo de 77,3 milhões de euros e um decréscimo de 2,1 milhões de euros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.15. Em 2015, a Comissão já levantou 18 reservas específicas e 15 reservas transversais.

A Comissão considera que o efeito financeiro das reservas levantadas relativas ao RNB não é um indicador adequado para avaliar os resultados da verificação dos recursos próprios baseados no RNB e não pode ser utilizado como indicador de tendências.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.16. Além disso, foram emitidas 27 reservas específicas dos processos relativas a 2010 (as únicas reservas emitidas em 2014). Abrangem o exercício de 2010 e incidem sobre 27 Estados-Membros para permitir que a Comissão verifique os dados apurados em conformidade com o SEC 2010⁽²⁸⁾. Esta verificação deve basear-se nos inventários do RNB que os Estados-Membros devem ainda fornecer em 2015.

Reservas gerais

4.17. As únicas reservas gerais existentes no final de 2014 referiam-se aos dados do RNB grego dos anos 2008 e 2009. Embora se tenham registado progressos na resposta a estas reservas, não foram levantadas, o mesmo acontecendo com a reserva PNB pendente desde há muito (ver ponto 4.15). No entanto, em 2014, a Comissão continuou a acompanhar de perto a situação no que respeita aos problemas que afetam a compilação das contas nacionais da Grécia e instituiu um programa de assistência técnica com o objetivo de criar uma autoridade nacional de estatística independente e reforçada. Consideramos que estes trabalhos no sentido de melhorar a fiabilidade dos dados RNB da Grécia são importantes, pois a qualidade desses dados pode ter um impacto nas diferentes contribuições dos Estados-Membros a título dos recursos próprios baseados no RNB.

Recursos próprios tradicionais**Auditorias a posteriori**

4.18. As autoridades aduaneiras, depois de concederem a autorização de saída das mercadorias e para se certificarem da exatidão dos elementos da declaração, podem proceder ao controlo dos documentos e dados comerciais relativos às operações de importação⁽²⁹⁾. Esses controlos, que incluem as auditorias a posteriori⁽³⁰⁾, são designados por controlos a posteriori. Devem basear-se na análise de risco assente em critérios definidos a nível nacional, da UE e, sempre que possível, internacional⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ O sistema europeu de contas nacionais e regionais (SEC 2010) é o mais recente quadro contabilístico da UE compatível a nível internacional para uma descrição pormenorizada e sistemática de uma economia. Entrou em vigor em setembro de 2014, data a partir da qual a transmissão de dados dos Estados-Membros ao Eurostat deve obedecer às regras do SEC 2010.

⁽²⁹⁾ Artigo 78.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302 de 19.10.1992, p. 1).

⁽³⁰⁾ «A auditoria a posteriori é um meio de controlar os operadores económicos com base na sua contabilidade, nos seus registos e nos seus sistemas». Fonte: Guia de Auditoria Aduaneira.

⁽³¹⁾ N.º 2 do artigo 13.º do Código Aduaneiro Comunitário.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4.19. Nas nossas visitas aos Estados-Membros observámos problemas semelhantes aos de anos anteriores no que se refere às auditorias *a posteriori* ⁽³²⁾. Foram novamente constatadas insuficiências na identificação, seleção e inspeção dos importadores auditados pelos Estados-Membros. Além disso, a qualidade, o âmbito e os resultados das auditorias *a posteriori* variavam significativamente entre os três Estados-Membros visitados ⁽³³⁾.

4.20. Em fevereiro de 2014, a Comissão publicou uma versão atualizada do Guia de Auditoria Aduaneira. Congratulamo-nos com o facto de a Comissão ter fornecido novas orientações aos Estados-Membros, mas constatamos que determinadas lacunas detetadas durante as visitas aos Estados-Membros não são tomadas em consideração pelo novo Guia:

- a) não é dada nenhuma orientação sobre o tratamento das importações desalfandegadas em outros Estados-Membros (para a seleção das empresas a auditar ou mesmo durante o processo de inspeção);
- b) não há orientações claras sobre a gestão do risco de prescrição ⁽³⁴⁾ durante a fase de auditoria;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4.19. O intercâmbio das informações sobre riscos constitui um requisito legal; porém, os critérios relativos a riscos definidos no Guia de Auditoria Aduaneira não são juridicamente vinculativos. No entanto, o Guia de Auditoria Aduaneira prevê uma abordagem comum harmonizada para a realização de auditorias a posteriori.

No plano de ação da UE [COM(2014) 527 final] está previsto o desenvolvimento de critérios e normas de risco comuns da UE. A Comissão criou um grupo para projetos constituído por peritos dos Estados-Membros para examinar em profundidade os riscos financeiros. A Comissão irá analisar cuidadosamente a questão das importações efetuadas por um operador estabelecido noutro Estado-Membro.

A Comissão irá acompanhar as insuficiências identificadas pelo Tribunal e, se for caso disso, pedir-lhes-á que tomem as medidas corretivas adequadas. Continuará a examinar, no âmbito das suas visitas de controlo, a supervisão aduaneira nacional e, sempre que forem detetadas deficiências, solicitará aos Estados-Membros que tomem medidas para as corrigir.

4.20.

- a) para mercadorias desalfandegadas num Estado-Membro pelos importadores com sede noutro Estado-Membro, a Comissão analisará a possibilidade de dar orientações suplementares aos Estados-Membros relativamente aos critérios de risco financeiro.

Ver também a resposta ao ponto 4.19;

- b) os serviços da Comissão, no seu relatório sobre a visita de controlo, apresentam o seu exame das anulações, em conformidade com o artigo 17.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, e, nas reuniões bianuais do Comité Consultivo dos Recursos Próprios (CCRP), advertem regularmente os Estados-Membros para a necessidade de exercer a diligência devida no quadro do procedimento de cobrança. Sempre que um Estado-Membro não exerça a diligência devida e que isso resulte na perda de recursos próprios tradicionais devido à prescrição, o Estado-Membro é considerado financeiramente responsável pelas verbas não cobradas;

⁽³²⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, ponto 2.31, e o Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, ponto 2.14.

⁽³³⁾ Espanha, Áustria e Reino Unido.

⁽³⁴⁾ Nos termos do n.º 3 do artigo 221.º do Código Aduaneiro Comunitário [Regulamento (CEE) n.º 2913/92], a comunicação ao devedor não se pode efetuar após o termo de um prazo de três anos a contar da data de constituição da dívida aduaneira.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- c) não há uma cobertura mínima recomendada (por valor ou percentagem de declarações) quanto ao número de auditorias a realizar em cada ano.

Contabilidade A e B

4.21. Cada Estado-Membro envia à Comissão uma declaração mensal dos direitos aduaneiros e quotizações do açúcar apurados («contabilidade A») e uma declaração trimestral dos direitos apurados que não estão incluídos nesta (contabilidade separada, designada por «contabilidade B») ⁽³⁵⁾.

4.22. Nas visitas aos Estados-Membros, observámos problemas semelhantes aos de anos anteriores ⁽³⁶⁾ no que se refere à gestão da contabilidade B, o que revela insuficiências dos sistemas ⁽³⁷⁾. Por exemplo, no Reino Unido, o procedimento para elaboração das declarações da contabilidade B é complexo, já que se baseia em informações provenientes de diferentes bases de dados que devem ser consolidadas manualmente. Este procedimento conduziu a erros. Registaram-se igualmente grandes atrasos na atualização dos montantes incluídos na contabilidade B. Em Espanha, a aplicação de procedimentos incorretos de gestão dos montantes anulados levou a uma sobredeclaração dos valores da contabilidade B. Além disso, durante as suas inspeções (ver ponto 4.23), a Comissão detetou insuficiências na gestão da contabilidade B em 19 dos 21 Estados-Membros visitados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- c) a estratégia de gestão de riscos da UE, da qual a auditoria faz parte, analisa a facilitação do comércio, as medidas de simplificação e os controlos baseados nos riscos. O estabelecimento de uma única cobertura mínima recomendada (em termos de valor ou de percentagem de declarações) não seria coerente com uma abordagem baseada nos riscos, que deve ter em conta os diferentes tipos de movimentos de mercadorias e os riscos em diferentes momentos no tempo.

A Comissão pode, no entanto, analisar com os Estados-Membros as coberturas mínimas possíveis, que deverão ter em conta as referidas diferenças.

4.22. Com exceção de casos isolados de insuficiências sistemáticas que surgiram ocasionalmente, a maioria das insuficiências detetadas pela Comissão nas suas visitas de controlo diz respeito a erros de caráter pontual, o que é compreensível numa contabilidade deste tipo (um repositório de casos problemáticos e contestados). O Tribunal constatou problemas na gestão da contabilidade B em 2014 e em anos anteriores; porém, estes problemas e erros, do ponto de vista da Comissão, não permitem concluir que existem insuficiências sistemáticas em geral. A constatação de erros numa contabilidade manual (não existe qualquer obrigação na legislação de os Estados-Membros utilizarem métodos automáticos para gerir estas contas), que pode ser afetada por erros ocasionais, não constitui necessariamente uma insuficiência sistemática. Nos casos em que o procedimento é incorreto, a insuficiência pode ser sistemática. As insuficiências detetadas pelo Tribunal na gestão das contas nestes Estados-Membros e o procedimento incorreto verificado em Espanha serão acompanhados pela Comissão no decurso da sua atividade normal de acompanhamento das conclusões do Tribunal.

⁽³⁵⁾ Se ficarem por pagar direitos ou quotizações e não existir qualquer caução, ou no caso de as cauções existentes serem contestadas, os Estados-Membros podem suspender a colocação à disposição destes recursos, lançando-os nestas contabilidades separadas.

⁽³⁶⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, ponto 2.16, e o Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, pontos 2.32 e 2.33.

⁽³⁷⁾ Estes casos não afetaram a fiabilidade do montante global definido na contabilidade separada (1 617 milhões de euros) nem a respetiva redução de valor (1 144 milhões de euros), divulgadas nas contas consolidadas da União Europeia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Gestão dos pontos em aberto

4.23. As inspeções realizadas pela Comissão nos Estados-Membros resultam em constatações, designadas por «pontos em aberto»⁽³⁸⁾. Estes podem ter um potencial impacto financeiro e são encerrados quando devidamente corrigidos pelos Estados-Membros. No final de 2014, estava em aberto⁽³⁹⁾ um total de 348 pontos (ver **quadro 4.2**), mas a Comissão não calculou o impacto financeiro global.

Recursos próprios baseados no IVA

4.24. No final do ano, existia um total de 101 reservas, em comparação com 103 em 2013 (ver **quadro 4.2**), tendo sido 84 emitidas pela Comissão e 17 pelos Estados-Membros. A Comissão levantou 29 reservas em 2014. O número de reservas há muito pendentes⁽⁴⁰⁾ emitidas pela Comissão diminuiu de 12 para 10. Segundo os nossos cálculos, o tratamento das reservas em 2014⁽⁴¹⁾ teve como efeito financeiro líquido um aumento dos recursos próprios baseados no IVA de 16,1 milhões de euros⁽⁴²⁾.

Relatórios anuais de atividades

4.25. Os RAA de 2014 da DG BUDG e do Eurostat apresentam uma apreciação correta da gestão financeira no que se refere à legalidade e regularidade das operações subjacentes relativas aos recursos próprios e às receitas diversas e as informações fornecidas confirmam as nossas observações e conclusões.

4.23. *Através do seu acompanhamento dos resultados das visitas de controlo, a Comissão procura quantificar o potencial impacto financeiro de cada ponto em aberto, de cada relatório, para todos os Estados-Membros numa base casuística. A Comissão não mantém um valor global dos recursos próprios tradicionais devidos potencialmente relativamente a todos os pontos em aberto de todos os relatórios de todos os Estados-Membros, dado tal não ser útil para o seguimento que deve ser dado com base em cada ponto, de cada relatório, para todos os Estados-Membros. Todavia, a Comissão tem sempre conhecimento do impacto financeiro potencial de um ponto e, quando possui as informações necessárias para o efeito, estima-o.*

4.24. *Em 2014, a Comissão prosseguiu a sua cooperação com os Estados-Membros para resolver as questões que estiveram na origem das reservas formuladas.*

A Comissão considera que o efeito financeiro líquido das reservas levantadas não é um indicador adequado para avaliar os resultados do programa de inspeção dos recursos próprios baseados no IVA e não pode ser utilizado como indicador de tendências.

⁽³⁸⁾ Durante 2014, foram elaborados 28 relatórios de inspeção, no total, que deram origem a 89 novos «pontos em aberto».

⁽³⁹⁾ Estão em aberto 38 pontos há mais de cinco anos. Os pontos em aberto mais antigos datam de 2002 e referem-se à Alemanha, Grécia e Portugal.

⁽⁴⁰⁾ Definimos reservas há muito pendentes como reservas que dizem respeito a um exercício que remonta a pelo menos 10 anos, ou seja, reservas existentes no final de 2014 relativas a 2005 e anos anteriores.

⁽⁴¹⁾ Determinámos o efeito financeiro do levantamento das reservas tendo em conta todas as alterações à base do IVA devido à atividade de controlo da Comissão nos anos de 2002-2010. O ano de 2010 prescreveu em 2014 e as alterações à base do IVA de 2010 e anos anteriores só podem ser introduzidas caso exista uma reserva. Foram tidos em conta os efeitos do plafonamento.

⁽⁴²⁾ Saldo entre um acréscimo de 18,2 milhões de euros e um decréscimo de 2,1 milhões de euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**Conclusão relativa ao exercício de 2014**

4.26. Globalmente, as provas de auditoria indicam que as receitas não estão afetadas por um nível significativo de erros. Especificamente no que se refere às receitas:

- os sistemas examinados são considerados eficazes para os recursos próprios baseados no RNB e no IVA e para as receitas diversas;
- os sistemas examinados são considerados globalmente eficazes para os RPT. Os principais controlos internos dos Estados-Membros visitados são considerados parcialmente eficazes ⁽⁴³⁾;
- não detetámos erros nas operações testadas.

Recomendações

4.27. O resultado da nossa análise aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 4.2**. Nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2011 e 2012, formulámos três recomendações. Destas, duas foram executadas na maior parte dos aspetos e uma em alguns aspetos.

4.28. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2014, recomendamos que a Comissão:

Recursos próprios baseados no RNB

- **Recomendação 1:** tome medidas durante o próximo ciclo de verificação para reduzir o número de anos que serão abrangidos pelas reservas no final do ciclo;
- **Recomendação 2:** tome medidas para reduzir o impacto das revisões apresentadas pelos Estados-Membros.

4.27.

A Comissão aceita a recomendação. O ciclo de verificação será encurtado e as reservas serão apresentadas e abordadas numa fase anterior (no decurso do ciclo de verificação).

A Comissão aceita a recomendação.

⁽⁴³⁾ Ver igualmente o Relatório Especial n.º 2/2014, pontos 107 a 120.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recursos próprios tradicionais

- **Recomendação 3:** melhore as orientações existentes no que respeita às auditorias *a posteriori* e incentive a sua aplicação pelos Estados-Membros;
- **Recomendação 4:** garanta que os Estados-Membros dispõem de sistemas contabilísticos adequados para registar os elementos na contabilidade B e incentive-os a melhorar a gestão dos elementos que figuram nessas contas, por exemplo, revendo-os regularmente para assegurar que os elementos mais antigos são atualizados ou anulados, conforme for o caso.

A Comissão aceita a recomendação. A Comissão terá em conta as observações do Tribunal no quadro atual da estratégia comum de gestão de riscos e do respetivo plano de ação, em especial no âmbito dos trabalhos em curso sobre critérios relativos aos riscos financeiros.

A Comissão aceita a recomendação. A Comissão continuará a examinar a contabilidade B no âmbito das suas visitas de controlo e, sempre que forem detetadas insuficiências, solicitará aos Estados-Membros que melhorem a gestão da referida contabilidade por meio de análises periódicas para assegurar que os elementos anulados sejam retirados da contabilidade.

ANEXO 4.1.

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

	2014	2013
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações:	55	55
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	0,0 %	0,0 %
Limite superior de erro	0,0 %	
Limite inferior de erro	0,0 %	

ANEXO 4.2.

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DAS RECEITAS

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2012	A Comissão deve rever o seu quadro de controlo em matéria de verificação dos dados do RNB, incluindo a realização de uma análise custo-benefício estruturada e formalizada, a realização de verificações aprofundadas das componentes significativas e de risco do RNB, a limitação da utilização de reservas gerais e a definição de critérios de materialidade para a emissão de reservas.			X			O novo quadro de controlo está atualmente em fase de elaboração e deverá estar concluído antes do início do próximo ciclo de verificação, no início de 2016. A verificação direta já é utilizada no contexto do levantamento das reservas existentes. É aplicada uma nova política de limitação do recurso a reservas gerais e foi acordado um limiar de materialidade.	
2011 e 2012	A Comissão deve incentivar os Estados-Membros a reforçarem a supervisão aduaneira, a fim de maximizarem o montante dos recursos próprios tradicionais cobrados.		X				No âmbito das suas visitas de controlo periódicas relativas aos recursos próprios tradicionais, a Comissão continuará a verificar se os Estados-Membros instauraram quadros de controlo adequados para proteger os interesses financeiros da UE no domínio dos recursos próprios tradicionais.	
	A Comissão deve encorajar os Estados-Membros a utilizarem corretamente as contabilidades A e B e a garantirem que estas estão comprovadamente completas e corretas (*).		X				A Comissão continuará a examinar a utilização das contabilidades A e B no âmbito das suas visitas de controlo e solicitará aos Estados-Membros que garantam que estão completas e corretas.	

(*) A Comissão acompanha anualmente a utilização das contabilidades A e B. No entanto, uma vez que persistem problemas, é necessário prosseguir os esforços.

CAPÍTULO 5

«Competitividade para o crescimento e o emprego»

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	5.1-5.5
Características específicas do domínio da «Competitividade para o crescimento e o emprego»	5.2-5.4
Âmbito e método da auditoria	5.5
Regularidade das operações	5.6-5.17
Investigação e inovação: a complexidade das regras do Sétimo Programa-Quadro de Investigação aumentou o risco de erros	5.9-5.15
Outros instrumentos de financiamento: custos inelegíveis e não justificados e incumprimento das regras de contratação pública	5.16-5.17
Exame dos sistemas e relatórios anuais de atividades selecionados	5.18-5.31
Auditorias realizadas pela Comissão às despesas de investigação e inovação	5.18-5.24
Relatórios anuais de atividades	5.25-5.31
Os relatórios anuais de atividades da DG Energia e da Agência de Execução para a Inovação e as redes subavaliaram os riscos para a regularidade das operações	5.27-5.28
Abordagens incoerentes da avaliação dos montantes em risco	5.29-5.31
Conclusão e recomendações	5.32-5.35
Conclusão relativa ao exercício de 2014	5.32-5.33
Recomendações	5.34-5.35
Anexo 5.1 — Resultados dos testes das operações no domínio da «Competitividade para o crescimento e o emprego»	
Anexo 5.2 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio da «Competitividade para o crescimento e o emprego»	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

5.1. Este capítulo apresenta as nossas constatações relativas às nossas apreciações específicas no domínio da «Competitividade para o crescimento e o emprego». O **gráfico 5.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2014.

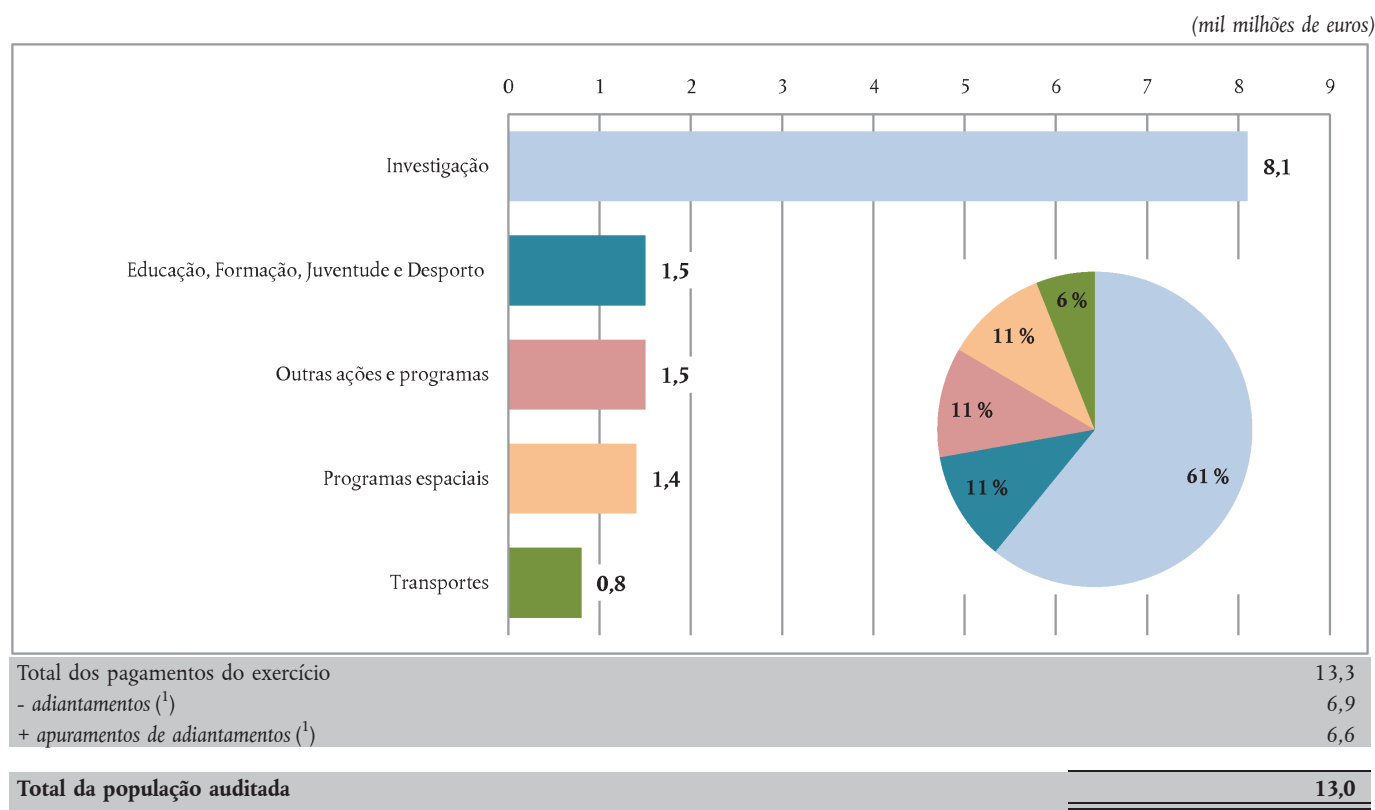
Características específicas do domínio da «Competitividade para o crescimento e o emprego»

5.2. As despesas têm como objetivos melhorar a investigação e a inovação, reforçar os sistemas de educação e promover o emprego, garantindo a criação de um mercado único digital, promovendo as energias renováveis e a eficiência energética, modernizando o setor dos transportes e melhorando o ambiente empresarial, em particular para as pequenas e médias empresas (PME).

5.3. A investigação e a inovação representam 61 % das despesas efetuadas no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico 2007-2013 (a seguir designado «Sétimo Programa-Quadro de Investigação») e de «Horizonte 2020», o Programa-Quadro de Investigação e Inovação 2014-2020 (a seguir designado «Horizonte 2020»). Os outros principais instrumentos de financiamento são: o Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida e Erasmus+ nos domínios da educação, formação, juventude e desporto; o programa da Rede Transeuropeia de Transportes, que financia o desenvolvimento das infraestruturas de transporte; o Programa Energético Europeu para o Relançamento destinado aos projetos no setor da energia; o Mecanismo Interligar a Europa, que apoia o desenvolvimento de redes nos setores dos transportes, telecomunicações e energia; e o programa europeu de navegação por satélite Galileu.

5.4. Quase 90 % das despesas são efetuadas sob a forma de subvenções privadas ou públicas concedidas a beneficiários que participam em projetos. Além dos pagamentos de pré-financiamento, efetuados quando da assinatura de uma convenção de subvenção ou decisão de financiamento, o pagamento dos fundos da União Europeia (UE) reembolsa as despesas declaradas pelos beneficiários. O principal risco que afeta a regularidade das operações é a possibilidade de os beneficiários incluírem custos inelegíveis, que não sejam detetados nem corrigidos antes do reembolso pela Comissão.

5.3. *A composição das despesas neste capítulo é diferente do relatório do ano passado na sequência do novo QFP 2014-2020.*

Gráfico 5.1 — Sub-rubrica 1.a do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) — «Competitividade para o crescimento e o emprego»: Informações principais 2014

⁽¹⁾ Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 7 do **anexo 1.1**).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2014.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Âmbito e método da auditoria

5.5. A **parte 2 do anexo 1.1** do capítulo 1 descreve a nossa abordagem e metodologia globais de auditoria. No que se refere à auditoria da «Competitividade para o crescimento e o emprego», são de salientar os seguintes pontos específicos:

- a) a auditoria implicou o exame de uma amostra de 166 operações, tal como definido no ponto 7 do **anexo 1.1**. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações do domínio da sub-rubrica do QFP. Em 2014, a amostra era composta por 95 operações relativas à investigação e à inovação (92 do Sétimo Programa-Quadro e três do anterior Sexto Programa-Quadro), 21 operações relativas à educação e formação profissionais (no âmbito do programa Aprendizagem ao Longo da Vida) e 50 operações de outros programas e atividades;

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) a avaliação dos relatórios anuais de atividades incluiu relatórios da Direção-Geral da Investigação e da Inovação (DG RTD), da Direção-Geral da Educação e da Cultura (DG EAC), da Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes (DG MOVE), da Direção-Geral das Empresas e da Indústria (DG ENTR⁽¹⁾), da Direção-Geral da Energia (DG ENER) e da Agência de Execução para a Inovação e as Redes.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

5.6. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 5.1**. Das 166 operações auditadas, 79 (48 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 53 erros quantificados, estimamos que o nível de erro se situe em 5,6 %⁽²⁾.

5.7. O **gráfico 5.2** mostra em que medida os diferentes tipos de erros contribuíram para a estimativa do nível de erro para 2014. A principal fonte de erros quantificáveis foi o reembolso de custos inelégíveis declarados pelos beneficiários de projetos de investigação e inovação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.6. A taxa de erro comunicada pelo Tribunal é um indicador da eficácia da execução das despesas da UE. No entanto, a Comissão dispõe de uma estratégia de controlo plurianual. Nesta base, os seus serviços calculam uma taxa de erro residual que tem em conta as recuperações, as correções e os efeitos de todos os seus controlos e auditorias durante o período de execução do programa. O erro residual calculado no final de 2014 era de 0,42 % para o programa PEER e 0,84 % para a RTE-T e estimado em 3 % para o domínio da investigação.

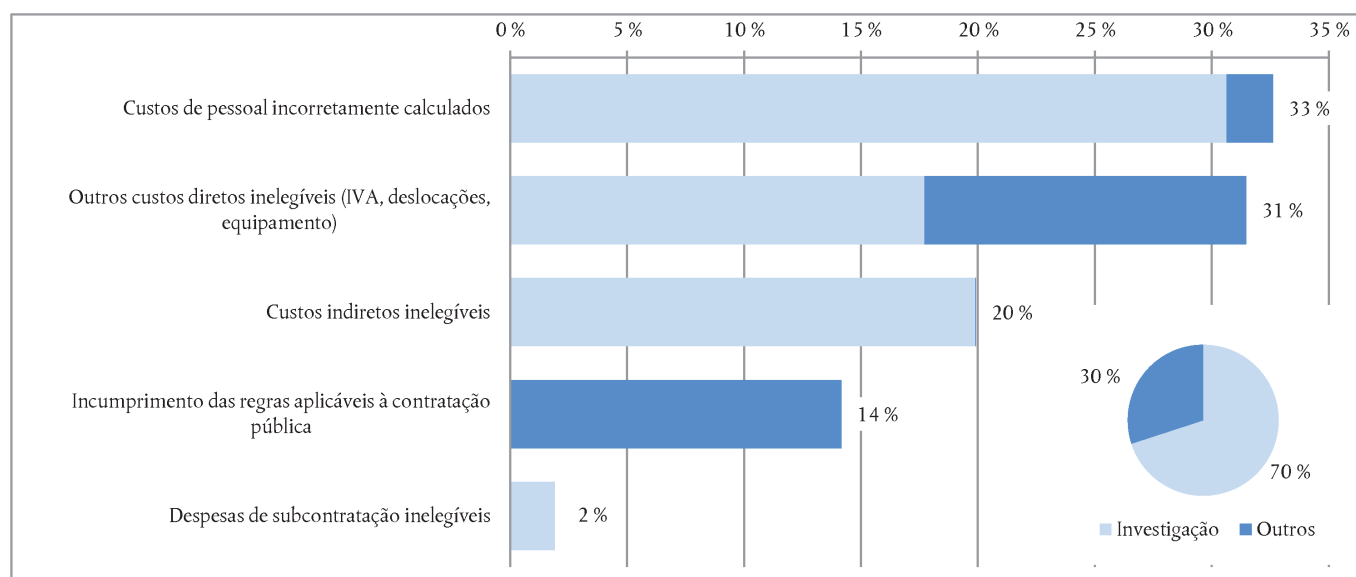
5.7. Em projetos de investigação e inovação, os custos de pessoal e os custos indiretos representam a maior parte dos custos do projeto. A fim de ter em conta a diversidade das estruturas de custos no panorama europeu da investigação, foi feita uma opção política refletida para reembolsar estas categorias de custos com base em custos reais, em vez de custos unitários ou taxas fixas. Esse facto explica por que motivo são propensos a erros, o que se reflete no gráfico.

O programa-quadro «Horizonte 2020» foi concebido para resolver, na medida do possível, estas fontes de erro, graças à introdução de uma série de simplificações — ver ponto 5.9 abaixo.

⁽¹⁾ A partir de 2015, a DG ENTR será substituída pela Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME (DG GROW).

⁽²⁾ Calculamos a nossa estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. Estimamos, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 3,1 % e 8,1 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

Gráfico 5.2 — Contribuição por tipo de erro para o nível de erro estimado



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.8. Em 27 casos de erros quantificáveis, a Comissão, as autoridades nacionais ou os auditores independentes ⁽³⁾ dispunham de informações suficientes ⁽⁴⁾ para prevenir ou detetar e corrigir os erros antes de aceitarem as despesas. Se todas estas informações tivessem sido utilizadas para corrigir os erros, o nível de erro estimado para este capítulo teria sido inferior em 2,8 pontos percentuais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.8. A Comissão dispõe de um sólido sistema de controlos ex ante no local, incluindo listas de controlo automatizadas pormenorizadas, orientações escritas e formação contínua. A melhoria deste sistema, sem impor encargos administrativos adicionais para os beneficiários e assegurando simultaneamente que os pagamentos são efetuados rapidamente, é um desafio permanente. As conclusões do Tribunal serão utilizadas para proceder a melhorias adicionais nos controlos ex ante, incluindo melhores listas de controlo, orientações e uma eventual maior automatização dos controlos. A Comissão está igualmente a trabalhar em conjunto com as agências e as autoridades nacionais para assegurar que os seus mecanismos de controlo estão plenamente operacionais, para prevenir, detetar e corrigir os erros.

No que diz respeito aos auditores independentes que certificam as declarações de despesas, trata-se de uma questão bem conhecida, abordada em relatórios anteriores. A fim de dar seguimento às recomendações do Tribunal, a Comissão organizou uma série de reuniões destinadas aos beneficiários e auditores independentes responsáveis pela certificação (>300) a fim de aumentar a sensibilização para os erros mais comuns. Além disso, foram apresentados comentários aos auditores responsáveis pela certificação que tenham cometido erros, e um modelo mais didático para os certificados de auditoria fornecidos no âmbito do programa-quadro «Horizonte 2020». No que se refere à investigação, considera-se que os certificados de auditoria podem reduzir a taxa de erro em 50 % em relação aos créditos não certificados. Assim, embora se reconheça que não identificam todos os erros, constituem uma ferramenta importante para reduzir a taxa de erro global.

⁽³⁾ Em determinados casos, por exemplo, as declarações de custos relativas a projetos do Sétimo Programa-Quadro de Investigação que beneficiam de uma contribuição da União Europeia que exceda 375 000 euros, os auditores independentes devem certificar que os custos declarados são elegíveis.

⁽⁴⁾ Com base na documentação comprovativa, incluindo controlos cruzados normais e controlos obrigatórios.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Investigação e inovação: a complexidade das regras do Sétimo Programa-Quadro de Investigação aumentou o risco de erros

5.9. Constatámos o mesmo tipo e âmbito de erros que já tínhamos encontrado ao longo do Sétimo Programa-Quadro de Investigação: custos de pessoal calculados incorretamente, outros custos diretos inelegíveis tais como custos não comprovados relativos a deslocações ou equipamento, custos indiretos inelegíveis baseados em taxas incorretas de despesas gerais ou que incluem categorias de custos inelegíveis não relacionadas com o projeto (**ver caixa 5.1**).

Caixa 5.1 — Exemplo de erros em custos reembolsados no caso de um projeto de investigação e inovação

Selecionámos um pagamento efetuado pela Comissão a uma organização internacional que trabalhava com quatro parceiros num projeto colaborativo transnacional sobre saúde realizado no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação. Com base na declaração de custos apresentada pela organização, a Comissão reembolsou cerca de 132 000 euros. No entanto, detetámos vários erros nos custos declarados pela organização beneficiária:

- sobredeclaração de custos de pessoal;
- declaração de custos de deslocação não relacionados com o projeto;
- custos indiretos calculados incorretamente.

Além disso, o beneficiário utilizou uma taxa de câmbio incorreta quando converteu os custos declarados da divisa local para euros, o que ainda aumentou a sobredeclaração. No total, os custos inelegíveis declarados pelo beneficiário ascenderam a cerca de 73 000 euros, ou seja, 55 % dos custos declarados.

Detetámos casos de custos inelegíveis reembolsados pela Comissão em 39 dos 95 projetos de investigação e inovação constantes da amostra. Em 13 desses casos, os custos inelegíveis excediam 10 % dos custos totais declarados pelo beneficiário.

5.10. A Comissão realiza o seu próprio programa de auditorias de declarações de custos reembolsados relativos a projetos de investigação e inovação (ver pontos 5.18-5.24), tendo encontrado erros similares com uma frequência e um âmbito comparáveis.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.9. As próprias auditorias da Comissão demonstraram igualmente que o tipo e o nível de erros se mantêm estáveis devido à complexidade das regras do 7.º PQ.

No entanto, como todos os contratos no âmbito do 7.º PQ foram assinados, ulteriores alterações do quadro jurídico deixaram de ser uma opção. Ao longo do 7.º PQ, no entanto, a Comissão procurou simplificar o sistema dentro do quadro jurídico existente, por exemplo, as medidas de simplificação adotadas pela Comissão em 24 de janeiro de 2011 [Decisão C(2011) 174].

O programa-quadro «Horizonte 2020» inclui uma simplificação radical do quadro jurídico, a fim de responder às expectativas de ambas as partes interessadas e das autoridades legislativas, com especial atenção para os custos de pessoal e os custos indiretos como as principais fontes de erros.

Caixa 5.1 — Exemplo de erros em custos reembolsados no caso de um projeto de investigação e inovação

A Comissão procederá à recuperação dos montantes pagos indevidamente. Este caso demonstra também o desafio de lidar com parceiros internacionais — embora a colaboração com investigadores de fora da Europa seja necessária para enfrentar os desafios globais com que se confronta a sociedade, estes organismos não são muitas vezes utilizados para as regras de elegibilidade da UE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.11. O nível significativo de erro que continua a verificar-se nas despesas no domínio da investigação e da inovação reflete os riscos inerentes à conceção e execução do Sétimo Programa-Quadro de Investigação. As regras de elegibilidade são complexas e o programa tem diversas taxas de financiamento. Os projetos são realizados por diversos parceiros, muito dispersos geograficamente, e incluem beneficiários em países terceiros. Os tipos de beneficiários variam consideravelmente e os seus sistemas contabilísticos muitas vezes não são compatíveis com os requisitos do programa.

5.12. Em 2014, a Comissão assinou as primeiras convenções de subvenção e começou a pagar pré-financiamentos no âmbito do novo Programa-Quadro de Investigação e Inovação. As regras de financiamento do programa «Horizonte 2020» são mais simples do que as do Sétimo Programa-Quadro de Investigação e a Comissão desenvolveu esforços consideráveis para reduzir a complexidade administrativa.

5.13. No entanto, alguns elementos introduzidos no programa «Horizonte 2020» constituem um risco acrescido para a regularidade das operações. Por exemplo, o programa está concebido para atrair uma maior participação de PME e de novos operadores (muitos dos quais são também PME), a fim de apoiar uma melhor investigação e inovação e de favorecer o crescimento e o emprego. A Comissão constatou que estas categorias de participantes são especialmente propensas a erros, como revela o exemplo apresentado na **caixa 5.2**.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.11. Tendo em conta a complexidade das regras, a Comissão introduziu um grande número de medidas de simplificação no programa-quadro «Horizonte 2020».

No entanto, para realizar os objetivos da política, em especial a criação de crescimento e de emprego e dar resposta aos desafios sociais através da investigação e inovação, as parcerias multidisciplinares e multinacionais, uma vasta participação do setor privado, e em especial das pequenas empresas, o reembolso dos custos de pessoal e dos custos indiretos com base nos custos reais, são todos essenciais. Como salienta o Tribunal, tal implica um certo número de riscos inerentes.

Por outro lado, sempre que os objetivos políticos permitam mecanismos mais simples, as taxas de erro são inferiores a 2 %. Estas subvenções (subvenções do ERC, subvenções Marie Skłodowska Curie) são simples — dizem respeito, em grande medida, a organismos públicos, utilizam taxas fixas e montantes únicos de forma mais generalizada e a maioria é beneficiária de subvenções únicas.

5.13. Resposta conjunta aos pontos 5.13 e 5.14:

Os elementos referidos pelo Tribunal foram introduzidos pelas autoridades legislativas e resultam de opções políticas refletidas tomadas pelo legislador para atingir os objetivos do programa.

A participação das PME é fundamental para o sucesso do programa, para a criação de crescimento e emprego e para enfrentar os desafios sociais.

A capacidade administrativa das PME é limitada. É por esta razão que, na medida do possível, as regras para as PME foram simplificadas, a fim de reduzir os seus encargos administrativos. Subsiste, no entanto, um risco acrescido.

No que diz respeito aos reembolsos relacionados com grandes infraestruturas, estes destinam-se a conseguir uma compensação equitativa para os parceiros de investigação estratégica com um forte investimento em infraestruturas. No que se refere à remuneração adicional, esta destina-se a assegurar uma compensação equitativa para os investigadores de toda a Europa, a fim de alargar a excelência, colmatar o fosso da inovação e manter a capacidade de atração do programa.

A fim de atenuar os riscos, a Comissão procederá a avaliações ex ante de todos os participantes que beneficiam de pagamentos para grandes infraestruturas de investigação, tendo fornecido amplas orientações sobre a aplicação da remuneração adicional no programa.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 5.2 — Exemplo de erros significativos em custos declarados para reembolso por uma PME no caso de um projeto de investigação e inovação

Examinámos uma declaração de custos num montante de 764 000 euros apresentada por uma PME que trabalha com 16 parceiros num projeto relativo a energias renováveis realizado no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação. Verificámos que os custos declarados pela PME eram inelegíveis na sua quase totalidade:

- o proprietário da PME imputou uma taxa horária muito superior à taxa definida nas linhas diretrizes da Comissão;
- os custos de subcontratação não constituíam um elemento elegível das despesas nem tinham sido objeto de um procedimento de concurso;
- os custos indiretos declarados incluíam elementos inelegíveis, baseavam-se em estimativas e não podiam ser reconciliados com os registos contabilísticos do beneficiário.

Os custos inelegíveis reembolsados pela Comissão deram origem a um erro superior a 90 % dos custos totais examinados.

5.14. Acresce que a introdução, em certos casos, de critérios de elegibilidade específicos (por exemplo, quando os investigadores recebem uma remuneração adicional ou quando os participantes utilizam grandes infraestruturas de investigação) acarreta um risco acrescido para a regularidade das operações.

5.15. No caso do programa «Horizonte 2020», continua a existir um grande número de organismos responsáveis pela execução das despesas. Com efeito, o número de organismos implicados na gestão dos programas no âmbito de «Horizonte 2020» aumentou de facto em relação ao Sétimo Programa-Quadro de Investigação. A Comissão deve garantir que os seus sistemas internos são adequados para evitar diferenças de tratamento dos beneficiários.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 5.2 — Exemplo de erros significativos em custos declarados para reembolso por uma PME no caso de um projeto de investigação e inovação

A Comissão sublinha que o beneficiário deu uma contribuição significativa para o projeto. No entanto, a sua declaração de custos foi feita, em grande medida, utilizando o formulário-tipo de práticas comerciais do beneficiário (em particular, a utilização de taxas comerciais faturadas e não dos custos reais, e subcontratação utilizando as suas práticas normais em vez de seguir o princípio da proposta economicamente mais vantajosa reconhecido pelas normas da UE). Tal sublinha os desafios nas suas relações com as PME.

5.15. A Comissão reconhece o desafio do tratamento dos participantes de uma forma harmonizada e está a investir fortemente no sentido de garantir o tratamento uniforme no quadro do programa-quadro «Horizonte 2020», especialmente através da criação do centro comum de apoio, que reúne os pareceres jurídicos, os processos empresariais, as tecnologias da informação e a auditoria, numa única direção, prestando apoio a todos os serviços da Comissão que gerem a investigação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Outros instrumentos de financiamento: custos inelegíveis e não justificados e incumprimento das regras de contratação pública

5.16. Detetámos também erros nos custos reembolsados por outros grandes instrumentos de financiamento da «Competitividade para o crescimento e o emprego» com um âmbito e uma natureza similares a outros detetados em anos anteriores. Trata-se nomeadamente de custos inelegíveis e não justificados, bem como de casos de incumprimento das regras de contratação pública (ver exemplos na **caixa 5.3**).

Caixa 5.3 — Exemplos de erros em custos reembolsados para projetos de outros programas no âmbito da «Competitividade para o crescimento e o emprego»

- a) Na Suécia, no caso de um projeto da Rede Trans-europeia de Transportes, o beneficiário adjudicou por ajuste direto um contrato de serviços de consultoria informática sem qualquer tipo de publicidade. O valor destes serviços era superior aos limiares aplicáveis definidos pelas diretivas europeias relativas à contratação pública. Por conseguinte, deveria ter sido aberto um concurso público internacional.
- b) No Reino Unido, no caso de um projeto do Programa Energético Europeu para o Relançamento, o beneficiário declarou despesas que não cumpriam as condições definidas na decisão de financiamento que atribuiu fundos ao projeto. Em especial, a metodologia aplicada para cálculo dos custos de pessoal incluía custos não estatutários inelegíveis (prémios baseados nos lucros da empresa) e custos indiretos inelegíveis não relacionados com o projeto.
- c) Em Itália, num projeto da Rede Transeuropeia de Transportes relativo à construção de uma ligação ferroviária de alta velocidade, o beneficiário declarou despesas inelegíveis relativas à resolução de um conflito jurídico com um subempreiteiro por infração contratual;
- d) Na Grécia, no caso de um projeto transnacional de formação profissional realizado no âmbito da vertente Leonardo da Vinci do Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida, o beneficiário responsável pela execução do projeto declarou custos de deslocação excessivos para o transporte, entre o aeroporto e a cidade, dos estudantes que participavam no projeto. A agência nacional responsável por fornecer uma garantia da elegibilidade das atividades financiadas pelos fundos da União Europeia tinha realizado um controlo documental do projeto, mas não tinha apresentado observações.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 5.3 — Exemplos de erros em custos reembolsados para projetos de outros programas no âmbito da rubrica «Competitividade para o crescimento e o emprego»

- a) A Comissão procederá à recuperação dos montantes pagos indevidamente.
- b) A Comissão procederá à recuperação dos montantes pagos indevidamente.
- c) A Comissão procederá à recuperação dos montantes pagos indevidamente.
- d) A Comissão procederá à recuperação das respetivas quantias junto do beneficiário por intermédio da agência nacional. Além disso, a introdução de montantes fixos e taxas fixas no âmbito do programa Erasmus + reduzirá o âmbito dos pedidos de indemnização excessivos desta natureza.

5.17. No total, detetámos e quantificámos erros em 14 das 71 operações incluídas na amostra relativos a programas e atividades que não se enquadram no domínio da investigação e da inovação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

EXAME DOS SISTEMAS E RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES SELECIONADOS**Auditorias realizadas pela Comissão às despesas de investigação e inovação**

5.18. Em relação à investigação e à inovação, a Comissão teve em conta a necessidade expressa pelos beneficiários e pelas autoridades legislativas de limitar os encargos administrativos e de facilitar a execução em tempo oportuno dos projetos ⁽⁵⁾. Por conseguinte, a Comissão reduziu os controlos anteriores aos pagamentos e procura obter a maior parte das garantias através das suas auditorias dos custos reembolsados.

5.19. Em 2009, a Comissão iniciou o seu programa de auditorias de projetos realizados no âmbito do Sétimo Programa-Quadro de Investigação. O programa tem duas componentes principais: i) auditorias selecionadas de forma aleatória para determinar uma taxa de erro representativa para o Sétimo Programa-Quadro de Investigação e ii) auditorias corretivas ou selecionadas com base numa análise de risco para diminuir as despesas irregulares.

5.20. As auditorias são realizadas pelos agentes da Comissão e por empresas de auditoria externa em nome da Comissão. Os resultados fornecem elementos fundamentais para as declarações de fiabilidade anuais emitidas pelos diretores-gerais sobre a regularidade das operações e constituem a base para a recuperação junto dos beneficiários de quaisquer fundos pagos para reembolsar custos ilegíveis.

5.21. Desde janeiro de 2014, as auditorias são coordenadas pelo Serviço de Auditoria Comum criado pela Comissão e incluído no Centro de Apoio Comum. O Centro está integrado na Direção-Geral Investigação e Inovação e fornece serviços de gestão conjunta a todas as direções-gerais, agências de execução e empresas comuns envolvidas na gestão das despesas no domínio da investigação e da inovação.

5.22. No final de 2014, a Comissão tinha auditado custos reembolsados num montante de 2 mil milhões de euros, ou seja, 8 % dos pagamentos efetuados para o Sétimo Programa-Quadro de Investigação (24,5 mil milhões de euros). A Comissão encerrou 2 860 auditorias das 3 000 previstas na sua estratégia de auditoria.

5.23. Na sequência das suas auditorias, a Comissão tinha recuperado 47,6 milhões de euros no final de 2014 (2013: 29,6 milhões de euros) e os montantes por recuperar tinham aumentado para quase 20 milhões de euros (2013: 17 milhões de euros).

5.24. A Comissão espera que a sua estratégia de auditoria reduza significativamente o nível de despesas irregulares nas declarações finais, mas não que o nível de erro final seja inferior a 2 %.

⁽⁵⁾ Por exemplo, na sua resolução de quitação para o exercício de 2012, o Parlamento Europeu salienta a necessidade de alcançar o bom equilíbrio entre a redução dos encargos administrativos e a eficácia do controlo financeiro.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Relatórios anuais de atividades

5.25. Examinámos os relatórios da DG Educação e Cultura, da DG Empresas e Indústria e da DG Investigação e Inovação e consideramos que apresentam geralmente uma apreciação correta da gestão financeira no que se refere à regularidade das operações e que as informações fornecidas confirmam as nossas constatações e conclusões na maioria dos aspetos. Por exemplo, os relatórios anuais de atividades da DG Investigação e Inovação e da DG Empresas e Indústria, bem como da DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias (DG CNECT), da DG Energia e da DG Mobilidade e Transportes, apresentam todos eles uma reserva sobre a exatidão das declarações de custos relativas às subvenções concedidas a título do Sétimo Programa-Quadro de Investigação.

5.26. Como em anos anteriores, identificámos vários erros na amostra de projetos selecionados do programa da Rede Transeuropeia de Transportes ou do Programa Energético Europeu para o Relançamento ligados ao incumprimento das regras nacionais e da UE aplicáveis à contratação pública e à declaração de despesas inelégíveis pelos beneficiários. Por conseguinte, a DG Energia e a Agência de Execução para a Inovação e as Redes devem garantir que os riscos que se colocam à regularidade das operações são adequadamente geridos, especialmente quanto ao cumprimento das regras nacionais e da UE aplicáveis à contratação pública.

Os relatórios anuais de atividades da DG Energia e da Agência de Execução para a Inovação e as redes subavaliam os riscos para a regularidade das operações

5.27. Identificámos questões específicas na metodologia de cálculo dos indicadores relativos à regularidade das operações utilizados pela DG Energia e a Agência de Execução para a Inovação e as redes:

- para o programa da Rede Transeuropeia de Transportes e o Programa Energético Europeu para o Relançamento, a Comissão incluiu no seu cálculo os resultados de auditorias realizadas pelo Tribunal, mas com uma quantificação de erro diferente;
- para o programa da Rede Transeuropeia de Transportes, a Comissão não extrapola sistematicamente os erros detetados na amostra.

5.26. A Comissão reconhece que existem riscos relacionados com a contratação inerentes aos programas PEER e RTE-T. Os sistemas de controlo criados pela DG ENER e INEA são concebidos de forma a assegurar que as taxas de erro residual estão abaixo do limiar de materialidade de 2 %.

No final de 2014, a taxa de erro residual plurianual para o programa RTE-T foi de 0,84 % e de 0,42 % para o programa PEER.

5.27. A Comissão sublinha o seguinte:

- A Comissão inclui no seu cálculo os resultados das auditorias realizadas pelo Tribunal, exceto para os montantes relativamente aos quais está de acordo com as conclusões do Tribunal.
- Os resultados dos controlos ex post revelaram constatações limitadas em relação aos testes por amostragem das operações. Os testes em matéria de contratação são efetuados fora do âmbito dos testes por amostragem das operações. Se for detetado um erro na amostragem, as operações não auditadas são revistas e, no caso de a constatação ser considerada sistemática, o erro é extrapolado mediante a realização de testes a todas as operações subjacentes eventualmente afetadas (por exemplo, para os custos de pessoal). Considera-se que os erros pontuais foram corrigidos na sequência da auditoria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

5.28. Estas questões dão origem a uma subavaliação do nível de erro detetado e a uma sobreavaliação do efeito das medidas corretivas sobre os montantes em risco. Por conseguinte, consideramos que os indicadores pertinentes publicados nos Relatórios Anuais de Atividades da DG Energia e da Agência de Execução para a Inovação e as redes subavaliam os riscos para a regularidade das operações.

Abordagens incoerentes da avaliação dos montantes em risco

5.29. Em 2014, as direções-gerais tiveram de apresentar pela primeira vez uma avaliação global dos riscos relativos à legalidade e à regularidade das operações subjacentes, calculando a taxa de erro média ponderada para o montante total das despesas sob a sua responsabilidade, bem como o montante em risco correspondente (ver ponto 1.50).

5.30. Embora devesse ter sido utilizada a taxa de erro detetada para realizar este cálculo, verificámos que a DG Mobilidade e Transportes e a DG Energia utilizaram a taxa de erro obtida após as correções. Nas despesas do Programa de Desmantelamento Nuclear, foram utilizados os montantes estimados em vez dos resultados das auditorias.

5.31. Devido às diferentes abordagens utilizadas para calcular a taxa de erro média ponderada e o montante em risco correspondente, as avaliações constantes dos relatórios anuais de atividades não são diretamente comparáveis.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**Conclusão relativa ao exercício de 2014**

5.32. Globalmente, as provas de auditoria revelam que as despesas da «Competitividade para o crescimento e o emprego» estão afetadas por um nível significativo de erros.

5.33. Nesta sub-rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro estimado na população se situa em 5,6 % (ver **anexo 5.1**).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

5.28. Na opinião da Comissão, os montantes globais de risco são apurados de forma prudente para garantir que não se verifique qualquer subavaliação significativa dos riscos para a regularidade das operações.

5.29. Tal como referido no ponto 1.50, as novas instruções exigem que os diretores-gerais apresentem uma estimativa da taxa de erro detetada para avaliar o montante em risco para a totalidade do orçamento sob a sua responsabilidade. Este valor é divulgado juntamente com as correções futuras estimadas.

5.30. Para a DG MOVE e a DG ENER, foram utilizadas taxas de erros detetados (ou, caso não disponíveis, as melhores estimativas) para todas as atividades, exceto, devido a um erro material, em relação ao 7.º PQ, em que foi aplicada a taxa de erro residual de 3 % (em vez de 5 %). No entanto, o impacto sobre a taxa de erro média é limitado (0,06 % para a DG MOVE e 0,41 % para a DG ENER).

Com base nos mais recentes relatórios de auditoria sobre o programa de desmantelamento nuclear realizados pela DG ENER, as taxas de erro são muito inferiores à taxa de erro detetada estimada indicada no RAA da DG ENER de 0,5 %, o que representa, por conseguinte, uma abordagem prudente.

5.33. Ver resposta da Comissão ao ponto 5.6.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

5.34. O resultado da nossa análise aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 5.2**. Nos relatórios anuais relativos aos exercícios de 2011 e 2012, formulámos nove recomendações. A Comissão executou totalmente três recomendações e seis na maior parte dos aspetos.

5.35. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2014, recomendamos que:

- **Recomendação 1:** a Comissão, as autoridades nacionais e os auditores independentes utilizem todas as informações pertinentes disponíveis para evitar ou detetar e corrigir os erros antes de efetuar reembolsos (ver ponto 5.8);

- **Recomendação 2:** a Comissão, com base na experiência obtida com o Sétimo Programa-Quadro de Investigação, defina uma estratégia apropriada de controlo e de gestão do risco para o programa «Horizonte 2020», incluindo controlos adequados de beneficiários de elevado risco como as PME e novos operadores, bem como para os custos declarados segundo critérios de elegibilidade específicos (ver pontos 5.13-5.14);

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão dispõe de um sólido sistema de controlos ex ante no local, incluindo listas de controlo automatizadas pormenorizadas, orientações escritas e formação contínua. A melhoria deste sistema, sem impor encargos administrativos adicionais para os beneficiários e assegurando simultaneamente que os pagamentos são efetuados rapidamente, é um desafio permanente. As conclusões do Tribunal serão utilizadas para proceder a melhorias adicionais nos controlos ex ante, incluindo melhores listas de controlo, orientações e uma eventual maior automatização dos controlos. A Comissão está igualmente a trabalhar em conjunto com as agências e as autoridades nacionais para assegurar que os seus mecanismos de controlo estão plenamente operacionais, para prevenir, detetar e corrigir os erros.

No que diz respeito aos auditores independentes que certificam as declarações de despesas, trata-se de uma questão bem conhecida, abordada em relatórios anteriores. A fim de dar seguimento às recomendações do Tribunal, a Comissão organizou uma série de reuniões destinadas aos beneficiários e auditores independentes responsáveis pela certificação (>300), a fim de aumentar a sensibilização para os erros mais comuns. Além disso, foram apresentados comentários aos auditores responsáveis pela certificação que tenham cometido erros, e um modelo mais didático para os certificados de auditoria fornecidos no âmbito do programa-quadro «Horizonte 2020». No que se refere à investigação, considera-se que os certificados de auditoria podem reduzir a taxa de erro em 50 % em relação aos créditos não certificados. Assim, embora se reconheça que não identificam todos os erros, constituem uma ferramenta importante para reduzir a taxa de erro global.

A Comissão aceita a recomendação e concorda que deve estar implantada uma estratégia adequada de gestão e controlo dos riscos no programa «Horizonte 2020», tendo em conta os riscos no programa, mas também os objetivos políticos, em particular a necessidade de encorajar as PME e as novas empresas que acedem ao programa.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 3:** a Comissão assegure que os seus serviços adotam uma metodologia coerente para o cálculo da taxa de erro média ponderada e para a avaliação do montante em risco correspondente (ver pontos 5.29-5.31).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão aceita esta recomendação. Após o primeiro ano de aplicação da taxa de erro média ponderada e respetivos conceitos relativos aos montantes totais em risco, os serviços centrais da Comissão utilizarão os ensinamentos retirados para clarificar as suas instruções e/ou orientações — quando necessário. Porém, poderá sempre ser necessário adaptar estes conceitos aos domínios de despesas específicos abrangidos pelos diferentes serviços da Comissão.

ANEXO 5.1.

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA «COMPETITIVIDADE PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO»

	2014	2013 ⁽¹⁾
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações:	166	160
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	5,6 %	4,0 %
Limite superior de erro	8,1 %	
Limite inferior de erro	3,1 %	

⁽¹⁾ Os valores relativos a 2013 foram calculados novamente para os fazer corresponder à estrutura do Relatório Anual relativo ao exercício de 2014 e, desta forma, permitir estabelecer uma comparação entre os dois exercícios. O **gráfico 1.3** do capítulo 1 apresenta a forma como os resultados relativos a 2013 foram reclassificados com base na estrutura do Relatório Anual relativo ao exercício de 2014.

ANEXO 5.2.

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA «COMPETITIVIDADE PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO»

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2012	O Tribunal recomenda que a Comissão: Recomendação 1: intensifique os esforços de resolução dos erros detetados nos pagamentos intermédios e finais e nos apuramentos, relembrando aos beneficiários e aos auditores independentes as regras de elegibilidade e a obrigação de os beneficiários comprovarem todos os custos declarados;		X					A Comissão lançou uma campanha de comunicação — que contou com mais de 4 500 participantes — para recordar aos beneficiários e aos seus auditores as regras de elegibilidade. A Comissão continuará a escrever aos auditores responsáveis pela certificação quando, no âmbito das auditorias ex post, identificar diferenças significativas entre as declarações de despesas certificadas e as suas próprias conclusões.
	Recomendação 2: relembre os coordenadores de projeto dos PQ de Investigação sobre a sua responsabilidade na distribuição dos fundos recebidos pelos outros parceiros de projeto, sem atrasos indevidos;	X						
	Recomendação 3: reveja as insuficiências nos controlos ex ante identificadas pelo Tribunal, de forma a avaliar a necessidade de os alterar;		X					Estão a ser abordadas pela Comissão numa base permanente as insuficiências nos controlos ex ante identificadas por diferentes fontes (também pelo Tribunal). Este processo está agora integrado nos processos empresariais do programa-quadro «Horizonte 2020».
	Recomendação 4: reduza os atrasos na realização de auditorias ex post e aumente a taxa de realização nos casos de extrapolação;		X					A Comissão está a acompanhar a aplicação dos relatórios de auditoria ex post da Comissão numa base permanente. Além disso, os relatórios anuais de atividades (RAA) das direções-gerais da Comissão fornecem informações sobre os progressos efetuados em relação a estes aspetos.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2012	Recomendação 5: reforce os sistemas de supervisão e controlo do PAP-TIC no âmbito do PCI.		X					A Comissão (DG CONNECT) adotou uma estratégia de auditoria que abrange a vertente não pertencente ao domínio da investigação da DG em matéria de despesas, tendo em vista apresentar garantias ao diretor-geral da DG no que respeita à gestão do financiamento não pertencente ao domínio da investigação. Em 2014, foram encerradas 30 auditorias não pertencentes ao domínio da investigação, num montante de 10 milhões de euros, tendo sido lançadas 42 novas auditorias do Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI) e do Programa de apoio à política das tecnologias da informação e das comunicações (PAP TIC). Serão lançadas em 2015 mais 98 novas auditorias. Os progressos da execução da estratégia são controlados numa base mensal na reunião «Auditoria, Orçamento e Controlo» (ABC), presidida pelo diretor-geral e composta por representantes de todas as direções. Em 2012, foram adotadas medidas de simplificação para os proprietários de PME. Além disso, o modelo de acordo PCI foi revisto na sequência da entrada em vigor do novo Regulamento Financeiro em 2013, a fim de cobrir a extrapolação e terceiros.

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	O Tribunal recomenda à Comissão que: — no domínio dos «PQ de Investigação»: Recomendação 1: intensifique os seus esforços no sentido de corrigir os erros detetados nos pagamentos intermédios e finais; Recomendação 2: reforce as suas iniciativas para sensibilizar os beneficiários e os auditores independentes para os erros detetados durante as auditorias <i>ex post</i> do Tribunal e da Comissão; Recomendação 3: garanta que os gabinetes de auditoria externa que realizam auditorias em seu nome harmonizem os seus procedimentos com as orientações e práticas correntes da Comissão e sobretudo melhorem a qualidade da sua documentação sobre as auditorias.		X					Ver respostas anteriores.
		X						
	X							
	X							

CAPÍTULO 6

«Coesão económica, social e territorial»

ÍNDICE

	Pontos
Introdução	6.1-6.22
Características específicas da rubrica do QFP	6.3-6.20
Âmbito e método da auditoria	6.21-6.22
Parte 1: Avaliação da regularidade pelo Tribunal	6.23-6.79
Regularidade das operações	6.23-6.45
Exame dos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada	6.46-6.52
Exame dos sistemas selecionados e dos relatórios anuais de atividades	6.53-6.75
Avaliação da supervisão das autoridades de auditoria por parte da Comissão	6.53-6.68
Exame dos relatórios anuais de atividades da Comissão	6.69-6.75
Conclusão e recomendações	6.76-6.79
Conclusão para 2014	6.76-6.77
Recomendações	6.78-6.79
Parte 2: Questões relacionadas com o desempenho	6.80-6.86
Avaliação do desempenho dos projetos	6.80-6.86
 Anexo 6.1 — Resultados dos testes das operações no domínio da «Coesão económica, social e territorial»	
Anexo 6.2 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio da «Coesão económica, social e territorial»	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

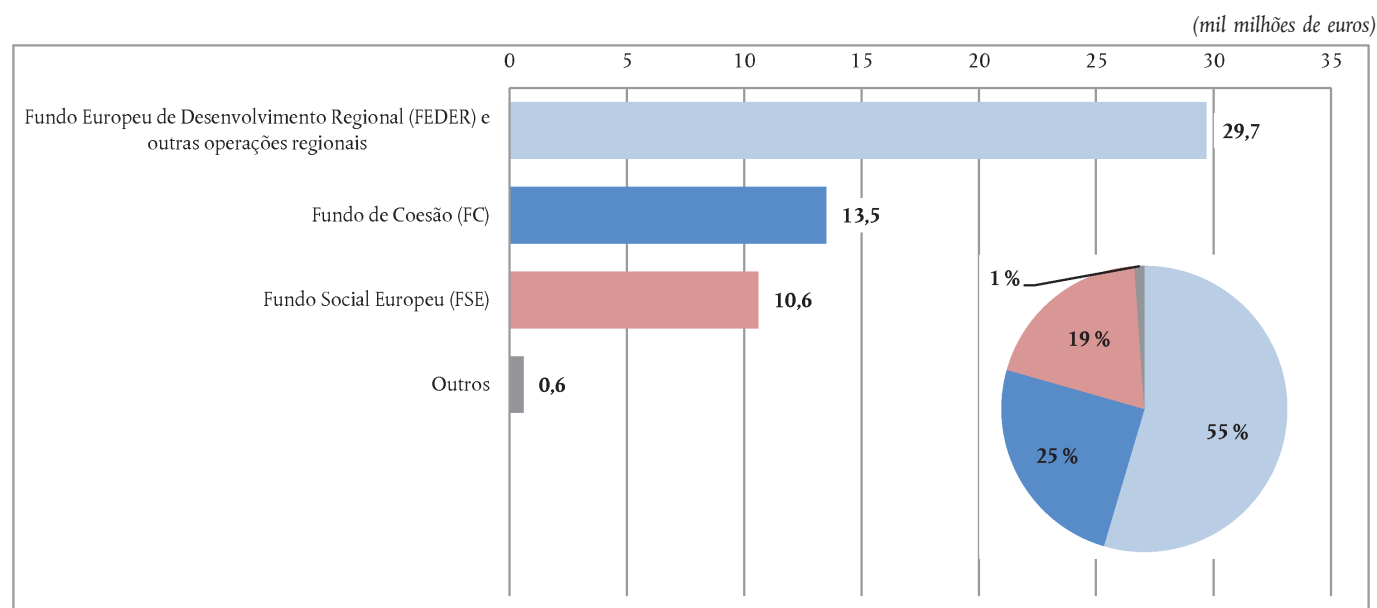
6.1. Este capítulo apresenta as nossas constatações no domínio da «Coesão económica, social e territorial» (rubrica 1b do QFP). Na parte 1, o capítulo apresenta os resultados dos testes dos seguintes elementos:

- o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão (FC), que são os principais instrumentos do domínio de intervenção da política regional e urbana, incluindo a contribuição desta política para a cooperação transfronteiriça do Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV);
- o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD), que são os principais instrumentos do domínio de intervenção do emprego e assuntos sociais.

A parte 2 deste capítulo apresenta algumas questões relacionadas com o desempenho no que respeita aos projetos examinados no domínio da Coesão económica, social e territorial».

O **gráfico 6.1** dá as informações principais sobre a composição da rubrica 1b do QFP.

Gráfico 6.1 — Rubrica 1b do QFP: «Coesão económica, social e territorial»



Total dos pagamentos do exercício	54,4
- adiantamentos ⁽¹⁾ ⁽²⁾	3,8
+ apuramentos de adiantamentos ⁽¹⁾	2,2
+ desembolsos para os destinatários finais de instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada	1,7
+ adiantamentos utilizados pelos beneficiários finais dos projetos com auxílios estatais	1,2

Total da população auditada	55,7

⁽¹⁾ Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 7 do **anexo 1.1**).

⁽²⁾ Este valor inclui 1,7 mil milhões de euros de contribuições para instrumentos financeiros no regime de gestão partilhada e adiantamentos pagos aos beneficiários dos projetos com auxílios estatais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.2. Em 2014, a grande maioria dos pagamentos foram pagamentos intermédios para programas operacionais (PO) do período de programação de 2007-2013, cujo período de elegibilidade termina em 31 de dezembro de 2015. Os pagamentos de adiantamentos a título do período de programação de 2014-2020 elevaram-se a cerca de 2 mil milhões de euros ⁽¹⁾.

Características específicas da rubrica do QFP*Objetivos das políticas*

6.3. A rubrica 1b do QFP «Coesão económica, social e territorial» visa reduzir as disparidades de desenvolvimento entre as diferentes regiões, reestruturando as zonas industriais em declínio, diversificando as zonas rurais e incentivando a cooperação transfronteiriça, transnacional e interregional ⁽²⁾.

Instrumentos das políticas

6.4. A «Coesão económica, social e territorial» é constituída por duas partes:

- o domínio de intervenção da política regional e urbana, que é executada principalmente através do FEDER, do FC e da contribuição para o IEV. Representa 80 % das despesas cobertas por este capítulo;
- o domínio de intervenção do emprego e assuntos sociais, que é executado maioritariamente através do FSE. Representa 20 % das despesas cobertas por este capítulo.

Domínio de intervenção da política regional e urbana

6.5. O FEDER financia projetos de infraestruturas, a criação ou a manutenção de empregos, as iniciativas de desenvolvimento económico regional e as atividades de apoio às pequenas e médias empresas (PME) em 28 Estados-Membros.

6.6. O FC financia investimentos em infraestruturas nos domínios do ambiente e dos transportes nos Estados-Membros cujo rendimento nacional bruto per capita seja inferior a 90 % da média da União Europeia (UE) (ou seja, em 16 de 28 Estados-Membros) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Os pagamentos de adiantamentos por fundo a título do período de programação de 2014-2020 elevaram-se a: para o FEDER: 661 milhões de euros, para o FC: 270 milhões de euros, para o FSE: 634 milhões de euros e para o FEAD: 410 milhões de euros.

⁽²⁾ Artigos 174.º-178.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

⁽³⁾ Bulgária, República Checa, Estónia, Grécia, Croácia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia e Eslováquia. A Espanha é elegível para o apoio transitório do Fundo de Coesão.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.7. Outras despesas incluem a contribuição do domínio da política regional e urbana para a cooperação transfronteiriça do IEV que visa aproximar a UE e os seus países vizinhos ⁽⁴⁾.

Domínio de intervenção do emprego e assuntos sociais

6.8. O FSE investe em capital humano e apoia ações nos 28 Estados-Membros destinadas a melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas às alterações dos padrões de trabalho, a aumentar o acesso ao emprego, a reforçar a inclusão social das pessoas desfavorecidas e a incrementar a capacidade e a eficiência das administrações e dos serviços públicos.

6.9. As outras despesas resultam de ajudas e subvenções concedidas a organizações que implementam e coordenam medidas sociais e de emprego por intermédio do FEAD, que presta auxílio material ⁽⁵⁾ às pessoas mais carenciadas para as ajudar a sair de uma situação de pobreza.

Gestão e controlo das despesas nos fundos da política de coesão (FEDER, FC e FSE)

6.10. O FEDER, o FC e o FSE são regidos por regras comuns, sujeitos a exceções nos regulamentos específicos de cada fundo e são executados por meio de programas plurianuais, sendo a gestão partilhada entre a Comissão e os Estados-Membros.

6.11. Para cada período de programação, a Comissão aprova PO e planos financeiros indicativos ⁽⁶⁾, com base nas propostas dos Estados-Membros. Os projetos selecionados pelas autoridades dos Estados-Membros são financiados através dos PO e realizados por particulares, associações, empresas públicas ou privadas ou por organismos públicos locais, regionais e nacionais. As regras que preveem o reembolso dos custos pelo orçamento da UE são definidas nos regulamentos e/ou nas regras de elegibilidade nacionais.

6.11. O estabelecimento de regras de elegibilidade a nível nacional [artigo 56.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006] foi um dos principais elementos de simplificação introduzidos no período de programação de 2007-2013. Esta medida visava proporcionar aos Estados-Membros uma maior flexibilidade na adaptação das regras de elegibilidade às necessidades específicas de regiões ou programas e harmonizá-las com as regras em vigor para outros regimes públicos nacionais.

⁽⁴⁾ São apresentadas mais informações sobre o IEV no capítulo 8, rubrica 4 do QFP «Europa global», pontos 8.2-8.4.

⁽⁵⁾ Este auxílio abrange alimentação, vestuário e outros artigos essenciais de uso pessoal.

⁽⁶⁾ No total, foram aprovados 440 PO pela Comissão para o período de programação de 2007-2013: 322 para o FEDER/FC (dos quais 25 PO continham projetos do FC) e 118 para o FSE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.12. Os beneficiários declaram os custos incorridos para cada projeto às suas autoridades nacionais. Estas declarações individuais são consolidadas em declarações de despesas periódicas para cada PO, certificadas pelas autoridades dos Estados-Membros e apresentadas à Comissão ⁽⁷⁾. O montante total do cofinanciamento da UE é então reembolsado pelo orçamento da UE ao Estado-Membro.

Ao nível dos Estados-Membros e ao nível regional

6.13. Os Estados-Membros são os principais responsáveis por evitar ou detetar e corrigir as despesas irregulares e pela sua comunicação à Comissão. A responsabilidade pela gestão quotidiana cabe às autoridades de gestão e aos organismos intermédios designados ⁽⁸⁾, que devem garantir, através de controlos da gestão (controlos documentais e inspeções no local), que todos os projetos são elegíveis para beneficiar de financiamento da UE e que os custos declarados cumprem todas as condições definidas nos regulamentos e/ou nas regras nacionais. As autoridades de certificação devem garantir que foram efetuados controlos adequados e realizar controlos adicionais antes de as declarações de despesas serem apresentadas à Comissão para reembolso.

6.14. Além disso, as autoridades de auditoria dos Estados-Membros realizam auditorias dos sistemas para cada PO (ou grupo de PO) e auditorias *ex post* das operações com base em amostragens ⁽⁹⁾. Informam a Comissão sobre estas auditorias através de relatórios de controlo anuais, que incluem um parecer de auditoria anual sobre o funcionamento dos sistemas e a taxa de erro estimada pelas autoridades de auditoria (ver pontos 6.53-6.57) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ O grau de reembolso dos custos é determinado em conformidade com a taxa definida para esses projetos pelo PO, mas também tem em conta outros critérios (tais como os limites específicos estabelecidos em conformidade com os regulamentos e/ou as regras aplicáveis aos auxílios estatais).

⁽⁸⁾ Os organismos intermédios são entidades públicas ou privadas que atuam sob a responsabilidade de uma autoridade de gestão e desempenham funções em nome desta.

⁽⁹⁾ Artigo 62.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

⁽¹⁰⁾ Podem obter-se mais pormenores sobre as funções e responsabilidades das autoridades de auditoria e a sua contribuição para o processo de garantia da Comissão no Relatório Especial n.º 16/2013 «Balanço da “auditoria única” (“single audit”) e confiança depositada pela Comissão nos trabalhos das autoridades de auditoria nacionais no domínio da coesão», pontos 5-11.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Ao nível da Comissão

6.15. A Comissão (Direção-Geral da Política Regional e Urbana e Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão) deve certificar-se de que os Estados-Membros instituíram sistemas de gestão e de controlo que cumprem os requisitos dos regulamentos e de que esses sistemas funcionam de forma eficaz ⁽¹¹⁾.

6.16. Se a Comissão constata que um Estado-Membro não corrigiu despesas irregulares que tenham sido certificadas e declaradas ou que existem insuficiências graves nos sistemas de gestão e de controlo, pode interromper ou suspender os pagamentos ⁽¹²⁾. Caso o Estado-Membro não retire as despesas irregulares (que podem ser substituídas por despesas elegíveis de outros projetos do mesmo PO até ao final do período de programação) e/ou não corrija quaisquer falhas detetadas no sistema, a Comissão poderá aplicar correções financeiras ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾.

Riscos para a regularidade

6.17. Quando da execução dos PO, as autoridades dos Estados-Membros são confrontadas com prioridades opostas. As despesas devem ser objeto de controlos adequados com vista a garantir a regularidade e a boa gestão financeira. Existe, simultaneamente, interesse em absorver os fundos afetados pela UE. Na prática, esta situação pode prejudicar a aplicação coerente de controlos eficazes, levando a que não sejam detetados e corrigidos incumprimentos de regras e, em última análise, ao reembolso de despesas inelegíveis pelo orçamento da UE. Esta circunstância pode igualmente resultar no financiamento de projetos demasiado onerosos, não executados de forma eficiente ou pouco suscetíveis de alcançar os resultados esperados ⁽¹⁵⁾ (ver igualmente o ponto 6.80). Esta tensão aumenta quando se aproxima o final de período de elegibilidade, já que os Estados-Membros se arriscam a perder a parte não despendida dos fundos que lhes foram inicialmente atribuídos.

6.17. A realização de controlos adequados tem de garantir a regularidade de todas as despesas declaradas durante o período de execução e até ao encerramento. Uma vez que o final do período de elegibilidade é 31 de dezembro de 2015, a Comissão considera que o risco referido pelo Tribunal será mais acentuado para as despesas declaradas em 2015 e nos anos seguintes.

Os documentos de encerramento dos Estados-Membros são necessários até 31 de março de 2017 e proporcionarão uma garantia adicional. A Comissão adotou, de forma proativa, em 20 de março de 2013 [Decisão C(2013) 1573], orientações sobre o encerramento que foram completadas e atualizadas em 30 de abril de 2015. Os serviços da Comissão organizaram vários seminários sobre o encerramento destinados aos Estados-Membros; atualizaram as suas avaliações de risco e, consequentemente, a estratégia de auditoria de 2007-2013 para fazer face a qualquer risco potencial, tendo em conta a última parte do período de execução.

A Comissão também instituiu, em novembro de 2014, o grupo de trabalho para uma melhor execução, a fim de melhorar a execução do FEDER/FC em oito Estados-Membros, garantindo ao mesmo tempo o pleno respeito da legalidade e regularidade das despesas (ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 2.18).

⁽¹¹⁾ Artigo 72.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

⁽¹²⁾ N.º 2 do artigo 39.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 da Comissão (JO L 161 de 26.6.1999, p. 1) e artigos 91.º e 92.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

⁽¹³⁾ Artigo 99.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

⁽¹⁴⁾ No capítulo 1, «Declaração de fiabilidade e informações em seu apoio», pontos 1.30-1.44, são igualmente facultadas mais informações sobre a forma como a Comissão impôs interrupções/suspensões e aplicou correções financeiras.

⁽¹⁵⁾ São apresentadas mais informações sobre as questões de desempenho no capítulo 3, «Orçamento da UE: obter resultados», pontos 3.76-3.86.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.18. Durante vários anos, detetámos uma elevada incidência de irregularidades no domínio da coesão. Desde 2009, quando a maior parte das despesas se referiam ao período de programação de 2007-2013, que o nível de erro estimado varia entre 4,5 % e 7,7 %⁽¹⁶⁾. Esta taxa é significativamente inferior à dos anos anteriores, cujas despesas estavam relacionadas com o período de programação de 2000-2006.

6.19. No que se refere às despesas do FEDER e do FC, os principais riscos dizem respeito ao incumprimento das regras da UE e/ou nacionais aplicáveis à adjudicação de contratos públicos e ao financiamento de projetos que não sejam elegíveis ou que não respeitem as regras da UE relativas aos auxílios estatais⁽¹⁷⁾. Existe igualmente o risco de os beneficiários declararem custos que são inelegíveis nos termos dos regulamentos e/ou das regras de elegibilidade nacionais.

6.20. Em relação às despesas do FSE, os principais riscos estão relacionados com a natureza intangível dos investimentos em capital humano e a participação de inúmeros parceiros, frequentemente de dimensão reduzida, na execução dos projetos. Estes fatores favorecem a não conformidade com a legislação e as regras de elegibilidade nacionais e/ou da UE, dando origem à aceitação de custos inelegíveis pelos sistemas aplicados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.18. A Comissão considera que a redução da taxa de erro em relação ao período de programação anterior reflete a melhoria dos sistemas de gestão e de controlo para o período de programação de 2007-2013.

6.19. A Comissão é da mesma opinião, conforme especificado no documento de trabalho dos seus serviços «Análise dos erros no domínio da política de coesão para os anos de 2006-2009» [SEC(2011) 1179 de 5 de outubro de 2011]. A Comissão continuou a tomar medidas específicas para atenuar estes riscos: por exemplo, foram fornecidas às autoridades de gestão orientações adicionais e formação sobre os riscos identificados; aplicação atempada das correções financeiras e de procedimentos de interrupção e suspensão; auditorias orientadas para as áreas de maior risco. Tais medidas preventivas e corretivas foram reunidas, juntamente com novas iniciativas, num plano de ação abrangente criado em 2013 entre a DG Política Regional e Urbana e a DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME, a fim de melhorar a execução das regras aplicáveis aos contratos públicos (ver resposta da Comissão nos pontos 6.30 a 6.33).

Está também em curso outro plano de ação com a DG Concorrência para apoiar as autoridades responsáveis pelos programas na execução das regras sobre auxílios estatais, revistas e simplificadas em 2014.

6.20. A Comissão adotou medidas específicas para atenuar os riscos identificados, que incluem, em especial, medidas preventivas e corretivas, como o fornecimento de orientações, a formação, a simplificação, uma política estrita em matéria de interrupções e suspensões de pagamentos e a aplicação atempada de correções financeiras, quando necessário. A Comissão está também a abordar este risco ao promover ativamente a utilização de opções de custos simplificadas por parte dos Estados-Membros e ao insistir na importância dos controlos de primeiro nível realizados pelos Estados-Membros. Além disso, a Comissão atualiza anualmente o seu plano de auditoria a fim de responder aos riscos mais significativos identificados.

⁽¹⁶⁾ Ver o nosso relatório «Agricultura e coesão: análise global das despesas da UE no período de 2007-2013», ponto 23 e gráfico 6, baseado em dados históricos sem ajustamentos.

⁽¹⁷⁾ Neste domínio, foi reduzido um risco pela aplicação retrospectiva do Regulamento Geral de Isenção por Categoria de 2014, que estabelece regras parcialmente menos restritivas. Consequentemente, a Comissão já não interpõe alguns processos por infração que teria interposto ao abrigo das regras anteriores. Aplicámos a mesma metodologia na sua auditoria. Podem obter-se mais informações sobre as funções e responsabilidades da Comissão em relação aos auxílios estatais no Relatório Especial n.º 15/2011 «Os procedimentos da Comissão asseguram uma gestão eficaz do controlo dos auxílios estatais?».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Âmbito e método da auditoria

6.21. A **parte 2 do anexo 1.1** do capítulo 1 descreve a nossa abordagem e metodologia globais de auditoria. No que se refere à auditoria do domínio da «Coesão económica, social e territorial» são de salientar os seguintes pontos específicos para a parte 1, apreciação da regularidade:

- a) a auditoria implicou o exame de uma amostra de 161 operações do domínio da política regional e urbana⁽¹⁸⁾ e outra amostra de 170 operações do domínio do emprego e assuntos sociais⁽¹⁹⁾, tal como definido no ponto 7 do **anexo 1.1**. Cada amostra foi concebida para ser representativa do conjunto das operações no âmbito de cada um dos dois domínios de intervenção. Em 2014, as duas amostras no seu conjunto eram compostas por operações de 21 Estados-Membros⁽²⁰⁾;
- b) a auditoria envolveu o exame de instrumentos financeiros no sistema de gestão partilhada principalmente em termos das suas taxas de desembolso (isto é, a proporção dos fundos utilizados ao nível dos destinatários finais). Para o efeito, procedeu-se ao exame dos relatórios de acompanhamento da Comissão relativos a 2013 e de sete instrumentos financeiros do FEDER e do FSE;
- c) a avaliação dos sistemas examinou:
 - i) as atividades de supervisão das autoridades nacionais e regionais de auditoria em 18 Estados-Membros⁽²¹⁾ por parte da Comissão;
 - ii) os relatórios anuais de atividades (RAA) da Direção-Geral da Política Regional e Urbana e da Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão.

⁽¹⁸⁾ Destas operações, 101 referiam-se a projetos do FEDER, 55 a projetos do FC e 5 a instrumentos financeiros, todas do período de programação de 2007-2013 (ver o **anexo 6.1**). A amostra foi retirada do conjunto de todos os pagamentos, com exceção dos adiantamentos que se elevaram a 2,563 mil milhões de euros em 2014. Os instrumentos financeiros examinados foram selecionados entre os fundos para os quais foram efetuados em 2014 pagamentos aos destinatários finais (empréstimos, garantias ou investimentos de capital).

⁽¹⁹⁾ Destas operações, 168 referiam-se a projetos do FSE e 2 a instrumentos financeiros, todas do período de programação de 2007-2013 (ver o **anexo 6.1**). A amostra foi retirada do conjunto de todos os pagamentos, com exceção dos adiantamentos que se elevaram a 1,215 mil milhões de euros em 2014.

⁽²⁰⁾ No domínio da política regional e urbana: Bélgica, República Checa, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Itália, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Suécia e Reino Unido (ver o **anexo 1.5**).

No domínio do emprego e assuntos sociais: Bulgária, República Checa, Alemanha, Grécia, França, Itália, Hungria, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Finlândia e Suécia (ver o **anexo 1.5**).

⁽²¹⁾ Bélgica, Bulgária, República Checa, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Itália, Lituânia, Hungria, Malta, Países Baixos, Áustria, Polónia, Roménia, Eslováquia, Suécia e Reino Unido.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.22. A auditoria avaliou igualmente, como exercício-piloto, se os projetos concluídos do FEDER, FC e FSE examinados tinham alcançado os seus objetivos em termos de realizações e resultados, e em que medida, tal como estabelecido nas convenções de subvenção. Verificou-se ainda se esses objetivos estavam em consonância com os objetivos do PO. Esse exercício foi realizado para 186 dos 331 projetos examinados que estavam concluídos à data da auditoria. Os seus resultados são apresentados na parte 2, que é dedicada a questões relacionadas com o desempenho.

PARTE 1: AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE PELO TRIBUNAL**REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES**

6.23. Os resultados dos testes das operações do domínio da «Coesão económica, social e territorial» no seu todo e de cada um dos dois domínios de intervenção em causa (política regional e urbana e emprego e assuntos sociais) são resumidos no **anexo 6.1**.

6.24. Das 331 operações examinadas, 135 (41 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 53 erros quantificados, estimamos que o nível de erro da «Coesão económica, social e territorial» no seu todo se situe em 5,7 %⁽²²⁾. Os resultados relativos aos dois domínios objeto do presente capítulo foram os seguintes:

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.24. A Comissão observa que o nível de erro comunicado pelo Tribunal é uma estimativa anual que tem em conta as correções das despesas dos projetos ou os reembolsos afetados por erros detetados e registados antes da auditoria do Tribunal. A Comissão sublinha que está vinculada pelo Regulamento Financeiro, que, no artigo 32.º, n.º 2, alínea e), determina que o seu sistema de controlo interno deve garantir, nomeadamente, a «gestão adequada dos riscos relativos à legalidade e regularidade das operações subjacentes, tendo em conta o carácter plurianual dos programas e a natureza dos pagamentos em causa». A Comissão continuará a exercer a sua função de supervisão, nomeadamente mediante a aplicação de correções financeiras e recuperações ao nível que corresponde ao nível das irregularidades e deficiências identificadas.

A Comissão observa ainda que, tendo em conta o carácter plurianual dos sistemas de gestão e controlo no âmbito da política de coesão, os erros cometidos em 2014 podem igualmente ser corrigidos nos anos posteriores, conforme ilustrado na secção 4.2.2 do respetivo RAA de 2014 da DG Política Regional e Urbana e da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão.

Para o período de 2014-2020, a capacidade de correção da Comissão é ainda mais reforçada ao prever a realização de correções financeiras líquidas pela Comissão, reduzindo por conseguinte a possibilidade de os Estados-Membros reutilizarem fundos para deficiências graves detetadas pela Comissão. Este será um importante incentivo para os Estados-Membros detetarem, comunicarem e corrigirem irregularidades graves antes da certificação das contas anuais à Comissão.

⁽²²⁾ Calculamos a nossa estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. Estimamos, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 3,1 % e 8,2 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- no domínio da política regional e urbana, das 161 operações examinadas, 75 (47 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 25 erros quantificados, estimamos que o nível de erro se situe em 6,1 % ⁽²³⁾;

- no domínio do emprego e assuntos sociais, das 170 operações examinadas, 60 (35 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 28 erros quantificados, estimamos que o nível de erro se situe em 3,7 % ⁽²⁴⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão observa que a taxa de erro mais provável calculada para 2014 é inferior à de 2013 e está em consonância com as taxas de erro apresentadas pelo Tribunal nos últimos quatro anos e com o intervalo de taxas de erro do RAA de 2014 da DG Política Regional e Urbana, sob reserva das diferenças apresentadas no ponto 6.70.

Isto confirma que a taxa de erro para o período de programação de 2007-2013 se mantém estável e é significativamente inferior às taxas do período de 2000-2006, como indicado no ponto 6.18. Esta evolução decorre do reforço das disposições de controlo no período de 2007-2013 e de uma política rigorosa da Comissão de interrupção/suspensão dos pagamentos logo que são identificadas deficiências, conforme comunicado no RAA de 2014 da DG Política Regional e Urbana (ver páginas 53-54). A Comissão continuará a centrar as suas ações nos programas/Estados-Membros de maior risco, a aplicar medidas corretivas quando necessário através de uma política rigorosa de interrupções e suspensões de pagamentos até ao encerramento, e a aplicar procedimentos rigorosos no encerramento para excluir qualquer risco material remanescente de despesas irregulares.

Além disso, a Comissão observa que a frequência de erros diminuiu em comparação com 2013.

A Comissão observa que a taxa de erro mais provável calculada para 2014 está em consonância com as taxas de erro apresentadas pelo Tribunal nos últimos quatro anos e com o intervalo de taxas de erro do RAA de 2014 da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, sob reserva das diferenças apresentadas no ponto 6.70.

Isto confirma que a taxa de erro para o período de programação de 2007-2013 se mantém estável e é significativamente inferior às taxas para o período de 2000-2006, como indicado no ponto 6.18. Esta melhoria decorre do reforço das disposições de controlo no período de 2007-2013 e de uma política rigorosa da Comissão de interrupção/suspensão dos pagamentos e de aplicação de quaisquer correções financeiras necessárias logo que são identificadas deficiências, conforme comunicado no RAA de 2014 da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (ver páginas 59-62). A Comissão continuará a centrar as suas ações nos programas/Estados-Membros de maior risco e a aplicar medidas corretivas quando necessário, através de uma política rigorosa de interrupções e suspensões de pagamentos e de correções financeiras até ao encerramento, e a aplicar procedimentos rigorosos no encerramento para excluir qualquer risco material remanescente de despesas irregulares.

⁽²³⁾ Os limites inferior e superior de erro no domínio da política regional e urbana são 3,0 % e 9,2 %, respetivamente.

⁽²⁴⁾ Os limites inferior e superior de erro no domínio do emprego e assuntos sociais são 1,9 % e 5,6 %, respetivamente.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

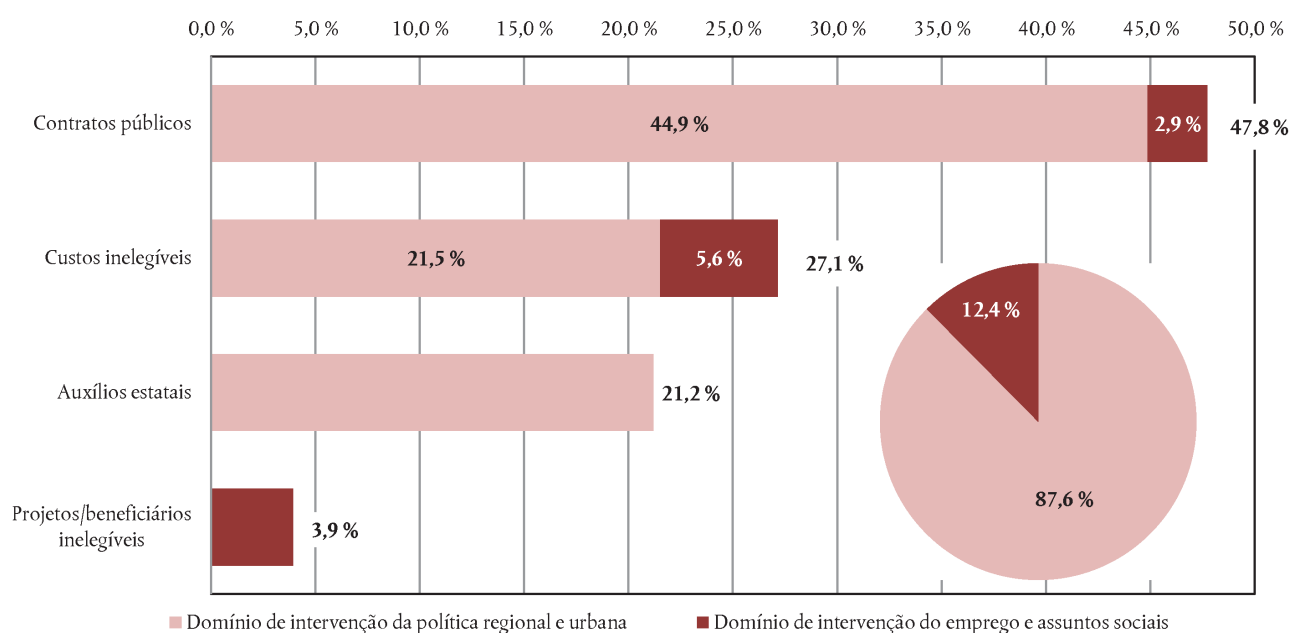
6.25. O capítulo 1 contém uma avaliação da exatidão e da fiabilidade dos dados relativos a correções financeiras apresentados na nota 6 das contas consolidadas da UE (ver pontos 1.43-1.44). No capítulo 1 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, explicamos em que medida as correções financeiras são tidas em conta no cálculo do nível de erro estimado ⁽²⁵⁾.

6.26. O **gráfico 6.2** mostra em que medida os diferentes tipos de erros contribuíram para a nossa estimativa do nível de erro para 2014 no domínio da política regional e urbana, do emprego e assuntos sociais, bem como da «Coesão económica, social e territorial» no seu todo.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.25. A Comissão remete para as suas respostas nos pontos 1.43 e 1.44.

Gráfico 6.2 — Contribuição por tipo de erro para o nível de erro estimado no domínio da «Coesão económica, social e territorial» no seu todo



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

⁽²⁵⁾ Ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, pontos 1.19-1.37.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.27. As principais fontes de erro no domínio da «Coesão económica, social e territorial» continuam a ser o incumprimento das regras relativas aos contratos públicos, seguido da inclusão de despesas ilegíveis nas declarações de custos dos beneficiários, do incumprimento das regras relativas aos regimes de auxílios estatais e, por fim, da seleção de projetos totalmente ilegíveis.

6.28. No domínio do emprego e assuntos sociais, a proporção de operações com procedimentos de contratação pública é muito inferior à do domínio da política regional e urbana. A principal fonte de erros neste domínio de intervenção é a declaração de custos ilegíveis.

6.29. Nos últimos três anos, não detetámos qualquer erro quantificável relacionado com a utilização das opções de custos simplificadas (OCS) ⁽²⁶⁾. Relativamente a 2014, examinámos uma amostra de 42 operações, relativas a 16 dos 24 pagamentos do FSE a PO, que incluíam opções de custos simplificadas nas suas declarações de custos. Detetaram-se apenas dois erros não quantificáveis relativos à utilização específica dessas opções, o que demonstra que os projetos que utilizam estas opções são menos vulneráveis a erros do que os que utilizam os custos reais. Este aspeto é especialmente relevante para o período de programação de 2014-2020 ⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, ponto 6.16.

⁽²⁷⁾ O Regulamento (UE) n.º 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Social Europeu (JO L 347 de 20.12.2013, p. 470) inclui a obrigação de utilizar as opções de custos simplificadas em pequenos projetos de montante inferior a 50 000 euros, podendo os Estados-Membros ainda decidir fazer um uso mais alargado destas opções para os programas de 2014-2020 que estejam numa fase inicial de execução.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Infrações às regras aplicáveis à contratação pública

6.30. As regras aplicáveis à contratação pública constituem um instrumento fundamental para uma utilização económica e eficaz dos dinheiros públicos e o estabelecimento de um mercado interno na UE. Tal como em anos anteriores, os procedimentos de contratação pública foram especialmente propensos a erros⁽²⁸⁾. Esta é a principal fonte de erros no domínio da política regional e urbana e da «Coesão económica, social e territorial» no seu todo.

6.30. Resposta comum da Comissão aos pontos 6.30 a 6.32:

As regras relativas aos contratos públicos são aplicáveis a todas as despesas públicas nos Estados-Membros e não são específicas da política de coesão. O incumprimento das regras da UE ou nacionais relativas aos contratos públicos constitui uma das principais fontes de erros neste domínio de intervenção, em especial no caso da política regional e urbana, sobretudo devido aos tipos de projetos cofinanciados. Por conseguinte, a Comissão adotou diversas medidas preventivas e corretivas desde os últimos períodos de programação, a fim de corrigir as insuficiências identificadas nesse domínio.

O plano de ação da Comissão para os contratos públicos, instituído em 2013 entre a DG Política Regional e Urbana, a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão e a DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME, tem por objetivo melhorar ainda mais a aplicação das regras relativas aos contratos públicos nos Estados-Membros, através de medidas preventivas adicionais. Estão em curso novas ações que incluem nomeadamente: orientações e formação; identificação e partilha de boas práticas entre os Estados-Membros; a elaboração de um manual abrangente para os profissionais; a criação de uma nova plataforma de intercâmbio Peer2Peer; assim como planos de ação por país.

O quadro jurídico para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento de 2014-2020 também introduziu condicionalidades ex ante para a utilização efetiva e eficiente dos fundos da União, que abrangem, nomeadamente, os sistemas de contratos públicos dos Estados-Membros. Neste contexto, foram adotados 12 planos de ação por país que terão de ser avaliados até 2016. Podem ser decididas suspensões dos pagamentos intermédios, em caso de incumprimento de uma condicionalidade ex ante aplicável até ao final de 2016 [artigo 19.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013].

As diretivas de 2014 relativas aos contratos públicos introduzem simplificações e devem ser transpostas para as legislações nacionais até abril de 2016, começando, em seguida, a produzir os seus efeitos no terreno.

A Comissão salienta que, no seu relatório especial sobre os erros relativos aos contratos públicos na área da coesão, o Tribunal convida os Estados-Membros a reforçarem as suas capacidades administrativas neste domínio. A Comissão espera que os Estados-Membros aproveitem agora todas as oportunidades oferecidas para melhorar a capacidade dos seus programas e que as autoridades adjudicantes cumpram as regras aplicáveis aos contratos públicos.

⁽²⁸⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, pontos 4.26-4.27, o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, pontos 5.31-5.33, o Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, pontos 5.30-5.34 e o Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, pontos 5.23-5.26.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.31. O capítulo 1 contém uma secção explicativa da atualização do nosso método para quantificar as infrações graves às regras aplicáveis à contratação pública. Esta explicação clarifica a forma como avaliamos o impacto dessas infrações (ver ponto 1.13). Publicámos igualmente um relatório especial sobre as medidas tomadas pelos Estados-Membros e pela Comissão para resolver o problema dos erros da contratação pública no domínio da coesão ⁽²⁹⁾.

6.32. Em 2014, examinámos 175 procedimentos de contratação pública referentes a obras e serviços subjacentes às despesas das operações testadas no domínio da «Coesão económica, social e territorial». O valor contratual destas contratações públicas está estimado em aproximadamente 3,3 mil milhões de euros ⁽³⁰⁾. A grande maioria destes contratos refere-se a projetos cofinanciados por PO do FEDER e do FC ⁽³¹⁾.

6.33. Detetámos casos de incumprimento das regras da UE e/ou nacionais aplicáveis à contratação pública em 39 dos 175 procedimentos analisados. Destes, 13 constituíam falhas graves no cumprimento destas regras, sendo, portanto, classificados como erros quantificáveis (ver caixa 6.1). Estes erros representam 25 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 2,7 pontos percentuais da taxa de erro estimada.

Caixa 6.1 — Exemplos de falhas graves no cumprimento das regras de contratação pública

- a) *Adjudicação direta injustificada*: num projeto do FC em Malta para a reconstrução e melhoria de um troço de autoestrada da rede rodoviária TEN-T (de uma extensão de 7 km), a autoridade adjudicante negociou diretamente com uma empresa um contrato de valor superior aos limiares da UE sem abrir previamente um concurso. Assim sendo, as despesas declaradas para este contrato são ilegíveis.

Foram detetados casos semelhantes em outros projetos do FEDER na Suécia e no Reino Unido e em projetos do FSE na Alemanha e em Itália.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.31. A Comissão procederá ao acompanhamento de todos os erros comunicados pelo Tribunal, de acordo com a Decisão C(2013) 9527 final da Comissão relativa à definição e à aprovação das orientações para a determinação das correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União no âmbito da gestão partilhada, em caso de incumprimento das regras em matéria de contratos públicos.

6.33. A Comissão acompanhará os casos identificados pelo Tribunal e proporá as ações que considere necessárias.

⁽²⁹⁾ Ver Relatório Especial n.º 10/2015 «Devem intensificar-se os esforços para resolver os problemas relacionados com a contratação pública nas despesas da Coesão da UE».

⁽³⁰⁾ Este montante representa a despesa total dos contratos adjudicados, parte da qual foi certificada ao abrigo das declarações de despesas examinadas.

⁽³¹⁾ No caso de cerca de 53 % dos 175 procedimentos de contratação pública que auditámos, o valor contratual excedia o limiar a partir do qual ficam sujeitos às regras da UE aplicáveis à contratação pública, transpostas para as legislações nacionais (71 procedimentos examinados cujo valor contratual se situava acima do limiar referiam-se ao FEDER/FC e 23 ao FSE).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) *Adjudicação direta injustificada de obras/serviços adicionais (inexistência de circunstâncias imprevistas)*: num projeto do FEDER na Alemanha, relacionado com a renovação e recuperação de um edifício da universidade, foram declaradas para cofinanciamento despesas relativas a um adicional ao contrato. Em especial, o arquiteto aumentou os honorários invocando a elevada complexidade da construção, o risco de atrasos e derrapagem dos custos. No entanto, os motivos apresentados para explicar o aumento da compensação não se baseiam em circunstâncias imprevistas. Por conseguinte, o aumento dos honorários do adicional a este contrato não é considerado elegível.

Foram detetados casos semelhantes em outros projetos do FEDER na Bélgica e em Itália.

- c) *Exclusão ilegal de proponentes*: num projeto do FC na Hungria para a reconstrução de uma linha ferroviária, a autoridade adjudicante não avaliou de uma forma coerente o cumprimento dos critérios de seleção. Em consequência, apenas um proponente não foi excluído. Se os fundamentos da exclusão tivessem sido aplicados de uma forma coerente, o resultado do concurso teria sido diferente. Este é um caso de infração dos princípios de transparência e de igualdade e não discriminação de tratamento, com o resultado de as despesas declaradas para este contrato serem inelegíveis.

Foram detetados casos semelhantes de critérios de adjudicação ilegais em outro projeto do FC na Hungria e num projeto do FEDER na Suécia.

- d) *Conflito de interesses e critérios de seleção discriminatórios*: no caso de um projeto do FSE na Finlândia, referente a ações de promoção do crescimento empresarial, detetaram-se múltiplas irregularidades no procedimento de contratação pública. Foi notado um conflito de interesses, já que o diretor executivo da única empresa proponente era empregado da autoridade adjudicante quando da realização do concurso. Além disso, o caderno de encargos incluía critérios de seleção discriminatórios que impediam a igualdade de acesso dos proponentes no concurso. Em consequência, todas as despesas relacionadas com o concurso público são irregulares e inelegíveis para cofinanciamento.

6.34. Ocorreram outros erros referentes aos procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos em mais 26 dos 175 procedimentos de contratação pública examinados. Esses erros incluem casos de incumprimento das disposições em matéria de informação e de publicação, de aplicação incorreta de critérios de seleção e de deficiências ao nível dos cadernos de encargos. Estes erros não contribuem para a nossa estimativa da taxa de erro ⁽³²⁾.

6.34. A Comissão acompanhará os casos identificados pelo Tribunal e proporá as ações que considere necessárias.

⁽³²⁾ Nos pontos 13-14 do **anexo 1.1** são fornecidas informações suplementares sobre o método que utilizamos para quantificar os erros relativos à contratação pública.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.35. Em oito operações auditadas em seis Estados-Membros⁽³³⁾, as autoridades nacionais tinham identificado casos graves de incumprimento das regras relativas à contratação pública e imposto correções financeiras específicas ao nível do projeto⁽³⁴⁾. Essas medidas corretivas foram tidas em conta no cálculo da taxa de erro estimada, uma vez que foram adotadas antes da notificação da nossa auditoria.

Despesas inelegíveis

6.36. Ao declararem custos à Comissão, as autoridades nacionais certificam que os mesmos foram incorridos em conformidade com determinadas disposições específicas previstas em regulamentos da UE, legislação ou regras de elegibilidade nacionais, regras específicas de PO, convites à manifestação de interesse, decisões de cofinanciamento dos projetos ou convenções de subvenção (ver ponto 6.13).

6.37. As despesas inelegíveis são a principal fonte de erros no domínio do emprego e assuntos sociais e a segunda mais importante no domínio da política regional e urbana. Constatámos que foram declarados custos inelegíveis em 10 % das operações examinadas (ver caixa 6.2). Estes casos representam 60 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 1,5 pontos percentuais da taxa de erro estimada.

Caixa 6.2 — Exemplos de declarações de custos inelegíveis

- a) *Despesas declaradas fora do período de elegibilidade:* num projeto do FEDER na República Checa relacionado com a ampliação e reconstrução das linhas de um elétrico, alguma faturas declaradas para cofinanciamento referiam-se a despesas incorridas e pagas antes da data de início da elegibilidade do projeto. Estas despesas são inelegíveis para cofinanciamento da UE.

Foi detetado um caso semelhante num outro projeto do FEDER na Alemanha.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.35. A Comissão observa que as medidas corretivas adequadas são efetivamente tomadas por algumas autoridades responsáveis pelos programas nos Estados-Membros referidos, mas não em todos os casos identificados pelo Tribunal. O objetivo do plano de ação da Comissão referido na resposta aos pontos 6.30 a 6.32 é o aumento da ocorrência de tais medidas corretivas proativas ao nível dos Estados-Membros.

6.37. A Comissão acompanhará os casos identificados pelo Tribunal e proporá as ações que considere necessárias.

A Comissão assinala que, em alguns casos, as regras nacionais ou regionais aplicadas às despesas da política de coesão são mais exigentes do que as previstas na legislação nacional para despesas análogas financiadas a nível nacional. Estes requisitos adicionais podem ser vistos como um exemplo de encargos administrativos e complexidade desnecessários das despesas da política de coesão impostos pelos Estados-Membros a si próprios, conforme descrito nos relatórios relativos à sobre-regulamentação e simplificação, emitidos pela DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão em 2013.

⁽³³⁾ República Checa, Hungria, Polónia, Portugal, Roménia e Eslováquia.

⁽³⁴⁾ Em conformidade com a Decisão C(2013) 9527 final da Comissão, de 19 de dezembro de 2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) *Sobreimputação de vencimentos*: num projeto do FSE em Portugal relativo a um programa de formação de três anos destinado a jovens, conferindo-lhes um duplo diploma de estudos secundários e qualificação profissional, o beneficiário utilizou para o cálculo dos vencimentos elegíveis dos docentes um método diferente do previsto na convenção de subvenção. Além disso, os docentes não ministraram tantas horas como declarado. Por conseguinte, os custos de pessoal declarados para cofinanciamento foram superiores ao devido. A diferença entre as despesas declaradas e as despesas resultantes da aplicação da fórmula aprovada não é elegível para cofinanciamento da UE.

Foram detetados casos semelhantes em outro projeto do FEDER na Polónia e em projetos do FSE na Alemanha e na Finlândia.

- c) *Custos não relacionados com o projeto*: num projeto do FSE nos Países Baixos, o beneficiário organizou cursos de formação e de empregabilidade no setor da aviação, tendo contratado um consultor para dar apoio à administração dos projetos no âmbito do FSE. Contrariamente às regras de elegibilidade, foi imputada ao projeto examinado uma parte dos custos dos serviços de consultoria de outro projeto.

Detetaram-se casos semelhantes em outros projetos do FSE na Polónia e em Portugal.

- d) *Incumprimento das regras de elegibilidade nacionais*: um centro de formação na Polónia organizou cursos de formação e prestou serviços de aconselhamento para aumentar a competitividade e as capacidades de adaptação de 50 micro, pequenas e médias empresas no que respeita a soluções respeitadoras do ambiente. Foram contratados quatro monitores para prestar estes serviços, nenhum dos quais com habilitações académicas ou experiência profissional na matéria. Por conseguinte, os custos relativos ao conjunto dos quatro monitores não são elegíveis. O beneficiário realizou 84 projetos financiados pela UE entre 2008 e 2015 num montante total de 17 milhões de euros.

- e) *Receitas não deduzidas*: um projeto do FSE na Áustria dizia respeito à integração no mercado do trabalho de desempregados com dificuldade em encontrar emprego disponibilizando-lhes lugares temporários em organizações sem fins lucrativos. As receitas geradas pelo projeto, como receitas de vendas em lojas, não foram deduzidas dos elementos financiados pelo FSE. Este procedimento infringe as regras de elegibilidade nacionais, devendo as receitas ter sido deduzidas dos custos declarados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Infração das regras aplicáveis aos auxílios estatais

6.38. Os auxílios estatais são, em princípio, incompatíveis com o mercado interno na medida em que podem afetar as trocas comerciais entre Estados-Membros⁽³⁵⁾. A Comissão aplica diretamente as regras da UE respeitantes aos auxílios estatais. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão todos os casos de auxílio estatal (quer através de um regime de auxílio quer caso a caso para um projeto), a menos que o projeto esteja aquém do limite «de minimis» ou coberto pelo Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC)⁽³⁶⁾. Relativamente a todos os casos comunicados, a Direção-Geral da Concorrência pronuncia-se sobre a compatibilidade do auxílio com o mercado interno, o que inclui determinar se o projeto em questão teria sido igualmente realizado sem o referido auxílio.

6.39. Identificámos este ano, em oito Estados-Membros, 14 projetos do FEDER/FC que infringiam as regras da UE relativas aos auxílios estatais⁽³⁷⁾. Quando necessário, solicitámos e obtivemos da Direção-Geral da Concorrência a realização de uma avaliação preliminar. Esta avaliação e a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu foram tomadas em consideração na classificação dos erros.

6.40. Em relação a três destes projetos, consideramos que não deveriam ter obtido financiamento público, ou então obtido um financiamento menor, da UE e/ou dos Estados-Membros, em conformidade com as regras relativas aos auxílios estatais. Os principais motivos do incumprimento das referidas regras prendem-se com a ausência de efeito de incentivo económico e a falta de comunicação à Comissão Europeia dos projetos afetados por essas regras. Estes erros quantificados representam aproximadamente 1,5 pontos percentuais da taxa de erro estimada para o domínio da política regional e urbana (ver caixa 6.3). Em outros dois casos, aplicámos retrospectivamente o RGIC de 2014, não tendo portanto quantificado esses erros⁽³⁸⁾. Os outros 9 casos de incumprimento das regras aplicáveis aos auxílios estatais não têm impacto no nosso nível de erro estimado.

6.38. Resposta comum da Comissão aos pontos 6.38 a 6.40:

No caso de uma notificação de auxílio estatal, a Comissão avalia se o apoio constitui um auxílio estatal e, nesse caso, se é compatível com o mercado interno. Uma decisão relativa aos auxílios estatais implica uma decisão da Comissão.

Nem todas as decisões sobre auxílios estatais exigem uma avaliação sobre se o mesmo projeto teria sido realizado sem o referido auxílio. Além disso, os requisitos para o chamado «efeito de incentivo» diferem, dependendo das regras aplicáveis aos auxílios estatais.

O RGIC de 2014 introduziu as seguintes alterações relativamente às disposições sobre o efeito de incentivo:

- *no que diz respeito aos auxílios a favor das pequenas e médias empresas, para além do facto de um pedido de auxílio dever ser sempre apresentado antes do início dos trabalhos ou da atividade (como já era o caso no âmbito do RGIC de 2008), esse pedido tem de cumprir requisitos mínimos sobre o tipo de informação a apresentar;*
- *no que diz respeito aos auxílios a favor de grandes empresas, a exigência de um cenário contrafactual para demonstrar o efeito de incentivo económico deixou de ser necessária se a medida se basear num regime. Contudo, esta continua a ser obrigatória para um auxílio ad hoc.*

6.39. A Comissão acompanhará os casos identificados pelo Tribunal e proporá as ações que considere necessárias.

⁽³⁵⁾ N.º 1 do artigo 107.º do TFUE.

⁽³⁶⁾ Regulamento (CE) n.º 800/2008 da Comissão (JO L 214 de 9.8.2008, p. 3).

⁽³⁷⁾ Bélgica, República Checa, Alemanha, Espanha, Malta, Polónia, Roménia e Reino Unido.

⁽³⁸⁾ Ver igualmente a nota de rodapé n.º 17.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 6.3 — Exemplo de um projeto que infringe as regras aplicáveis aos auxílios estatais

Ajuda não compatível com o mercado interno: um projeto do FEDER na Roménia, referente à aquisição de um camião para transporte de cascalho e areia de pedreiras. Em conformidade com as regras aplicáveis aos auxílios estatais, o convite à apresentação de propostas estava aberto apenas a pequenas e médias empresas (PME) e a empresas cooperativas. Constatámos, porém, que o beneficiário não era uma PME, mas estava integrado num grupo grande. Por esse motivo, o beneficiário não era elegível para cofinanciamento e as ajudas concedidas não são compatíveis com o mercado interno.

Projetos inelegíveis

6.41. Identificámos cinco projetos do FSE em que as condições de elegibilidade definidas nos regulamentos e/ou nas regras de elegibilidade nacionais não foram cumpridas e os erros foram quantificados. Estes projetos representam 9 % de todos os erros quantificáveis e constituem aproximadamente 1,2 pontos percentuais da taxa de erro estimada no domínio do emprego e assuntos sociais (ver caixa 6.4).

Caixa 6.4 — Exemplo de um projeto inelegível

Cofinanciamento de um projeto que não está em consonância com os objetivos especificados no PO: um projeto do FSE na Grécia que visava impulsionar o emprego local através de programas de utilidade pública foi inicialmente aprovado ao abrigo do PO Desenvolvimento dos Recursos Humanos. Em 2013, a Comissão alterou o PO Reforma Administrativa para incluir outros projetos, sublinhando que as autoridades nacionais devem garantir que estes projetos eram elegíveis ao abrigo deste PO. Depois da execução do projeto, as autoridades nacionais deslocaram-no do PO Desenvolvimento dos Recursos Humanos para o PO Reforma Administrativa, sob a meta relativa ao e-Governo, embora o projeto examinado não cumprisse nenhum dos objetivos estabelecidos nesse PO. Em consequência, a declaração de despesas continha custos relativos a operações que não são elegíveis.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.41. A Comissão acompanhará os casos identificados pelo Tribunal e proporá as ações que considere necessárias.

Caixa 6.4 — Exemplo de um projeto não elegível

A Comissão compreende a questão levantada e observa que o regime de obras públicas, acordado no memorando de entendimento assinado, no momento, pela Troica e pelo Governo grego, foi concebido como uma medida temporária de emergência para oferecer formação aos desempregados de longa duração e aos jovens que não trabalham, de modo a obterem experiência de trabalho básica em atividades que beneficiam a comunidade local. O apoio do FSE tem sido fundamental para a execução deste programa, fortemente defendido dadas as circunstâncias excecionais enfrentadas pela Grécia na altura e ainda agora. Por conseguinte, em dezembro de 2013, a Comissão decidiu alterar o programa relevante do FSE como principal fonte disponível de financiamento, de modo a ter em conta o regime de obras públicas, implementado pelas autoridades helénicas com a participação das autoridades públicas locais e de ONG.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Beneficiários não reembolsados no devido tempo e pagamento injustificado de adiantamentos a um Estado-Membro

6.42. Os beneficiários declaram despesas pagas às autoridades nacionais que as reembolsam logo que possível e enviam periodicamente à Comissão declarações de despesas agregadas para reembolso. No entanto, constatámos que, em alguns casos, os Estados-Membros constituíram reservas de tesouraria que não estão em conformidade com as regras. O regulamento⁽³⁹⁾ estabelece que os pagamentos das autoridades nacionais devem ser efetuados «o mais rapidamente possível e na íntegra». Em três Estados-Membros, detetámos 12 casos em que os beneficiários foram pagos apenas vários meses depois de a Comissão ter liquidado a respetiva declaração de despesas ou não tinham sido reembolsados à data da auditoria, sete a nove meses depois da liquidação pela Comissão (ver alínea a) da caixa 6.5).

6.43. Além disso, o regulamento dispõe igualmente que, em derrogação à regra de apenas se declararem despesas incorridas e pagas, podem ser efetuados adiantamentos se os projetos subjacentes constituírem auxílios estatais⁽⁴⁰⁾. Porém, constatámos que um Estado-Membro (Grécia) declarou adiantamentos para projetos indevidamente classificados como auxílios estatais. Esta situação não foi detetada e a Comissão aceitou e pagou o montante declarado sem verificar se estavam satisfeitas as condições para realizar esses pagamentos (ver alínea b) da caixa 6.5).

Caixa 6.5 — Exemplo de Estados-Membros que não reembolsaram os beneficiários no devido tempo e pagamento injustificado de adiantamentos a Estados-Membros

- a) *Beneficiário reembolsado cinco meses após o pagamento da Comissão:* num projeto do FSE em Itália que visava elaborar um relatório com o levantamento das necessidades de formação em diversas regiões de Itália, o beneficiário apresentou a declaração de custos à autoridade de gestão em março de 2014. Os custos incluídos na declaração foram certificados pelas autoridades nacionais e enviados à Comissão. Embora esta tivesse liquidado os custos declarados logo em junho de 2014, o beneficiário recebeu o pagamento intermédio apenas cinco meses depois, em novembro de 2014.

Foram detetados casos semelhantes em outros quatro projetos do FSE em Itália, num projeto em França e em seis projetos nos Países Baixos.

6.42. A Comissão sublinha que, no período de programação de 2014-2020, o Regulamento Disposições Comuns (RDC) reforçou as regras para a utilização do pré-financiamento (artigo 82.º, n.º 1, do RDC) e para o pagamento aos beneficiários (artigo 132.º, n.º 1, do RDC).

6.43. A Comissão observa que a verificação do cumprimento das condições para pedir pagamentos antecipados no contexto dos auxílios estatais é da responsabilidade das autoridades nacionais competentes. A Comissão continuará a trabalhar com as autoridades gregas para reforçar os controlos nesta área. A Comissão acompanhará a situação de perto, de modo a assegurar que todos os adiantamentos pedidos indevidamente pelo Estado-Membro são recuperados, conforme previsto no regulamento.

Caixa 6.5 — Exemplo de Estados-Membros que não reembolsaram os beneficiários no devido tempo e pagamento injustificado de adiantamentos a Estados-Membros

⁽³⁹⁾ Artigo 80.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

⁽⁴⁰⁾ N.º 2 do artigo 78.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) *Pagamento injustificado de adiantamentos a um Estado-Membro:* num projeto do FSE na Grécia para investigação não económica realizada por uma universidade, o Estado-Membro declarou o pagamento de um adiantamento, embora o respetivo projeto não constituísse um auxílio estatal. A Comissão aceitou e pagou o montante injustificado declarado.

Foram detetados casos semelhantes em outros projetos do FSE na Grécia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) ver a resposta da Comissão no ponto 6.43.

Fiabilidade insuficiente dos controlos realizados ao nível dos Estados-Membros

6.44. Em 21 casos de erros quantificáveis de beneficiários, as autoridades nacionais dispunham de informações suficientes⁽⁴¹⁾ para evitar ou detetar e corrigir os erros antes da declaração das despesas à Comissão. Se todas essas informações tivessem sido utilizadas para corrigir os erros, o nível de erro estimado para este capítulo teria sido inferior em 1,6 pontos percentuais. Além disso, constatámos que, em 13 casos, o erro que detetámos foi cometido pelas autoridades nacionais. Estes erros contribuem com 1,7 pontos percentuais para o nível de erro estimado.

6.45. Os controlos ao nível dos Estados-Membros não foram completamente fiáveis em ambos os domínios de intervenção. O nível de erro estimado poderia ter sido reduzido em 3,3 pontos percentuais para o domínio da política regional e urbana e em 3,2 pontos percentuais para o domínio do emprego e assuntos sociais.

6.44. *Resposta comum da Comissão aos pontos 6.44 e 6.45:*

A Comissão está a acompanhar de perto estes casos e concorda que devem ser aplicados controlos adequados e atempados da gestão para prevenir, à partida, a ocorrência de irregularidades ou que estas sejam incluídas nos pedidos de pagamento.

A Comissão está a realizar, desde 2010, auditorias voltadas para os controlos da gestão de programas de alto risco, onde se identificou que as deficiências poderiam passar despercebidas ou não ser detetadas atempadamente pela autoridade de auditoria do programa. Para a DG Política Regional e Urbana e a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, os resultados destas auditorias efetuadas até 2014 são apresentados nos respetivos RAA de 2014 (ver páginas 50 e 56, respetivamente).

A Comissão remete para os procedimentos reforçados no âmbito do quadro regulamentar relativo ao período de programação de 2014-2020, nos casos em que as verificações e controlos ao nível da gestão (incluindo verificações no local) terão de ser efetuados em tempo útil, com vista à certificação das contas dos programas à Comissão e à apresentação anual das declarações de gestão pelas autoridades de gestão. As autoridades de auditoria terão de estimar os níveis residuais fiáveis de erro nas contas como resultado das verificações, dos controlos e das correções efetuados desde o final do exercício contabilístico. A Comissão considera que estes procedimentos de controlo reforçados deverão resultar em reduções duradouras da taxa de erro.

Além disso, a Comissão elaborou novas orientações para reforçar ainda mais a fiabilidade dos controlos de gestão no período de programação de 2014-2020. Estas orientações, que se baseiam nos ensinamentos retirados do período de programação anterior, foram apresentadas aos Estados-Membros e serão publicadas em julho de 2015.

⁽⁴¹⁾ Com base em documentação justificativa, incluindo controlos cruzados normalizados das informações das bases de dados e controlos obrigatórios.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

EXAME DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS EM REGIME DE GESTÃO PARTILHADA

6.46. Os instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada prestam auxílio às empresas ou aos promotores de projetos urbanos através de investimentos de capital próprio, empréstimos ou garantias⁽⁴²⁾. Podem ser utilizados principalmente em três áreas: apoio às pequenas e médias empresas (PME)⁽⁴³⁾, desenvolvimento urbano⁽⁴⁴⁾ e promoção de eficiência energética.

6.47. No final de 2013, tinham sido criados 941 instrumentos financeiros no âmbito de 176 programas operacionais do FEDER e do FSE em todos os Estados-Membros da UE-27, com exceção de três (Croácia, Irlanda e Luxemburgo). Em conjunto, dispõem de uma dotação de cerca de 14 278 milhões de euros⁽⁴⁵⁾.

6.48. Em geral, os fundos responsáveis pela execução dos instrumentos financeiros recebem uma contribuição dos PO quando a sua estrutura jurídica é constituída e posteriormente utilizam esse dinheiro para apoiar projetos. Este apoio financeiro apenas pode ser concedido a projetos que se insiram no âmbito dos PO. Os instrumentos financeiros são concebidos para serem renováveis ou, em determinados tipos de fundos de garantia, para produzirem um elevado efeito de alavanca. Qualquer retorno dos investimentos efetuados ou dos empréstimos concedidos, incluindo lucros, deve ser utilizado novamente em atividades executadas pelos instrumentos financeiros.

⁽⁴²⁾ Artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

⁽⁴³⁾ Inclui a iniciativa Recursos europeus comuns para as micro e as médias empresas (JEREMIE) executada em colaboração com o Banco Europeu de Investimentos (BEI) e o Fundo Europeu de Investimento (FEI) para apoiar o acesso das PME a outras fontes de financiamento.

⁽⁴⁴⁾ Inclui a iniciativa Apoio europeu conjunto para o investimento sustentável em áreas urbanas (JESSICA), que é executada em conjunto com o BEI para efetuar investimentos reembolsáveis (sob a forma de capital próprio, empréstimos ou garantias) na área do desenvolvimento urbano.

⁽⁴⁵⁾ Comissão Europeia, «Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006, situation as at 31 December 2013» (Síntese dos progressos registados no financiamento e na execução dos instrumentos financeiros comunicados pelas autoridades de gestão, nos termos da alínea j) do n.º 2 do artigo 67.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, situação em 31 de dezembro de 2013), EGESIF_14-0033-00, 19 de setembro de 2014. Os valores de 2014 serão publicados em setembro de 2015.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Execução lenta dos instrumentos financeiros

6.49. Segundo a Comissão, a taxa média de desembolso de todos os instrumentos financeiros para 941 instrumentos financeiros do FEDER e do FSE no regime de gestão partilhada foi de 47 % no final de 2013, o que representa um aumento de 10 pontos percentuais comparativamente a 2012 e de 13 pontos percentuais comparativamente a 2011 ⁽⁴⁶⁾.

6.50. Em conformidade com a regulamentação aplicável aos fundos estruturais, apenas os pagamentos ou garantias fornecidos aos beneficiários finais, os custos de gestão e os honorários dos gestores de fundos são considerados elegíveis quando do encerramento, momento em que as dotações não utilizadas dos instrumentos financeiros devem ser restituídas ao orçamento da UE ⁽⁴⁷⁾. A taxa global de desembolso comunicada pela Comissão continua a ser demasiado baixa para se poder esperar que todos os fundos disponíveis sejam utilizados pelo menos uma vez. No que respeita aos instrumentos financeiros, foram detetados problemas específicos em cinco Estados-Membros (Bulgária, Grécia, Espanha, Roménia e Eslováquia) em que as taxas de desembolso eram significativamente inferiores à média da UE para 2013.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.49. Resposta comum da Comissão aos pontos 6.49 e 6.50:

A taxa de desembolso no final de 2013 varia consoante os Estados-Membros e os instrumentos financeiros (IF), criados entre 2008 e 2013. Apesar de alguns IF serem insatisfatórios em termos de resultados, 459, ou seja, 15 % dos montantes totais pagos para os IF, atingiram já 100 % de absorção e estão agora a reinvestir em fundos rotativos.

A Comissão apresentará um relatório em 1 de outubro de 2015 sobre a situação no final de 2014 e espera novos progressos em termos de execução.

A Comissão, juntamente com os Estados-Membros, tomou uma série de medidas para garantir que os restantes investimentos efetuados pelos IF chegarão aos destinatários finais em tempo útil, sobretudo ao:

- melhorar a monitorização de perto, pelas autoridades de gestão competentes, do desempenho dos IF e incentivar a gestão ativa dos fundos através da reafetação de montantes de fundos com um fraco desempenho a fundos com um bom desempenho;
- incentivar as autoridades de gestão, juntamente com as instituições financeiras que implementam IF, a efetuar alterações aos instrumentos e produtos financeiros oferecidos, a fim de os adaptar à evolução das condições do mercado;
- aconselhar as autoridades de gestão a solicitar relatórios sobre as linhas de investimento e a apresentar conclusões à Comissão relativamente aos IF que apoiam investimentos a longo prazo no desenvolvimento urbano ou na eficiência energética em que os pagamentos são efetuados gradualmente em função do avanço dos projetos, de modo a permitir um acompanhamento mais próximo da evolução destes instrumentos.

A Comissão salienta que uma análise pormenorizada, por Estado-Membro, exige uma avaliação das várias dificuldades que afetam a aplicação de cada IF e deverá, em especial, ter também em consideração que os IF do FEDER na Bulgária, na Eslováquia, em Espanha, na Grécia e na Roménia estão a ser profundamente afetados pela crise económica e financeira.

⁽⁴⁶⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, pontos 5.33-5.36 e caixa 5.5.

⁽⁴⁷⁾ N.º 6 do artigo 78.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Comunicação de informações incompletas e/ou inadequadas sobre os instrumentos pelos Estados-Membros

6.51. As informações sobre a execução dos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada baseiam-se nos dados recebidos diretamente dos Estados-Membros. Desde 2011, foram envidados esforços significativos pela Comissão para melhorar a qualidade destes dados. No entanto, a Comissão reconhece no seu relatório sobre os progressos realizados na execução dos instrumentos financeiros que os dados apresentados nesse relatório são, em alguns casos, incompletos ou inadequados. Foi esse igualmente o caso dos sete instrumentos financeiros que examinámos em 2014.

Prorrogação do período de elegibilidade de 2007-2013 exclusivamente por meio de uma decisão da Comissão

6.52. O n.º 1 do artigo 56.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 determina que o período de elegibilidade dos pagamentos termina em 31 de dezembro de 2015. Em abril de 2015, a Comissão decidiu prorrogar o período de elegibilidade até 31 de março de 2017 por meio de uma decisão da Comissão⁽⁴⁸⁾, em vez de solicitar ao Conselho e ao Parlamento que alterassem o regulamento. Consideramos que esta forma de prorrogar o período de elegibilidade não respeita a hierarquia das normas, segunda a qual uma disposição legal apenas pode ser alterada por legislação de valor jurídico igual ou superior.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.51. A Comissão apresentou aos Estados-Membros, em maio de 2015, uma nota de orientação atualizada relativa à apresentação de relatórios sobre os instrumentos financeiros, clarificando os requisitos de comunicação. Além disso, a Comissão melhorou os seus instrumentos de comunicação.

6.52. A Comissão está convencida de que agiu, tal como solicitado sob o impulso do Conselho Europeu de dezembro de 2014, dentro da margem oferecida pelo quadro regulamentar em vigor.

A decisão de alteração sobre as orientações de encerramento da Comissão não afeta o artigo 56.º, n.º 1, segundo o qual a contribuição dos fundos para instrumentos de engenharia financeira (IEF) deve ser paga, o mais tardar, a 31 de dezembro de 2015. Esta continua a ser a regra.

A alteração clarifica que o artigo 78.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 prevê modalidades específicas para a declaração de despesas dos instrumentos de engenharia financeira no momento do encerramento. O n.º 6 indica que, em derrogação do n.º 1, no que respeita aos instrumentos financeiros conforme definidos no artigo 44.º, a declaração de despesas deve incluir o montante total de despesas pagas que digam respeito à constituição desses fundos ou que para eles contribuam, ou a fundos de participação.

O artigo também especifica quais serão as despesas elegíveis no momento do encerramento: no momento do encerramento parcial ou final do PO, as despesas elegíveis devem ser o montante total do apoio fornecido pelos fundos aos destinatários finais, juntamente com os custos e as taxas elegíveis de gestão.

Uma vez que 31 de março de 2017 é a data final para a apresentação à Comissão dos documentos de encerramento, a alteração das orientações de encerramento clarifica que o encerramento, conforme referido no artigo 78.º, n.º 6, do Regulamento Geral, é a data de apresentação dos documentos de encerramento, ou seja, 31 de março de 2017.

⁽⁴⁸⁾ Decisão C(2015) 2771 da Comissão que altera a Decisão C(2013) 1573 sobre a aprovação de orientações para o encerramento dos programas operacionais aprovados para intervenção do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo Social Europeu e do Fundo de Coesão (2007-2013).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

EXAME DOS SISTEMAS E RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES SELECIONADOS**Avaliação da supervisão das autoridades de auditoria por parte da Comissão****A Comissão utiliza os trabalhos das autoridades de auditoria dos Estados-Membros para estimar o nível de erro**

6.53. As autoridades de auditoria dão garantias à Comissão sobre a eficácia do funcionamento dos sistemas de gestão e dos controlos internos de um PO, bem como sobre a legalidade e regularidade das despesas certificadas. Esta informação é fornecida pelas autoridades de auditoria nos seus relatórios de controlo anuais, pareceres de auditoria e relatórios de auditoria dos sistemas (ver ponto 6.14) ⁽⁴⁹⁾. Desde 2009, a Comissão realizou inquéritos sobre as principais autoridades de auditoria, incluindo exames no local do seu trabalho, para avaliar o nível de confiança que se pode depositar nelas.

6.53. A Comissão está a coordenar e a colaborar estreitamente com as autoridades de auditoria e começou a rever as suas metodologias e os resultados de auditorias já em 2009. Isto contribuiu para o reforço das capacidades ao facultar consultoria, orientações e recomendações às autoridades de auditoria mediante a repetição pela Comissão dos trabalhos de auditoria realizados pelas autoridades de auditoria.

A Comissão salienta que a sua avaliação da fiabilidade do trabalho das autoridades de auditoria deve ser entendida neste contexto. Como resultado do seu programa de auditoria, que implicou 265 missões de auditoria realizadas cumulativamente no local desde 2009, a DG Política Regional e Urbana concluiu, no final de 2014, que o trabalho das 42 autoridades de auditoria analisadas, responsáveis pela auditoria de cerca de 91 % das dotações do FEDER/FC para o período de 2007-2013, é, de modo geral, fiável. Para as restantes cinco autoridades de auditoria analisadas, foram exigidas melhorias.

Relativamente à DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, no final de 2014, foram avaliadas 87 de 92 autoridades de auditoria (94,6 %). Estas abrangem 113 de 118 PO, que representam 99,1 % da programação financeira do período de programação de 2007-2013.

Nos seus RAA de 2014, a DG Política Regional e Urbana e a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão procederam a uma avaliação pormenorizada da exatidão e fiabilidade das informações de auditoria e dos resultados comunicados pelas autoridades de auditoria nos seus relatórios anuais de controlo de 2014, relativamente às despesas de 2013 (ver páginas 40 a 45 do RAA de 2014 da DG Política Regional e Urbana e páginas 51 a 54 do RAA de 2014 da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão).

⁽⁴⁹⁾ No geral, os Estados-Membros da UE-28 criaram 113 autoridades de auditoria para os 440 PO do FEDER/FC e do FSE aprovados para o período de programação de 2007-2013. Destas autoridades, 63 são responsáveis pela auditoria tanto dos PO do FEDER/FC como do FSE. No conjunto dos 440 PO, no final de dezembro de 2014, as autoridades de auditoria tinham elaborado 199 relatórios de controlo anuais e pareceres de auditoria.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.54. A Direção-Geral da Política Regional e Urbana e a Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão utilizam estas informações na elaboração dos seus relatórios anuais de atividades (RAA) e durante o ano para decidir acerca de possíveis interrupções e/ou suspensões de pagamentos aos PO.

6.55. Com o objetivo de avaliar se as informações são fiáveis, as Direções-Gerais controlam as taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria para cada PO (ou grupo de PO)⁽⁵⁰⁾:

- se a Comissão considera a taxa de erro fiável (e representativa das despesas certificadas), aceita a taxa comunicada pela autoridade de auditoria. De igual modo, a Comissão pode calcular novamente a taxa para efetuar a sua própria avaliação, baseando-se em informações adicionais fornecidas pela autoridade de auditoria;
- se as taxas de erro não forem fiáveis, a Comissão aplica uma taxa de erro fixa (entre 2 % e 25 %) consentânea com os resultados da sua avaliação do funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo interno.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.54. Em 2014, a DG Política Regional e Urbana indicou no seu RAA que cerca de dois terços das interrupções e pré-suspensões de pagamentos se basearam em resultados de auditorias comunicados à Comissão pelas autoridades de auditoria durante o ano ou no final do ano (ver página 54 do RAA de 2014 da DG Política Regional e Urbana).

No decurso de 2014, as interrupções e os procedimentos de pré-suspensão afetavam 121 programas do FEDER/FC e quase 7,9 mil milhões de euros de pedidos de pagamento apresentados pelos Estados-Membros, mas não pagos, exceto nos casos em que a Comissão obteve provas adicionais de que todas as correções necessárias tinham sido efetuadas pelo Estado-Membro em causa.

No caso do FSE, conforme indicado na página 60 do RAA de 2014 da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, a Comissão enviou 11 cartas de advertência e 18 cartas de pré-suspensão; a Comissão decidiu 31 interrupções de pagamentos e suspendeu 11 programas operacionais. No total, 1,3 mil milhões de euros de pedidos de pagamento foram interrompidos.

6.55. A Comissão sublinha que esta avaliação da fiabilidade das taxas de erro de cada ano se baseia numa análise documental exaustiva de todas as informações disponíveis, completada quando necessário com missões de inquérito no local baseadas na análise de riscos, tendo também em conta a avaliação global da fiabilidade do trabalho das autoridades de auditoria, como resultado do inquérito de auditoria exaustivo referido na resposta ao ponto 6.53. Sempre que necessário, a Comissão solicita e obtém das autoridades de auditoria quaisquer informações adicionais necessárias.

⁽⁵⁰⁾ As taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria relativamente ao ano *n* são calculadas com base numa amostra de auditorias das operações que deveria ser estatisticamente representativa das despesas certificadas à Comissão no exercício *n*-1 (Relatório Especial n.º 16/2013, ponto 11).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.56. A Comissão calcula igualmente uma «taxa de erro residual» para cada PO, que tem em conta todas as correções financeiras desde o início do período de programação e inclui as correções já aplicadas ao nível nacional e/ou da UE ⁽⁵¹⁾.

6.57. Com base nestes dois indicadores e nas informações adicionais ao seu dispor, a Comissão avalia o sistema de gestão e de controlo do PO. Esta avaliação também tem em conta as auditorias de sistemas apresentadas pelas autoridades de auditoria ao longo do ano, bem como informações adicionais de que a Comissão disponha. A avaliação é depois comunicada no relatório anual de atividades da Direção-Geral ⁽⁵²⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.57. A Comissão avalia o funcionamento efetivo do sistema de gestão e controlo para cada programa e para cada autoridade (autoridades de gestão, certificação e auditoria), com base em todos os resultados de auditorias de sistemas disponíveis a nível da UE e nacional relativos a 15 requisitos regulamentares essenciais, de acordo com uma metodologia partilhada com as autoridades de auditoria. As taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros e as taxas de erro residuais calculadas pela Comissão são elementos importantes desta avaliação, mas não os únicos. Os gestores de dotações operacionais e os gestores orçamentais subdelegados também avaliam o nível de garantia.

Para efeitos da garantia divulgada nos RAA, o parecer para cada programa operacional é, portanto, o resultado de uma avaliação global, com base em todas as informações de que a Comissão dispõe. Este fornece uma avaliação completa e pormenorizada da eficácia dos sistemas de gestão e controlo de cada Estado-Membro e, para os programas operacionais incluídos nas reservas de 2014, informações sobre os principais problemas identificados e as medidas tomadas.

⁽⁵¹⁾ Relatório Anual de Atividades da Direção-Geral da Política Regional e Urbana, p. 49. Relatório Anual de Atividades da Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, p. 63.

⁽⁵²⁾ Ver igualmente o Relatório Especial n.º 16/2013, pontos 5-11.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

A avaliação dos relatórios anuais de controlo por parte da Comissão apenas pode parcialmente fazer face ao risco de uma comunicação insuficiente dos erros e de uma comunicação excessiva das correções financeiras pelas autoridades nacionais

6.58. A solidez da avaliação que a Comissão efetua dos PO do FEDER, do FC e do FSE depende da exatidão e da fiabilidade das informações comunicadas pelas autoridades dos Estados-Membros. As nossas auditorias realizadas em anos anteriores permitiram detetar dois riscos principais nesta matéria:

- as autoridades de auditoria podem minimizar os erros e/ou podem não os extrapolar devidamente. Em consequência, as taxas de erro comunicadas podem nem sempre ser totalmente fiáveis;
- as informações sobre as correções financeiras comunicadas pelos Estados-Membros podem nem sempre ser fiáveis ou exatas, com a consequência de que o método de cálculo da Comissão pode resultar na subavaliação do risco residual acumulado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.58. Resposta comum da Comissão aos pontos 6.58 a 6.60:

Conforme explicado nos respetivos RAA, ambas as direções-gerais tomaram medidas para melhorar a fiabilidade das informações de auditoria e das correções financeiras comunicadas pelos Estados-Membros. Para atenuar o risco, a Comissão está a implementar dois inquéritos de auditoria:

- a avaliação da fiabilidade das informações de auditoria, comunicadas pelas autoridades de auditoria, incluindo a taxa de erro, ocorre na sequência de um programa de auditoria detalhado para verificar se as conclusões de auditoria se confirmam, incluindo através da repetição dos controlos no local pelos auditores da Comissão. O controlo documental é complementado por missões de averiguação e abrange uma vasta gama de verificações ligadas, por exemplo, à exatidão dos cálculos, aos parâmetros utilizados, ao tratamento de erros detetados ou à reconciliação da população auditada (ver igualmente a resposta da Comissão no ponto 6.53),
- auditorias específicas no local baseadas na análise de riscos (abrangendo, até ao momento, 68 PO ao longo dos últimos três anos), a fim de assegurar que as correções comunicadas são efetivamente implementadas e que, em caso de dúvidas ou de provas insuficientes, a dedução dos montantes em causa às correções financeiras cumulativas é tida em conta para efeitos do cálculo da taxa de erro residual. Como resultado das suas auditorias e das verificações de coerência documentais sobre a fiabilidade das declarações nos termos do artigo 20.º apresentadas até 31 de março de 2014 para todos os programas, os serviços da Comissão decidiram excluir algumas das correções financeiras comunicadas do cálculo do risco residual cumulativo (77 % das correções financeiras comunicadas foram utilizadas para os cálculos do FEDER e do FC e 91 % no caso do FSE).

O quadro jurídico para o período de programação de 2014-2020 também evoluiu. As autoridades de auditoria darão o seu parecer de auditoria com base em taxas de erro residual após a implementação das correções, pelo que a exatidão das correções financeiras será sistematicamente verificada como parte da auditoria das contas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.59. As verificações a que a Comissão procede dos relatórios anuais de controlo consistem principalmente em controlos documentais e, por conseguinte, só parcialmente podem limitar estes riscos. Em especial, consideramos que a possibilidade de a Comissão validar as taxas de erro comunicadas (e, se necessário, as ajustar) é limitada, já que as autoridades de auditoria não têm de comunicar sistematicamente à Comissão, no contexto da sua verificação dos relatórios de controlo anuais, informações mais específicas respeitantes às suas auditorias das operações (âmbito, cobertura/subamostragem, pormenores sobre a classificação dos erros).

6.60. Em 2014, ambas as Direções-Gerais realizaram controlos no local relativos a correções financeiras aplicadas por 12 Estados-Membros. Relativamente a 7 dos 12 Estados-Membros visitados, foram detetadas deficiências que exigem ajustamentos às correções financeiras comunicadas. Estas constatações confirmam a nossa avaliação e salientam, no contexto do novo período de programação de 2014-2020, a importância de garantir a instituição de sistemas fiáveis de comunicação de informações ⁽⁵³⁾.

A Comissão considera que as despesas declaradas para 57 % dos PO estavam isentas de um nível significativo de erros

6.61. Em relação a 2014, a Comissão considera que tem uma garantia de que 250 dos 440 PO do FEDER/FC e PO do FSE (57 %) estavam isentos de um nível significativo de erros: as autoridades de auditoria tinham comunicado taxas de erro inferiores ao limiar de materialidade da Comissão, fixado em 2 %, e a Comissão tinha-as validado. Estes PO representam cerca de 55 % dos pagamentos de 2014.

6.62. Em 2014, tal como em anos anteriores, analisámos se a Comissão verificou de forma eficaz a exatidão e fiabilidade das taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria. Esta análise incidiu sobre uma amostra de 139 PO em 20 Estados-Membros (105 dos 322 PO do FEDER/FC e 34 dos 118 PO do FSE) com base nos dossiês de trabalho da Comissão. A nossa amostra incluiu PO em que a Comissão tinha aceite as taxas comunicadas pelas autoridades de auditoria, mas igualmente PO cujas taxas tinham sido recalculadas ou em que tinham sido impostas taxas fixas.

⁽⁵³⁾ Ver igualmente o Relatório Especial n.º 16/2013, pontos 35-40.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.63. Os resultados dos sistemas que examinámos são resumidos no **quadro 6.1**.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.63. A Comissão constata a melhoria na avaliação da verificação efetuada pela Comissão das taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria e, em particular, o facto de nenhum dos problemas detetados pelo Tribunal ter exigido reservas adicionais ou quantificações diferentes, dado que estes problemas são, sobretudo, de natureza técnica.

Quadro 6.1 — Avaliação das verificações efetuadas pela Comissão das taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria

	2014			2013		
	FEDER/FC PO examinados	FSE PO examinados	TOTAL	FEDER/FC PO examinados	FSE PO examinados	TOTAL
Constatações:						
— nenhum ou poucos problemas com os controlos da Comissão (*)	84 (80 %)	30 (88 %)	114 (82 %)	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
— problemas importantes com os controlos da Comissão, mas sem qualquer incidência sobre o número de reservas comunicadas nos RAA (ou a sua quantificação)	21 (20 %)	4 (12 %)	25 (18 %)	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
— problemas importantes com os controlos da Comissão, exigindo reservas suplementares ou quantificações diferentes	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
Número total de PO examinados	105 (100 %)	34 (100 %)	139 (100 %)	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

(*) Ver também ponto 6.65.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

A validação (ou repetição do cálculo) pela Comissão das taxas de erro é coerente com as provas fornecidas pelas autoridades de auditoria

6.64. Em relação a 25 PO, constatámos insuficiências que não tinham sido detetadas (ou não tinham sido adequadamente corrigidas pela Comissão) (ver caixa 6.6). Contudo, consideramos que nenhum destes casos deveria ter conduzido a Comissão a formular reservas adicionais (ou reservas com maior impacto financeiro) nos relatórios anuais de atividades relativos a 2014.

Caixa 6.6 — Exemplos de insuficiências na validação pela Comissão das taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria

- a) *População verificada pela autoridade de auditoria não está em consonância com as despesas declaradas:* em 8 dos 139 PO da amostra, não foi possível reconciliar a população verificada pela autoridade de auditoria com as despesas declaradas. Os controlos documentais da Comissão não detetaram esta questão em relação a 3 PO;

Caixa 6.6 — Exemplos de insuficiências na validação pela Comissão das taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) *Metodologia de amostragem incorreta aplicada pela autoridade de auditoria*: em 11 dos 139 PO, a autoridade de auditoria aplicou uma metodologia de amostragem incorreta, pois ou esta diferia da metodologia descrita na estratégia da auditoria aprovada pela Comissão ou continha parâmetros que não estavam em consonância com as orientações da Comissão aplicáveis à amostragem. Nesses casos, a dimensão da amostra era inferior à normalmente exigida. Em todos estes casos, os controlos documentais da Comissão detetaram a questão e concluíram corretamente que não afetava o parecer de auditoria;
- c) *Extrapolação incorreta dos erros encontrados nas subamostras*: em 59 dos 139 PO examinados, a autoridade de auditoria conduziu as auditorias com base na amostra de faturas (subamostra). Se for aplicado este método, o impacto financeiro dos erros encontrados na subamostra deve ser extrapolado para os projetos ou pedidos auditados antes de serem incluídos na estimativa de erro para o conjunto da população. Em cinco PO, os erros detetados nas subamostras verificadas não foram corretamente extrapolados. Em consequência, a taxa de erro total projetada foi subavaliada, mas o parecer de auditoria não foi afetado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) a metodologia de amostragem pode evoluir em função das características da população a auditar. Esta evolução e as alterações à estratégia de auditoria aprovada são discutidas na reunião anual de coordenação entre a Comissão e a autoridade de auditoria em questão;
- c) a Comissão recomenda às autoridades de auditoria a divulgação sistemática, nos relatórios anuais de controlo, dos casos em que a população total não foi efetivamente auditada e em que o sistema de «subamostragem» foi utilizado.

Deficiências dos controlos das autoridades de auditoria relativos aos auxílios estatais

6.65. Em 2014, examinámos se as autoridades de auditoria nacionais realizaram controlos adequados do cumprimento das regras aplicáveis aos auxílios estatais. Em 42 dos 139 PO da amostra, esses controlos efetuados pelas autoridades de auditoria foram inadequados (por exemplo, os prestadores de serviços de interesse económico geral não estavam abrangidos ou os regimes de auxílios comunicados e a intensidade da ajuda não eram verificados). As orientações da Comissão exigem uma cobertura adequada dos auxílios estatais, mas estas deficiências nem sempre foram detetadas pelos controlos documentais de 2014.

6.65. Durante a análise do relatório anual de controlo (RAC), a Comissão examina se o parecer da autoridade de auditoria está bem fundamentado com base nos resultados das auditorias dos sistemas e das operações.

O exame do trabalho das autoridades de auditoria no que respeita aos auxílios estatais está englobado, entre outras questões, na análise da Comissão às autoridades de auditoria, que inclui uma análise da metodologia das auditorias dos sistemas e das auditorias das operações (incluindo listas de verificação), assim como a repetição de auditorias já efetuadas pelas autoridades de auditoria (ver resposta ao ponto 6.53).

Em alguns casos, a Comissão tinha já recomendado às autoridades de auditoria em questão, através dos seus próprios relatórios de auditoria, o reforço das suas listas de verificação, a fim de abrangerem melhor a verificação das questões referentes aos auxílios estatais. A Comissão continuará a assegurar que as autoridades de auditoria utilizam listas de verificação adequadas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

As orientações da Comissão exigem que as autoridades de auditoria incluam as contribuições para instrumentos financeiros na população auditada, em vez de verificarem os desembolsos efetivos

6.66. As contribuições financeiras dos PO para os fundos que executam instrumentos financeiros para todo o período são geralmente efetuadas através de um pagamento único logo que fica constituída a estrutura jurídica dos fundos de participação. Nos acordos de financiamento podem ser especificadas disposições de financiamento alternativas. Em conformidade com o regulamento, estes pagamentos são certificados à Comissão como despesas incorridas⁽⁵⁴⁾. A verificação *ex post* desse pagamento pelas autoridades de auditoria geralmente refere-se ao exercício em que o pagamento foi realizado. Em regra, essas verificações têm um âmbito limitado porque no primeiro ano são selecionadas poucas operações para apoio e são desembolsados montantes reduzidos aos destinatários finais e aos projetos.

6.67. Por conseguinte, a menos que se prevejam verificações específicas, é pouco provável que autoridades de auditoria controlem a execução efetiva das operações dos instrumentos financeiros antes do encerramento do período de programação de 2007-2013. Quando os instrumentos financeiros são geridos pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), a autoridade de auditoria não pode verificar as contribuições para o fundo devido a limitações impostas pelo BEI aos direitos de acesso.

Taxas de erro muito baixas comunicadas pelas autoridades de auditoria para PO nos quais encontramos erros significativos

6.68. Em 110 dos 440 PO do FEDER/FC e do FSE, a Comissão validou taxas de erro iguais ou inferiores a 0,5 %. Em 13 desses PO, procedemos, pelo menos, a um exame durante os últimos dois exercícios financeiros. Em cinco PO, encontramos erros significativos nos projetos examinados (ver pontos 6.61-6.62).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.66. Resposta comum da Comissão aos pontos 6.66 e 6.67:

Em conformidade com o artigo 78.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, a contribuição de fundos para instrumentos financeiros está incluída nos pedidos de pagamento à Comissão. Estes pagamentos constituem uma parte da população a auditar pelas autoridades de auditoria através de verificações por amostragem, em conformidade com as orientações atualizadas da Comissão. Conforme estabelecido na estratégia de auditoria conjunta para os fundos estruturais e conforme o especificado no quadro de auditoria da Comissão para os fundos EEL, as autoridades de auditoria e a Comissão podem realizar auditorias temáticas a instrumentos financeiros que abrangem tanto a constituição do fundo como a execução efetiva dos projetos, através da auditoria de uma amostra de projetos realizados pelos destinatários finais. As autoridades de auditoria verificam o desempenho dos controlos de primeiro nível pelas autoridades de gestão, devendo obter uma garantia suficiente sobre os fundos até ao encerramento.

No que diz respeito ao fundo gerido pelo Banco Europeu de Investimento, a Comissão lamenta as limitações dos direitos de acesso. Um memorando de entendimento entre a Comissão e o Banco Europeu de Investimento está em fase de assinatura, para que as autoridades de gestão e auditoria tenham, no futuro, a possibilidade de recorrer aos serviços de um adjudicatário selecionado pela Comissão para o trabalho de verificação e auditoria do Banco Europeu de Investimento.

⁽⁵⁴⁾ Artigo 78.º-A do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exame dos relatórios anuais de atividades da Comissão

6.69. Avaliámos os relatórios anuais de atividades relativos ao exercício de 2014 e as declarações correspondentes da Direção-Geral da Política Regional e Urbana e da Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão⁽⁵⁵⁾. Em especial:

- verificámos a coerência e a exatidão do cálculo realizado pela Comissão dos montantes em risco;
- avaliámos as reservas emitidas relativamente a 2014.

Cálculo realizado pela Comissão dos montantes em risco nos PO do FEDER/FC e FSE

6.70. De uma forma global, o cálculo dos montantes em risco realizado pela Comissão nos relatórios anuais de atividade relativos a 2014 é coerente e exato tendo em conta as informações disponíveis comunicadas e/ou fornecidas pelas autoridades de auditoria. Porém, lembramos que as taxas de erro anuais comunicadas pela Comissão nos seus relatórios anuais de atividade não são diretamente comparáveis com as que foram estimadas por nós⁽⁵⁶⁾:

- a Direção-Geral da Política Regional e Urbana estimou que entre 2,6 % e 5,3 % dos pagamentos intermédios e finais dos PO do FEDER e do FC autorizados durante o exercício para o período de programação de 2007-2013 comportavam um risco de erro. A Comissão efetuou 52 % de pagamentos a PO que avaliou como estando afetados por níveis significativos de erro (superiores a 2 %);

6.70. A Comissão concorda que as taxas de erro calculadas pelo Tribunal e pela Comissão não são diretamente comparáveis. No entanto, o objetivo deste processo é essencialmente o mesmo, ou seja, a avaliação do risco para o orçamento da UE num determinado ano.

A Comissão tem em conta na sua avaliação todas as diferenças citadas pelo Tribunal no seu relatório especial n.º 16/2013 (ver resposta da Comissão ao ponto 11 deste relatório). Com exceção destas diferenças, a Comissão considera que, no relatório anual de 2014, como foi o caso nos últimos quatro anos consecutivos para a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, e três anos consecutivos para a DG Política Regional e Urbana, antes deste relatório anual, o resultado da avaliação da Comissão está em consonância com as taxas de erro calculadas pelo Tribunal (ver páginas 90 e 92 dos respetivos RAA).

A DG Política Regional e Urbana realizou 52 % dos pagamentos aos PO que avaliou como afetados por um nível significativo de erro superior a 2 %, mas para a grande maioria destes programas foram feitas correções suficientes para reduzir o risco residual cumulativo abaixo do limiar de materialidade. Os pagamentos efetuados a programas com uma taxa de erro superior a 5 % representaram apenas 4 % dos pagamentos (ver o RAA de 2014 correspondente, página 44). Foram emitidas reservas, exceto para três programas em questão, tal como divulgado no RAA.

⁽⁵⁵⁾ Em março de cada ano, cada Direção-Geral elabora um Relatório Anual de Atividades, relativo ao ano anterior, que é apresentado ao Parlamento Europeu e ao Conselho e é publicado. O diretor-geral deve fornecer, juntamente com este relatório, uma declaração indicando se o orçamento sob a sua responsabilidade foi executado de forma legal e regular. Será este o caso se o nível de irregularidades for inferior ao limiar de materialidade de 2 % fixado pela Comissão. Caso contrário, o diretor-geral pode emitir reservas totais ou parciais para determinados domínios (ou programas).

⁽⁵⁶⁾ Ver Relatório Especial n.º 16/2013, ponto 11.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- a Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão estimou que entre 2,8 % e 4,0 % dos pagamentos intermédios e finais dos PO do FSE relativos ao período de programação de 2007-2013 autorizados durante o exercício apresentavam risco de ocorrência de erros. A Comissão efetuou 45 % de pagamentos a PO que avaliou como estando afetados por níveis significativos de erro (superiores a 2 %).

Reservas da Comissão relativas a PO do FEDER/FC e FSE

6.71. No domínio da política de coesão, a Comissão emite reservas para PO (ou grupos de PO) quando:

- foram detetadas insuficiências significativas nos sistemas de gestão e de controlo dos PO;
- a taxa de erro validada dos PO for superior a 5 %.

Para os PO com uma taxa de erro validada entre 2 % e 5 %, a Comissão considera igualmente se o «risco residual acumulado» desses PO excede 2 %.

6.72. O número de PO objeto de reservas aumentou de 73 para 77 no que se refere aos PO do FEDER/FC em 2014 e permaneceu inalterado em 36 PO do FSE. Entretanto, o impacto financeiro estimado destas reservas diminuiu de 423 milhões de euros em 2013 para 224 milhões de euros em 2014 para o FEDER/FC⁽⁵⁷⁾ e aumentou de 123,2 milhões de euros em 2013 para 169,4 milhões de euros em 2014 para o FSE. A nossa análise permitiu concluir que as reservas formuladas pela Comissão nos relatórios anuais de atividades relativos a 2014 estavam em consonância com as instruções da Comissão e as informações disponibilizadas às duas Direções-Gerais.

6.73. A Comissão estima que esta «taxa residual acumulada» se eleva a 1,1 % dos pagamentos de todos os PO do FEDER/FC e a 1,2 % de todos os PO do FSE. Estes valores baseiam-se nas taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria e têm igualmente em consideração as correções financeiras comunicadas pelos Estados-Membros à Comissão.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão realizou 45 % dos pagamentos aos PO que avaliou como afetados por um nível significativo de erro, mas para a grande maioria destes programas foram feitas correções suficientes para reduzir o risco residual cumulativo abaixo do limiar de materialidade. Os pagamentos efetuados a programas com uma taxa de erro superior a 5 % representaram 25 % dos pagamentos (ver o RAA de 2014 correspondente, página 53). Foram emitidas reservas para todos os programas em questão.

6.72. Isto demonstra a maturidade da metodologia utilizada para reservas nos respetivos RAA e a rigorosa implementação dessa metodologia pela DG Política Regional e Urbana e pela DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão.

Ambas as direções-gerais seguem uma abordagem rigorosa no que respeita à interrupção e suspensão de pagamentos. Estas aplicam também uma abordagem preventiva no que se refere aos pagamentos, ou seja, não são efetuados pagamentos a programas operacionais para os quais esteja prevista uma missão de auditoria, até que a missão de auditoria esteja concluída. Os pagamentos são retomados posteriormente, a menos que sejam detetadas deficiências significativas.

⁽⁵⁷⁾ Estes valores incluem reservas total e parcialmente quantificadas relativas aos PO para os quais foram autorizados durante o ano pagamentos intermédios e/ou finais (55 em 2013 e 25 em 2014) e em relação aos PO para os quais não foram efetuados esses pagamentos (19 em 2013 e 15 em 2014).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.74. A solidez do cálculo da taxa residual acumulada depende da exatidão e da fiabilidade das informações comunicadas pelos Estados-Membros e da capacidade de resolução destes problemas por parte da Comissão. Recordamos que os trabalhos das autoridades de auditoria apresentam algumas insuficiências⁽⁵⁸⁾ que a Comissão não pode corrigir no âmbito atual das verificações. Além disso, o montante das correções financeiras comunicado pelos Estados-Membros à Comissão não é totalmente fiável (ver pontos 6.58-6.60). Dado o exposto, consideramos que continua a existir um risco de que o risco residual acumulado calculado pela Comissão esteja subavaliado para alguns PO.

Novo cálculo efetuado pela Comissão da nossa taxa de erro estimada para 2013

6.75. A Direção-Geral da Política Regional e Urbana incluiu igualmente no seu Relatório Anual de Atividades relativo a 2014 um novo cálculo do nível de erro estimado publicado no nosso Relatório Anual relativo ao exercício de 2013⁽⁵⁹⁾. Por uma questão de princípio, não consideramos adequado que a Comissão (sendo uma instituição que auditamos) apresente uma opinião sobre as nossas constatações de auditoria no seu Relatório Anual de Atividades, distorcendo essas mesmas constatações⁽⁶⁰⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.74. Para a «coesão económica, social e territorial», a utilização de um «risco residual cumulativo» constitui apenas um critério adicional para formular eventualmente reservas adicionais no RAA, de acordo com a avaliação dos sistemas e a taxa de erro validada (ver o anexo 4 comum «Critérios de materialidade» dos RAA da DG Política Regional e Urbana e da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão).

A Comissão está consciente dos riscos relacionados com taxas de erro e montantes de correções financeiras comunicadas pelos Estados-Membros e tomou medidas de atenuação adequadas (ver resposta da Comissão aos pontos 6.53 a 6.60).

Por conseguinte, a Comissão considera que não existe um risco significativo de que o risco residual cumulativo que calculou esteja subestimado.

6.75. O novo cálculo fornecido pela DG Política Regional e Urbana no seu RAA de 2014, destinado a ilustrar o impacto das diferentes abordagens metodológicas utilizadas pela Comissão e pelo Tribunal para a quantificação de erros, sobretudo erros relativos aos contratos públicos e correções forfetárias, foi já aplicado ao nível dos programas. Tal não foi uma avaliação da validade das conclusões do Tribunal.

⁽⁵⁸⁾ Por exemplo, os auxílios estatais não são verificados sistematicamente por 10 autoridades de auditoria.

⁽⁵⁹⁾ No seu Relatório Anual de Atividades relativo a 2014 (secção 2.1.1.2.B, p. 45), a Direção-Geral da Política Regional e Urbana refere que, neste contexto porém é igualmente importante salientar que a abordagem metodológica da Direção-Geral relativamente à melhor estimativa da taxa de erro anual e a taxa de erro calculada pelo Tribunal no seu Relatório Anual não são diretamente comparáveis, como indicado pelo próprio Tribunal. Quando são incluídos os elementos que a Comissão, mas não o Tribunal, tem em conta, obtém-se uma estimativa do nível de erro do Tribunal de 4,8 % (em vez de 6,9 %) para as despesas de 2013. Esta taxa de erro recalculada situa-se no intervalo indicado pela Comissão no seu Relatório Anual de Atividades relativo a 2013 (ou seja, entre 2,8 % e 5,3 %).

⁽⁶⁰⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, ponto 0.7.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**Conclusão relativa ao exercício de 2014**

6.76. Globalmente, as provas de auditoria indicam que as despesas da «Coesão económica, social e territorial» e dos dois domínios de intervenção cobertos por esta apreciação específica (ver ponto 6.24) estão afetadas por um nível significativo de erros.

6.77. Nesta rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro estimado presente na população da «Coesão económica, social e territorial» no seu todo seja de 5,7 % (sendo de 6,1 % para o domínio da política regional e urbana e de 3,7 % para o domínio do emprego e assuntos sociais) (ver **anexo 6.1**).

6.76. Resposta comum da Comissão aos pontos 6.76 e 6.77:

A Comissão observa que a taxa de erro mais provável calculada para 2014 está em consonância com o intervalo apresentado pelo Tribunal nos últimos quatro anos (ver ponto 6.18). É também coerente com as taxas de erro comunicadas nos RAA correspondentes, sob reserva das diferenças apresentadas no ponto 6.70. A taxa de erro para o período de programação de 2007-2013 mantém-se estável e é significativamente inferior às taxas para o período de 2000-2006. Esta evolução decorre do reforço das disposições de controlo no período de 2007-2013 e de uma política rigorosa da Comissão de interrupção/suspensão dos pagamentos logo que são identificadas deficiências, conforme comunicado nos RAA de 2014. No entanto, a taxa de erro mantém-se demasiado elevada e a Comissão continuará a centrar as suas auditorias e ações nos programas/Estados-Membros de maior risco e a aplicar medidas corretivas quando necessário, através de uma política rigorosa de interrupções e suspensões de pagamentos até ao encerramento, e a aplicar procedimentos rigorosos no encerramento para excluir qualquer risco material remanescente de despesas irregulares.

A Comissão observa ainda que, tendo em conta o carácter plurianual dos sistemas de gestão e controlo no âmbito da política de coesão, os erros cometidos em 2014 podem igualmente ser corrigidos nos anos posteriores, conforme ilustrado na secção 4.2.2 dos respetivos RAA de 2014 da DG Política Regional e Urbana e da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão.

Para o período de 2014-2020, os requisitos reforçados em matéria de legalidade e regularidade incluem a introdução de contas anuais, controlos de gestão reforçados e responsabilização, assim como pareceres de auditoria com base em níveis residuais de erros por ano. A capacidade de correção da Comissão é ainda mais reforçada pela possibilidade de aplicar correções financeiras líquidas em relação a deficiências graves em determinadas condições, reduzindo assim a possibilidade de os Estados-Membros reutilizarem fundos. Isto será um importante incentivo para os Estados-Membros detetarem, comunicarem e corrigirem deficiências graves antes da certificação das contas anuais à Comissão. Todos estes elementos deverão contribuir para uma redução duradoura da taxa de erro.

Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 6.24.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

6.78. O resultado da nossa análise aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 6.2**. Nos relatórios anuais relativos aos exercícios de 2011 e 2012, formulámos 11 recomendações. Destas recomendações, a Comissão executou completamente quatro, enquanto seis foram aplicadas na maior parte dos aspetos e uma em alguns aspetos.

6.79. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2014, recomendamos que, no domínio da «Coesão económica, social e territorial»:

- **Recomendação 1:** a Comissão proceda a uma análise focalizada das regras de elegibilidade nacionais dos períodos de programação de 2007-2013 e de 2014-2020 para identificar boas práticas. Com base nesta análise, deve fornecer orientações aos Estados-Membros sobre a forma de simplificar e evitar regras desnecessariamente complexas e/ou difíceis que não acrescentam valor em relação aos resultados que se pretendem alcançar com a política (sobre-regulamentação);

A Comissão aceita esta recomendação. No entanto, a Comissão recorda que, no âmbito da gestão partilhada, o estabelecimento de regras nacionais de elegibilidade é da responsabilidade dos Estados-Membros que, em primeira instância, devem rever e simplificar as suas regras nacionais de elegibilidade e divulgar boas práticas, com base nos resultados cumulativos de auditorias nacionais e da UE do período de programação de 2007-2013 e na experiência adquirida pelas autoridades de gestão e pelos organismos intermédios. A Comissão assinala também que está a fornecer observações sobre os critérios de seleção a decidir pelos comités de monitorização e que emitiu orientações abrangentes e atempadas aos Estados-Membros durante fase de arranque do período de programação de 2014-2020. A Comissão continuará a orientar os Estados-Membros para simplificar e evitar regras desnecessariamente complexas e onerosas, sempre que sejam identificados casos específicos de sobre-regulamentação. Neste contexto, a Comissão e os Estados-Membros reúnem-se regularmente para debater e clarificar estas questões. A Comissão está também a investir fortemente na utilização de opções de custos simplificadas no período de programação de 2014-2020 (ver resposta da Comissão na recomendação 3).

A Comissão continuará igualmente a cooperar com as autoridades nacionais de auditoria para as incentivar a identificar e comunicar, em auditorias de sistemas e outras auditorias, regras de elegibilidade que sejam desnecessariamente complexas e que possam ser simplificadas sem pôr em causa a legalidade e a regularidade das despesas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 2:** as autoridades de gestão e os organismos intermédios dos Estados-Membros intensifiquem os seus esforços para corrigir as insuficiências dos «controles de primeiro nível» tendo em conta todas as informações disponíveis. Além disso, a Comissão deveria solicitar às autoridades de auditoria que, por intermédio das suas auditorias dos sistemas, repitam alguns destes controles e partilhem as boas práticas e os ensinamentos retirados;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão observa que a primeira parte desta recomendação é dirigida aos Estados-Membros. A Comissão concorda com a importância dos controles de «primeiro nível» efetuados pelos Estados-Membros e partilha o ponto de vista de que estes controles devem ser reforçados. Consequentemente, a Comissão forneceu orientações aos Estados-Membros sobre a forma como as autoridades de gestão devem definir e implementar os seus controles de gestão, incluindo no que se refere aos contratos públicos e aos auxílios estatais. Esta nota de orientação geral sobre os controles de gestão para o período de programação de 2014-2020, com base nos ensinamentos retirados do período de programação de 2007-2013 e nas conclusões do Tribunal, foi redigida e discutida com os Estados-Membros no segundo semestre de 2014 e será publicada em julho de 2015.

As autoridades de auditoria têm a responsabilidade de realizar auditorias aos sistemas de gestão e controlo. Estas fornecem à Comissão relatórios de auditoria dos sistemas e relatórios anuais de controlo sobre o funcionamento desses sistemas e, em particular, sobre a qualidade e a eficácia dos controles de primeiro nível realizados pelas autoridades de gestão. Neste contexto, a Comissão aceita a segunda parte da recomendação de que as autoridades de auditoria, através das suas auditorias de sistemas e de ensaios de controlo, devem repetir algumas destas verificações e partilhar as boas práticas e os ensinamentos retirados. A este respeito, a Comissão lançou em 2015 uma nova ferramenta para intercâmbios entre pares (peer-to-peer) entre autoridades de gestão, certificação e auditoria nos Estados-Membros («Taix Regio Peer 2 Peer»). Esta ferramenta visa ajudar os Estados-Membros a melhorar as suas capacidades administrativas na gestão do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e do Fundo de Coesão, incluindo na área dos controles de gestão.

Em consonância com a sua estratégia de auditoria, conforme atualizada em 2015, a Comissão continuará a centrar as suas auditorias nos controles de gestão, seguindo uma abordagem baseada no risco para os programas de 2007-2013, até ao encerramento.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 3:** os Estados-Membros utilizem melhor as possibilidades apresentadas no regulamento que estabelece disposições comuns e no regulamento do FSE para o período de programação de 2014-2020, no que se refere às opções de custos simplificadas para projetos que recebem mais de 50 000 euros de apoio público;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão toma nota desta recomendação, que é dirigida aos Estados-Membros.

A Comissão tem trabalhado ativamente desde a introdução das opções de custos simplificadas nos regulamentos, com vista a alargar progressivamente a sua utilização pelos Estados-Membros, e considera que estes esforços já obtiveram resultados positivos, sobretudo para o FSE. A Comissão continua a promover ativamente a utilização de opções de custos simplificadas pelos Estados-Membros no período de programação de 2014-2020 em que foram significativamente reforçadas, tanto no Regulamento Disposições Comuns como no regulamento específico do FSE, com base nos ensinamentos retirados e nas boas práticas identificadas no período de programação anterior, a fim de reduzir os encargos administrativos para os beneficiários, aumentar a orientação para os resultados e reduzir ainda mais o risco de erro. No que diz respeito ao FEDER e ao FC, a Comissão incentiva os Estados-Membros a continuar a explorar as possibilidades oferecidas pelo quadro jurídico de 2014-2020 relativamente às opções de custos simplificadas, a fim de expandir a utilização de tais opções, em especial para os objetivos temáticos 1 e 3.

Além disso, como parte dos seus esforços para promover a utilização de opções de custos simplificadas pelos Estados-Membros, a Comissão publicou recentemente orientações práticas abrangentes sobre as opções apresentadas no Regulamento Disposições Comuns e no regulamento específico do FSE, e efetuou uma segunda ronda de seminários de simplificação num número significativo de Estados-Membros prioritários, onde as possibilidades de simplificação não foram suficientemente aproveitadas no período de programação anterior. A Comissão lançou também inquéritos em junho de 2015, a fim de avaliar a adoção planeada das possibilidades de simplificação, incluindo as opções de custos simplificadas pelos Estados-Membros no atual período de programação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 4:** os Estados-Membros garantam o pagamento do financiamento no devido tempo e na íntegra, no âmbito do período de programação de 2007-2013, reembolsando os beneficiários num período de tempo razoável depois de estes terem apresentado um pedido de pagamento para reembolso. Em consonância com as regras aplicáveis ao período de programação de 2014-2020, consideramos que todos esses pagamentos devem ser efetuados no prazo de 90 dias após a apresentação de um pedido de pagamento correto por parte do beneficiário;
- **Recomendação 5:** a Comissão apresente ao Conselho e ao Parlamento Europeu uma proposta legislativa para alterar, por meio de um ato legislativo de igual valor jurídico, o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 visando a prorrogação do período de elegibilidade dos instrumentos financeiros em regime de gestão partilhada;
- **Recomendação 6:** a Comissão torne extensiva a todos os Estados-Membros a sua avaliação da fiabilidade das correções financeiras comunicadas pelas autoridades de certificação e o seu impacto no cálculo da «taxa de erro residual» pela Comissão;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão toma nota desta recomendação, que é dirigida aos Estados-Membros.

A Comissão concorda que os Estados-Membros devem cumprir o disposto no artigo 80.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006. Este artigo não fornece referências específicas. No contexto do período de programação de 2014-2020, o artigo 132.º do Regulamento Disposições Comuns n.º 1303/2013 sobre os fundos EEF determinou regras específicas para o reembolso do financiamento aos beneficiários pelas autoridades nacionais. Sob reserva da disponibilidade de financiamento, a autoridade de gestão deve assegurar que o beneficiário receba na íntegra o montante total da despesa pública elegível e, o mais tardar, num prazo de 90 dias a contar da data de apresentação do pedido de pagamento pelo beneficiário.

A Comissão não aceita esta recomendação.

A Comissão considera que as alterações introduzidas nas suas orientações de encerramento se encontravam no âmbito do artigo 78.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, com a redação que lhe foi dada, pelo que não necessitam de uma alteração do ato legislativo.

A Comissão aceita esta recomendação que está já a aplicar, de acordo com as recomendações anteriores de auditores externos e internos a esse respeito.

A Comissão alargou o âmbito da sua avaliação e realiza agora verificações de coerência e controlos documentais sobre as declarações de correções financeiras para todos os Estados-Membros e programas operacionais, cujos resultados são refletidos no cálculo do risco residual cumulativo. Além disso, a Comissão realiza anualmente uma avaliação dos riscos, a fim de decidir que missões de auditoria devem ser realizadas em que Estados-Membros, para obter uma garantia razoável de fiabilidade, neste caso, dos relatórios de correções financeiras. No âmbito desta avaliação de riscos, a Comissão toma igualmente em consideração a necessidade de realizar auditorias no local, em todos os Estados-Membros, com um impacto significativo sobre o cálculo do risco residual cumulativo, até ao final do período de programação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

— **Recomendação 7:** a Comissão reforce ainda mais o sistema de controlo relativo às autoridades de auditoria:

- solicitando que estas prestem informações específicas sobre as auditorias das operações (em especial, a cobertura) para verificar a exatidão e a fiabilidade das informações fornecidas nos relatórios anuais de controlo;
- garantindo que todas as autoridades de auditoria incluem, de forma adequada, na sua auditoria das operações controlos da conformidade com as regras aplicáveis aos auxílios estatais e à contratação pública;
- solicitando às autoridades de auditoria que certifiquem a exatidão dos dados relativos às correções financeiras comunicados pelas autoridades de certificação relativamente a cada PO, sempre que o considere necessário.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- A Comissão aceita a recomendação que está já a aplicar, ao solicitar e ao obter informações específicas adicionais das autoridades de auditoria, sempre que o considere necessário, nomeadamente em caso de dúvidas, e ao realizar um controlo documental ou no local dos relatórios anuais de controlo. A título de exemplo, a DG Política Regional e Urbana previu, na sua estratégia atualizada para 2007-2013, o lançamento de missões reforçadas de «relatório pré-anual de controlo», a fim de preparar a análise dos relatórios anuais de controlo, a apresentar em dezembro de 2015 pela última vez, e das declarações de encerramento e pareceres previstos para março de 2017. Além disso, a DG Política Regional e Urbana e a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão pretendem continuar a abranger um número significativo de relatórios anuais de controlo através de missões no local, com base na análise de riscos.
- A Comissão aceita esta recomendação e está já a aplicá-la no âmbito dos seus inquéritos de auditoria, no que respeita à análise do trabalho das autoridades de auditoria. A Comissão difundirá as conclusões do Tribunal para garantir, quando necessário, que são utilizadas listas de verificação reforçadas na parte restante do período de programação de 2007-2013 e no período seguinte.
- A Comissão aceita esta recomendação, que já foi aceite em 2014. Para o período de programação de 2014-2020, solicita-se às autoridades de auditoria que emitam todos os anos um parecer de auditoria com base numa taxa residual de erro nas contas certificadas. Para a revisão do cálculo desta taxa, as autoridades de auditoria devem verificar a exatidão das correções financeiras comunicadas pelas autoridades de certificação durante o período de cada programa operacional e tal como indicado nas contas certificadas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

PARTE 2: QUESTÕES RELACIONADAS COM O DESEMPENHO**AValiação DO DESEMPENHO DOS PROJETOS**

6.80. A execução do orçamento da UE respeitando o princípio da boa gestão financeira exige que a realização das despesas não tenha apenas em conta o cumprimento das regras, mas também a concretização dos objetivos pretendidos ⁽⁶¹⁾. Dos 331 projetos examinados do FEDER/FC e FSE, 186 estavam concluídos à data da visita de auditoria (ver ponto 6.22). Para além de verificar a regularidade dessas 186 operações, efetuámos um exercício-piloto com base nas informações prestadas pelos beneficiários, avaliando se, e em que medida:

- os objetivos dos projetos financiados ao abrigo do FEDER/FC e do FSE especificados no pedido de candidatura, na convenção de subvenção, no contrato e/ou na decisão de cofinanciamento estavam em consonância com os objetivos estabelecidos no PO;
- os projetos tinham alcançado esses objetivos. A nossa análise incidu nas realizações dos projetos e, quando possível, avaliámos igualmente em que medida os resultados foram alcançados ⁽⁶²⁾.

Além disso, avaliámos se os projetos foram executados em conformidade com os princípios de boa gestão financeira.

Três quartos dos projetos examinados alcançaram plena ou parcialmente os seus objetivos

6.81. Com base nas realizações dos projetos verificadas (e, quando possível, na avaliação dos resultados pretendidos), concluímos que 89 dos 186 projetos (48 %) alcançaram (ou excederam) todas as metas que tinham sido especificadas para medir o desempenho do projeto. Em relação a 56 projetos (30 %), verificámos que um ou vários indicadores especificados para o projeto não atingiram a meta pretendida. Em 17 casos (9 %), os prazos para concretizar as metas tinham sido alcançados para algumas, mas não todas as metas, no momento da auditoria.

6.81. A Comissão observa que 143 dos 186 projetos examinados alcançaram (total ou parcialmente) ou excederam os seus objetivos.

Os Estados-Membros monitorizam a execução ao longo do ciclo de vida dos projetos. É, contudo, apenas na fase de encerramento dos programas em 2017 que o desempenho dos projetos financiados pelos programas operacionais será finalmente avaliado e comunicado à Comissão.

A Comissão observa que, nos termos dos regulamentos para o período de programação de 2007-2013, os requisitos para medir o desempenho dos projetos financiados pela UE foram reforçados.

A avaliação do desempenho dos programas foi ainda mais reforçada para o período de 2014-2020: conforme previsto no quadro regulamentar [artigo 22.º, n.º 6 e n.º 7, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013], a Comissão poderá sancionar os Estados-Membros em caso de falha grave, como resultado da análise do desempenho [artigo 22.º, n.º 6, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013] e no encerramento (artigo 22.º, n.º 7).

⁽⁶¹⁾ Ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, ponto 10.10.

⁽⁶²⁾ Ver o capítulo 3, caixa 3.1, para uma explicação do conceito de realizações e de resultados.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

6.82. Em três casos (2 %), nenhum dos objetivos do projeto (estabelecidos no PO e/ou na convenção de subvenção) foram alcançados. Estes projetos não acrescentam valor porque os investimentos não são utilizados, ou não podem ser utilizados (ver caixa 6.7). Esta situação representa um desperdício dos fundos da UE, a menos que os problemas sejam resolvidos até ao encerramento do PO.

Caixa 6.7 — Exemplo de projetos sem valor acrescentado

Projeto foi concluído mas continua sem ser utilizado: um projeto do FC na Grécia consistia na construção de uma estação de tratamento de esgotos e de uma rede de esgotos para dois municípios. Os trabalhos de infraestrutura foram concluídos em 2013. No entanto, o projeto não pode ser utilizado até serem igualmente construídas as ligações das residências privadas e das instalações industriais à rede de esgotos. Desde o anúncio inicial do projeto (em 2006), o município dispôs de tempo suficiente para conceber e executar essas ligações à rede de esgotos. Porém, no final de 2014, a nossa auditoria permitiu constatar que essas ligações ainda não tinham sido efetuadas. O projeto relativo às ligações das residências privadas foi adjudicado em 2015.

6.83. Para 13 projetos (7 %), não se podia avaliar se os objetivos tinham sido alcançados, já que não foram fornecidos dados pertinentes.

6.84. Observámos ainda que oito projetos (4 %) tinham objetivos que não estavam em consonância com os especificados no PO e no eixo prioritário ao abrigo do qual o projeto era financiado (ver caixa 6.8). O resultado da avaliação do desempenho destes projetos foi «não pode ser determinado».

Caixa 6.8 — Exemplo de indicadores que não estão em consonância com o PO

Indicador não especificado para o projeto: em Itália, um projeto do FEDER consistia na aquisição de um equipamento para um hospital. Não foi definido nenhum indicador de desempenho relevante para o projeto. Além disso, não se encontrou nenhum indicador específico para a medida ao abrigo da qual o projeto foi aprovado. Em vez disso, a autoridade de gestão verifica alguns indicadores definidos ao nível nacional (como a superfície coberta por um projeto em metros quadrados, o total de dias de trabalho/homem alcançado e o número de projetos fisicamente concluídos), que contudo não permitem medir o desempenho do projeto examinado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

6.82. A Comissão verificará, juntamente com as autoridades dos programas em causa, se estes investimentos se tornam operacionais até ao encerramento, o que é uma condição de elegibilidade para a despesa correspondente nesse momento.

Caixa 6.8 — Exemplo de indicadores que não estão em consonância com o PO

Os regulamentos do período de 2007-2013 preveem a utilização de indicadores de resultados agregados ao nível das ações e não sistematicamente de indicadores de desempenho ao nível do projeto. Estes indicadores medem os progressos em relação à situação inicial e a eficácia das intervenções escolhidas para alcançar os objetivos específicos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Disposições de financiamento baseadas no desempenho são a exceção e não a regra

6.85. Apenas em muito poucos casos a concretização dos objetivos de desempenho tem impacto no nível de financiamento da UE. Num destes casos, constatámos porém que a falta de cumprimento das metas acordadas ainda não resultou em qualquer medida corretiva por parte da autoridade de gestão (ver caixa 6.9).

Caixa 6.9 — Exemplo de projetos com um sistema de financiamento baseado no desempenho

Despesas a retirar quando os indicadores de resultados não são cumpridos: a convenção de subvenção de um projeto do FEDER na Roménia, relativo à aquisição de equipamento para otimizar o fluxo de produção de uma instalação fabril, previa que o beneficiário devolvesse parte da subvenção recebida se, quando da conclusão do projeto, não fossem cumpridos os indicadores de resultados definidos na convenção de subvenção. Os indicadores de resultados do projeto definidos na convenção de subvenção não foram integralmente cumpridos quando da conclusão. Contudo, a autoridade de gestão ainda não ajustou o financiamento desse projeto.

Algumas regras de elegibilidade nacionais incluem disposições contrárias ao princípio da boa gestão financeira

6.86. Em outros casos, as regras de elegibilidade nacionais contêm disposições que permitem que os beneficiários declarem custos excessivos em comparação com os preços normais do mercado no Estado-Membro em questão (caixa 6.10).

Caixa 6.10 — Exemplo de regras de elegibilidade nacionais contrárias ao princípio da boa gestão financeira

Imputação de vencimentos diferentes ao projeto financiado pela UE: num projeto do FSE na Roménia, que financiava bolsas de jovens investigadores doutorados e os vencimentos da equipa que geria um programa de pós-doutoramento no domínio dos nanomateriais, os vencimentos por hora aplicados ao tempo dedicado ao projeto eram até três vezes superiores aos do mercado. Esta prática está em consonância com as regras de elegibilidade nacionais, que permitem limites diferentes para os vencimentos das pessoas que trabalham em projetos da UE e das pessoas que trabalham em projetos nacionais ou projetos financiados por recursos próprios. Na sequência de uma auditoria da Comissão e de uma das nossas auditorias anteriores, em 2012 ⁽⁶³⁾, foram reduzidos os vencimentos das pessoas que trabalham em projetos da UE, mas estes são ainda demasiado elevados. Um segundo ajustamento foi efetuado em julho de 2014.

Detetaram-se casos semelhantes em outros projetos do FSE em Itália e na Roménia.

Caixa 6.10 — Exemplo de regras de elegibilidade nacionais contrárias ao princípio da boa gestão financeira

A situação salarial dos projetos financiados pelo FSE na Roménia foi uma questão já identificada pela DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão numa auditoria realizada em 2012. Uma correção financeira forfetária de 25 % foi sistematicamente aplicada a este PO. Consequentemente, a autoridade de gestão em causa encomendou um estudo sobre a estrutura de custos e a massa salarial, que servirá de base para o estabelecimento de níveis salariais máximos a aplicar em projetos futuros.

A Comissão apresentou outras recomendações à autoridade de gestão quanto aos parâmetros a utilizar para determinar os limites salariais a aplicar nos projetos financiados pelo FSE, uma vez que os atuais ainda são considerados demasiado elevados.

⁽⁶³⁾ Ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, ponto 6.23 e caixa 6.4.

ANEXO 6.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA «COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL»

	2014	2013 ⁽¹⁾
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Política Regional e Urbana	161	168
Emprego e assuntos sociais	170	175
Total das operações na «Coesão económica, social e territorial»	331	343
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado: Política Regional e Urbana	6,1 %	7,0 %
Nível de erro estimado: Emprego e Assuntos Sociais	3,7 %	3,1 %
Nível de erro estimado: «Coesão económica, social e territorial»	5,7 %	5,9 %
Limite superior de erro	8,2 %	
Limite inferior de erro	3,1 %	

Os limites inferior e superior de erro no domínio da política regional e urbana são 3,0 % e 9,2 %, respetivamente.

Os limites inferior e superior de erro no domínio do emprego e assuntos sociais são 1,9 % e 5,6 %, respetivamente.

⁽¹⁾ Os valores relativos a 2013 foram calculados novamente para os fazer corresponder à estrutura do Relatório Anual relativo ao exercício de 2014 e, desta forma, permitir estabelecer uma comparação entre os dois exercícios. O **gráfico 1.3** do capítulo 1 apresenta a forma como os resultados relativos a 2013 foram reclassificados com base na estrutura do Relatório Anual relativo ao exercício de 2014. A taxa de erro estimada para 2013 foi calculada com base no método de quantificação dos erros na contratação pública no momento da auditoria. Os resultados da auditoria relativa a 2013 que foram novamente calculados para ter em conta o método atualizado de quantificação desses erros (ver ponto 1.13) são apresentados no **quadro 1.1** e no **gráfico 1.3**.

ANEXO 6.2

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA «COESÃO ECONÓMICA, SOCIAL E TERRITORIAL»

E = DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão; R = DG Política Regional e Urbana; X = Avaliação comum a ambas as DG

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2012	Recomendação 1 (recomendação 2 do capítulo 6 e recomendação 3 do capítulo 5 de 2011): colmate as insuficiências dos «controles de primeiro nível» efetuados pelas autoridades de gestão e pelos organismos intermediários do FEDER e do FC, facultando orientações específicas e, se necessário, medidas de formação.	E ⁽¹⁾	R ⁽¹⁾					
	Recomendação 2 (recomendação 1 de 2011): com base na experiência obtida durante o período de programação de 2007-2013, efetue uma avaliação da utilização das regras de elegibilidade nacionais, com vista a identificar possíveis domínios de maior simplificação e a eliminar regras desnecessariamente complexas (sobreregulação).		E ⁽²⁾	R ⁽³⁾				
	Capítulo 5, recomendação 3 : especifique regras claras e forneça orientações sólidas sobre o modo de avaliar a elegibilidade dos projetos e de calcular o cofinanciamento para projetos geradores de receitas do FEDER e do FC ao abrigo do período de programação de 2014-2020.		R ⁽⁴⁾					
	Capítulo 6, recomendação 3 : promova a utilização extensiva das opções de custos simplificadas com vista a reduzir o risco de erros nas declarações de despesas e a carga administrativa para os beneficiários. As taxas forfetárias das opções de custos simplificadas deverão ser sistematicamente aprovadas/validadas previamente pela Comissão para garantir que cumprem os requisitos regulamentares (cálculo justo, equitativo e verificável).		E					
	Recomendação 4 : procure melhorias nos trabalhos realizados pelas autoridades de auditoria e na qualidade e fiabilidade das informações prestadas nos relatórios de controlo anuais e nos pareceres de auditoria.		X ⁽⁵⁾					

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
	As recomendações formuladas no contexto do Relatório Anual relativo ao exercício de 2011 que são substancialmente semelhantes às formuladas em 2012 foram analisadas em conjunto.							
2011	Capítulo 6, recomendação 3 : incentive as autoridades nacionais a aplicar de forma rigorosa os mecanismos de correção antes da certificação das despesas à Comissão (2008). Sempre que sejam detetadas deficiências significativas no funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo, a Comissão deverá interromper ou suspender os pagamentos até serem tomadas medidas corretivas pelo Estado-Membro e efetuar correções financeiras se necessário.	X						
	Recomendação 4 : forneça novas orientações às autoridades de auditoria para o atual período de programação, em particular no que diz respeito à amostragem e ao âmbito dos controlos a efetuar nas auditorias de projetos e no controlo de qualidade, e incentive as autoridades de auditoria a realizar auditorias de sistemas específicas em relação aos «controlos de primeiro nível» efetuados pelas autoridades de gestão e organismos intermédios.		X ⁽⁵⁾					
	Capítulo 6, recomendação 5 : verifique rigorosamente a exatidão e exaustividade das informações divulgadas pelas autoridades de auditoria nos seus relatórios anuais de controlo e pareceres de auditoria. A verificação da Comissão deve ter plenamente em conta as informações disponíveis sobre auditorias de sistemas e auditorias das operações efetuadas pelas autoridades de auditoria.		E					
	Capítulo 6, recomendação 6 : incentive a utilização pelos Estados-Membros das opções de custos simplificadas permitidas pelos regulamentos com vista a reduzir a possibilidade de erro.	E						
	Capítulo 5, recomendação 1 : torne os sistemas de sanções mais eficazes através de um aumento do impacto das correções financeiras e da redução da possibilidade de substituir as despesas ineligíveis por outras despesas, como proposto pela Comissão no domínio da coesão para o próximo período de programação. Deverá presumir-se que qualquer irregularidade detetada na sequência da apresentação das contas anuais conduzirá a uma correção financeira líquida.	R						

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados					Resposta da Comissão	
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável		Provas insuficientes
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	Capítulo 5, recomendação 5 : no sentido de aumentar a eficiência do procedimento de encerramento de programas plurianuais no domínio da coesão:							
	— relembre aos Estados-Membros que assegurem a fiabilidade das declarações finais apresentadas em relação aos programas do período de 2007-2013;	R						
	— examine as insuficiências específicas assinaladas pelo Tribunal nas declarações de encerramento dos programas do período de 2000-2006;	R						
	— considere se esses problemas ocorreram igualmente em outros PO e aplique correções financeiras quando necessário;	R						
	— assegure que as auditorias de encerramento em curso incidam adequadamente nas questões assinaladas pelo Tribunal.	R						
Ver pontos 6.42 e 6.43 e recomendações 1 e 2 do capítulo 5 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2013. A situação não sofreu alterações em 2014. Não foi realizada uma avaliação sistemática das regras de elegibilidade nacionais com vista a uma simplificação. Não foram fornecidas orientações sobre o modo de avaliar a elegibilidade dos projetos. As orientações relativas às regras de elegibilidade das despesas estavam ainda em fase de redação e não tinham sido distribuídas aos Estados-Membros. O Guia da Análise Custo-Benefício dos Projetos de Investimento no âmbito da Política de Coesão para 2014-2020 foi publicado em dezembro de 2014. Ver caixa 6.6. Apesar das novas orientações às autoridades de auditoria publicadas no decurso de 2013, o Tribunal constatou ainda algumas insuficiências particulares nessas orientações, designadamente o tratamento dos instrumentos de engenharia financeira — ver ponto 6.66-6.67. Além disso, não foram disponibilizadas provas quanto à recomendação de as autoridades de auditoria realizarem auditorias de sistemas específicas em relação aos «controles de primeiro nível» efetuados pelas autoridades de gestão e organismos intermédios.								

CAPÍTULO 7

«Recursos naturais»

ÍNDICE

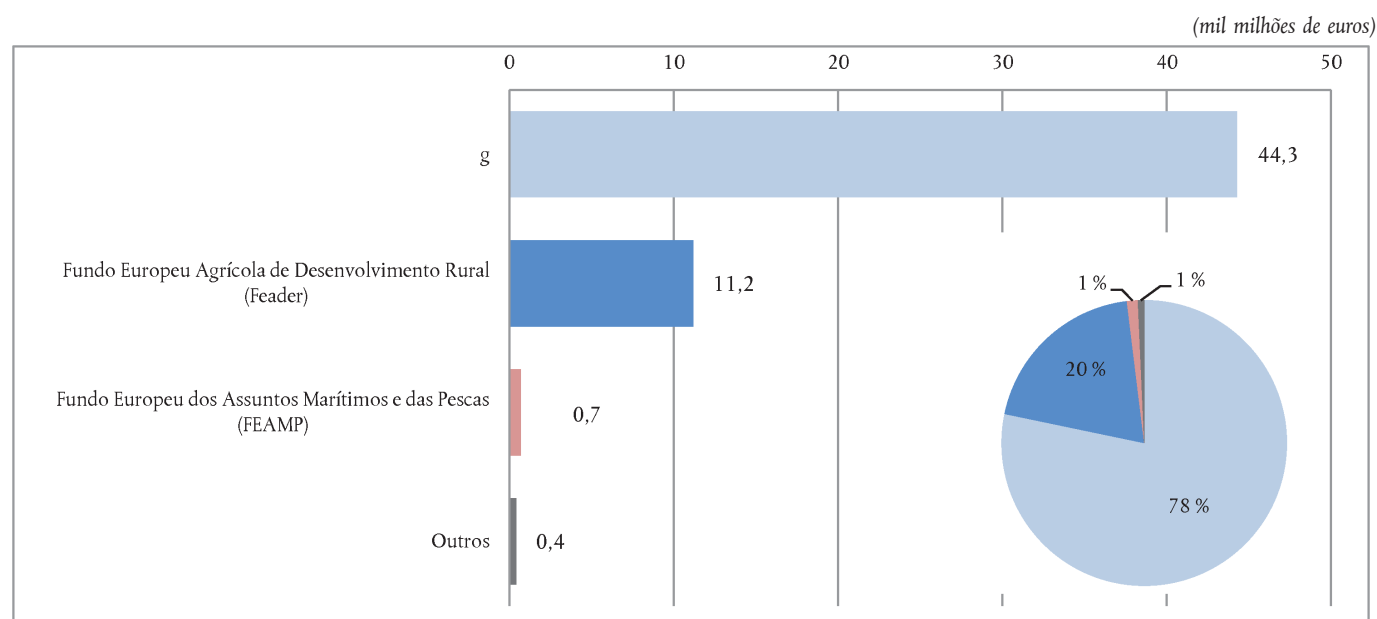
	Pontos
Introdução	7.1-7.14
Características específicas da rubrica do QFP	7.3-7.13
Âmbito e método da auditoria	7.14
Parte 1: Avaliação da regularidade pelo Tribunal	7.15-7.78
Regularidade das operações	7.15-7.34
Exame dos sistemas e relatórios anuais de atividades selecionados	7.35-7.73
Conclusão e recomendações	7.74-7.78
Parte 2: Questões relacionadas com o desempenho no desenvolvimento rural	7.79-7.89
Avaliação do desempenho dos projetos	7.79-7.88
Conclusão	7.89
 Anexo 7.1 — Resultados dos testes das operações no domínio dos «Recursos naturais»	
Anexo 7.2 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio dos «Recursos naturais»	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

7.1. Este capítulo apresenta as nossas constatações relativas às nossas apreciações específicas no domínio dos «Recursos naturais». O capítulo apresenta separadamente os resultados dos testes no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e de outras despesas («Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas») da rubrica do quadro financeiro plurianual (QFP). O **gráfico 7.1** dá as informações principais sobre a composição desta rubrica do QFP.

Gráfico 7.1 — Rubrica 2 do QFP: «Recursos naturais»



Total dos pagamentos do exercício	56,6
- adiantamentos ⁽¹⁾	0,5
+ apuramentos dos adiantamentos	1,4

Total da população auditada	57,5

⁽¹⁾ Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 7 do **anexo 1.1**).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2014.

7.2. Além das nossas constatações relativas à regularidade no caso das apreciações específicas, este capítulo apresenta, numa secção separada, os resultados de algumas questões relacionadas com o desempenho de uma amostra de projetos no domínio do desenvolvimento rural.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas da rubrica do QFP*Política Agrícola Comum*

7.3. A política agrícola comum (PAC) tem por objetivo ⁽¹⁾ incrementar a produtividade da agricultura, assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, estabilizar os mercados, garantir a segurança dos abastecimentos e assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.

7.4. A PAC é executada em regime de gestão partilhada entre a Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI) da Comissão e os Estados-Membros através de dois fundos ⁽²⁾: o FEAGA, que financia integralmente as medidas de mercado e as ajudas diretas da União Europeia (UE) ⁽³⁾, e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), que cofinancia os programas de desenvolvimento rural em conjunto com os Estados-Membros.

7.5. As principais medidas financiadas pelo FEAGA são:

- o «regime de pagamento único» — RPU (ajuda direta), que representou 30,8 mil milhões de euros em 2014. Este presta apoio dissociado ⁽⁴⁾ ao rendimento com base em «direitos». Cada direito é ativado com um hectare de terra elegível;
- o «regime de pagamento único por superfície» — RPUS (ajuda direta), que representou 7,4 mil milhões de euros em 2014. Este é um regime dissociado simplificado de apoio ao rendimento aplicado em dez Estados-Membros ⁽⁵⁾ que aderiram à UE em 2004 e 2007 e que prevê o pagamento de montantes uniformes por hectare elegível de terreno agrícola;
- outros regimes de ajuda direta, 3,5 mil milhões de euros em 2014, que preveem essencialmente pagamentos associados ⁽⁶⁾ a tipos específicos de produção agrícola;
- intervenções nos mercados agrícolas, 2,5 mil milhões de euros em 2014, abrangendo, em especial, o apoio específico aos setores vitivinícola e das frutas e produtos hortícolas, bem como medidas específicas a favor das regiões ultraperiféricas.

⁽¹⁾ Artigo 39.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁽²⁾ Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 209 de 11.8.2005, p. 1).

⁽³⁾ À exceção de determinadas medidas como ações de promoção e o programa de distribuição de fruta nas escolas, que são cofinanciadas.

⁽⁴⁾ Os pagamentos dissociados são concedidos para terrenos agrícolas elegíveis, independentemente de serem ou não utilizados para produção.

⁽⁵⁾ Bulgária, República Checa, Estónia, Chipre, Letónia, Lituânia, Hungria, Polónia, Roménia e Eslováquia.

⁽⁶⁾ Os pagamentos associados são calculados com base no número de animais (por exemplo, vacas em aleitamento, ovelhas e cabras) e/ou no número de hectares cultivados com uma cultura específica (por exemplo, algodão, arroz, beterraba açucareira).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.6. O Feader cofinancia as despesas de desenvolvimento rural desembolsadas através dos programas de desenvolvimento rural dos Estados-Membros. As despesas abrangem 46 medidas⁽⁷⁾ que incluem tanto medidas «superfície»⁽⁸⁾ como medidas não relacionadas com a superfície⁽⁹⁾. Em 2014, o desenvolvimento rural representou 11 186 milhões de euros de despesas.

7.7. No âmbito de todos os regimes de ajudas diretas do FEAGA e de todas as medidas «superfície» do Feader⁽¹⁰⁾, os beneficiários têm a obrigação de cumprir os requisitos em matéria de «condicionalidade», compostos por requisitos legais de gestão (RLG), relacionados com a proteção do ambiente, a saúde pública, a saúde animal e a fitossanidade e o bem-estar animal, e pela manutenção das terras agrícolas em boas condições agrícolas e ambientais (obrigações de BCAA). Se os agricultores não cumprirem estes requisitos, ser-lhes-á reduzida a ajuda⁽¹¹⁾ [ver igualmente a alínea b) do ponto 7.14].

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.7. A condicionalidade é um mecanismo de sanções pelo qual os agricultores são penalizados quando não respeitam uma série de regras que decorrem, em geral, de políticas diferentes da PAC e que se aplicam aos cidadãos da UE, independentemente da PAC. O cumprimento das obrigações de condicionalidade não constitui um critério de elegibilidade para qualquer pagamento da PAC e, por conseguinte, os controlos desses requisitos não dizem respeito à legalidade e regularidade de eventuais operações subjacentes. Estes princípios estão em vigor desde o início do regime de pagamento único em 2005. O facto de a condicionalidade não afetar a elegibilidade dos pagamentos foi explicitamente confirmado pelo Tribunal de Justiça Europeu (processo T-588/10) e foi clarificado pelo artigo 97.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 para o ano de declaração de 2015 e seguintes.

Assim, a Comissão reitera a sua opinião de que as reduções impostas pelo desrespeito dos requisitos de condicionalidade não devem ser tidas em conta no cálculo das taxas de erro da PAC.

⁽⁷⁾ A lista das medidas encontra-se no ponto 7-A do anexo II do Regulamento (CE) n.º 1974/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 368 de 23.12.2006, p. 15).

⁽⁸⁾ As medidas «superfície» são aquelas cujo pagamento está ligado ao número de hectares, como os pagamentos agroambientais e os pagamentos aos agricultores para compensação em zonas com desvantagens naturais.

⁽⁹⁾ As medidas não relacionadas com a superfície são normalmente medidas de investimento, como a modernização das explorações agrícolas e a criação de serviços básicos para a economia e a população rurais.

⁽¹⁰⁾ Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 (JO L 30 de 31.1.2009, p. 6).

⁽¹¹⁾ Segundo o disposto nos artigos 66.º e 67.º do Regulamento (CE) n.º 796/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, que estabelece regras de execução relativas à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo previstos no Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores (JO L 141 de 30.4.2004, p. 18), o nível de redução por RLG ou BCAA que não seja cumprido pode variar entre 1 % e 5 % em caso de negligência, podendo levar à rejeição total da ajuda em caso de incumprimento deliberado. Os montantes resultantes das reduções da ajuda são retidos do pagamento da ajuda e creditados no orçamento da UE como receitas agrícolas afetadas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.8. As despesas no âmbito dos dois fundos são canalizadas através de cerca de 80 organismos pagadores, responsáveis por verificar a elegibilidade dos pedidos de ajuda e por realizar os pagamentos aos beneficiários. As contas e os registos dos pagamentos dos organismos pagadores são examinados por organismos de auditoria independentes (organismos de certificação), que apresentam certificados e relatórios anuais à Comissão.

7.9. No que se refere aos pagamentos de ajudas diretas, os principais riscos em matéria de regularidade são que a ajuda seja paga para terras inelegíveis, a beneficiários inelegíveis ou a mais de um beneficiário para a mesma parcela de terreno, que os direitos sejam incorretamente calculados ou que os prémios «animais» sejam pagos para animais inexistentes. No que respeita às intervenções nos mercados agrícolas, os principais riscos em matéria de regularidade são que a ajuda seja concedida a candidatos inelegíveis ou para custos ou quantidades sobredeclarados ou inelegíveis.

7.10. Relativamente ao desenvolvimento rural, o principal risco em matéria de regularidade é que as despesas sejam inelegíveis devido ao incumprimento das regras e condições de elegibilidade muitas vezes complexas, em especial no caso das medidas de investimento.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.10. A Comissão subscreeve a opinião do Tribunal de que os domínios de despesas no âmbito do desenvolvimento rural são regidos por regras e condições de elegibilidade complexas. A Comissão considera que esta é uma consequência dos ambiciosos objetivos da política de desenvolvimento rural e explica por que motivo essa política é particularmente propensa a erros.

O quadro jurídico da PAC para o período de programação 2014-2020 inclui disposições no que respeita a simplificação e introdução de medidas preventivas (por exemplo, análise ex ante dos programas de desenvolvimento rural, suspensões e interrupção de pagamentos).

A Comissão está empenhada na simplificação das regras da PAC e insistirá na simplificação das regras nacionais pelos Estados-Membros, sem pôr em causa a boa gestão financeira.

Política ambiental e política comum das pescas

7.11. A política da União em matéria de ambiente visa contribuir para a proteção e a melhoria da qualidade ambiental, da vida dos seus cidadãos e da utilização racional dos recursos naturais, sendo as despesas executadas centralmente pela Direção-Geral do Ambiente (DG ENV) e pela Direção-Geral da Ação Climática (DG CLIMA) da Comissão. O programa para o ambiente (LIFE)⁽¹²⁾ é o mais importante. O programa LIFE cofinancia projetos nos Estados-Membros relacionados com a natureza e a biodiversidade, a política ambiental e a governação, bem como a informação e a comunicação (221 milhões de euros de despesas em 2014).

⁽¹²⁾ Regulamento (UE) n.º 1293/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que estabelece um Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 614/2007 (JO L 347 de 20.12.2013, p. 185).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.12. A política comum das pescas visa objetivos globais semelhantes aos da política agrícola comum (ver ponto 7.2). O Fundo Europeu das Pescas⁽¹³⁾ (FEP), que é gerido em gestão partilhada entre a Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas (DG MARE) da Comissão e os Estados-Membros, constitui o principal instrumento de execução da política comum das pescas (569 milhões de euros de despesas em 2014).

7.13. No que respeita aos domínios da política ambiental e das pescas, os principais riscos em matéria de regularidade são que a ajuda seja concedida para custos sobredeclarados ou inelegíveis.

Âmbito e método da auditoria

7.14. A **parte 2 do anexo 1.1** do capítulo 1 descreve a nossa abordagem e metodologia globais de auditoria. No que se refere à auditoria dos «Recursos naturais», são de salientar os seguintes aspetos específicos.

- a) para as duas apreciações específicas, a auditoria implicou o exame de uma amostra de 183 operações do FEAGA e de 176 operações do «Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas», respetivamente, tal como definido no ponto 7 do **anexo 1.1**. Cada amostra foi concebida para ser representativa do conjunto total das operações no âmbito de cada apreciação específica. Em 2014, a amostra do FEAGA era composta por operações de 17 Estados-Membros⁽¹⁴⁾. Para a segunda apreciação específica, a amostra era composta por 162 operações relativas ao desenvolvimento rural e 14 relativas ao ambiente, à ação climática e às pescas de 18 Estados-Membros⁽¹⁵⁾;

7.14.

⁽¹³⁾ Regulamento (CE) n.º 1198/2006 do Conselho, de 27 de julho de 2006, relativo ao Fundo Europeu das Pescas (JO L 223 de 15.8.2006, p. 1).

⁽¹⁴⁾ Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemanha (Baviera, Brandeburgo, Baixa Saxónia, Schleswig-Holstein e Renânia-Palatinado), Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha (Andaluzia, Aragão, Castela-Mancha, Catalunha, Estremadura e Ilhas Canárias), França, Itália (Lombardia e AGEA), Hungria, Países Baixos, Polónia, Portugal, Eslováquia, Finlândia e Reino Unido (Inglaterra e Gales).

⁽¹⁵⁾ Bulgária, República Checa, Alemanha (Meclemburgo-Pomerânia Ocidental, Renânia-Palatinado e Saxónia-Anhalt), Grécia, Espanha (Galiza e Castela-Mancha), França, Itália (Apúlia, Úmbria e Veneto), Letónia, Lituânia, Hungria, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Suécia e Reino Unido (Inglaterra e Gales). A amostra incluiu igualmente três operações em regime de gestão direta.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) no caso da condicionalidade, concentrámos os nossos testes em obrigações de BCAA⁽¹⁶⁾ e RLG⁽¹⁷⁾ selecionados, em relação aos quais foi possível obter provas e chegar a uma conclusão na data das visitas de auditoria⁽¹⁸⁾ (ver igualmente o ponto 1.15);
- c) para o FEAGA, a avaliação dos sistemas selecionados⁽¹⁹⁾ examinou o sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC) na Croácia, as medidas corretivas tomadas em resposta a insuficiências importantes dos sistemas que mencionámos em relatórios anuais anteriores relativas a seis Estados-Membros⁽²⁰⁾ e os trabalhos realizados no âmbito do procedimento de reforço da garantia⁽²¹⁾ na Grécia. Além disso, examinámos 14 auditorias de conformidade realizadas pela Comissão;
- d) no caso do desenvolvimento rural, examinámos 12 auditorias de conformidade realizadas pela Comissão, tendo repetido os controlos da Comissão e testado no local controlos-chave selecionados de cinco destas⁽²²⁾. Relativamente aos outros domínios de intervenção, examinámos os sistemas do Fundo Europeu das Pescas em Itália e na DG Ambiente;
- e) a fim de avaliar a base para as decisões de apuramento da Comissão, analisámos os trabalhos de auditoria da DG Agricultura e Desenvolvimento Rural (para o FEAGA e o Feader) relativos ao apuramento das contas;
- f) o exame dos relatórios anuais de atividades incluiu relatórios da DG Agricultura e Desenvolvimento Rural e da DG Ambiente.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) A Comissão congratula-se com a mudança de abordagem preconizada pelo Tribunal de Contas a partir de 2015 e sublinha a importância de analisar o nível estimado de erros, independentemente do elemento de condicionalidade.

Ver as respostas da Comissão aos pontos 7.7, 7.22 e 7.33.

⁽¹⁶⁾ Prevenção da invasão das terras por vegetação indesejável, conservação de socos, manutenção de áreas de olival e respeito das taxas mínimas de encabeçamento ou das obrigações em matéria de ceifa.

⁽¹⁷⁾ Os requisitos no caso dos RLG 4 (Diretiva «Nitratos») e 6-8 (relativos à identificação e registo dos animais).

⁽¹⁸⁾ As obrigações ligadas à condicionalidade são requisitos legais significativos que todos os beneficiários das ajudas diretas da UE devem cumprir. Constituem as condições de base, e em muitos casos as únicas, a respeitar para justificar o pagamento do montante integral das ajudas diretas. Por esse motivo, o Tribunal decidiu tratar as infrações à condicionalidade como erros.

⁽¹⁹⁾ A seleção dos Estados-Membros e dos sistemas para auditoria baseou-se nos riscos, pelo que os resultados não podem ser considerados representativos da UE no seu todo.

⁽²⁰⁾ Bulgária, Grécia, Espanha (Andaluzia, Castela-Mancha e Estremadura), Itália (Lombardia), Portugal e Roménia.

⁽²¹⁾ Ver ponto 7.44.

⁽²²⁾ Irlanda, Itália (Campânia), Portugal, Roménia e Suécia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

PARTE 1: AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE PELO TRIBUNAL**Regularidade das operações**

7.15. Os resultados dos testes das operações do domínio dos «Recursos naturais» no seu todo e de cada uma das duas apreciações específicas (FEAGA e «Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas») são resumidos no **anexo 7.1**. Das 359 operações auditadas, 177 (49 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 129 erros quantificados, estimamos que o nível de erro dos «Recursos naturais» no seu todo se situe em 3,6 % ⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾.

7.16. O **gráfico 7.2** mostra em que medida os diferentes tipos de erros contribuíram para a nossa estimativa do nível de erro global para 2014.

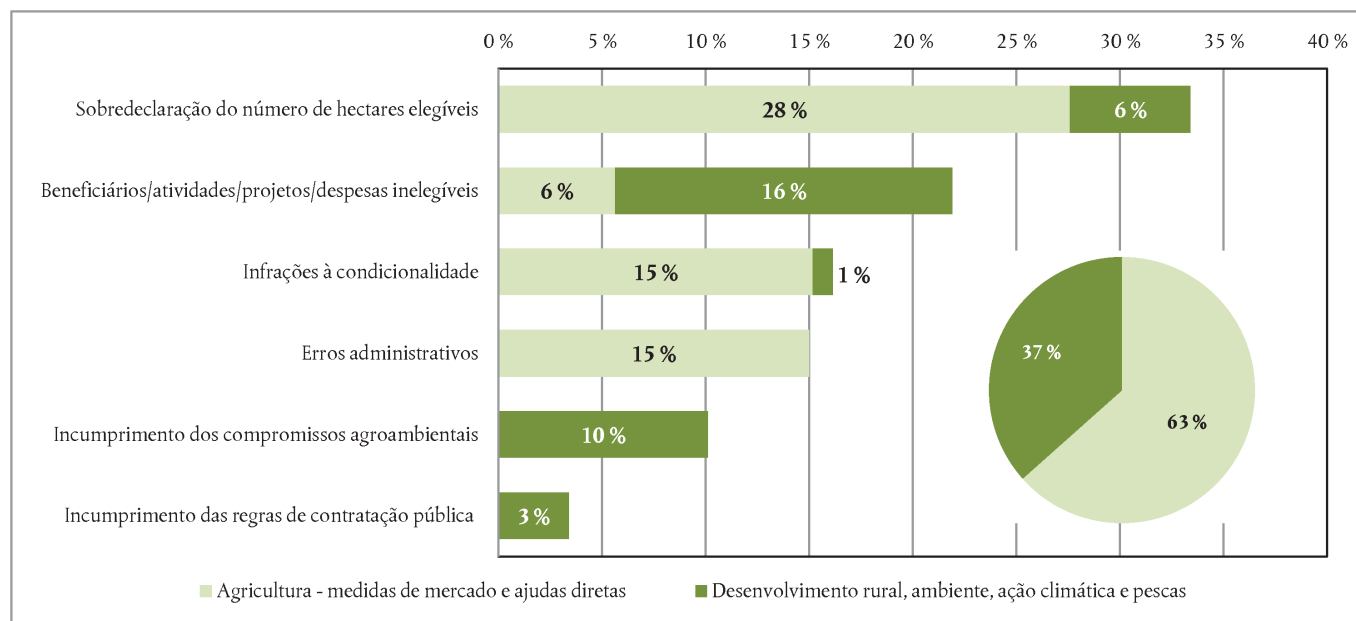
7.15. A Comissão regista o erro mais provável estimado pelo Tribunal, que é inferior ao do ano passado.

A Comissão considera que as correções financeiras líquidas resultantes de procedimentos de auditoria de conformidade plurianuais, bem como os montantes recuperados junto dos beneficiários reembolsados ao orçamento da UE, representam uma capacidade corretiva que deve ser tida em conta numa avaliação exaustiva do sistema global de controlo interno. A Comissão observa ainda que, tal como comunicado no relatório anual de atividades de 2014 da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, a sua capacidade corretiva ascendeu em 2014 a 863,5 milhões de euros (1,55 % das despesas totais da PAC — ver pontos 7.70 e 7.71 do relatório do Tribunal).

A Comissão considera que as infrações a obrigações de condicionalidade (0,6 pontos percentuais) não devem ser tidas em conta na estimativa do nível de erros (ver resposta da Comissão ao ponto 7.7). Sem a condicionalidade, a taxa de erro mais provável é de 3,0 %.

⁽²³⁾ Calculamos a nossa estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. Estimamos, com um grau de confiança de 95 %, que o nível de erro na população se situe entre 2,7 % e 4,6 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

⁽²⁴⁾ Os erros de condicionalidade tiveram um impacto de 0,6 pontos percentuais.

Gráfico 7.2 — Contribuição por tipo de erro para o nível de erro estimado: «Recursos naturais»

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.17. A natureza e o padrão dos erros variam significativamente entre as duas apreciações específicas. Sendo assim, cada uma é tratada separadamente nos pontos que se seguem.

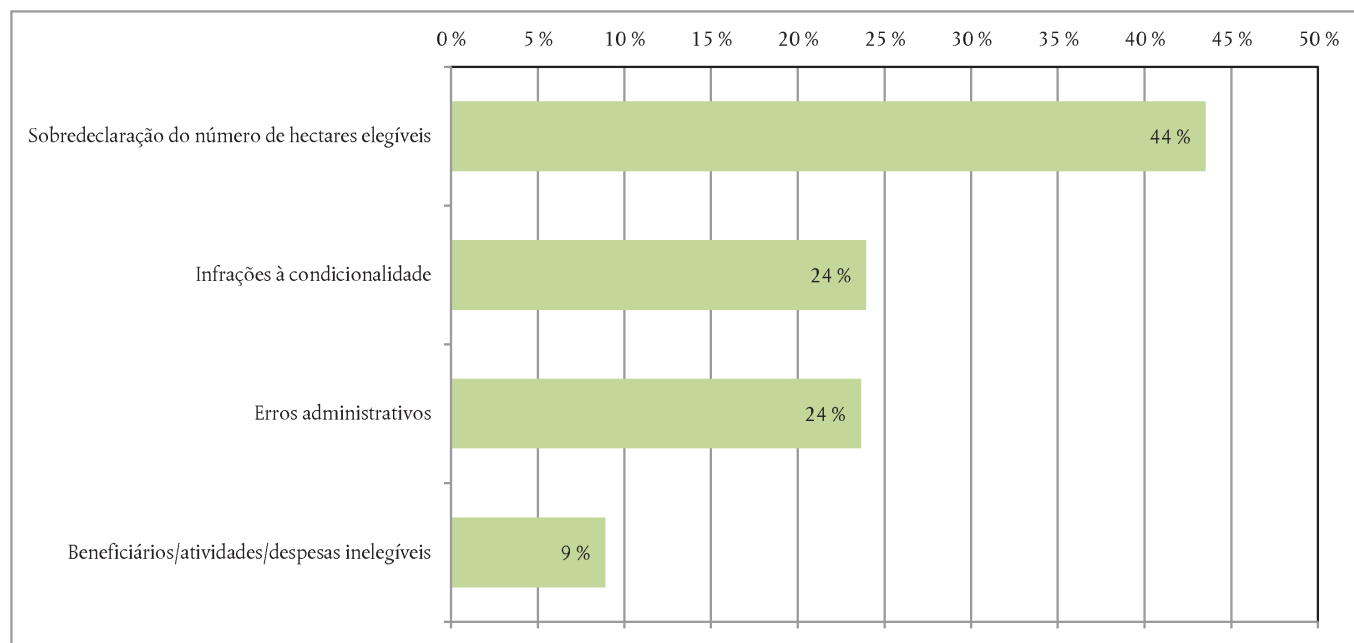
FEAGA — Medidas de mercado e ajudas diretas

7.18. No FEAGA, das 183 operações auditadas, 93 (51 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 88 erros quantificados, estimamos que o nível de erro se situe em 2,9 %.

7.19. O **gráfico 7.3** mostra em que medida os diferentes tipos de erros contribuíram para a nossa estimativa do nível de erro para o FEAGA para 2014.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.18. A Comissão regista o erro mais provável estimado pelo Tribunal, que é inferior ao do ano passado. Sem a condicionalidade, que representa 0,7 pontos percentuais, a taxa de erro mais provável do FEAGA é de 2,2 %.

Gráfico 7.3 — Contribuição por tipo de erro para o nível de erro estimado: FEAGA

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.20. Em 26 casos de erros quantificáveis de beneficiários finais, as autoridades nacionais dispunham de informações suficientes⁽²⁵⁾ para evitar ou detetar e corrigir os erros antes da declaração das despesas à Comissão. Se todas essas informações tivessem sido utilizadas para corrigir os erros, o nível de erro estimado para esta apreciação específica teria sido inferior em 0,6 pontos percentuais. Além disso, constatámos que, em 34 casos, o erro que detetámos foi cometido pelas autoridades nacionais. Estes erros contribuíram com 0,7 pontos percentuais para o nível de erro estimado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.20. A Comissão congratula-se com a apreciação do Tribunal sobre o papel dos Estados-Membros e considera que estes deviam ter feito mais para reduzir os erros. A Comissão continua a trabalhar em conjunto com os Estados-Membros no sentido de reduzir os erros.

⁽²⁵⁾ Com base em documentação comprovativa, incluindo controlos cruzados normalizados e controlos obrigatórios.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.21. Não se verificou qualquer concentração anormal de erros relativos à sobredeclaração de hectares elegíveis em Estados-Membros específicos. Em 2014, detetaram-se erros desse tipo em 12 dos 17 Estados-Membros visitados. Metade desses erros correspondia a menos de 2 %, pelo que teve apenas um impacto limitado no nível de erro estimado global. Como em anos anteriores, os maiores erros desta categoria dizem respeito a pagamentos relativos a terras inelegíveis declaradas como pastagens permanentes elegíveis (ver caixa 7.1). A caixa 7.1 apresenta ainda um exemplo de um erro resultante de sobredeclaração de terras aráveis elegíveis

Caixa 7.1 — Exemplos de pagamentos relativos a terras elegíveis sobredeclaradas
Pastagens permanentes

Na Grécia, dois dos 12 beneficiários examinados receberam ajuda do RPU relativa a parcelas de terreno declaradas como pastagens permanentes, mas que se detetou estarem densamente cobertas por arbustos, moitas, florestas e rochas. As parcelas deveriam ter sido excluídas total ou parcialmente da ajuda da UE. Estes erros ocorreram porque as superfícies elegíveis das parcelas em causa estavam sobredeclaradas na base de dados do Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (SIPA) grego (ver igualmente a caixa 7.8 e o ponto 7.43). As autoridades gregas reavaliaram a elegibilidade das parcelas e detetaram os pagamentos excessivos relativos a estes casos. Contudo, não deram início a procedimentos de recuperação relativos a qualquer dos casos. Em um dos dois casos, constatámos que a superfície elegível registada no SIPA após a reavaliação continuava sobredeclorada.

Registaram-se igualmente situações em que a ajuda «superfície» foi paga a parcelas parcialmente cobertas por vegetação inelegível na República Checa, Espanha, França, Polónia e Eslováquia.

Terras aráveis

Em Espanha (Castela-Mancha), foi paga uma ajuda do RPU para uma parcela declarada e registada no SIPA como terras aráveis. Na realidade, a parcela era uma pista de motocross.

Registaram-se igualmente situações de terras aráveis elegíveis sobredeclaradas na República Checa, Dinamarca, Alemanha (Renânia-Palatinado e Schleswig-Holstein), Espanha (Andaluzia e Aragão), França, Itália (Lombardia), Polónia, Eslováquia, Finlândia e Reino Unido (Inglaterra).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.21. A Comissão está ciente das insuficiências em matéria de prados permanentes. Estão em curso planos de ação em diferentes países e a sua eficácia é reconhecida pelo Tribunal na caixa 7.7.

Caixa 7.1 — Exemplos de pagamentos relativos a terras elegíveis sobredeclaradas

A Comissão tinha já identificado deficiências semelhantes na Grécia e em Espanha e garantido que estas eram resolvidas através de planos de ação, que conduziram a importantes melhorias.

Na Grécia, o plano de ação visou retirar do SIPA parcelas não elegíveis. As autoridades gregas aplicaram o plano, que resultou numa diminuição da superfície registada como prados permanentes no SIPA grego de 3,6 milhões de hectares em 2012 para 1,5 milhões em outubro de 2014 (ver caixa 7.8).

Para além da correção do SIPA, as autoridades gregas identificaram as quantias indevidas.

Foram já adotadas pela Comissão correções financeiras que cobrem os montantes não recuperados pelas autoridades gregas para os exercícios de 2010, 2011 e 2012. Prevê-se que o procedimento de conformidade para os exercícios de 2013 e 2014 esteja concluído até ao final de 2015.

Os Estados-Membros referidos foram auditados pela Comissão. Não foram identificadas quaisquer deficiências significativas em relação à Polónia e à República Checa. Sempre que necessário, as insuficiências detetadas no sistema de controlo da condicionalidade são acompanhadas através de procedimentos de apuramento da conformidade, que resultam em correções financeiras líquidas, assegurando que o risco para o orçamento da UE é coberto de forma adequada.

As autoridades nacionais detetaram esta situação em fevereiro de 2014, quando atualizaram o seu SIPA com as ortoimagens mais recentes (2012) disponíveis. Contudo, o pagamento foi efetuado em dezembro de 2013, antes dessa atualização. Foi lançado, em novembro de 2014, um procedimento de recuperação para os anos em causa.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.22. Com base no nosso exame de uma seleção de obrigações de condicionalidade (ver alínea b) do ponto 7.14), detetámos infrações em 46 dos 170 pagamentos sujeitos a estas obrigações. A frequência de erros na condicionalidade (27 %) é coerente com a frequência comunicada pelos Estados-Membros nas suas estatísticas de controlo. Os erros de condicionalidade tiveram um impacto no nível de erro estimado apresentado no ponto 7.18 de 0,7 pontos percentuais. A caixa 7.2 apresenta exemplos de erros de condicionalidade.

Caixa 7.2 — Exemplos de erros de condicionalidade

A legislação da UE em matéria de condicionalidade exige que os movimentos/nascimentos/mortes dos animais sejam notificados à base de dados «animais» nacional num prazo de sete dias. Essas regras são importantes para reduzir o risco de propagação das doenças, controlando os movimentos dos animais e aumentando a rastreabilidade. Com vista à diminuição da poluição da água, outra regra de condicionalidade define um limite máximo de 170 kg de nitratos de origem animal aplicados a um hectare de terras em zonas vulneráveis a nitratos.

Em Itália (Lombardia) um beneficiário comunicou 370 movimentos de animais ou nascimentos, dos quais 291 foram notificados tardiamente. O mesmo beneficiário excedeu em quase 200 % o limite de 170 kg de nitratos por hectare. Relativamente a outro beneficiário, detetámos que 237 das 627 notificações relativas a animais foram enviadas tardiamente e que o limite de nitratos foi excedido em 380 %.

Registaram-se igualmente incumprimentos dos prazos de notificação dos movimentos dos animais na Bélgica, Dinamarca, Alemanha (Baviera), Estónia, Espanha (ilhas Canárias), França, Hungria, Países Baixos, Polónia, Eslováquia e Reino Unido (Gales).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.22. Ver as respostas da Comissão aos pontos 7.7 e 7.14, alínea b).

Caixa 7.2 — Exemplos de erros de condicionalidade

A Comissão realizou auditorias de condicionalidade nos Estados-Membros e, em muitos casos, detetou insuficiências no controlo e no sancionamento das obrigações de comunicação e, em geral, no que se refere à identificação e registo de animais. Quando existe um incumprimento sistémico, a Comissão faz sempre o seu acompanhamento através de um procedimento de apuramento da conformidade. No que se refere aos problemas detetados na identificação e registo de animais, a Comissão subscrive a observação do Tribunal e presta especial atenção a estes requisitos durante as suas auditorias de condicionalidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.23. Em vários casos, detetámos igualmente erros no processamento administrativo dos pedidos de ajuda pelas autoridades nacionais. O erro mais frequente consistia em exceder o limite dos direitos do RPU em França. Embora tenhamos mencionado este erro sistemático nos nossos relatórios anuais relativos a 2011, 2012 e 2013 ⁽²⁶⁾, este continuava presente em 2014 ⁽²⁷⁾. Contudo, a Comissão adotou uma decisão de conformidade para excluir parte das despesas do financiamento da UE para os exercícios de 2011 e 2012.

7.24. Identificámos dois casos em que o beneficiário ou as despesas não eram elegíveis para ajuda da UE (ver caixa 7.3).

Caixa 7.3 — Exemplo de pagamento relativo a despesas inelegíveis

Em França, foi concedida uma ajuda da UE a título do programa de apoio ao setor vitivinícola a uma adega para modernização das suas instalações de armazenagem. Uma parte da ajuda reembolsou os custos de desmontagem e remoção do equipamento antigo, que não eram elegíveis para apoio da UE.

Registou-se um caso de ajudas pagas a um beneficiário inelegível na Polónia.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.23. No âmbito do procedimento de apuramento da conformidade, a Comissão examinou em pormenor o risco para o fundo. Foi já abrangido por correções financeiras líquidas para os anos de declaração de 2011 e 2012 e estão em curso procedimentos de apuramento da conformidade para os restantes anos de declaração em causa.

O plano de ação introduzido visa solucionar integralmente a situação para o ano de declaração de 2014 e está a ser acompanhado de perto pela Comissão.

⁽²⁶⁾ Exemplo 3.2 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, caixa 3.1 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2012 e caixa 3.5 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.

⁽²⁷⁾ As autoridades francesas deram início a medidas corretivas em 2013, com vista a corrigir o valor dos direitos ao pagamento a partir do exercício de 2015 (ano de declaração de 2014).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

«Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas»

7.25. No «Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas», das 176 operações auditadas, 84 (48 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 41 erros quantificados, estimamos que o nível de erro se situe em 6,2 %.

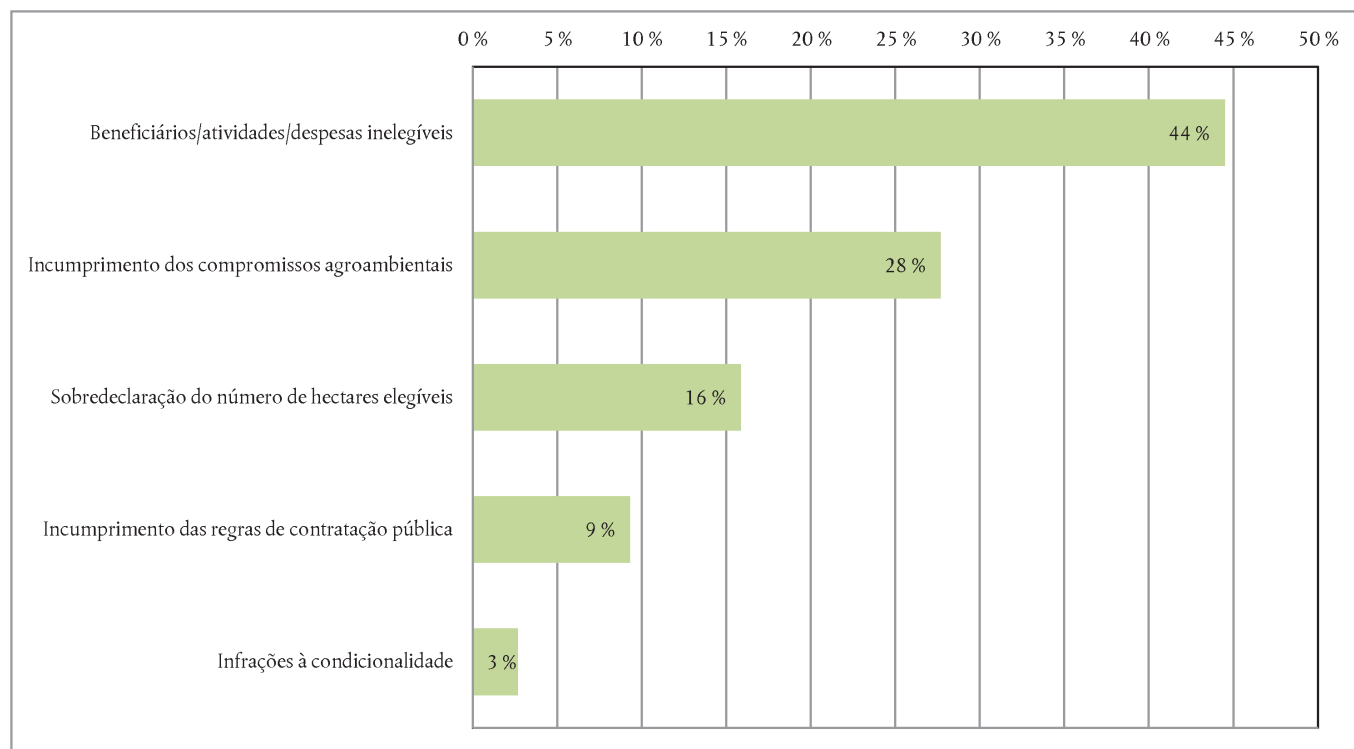
7.26. O **gráfico 7.4** mostra em que medida os diferentes tipos de erros contribuíram para a nossa estimativa do nível de erro relativo ao «Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas» para 2014.

7.25. A Comissão regista o erro mais provável estimado pelo Tribunal, que é inferior ao do ano passado.

Sem a condicionalidade, a taxa de erro mais provável para o «Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas» é de 6,0 %.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 7.18.

Gráfico 7.4 — Contribuição por tipo de erro para o nível de erro estimado: «Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas»



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.27. No desenvolvimento rural, em 162 operações, 71 eram relativas a medidas «superfície» e 91 a medidas não relacionadas com a superfície. Destas 162 operações, 79 (49 %) estavam afetadas por erros. Relativamente ao ambiente, ação climática e pescas, das 14 operações incluídas na amostra, cinco (36 %) estavam afetadas por erros, dos quais três eram quantificáveis.

7.28. Em 15 casos de erros quantificáveis de beneficiários finais, as autoridades nacionais dispunham de informações suficientes⁽²⁸⁾ para evitar ou detetar e corrigir os erros antes da declaração das despesas à Comissão. Se todas essas informações tivessem sido utilizadas para corrigir os erros, o nível de erro estimado para esta apreciação específica teria sido inferior em 3,3 pontos percentuais. Além disso, constatámos que, em três casos, o erro detetado foi cometido pelas autoridades nacionais. Estes erros contribuem com 0,6 pontos percentuais para o nível de erro estimado.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.27. A frequência de erros (quantificados e não quantificados) encontrada pelo Tribunal no que se refere ao desenvolvimento rural diminuiu de 57 % em 2013 para 49 % em 2014. A taxa de erro para o desenvolvimento rural também deve ser apreciada à luz dos ambiciosos objetivos da política de desenvolvimento rural.

A Comissão observa que dez das operações afetadas por erros apenas diziam respeito a infrações de condicionalidade. Por conseguinte, a Comissão considera que, uma vez que os requisitos de condicionalidade não afetam nem a elegibilidade dos agricultores para apoio da PAC (1.º e 2.º pilares) nem a regularidade dos pagamentos, a exclusão destes erros faz baixar o número de operações afetadas por erros para 69 (43 %).

O nível mais baixo de erros para medidas relacionadas com a superfície confirma que o SIGC continua a ser um sistema eficaz para evitar e corrigir erros.

7.28. A Comissão está ciente de que as autoridades nacionais poderiam potencialmente ter detetado muitos dos erros encontrados pelo Tribunal. As regras da PAC fornecem aos Estados-Membros todos os instrumentos necessários para atenuar a maior parte dos riscos de erros.

As deficiências nos sistemas de controlo identificadas pela Comissão desencadearam planos de ação pelos Estados-Membros para identificar as causas dos erros e tomar as medidas corretivas adequadas.

⁽²⁸⁾ Com base em documentação comprovativa, incluindo controlos cruzados e controlos obrigatórios.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.29. Detetaram-se erros na amostra de operações de todos os 18 Estados-Membros visitados. O nível e o tipo dos erros são muito semelhantes aos detetados em exercícios anteriores. Tal como em anos anteriores, a maior parte (54 %) do nível de erro estimado referido no ponto 7.25 diz respeito a medidas não relacionadas com a superfície. Neste âmbito, publicámos um relatório especial em fevereiro de 2015 em que analisávamos as causas dos erros nas despesas do desenvolvimento rural e a forma como estão a ser corrigidas ⁽²⁹⁾.

7.30. Os requisitos específicos para os projetos de investimento facilitam a orientação da ajuda para determinadas categorias de beneficiários, procurando assim melhorar a eficácia das despesas relativas ao desenvolvimento rural. Contudo, das 91 operações examinadas não relacionadas com a superfície, 14 (15 %) não cumpriam os requisitos de elegibilidade. Considerámos que, em três dos 14 casos, os beneficiários criaram artificialmente as condições para contornar os critérios de elegibilidade. São apresentados mais pormenores na caixa 7.4. No ambiente, ação climática e pescas, dois dos três erros quantificáveis deviam-se a despesas ilegíveis.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.29. No decorrer das auditorias que realizou num conjunto de Estados-Membros, a Comissão encontrou falhas similares às detetadas pelo Tribunal de Contas. Foram impostas correções financeiras líquidas substanciais aos Estados-Membros em causa, a fim de proteger o orçamento da UE. O procedimento de apuramento das contas está em curso. Por outro lado, nos casos em que foram formuladas reservas, os Estados-Membros em causa devem tomar medidas corretivas.

No relatório anual de atividades de 2014, o diretor-geral da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural emitiu reservas relativamente às despesas no âmbito do desenvolvimento rural para 16 Estados-Membros (28 organismos pagadores). As reservas foram emitidas nos casos em que se detetaram insuficiências no sistema de gestão e controlo e, quando necessário, foram acompanhadas de um pedido dirigido ao Estado-Membro em questão para corrigir as deficiências através de medidas corretivas.

A Comissão congratula-se com a análise realizada pelo Tribunal às causas dos erros no seu Relatório Especial n.º 23/2014, que confirmou amplamente a própria análise da Comissão, apresentada ao Parlamento Europeu e ao Conselho em junho de 2013 (SWD (2013)244), segundo a qual os objetivos ambiciosos da política e os sistemas de controlo insuficientes são fatores que contribuíram para o nível de erros.

A Comissão salienta que o elevado nível de erros nas medidas não relacionadas com a superfície não significa necessariamente fraude ou utilização abusiva dos fundos da UE. Muito frequentemente, os objetivos para cada ação foram efetivamente atingidos e o dinheiro dos contribuintes não foi perdido.

Para o período de programação 2014-2020, todos os programas de desenvolvimento rural tiveram de incluir uma avaliação ex ante da verificabilidade e controlabilidade das medidas, realizada conjuntamente pela autoridade de gestão e pelo organismo pagador.

7.30. As condições criadas artificialmente, tal como avaliado pelo Tribunal, representam apenas três das 91 operações examinadas relativamente a medidas não relacionadas com a superfície. As principais deficiências no que se refere a operações de investimento dizem respeito a questões de elegibilidade (de despesas ou do beneficiário).

A Comissão partilha a preocupação do Tribunal acerca de condições criadas artificialmente, mas gostaria de salientar que estas são difíceis de provar e que só podem ser determinadas cumprindo as condições rigorosas estabelecidas pelo Tribunal de Justiça Europeu.

Na sequência das auditorias que realizou, a Comissão aplicou correções financeiras líquidas relativamente a medidas não relacionadas com a superfície e continuará a fazê-lo conforme necessário. As razões mais comuns para as correções financeiras foram insuficiências nos controlos dos critérios de elegibilidade, razoabilidade dos custos ou aplicação dos critérios de seleção. Nos planos de ação para a redução da taxa de erro no âmbito do desenvolvimento rural é dada especial ênfase a medidas corretivas para requisitos de elegibilidade nas medidas não relacionadas com a superfície.

⁽²⁹⁾ Relatório Especial n.º 23/2014, «Erros nas despesas do desenvolvimento rural: quais são as causas e como estão a ser corrigidas?».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 7.4 — Erros de elegibilidade: Condições possivelmente criadas de forma artificial para obter ajuda contrariando os objetivos de uma medida de investimento

Detetámos três casos em que há indícios de as regras terem sido intencionalmente contornadas com o objetivo de obter ajuda contrariando os objetivos da medida em causa (em dois casos a modernização das explorações agrícolas e num caso a criação e o desenvolvimento de empresas). Enviámos estes casos ao Organismo Europeu de Luta Antifraude para análise e possível investigação. Por razões de confidencialidade, não é possível divulgar os pormenores específicos destes casos. No entanto, apresentam-se em seguida exemplos ilustrativos de casos habituais:

- empresas de renome, que não teriam direito ao financiamento se apresentassem uma candidatura diretamente em seu nome, criam novas entidades no âmbito em que o projeto foi concebido para preencher formalmente os critérios de elegibilidade e de seleção. As condições, que podem ter sido artificialmente cumpridas desta forma, estão relacionadas com o cumprimento dos critérios que definem uma microempresa (emprega menos de 10 pessoas e o volume de negócios anual ou o balanço total anual não excedem 2 milhões de euros) ou com o facto de a empresa ser propriedade e gerida por um jovem agricultor (pessoa com idade inferior a 40 anos que inicia atividade no setor agrícola);
- grupos de pessoas (pertencentes à mesma família ou ao mesmo grupo económico) criam várias entidades com o objetivo de obterem ajuda que ultrapasse o limite máximo permitido pelas condições da medida de investimento. Embora os beneficiários tenham declarado que essas entidades funcionam de forma independente, na prática esse não era o caso, pois estavam concebidas para funcionar em conjunto. Na verdade, pertenciam ao mesmo grupo económico, partilhando a sede, o pessoal, os clientes, os fornecedores e as fontes de financiamento.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 7.4 — Erros de elegibilidade — Condições possivelmente criadas de forma artificial para obter ajuda contrária aos objetivos de uma medida de investimento

Na avaliação do Tribunal, há três casos em que se suspeita de condições criadas artificialmente para contornar os critérios de elegibilidade. Com base no acórdão C-434/12 do Tribunal de Justiça Europeu, para se provar «condições artificialmente criadas» os elementos subjetivos e objetivos têm de ser demonstrados de forma independente. A este respeito, a Comissão gostaria de salientar que «condições artificialmente criadas» implicam a prova de um ato deliberado, envolvendo a utilização de fraude para obtenção de uma vantagem injusta ou ilegal.

A Comissão partilha a preocupação do Tribunal. A fim de se provar condições artificialmente criadas, é necessário cumprir as condições rigorosas estabelecidas pelo Tribunal de Justiça Europeu. É essencial preservar a segurança jurídica dos beneficiários que agem em conformidade com a legislação aplicável. Por conseguinte, os organismos pagadores só podem recusar o pagamento com base em elementos de prova claramente estabelecidos e não apenas em suspeitas. Desta forma, muitas vezes investem tempo e esforço a reunir elementos de prova conclusivos e posteriormente dão início a procedimentos de recuperação.

Especialmente num dos casos referidos pelo Tribunal, o próprio Estado-Membro identificou o risco de «condições artificialmente criadas» muito antes da auditoria do Tribunal e antes de efetuar qualquer pagamento ao beneficiário final, agindo com diligência ao aplicar todas as medidas processuais necessárias de acordo com a legislação nacional em caso de suspeita de condições artificialmente criadas, incluindo o contacto com as autoridades nacionais competentes de combate à fraude. Antes de transferir os fundos para o beneficiário final, o Estado-Membro concluiu que não possuía elementos de prova suficientes para recusar o pagamento. No entanto, continuou a acompanhar este caso e, com base em elementos de prova subsequentes, tomou medidas para recuperar os fundos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.31. A amostra examinada incluiu 36 operações de pagamentos agroambientais, que dizem respeito à utilização de métodos de produção agrícola compatíveis com a proteção do ambiente, da paisagem e dos recursos naturais. Verificámos que, em seis casos (17 %), os agricultores não tinham respeitado todas as condições de pagamento. A caixa 7.5 apresenta um exemplo deste tipo de erro.

Caixa 7.5 — Exemplo de incumprimento de compromissos agroambientais

Um beneficiário no Reino Unido (Gales) comprometeu-se, por motivos ambientais ⁽³⁰⁾, a impedir o pastoreio num prado antes de 15 de maio de cada ano, mantendo-o encerrado durante pelo menos as 10 semanas seguintes. Constatámos que nenhum dos compromissos foi respeitado.

Registaram-se casos semelhantes de incumprimento dos requisitos agroambientais na Alemanha (Renânia-Palatinado), Itália (Umbria) e no Reino Unido (Inglaterra).

7.32. Em 27 operações examinadas, foi exigido aos beneficiários que respeitassem as regras de contratação pública. Estas regras estão concebidas para garantir que os bens e serviços necessários são adquiridos nas condições mais favoráveis, garantindo simultaneamente a igualdade de acesso aos contratos públicos e o cumprimento dos princípios da transparência e da não-discriminação. Constatámos que em 13 casos (48 %) uma ou mais dessas regras tinham sido infringidas. A caixa 7.6 apresenta um exemplo deste tipo de erro.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.31. A Comissão auditou a aplicação de medidas agroambientais em todos os Estados-Membros no período de programação 2007-2013, foram aplicadas as correções financeiras e continuarão a ser no futuro, quando necessário. Não obstante as insuficiências que se mantêm, a qualidade global da execução melhorou ao longo do período.

Caixa 7.5 — Exemplo de incumprimento de compromissos agroambientais

A Comissão também já havia detetado insuficiências similares em alguns Estados-Membros durante as suas auditorias. Foram e continuarão a ser aplicadas correções financeiras líquidas para cobrir o risco para o orçamento da UE, se for caso disso.

7.32. A Comissão já encontrou falhas semelhantes em matéria de contratação pública. Em alguns dos Estados-Membros referidos pelo Tribunal na caixa 7.6 foram já aplicadas correções financeiras líquidas substanciais ou ainda se encontram em curso procedimentos de apuramento da conformidade e serão aplicadas correções financeiras líquidas, se for caso disso. A contratação pública constitui um dos elementos centrais dos planos de ação para o desenvolvimento rural.

A Comissão observa que apenas um erro comunicado pelo Tribunal foi quantificado.

Além disso, em 19 de dezembro de 2013, a Comissão adotou novas orientações sobre o cálculo das correções financeiras a aplicar às despesas financiadas no âmbito da gestão partilhada, em caso de incumprimento das regras em matéria de contratação pública. De acordo com as referidas orientações, a não observância das regras em matéria de contratação pública é avaliada com base no princípio da proporcionalidade.

Foi já apresentado aos Estados-Membros um documento de orientação sobre as irregularidades mais comuns na gestão dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

⁽³⁰⁾ Este tipo de práticas agrícolas tem vários benefícios ambientais, como o incentivo ao restabelecimento das espécies vegetais em declínio num habitat de fauna diversa, proporcionando alimentação e abrigo para a fauna.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 7.6 — Exemplo de infração às regras de contratação pública

Um organismo público na Polónia, responsável pela gestão da água, recebeu apoio para a renovação de duas estações de bombagem. As obras de construção foram adjudicadas a uma empresa privada através de um procedimento de contratação pública. O beneficiário infringiu gravemente a legislação aplicável à contratação pública ao restringir a igualdade de acesso e a concorrência leal dos potenciais proponentes. A proposta vencedora — a única apresentada — não cumpria os critérios de seleção. Além disso, foi preparada em conjunto com a mesma empresa que tinha elaborado as especificações técnicas e o mapa de medições para o concurso. Por estes motivos, a empresa selecionada deveria ter sido excluída do concurso.

Registaram-se igualmente casos de incumprimento das regras de contratação pública na Bulgária, Alemanha (Saxónia-Anhalt), Grécia, Espanha (Castela-Mancha), França, Itália (Apúlia), Países Baixos e Roménia. Porém, estes erros não foram quantificados.

7.33. Com base no nosso exame de uma seleção de obrigações de condicionalidade [ver alínea b) do ponto 7.14], detetámos infrações em 17 (27 %) dos 64 pagamentos sujeitos a estas obrigações. Os erros de condicionalidade tiveram um impacto no nível de erro estimado apresentado no ponto 7.25 de 0,2 pontos percentuais.

7.34. As autoridades nacionais devem controlar a razoabilidade dos custos. Constatámos que, em 20 projetos de investimento, esse controlo não foi realizado como exigido. Porém, estes erros não podem, em geral, ser quantificados, uma vez que não é possível determinar o montante de despesas inelegíveis. Na secção «Questões relacionadas com o desempenho no desenvolvimento rural» encontram-se mais informações sobre a razoabilidade dos custos (ver ponto 7.88).

7.33. Ver as respostas da Comissão aos pontos 7.7 e 7.14, alínea b).

7.34. A Comissão considera que os controlos administrativos da razoabilidade dos custos são indispensáveis para assegurar a eficácia do sistema de controlo. A Comissão também encontrou, durante as suas auditorias de conformidade, insuficiências na avaliação da razoabilidade dos custos e impôs correções financeiras a este respeito para proteger os interesses financeiros da UE.

A Comissão gostaria de observar que, para o próximo período de programação 2014-2020, recorrer-se-á mais amplamente aos custos simplificados para o reembolso dos pagamentos (financiamento a taxa fixa, tabelas normalizadas de custos unitários e montantes únicos). Estas medidas deverão contribuir para uma utilização mais eficiente e correta dos fundos.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 7.88.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exame dos sistemas e relatórios anuais de atividades selecionados

Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações do FEAGA

Sistema integrado de gestão e de controlo

7.35. O SIGC é o principal sistema de gestão e de controlo em funcionamento para garantir a regularidade dos pagamentos de ajuda direta⁽³¹⁾. Abrange mais de 90 % das despesas do FEAGA e contribui significativamente para evitar e reduzir os níveis de erro dos regimes de ajudas a que se aplica, como o confirmam tanto as auditorias da Comissão⁽³²⁾ como as nossas auditorias.

7.36. O sistema é composto por bases de dados de explorações agrícolas e de pedidos de ajuda, um Sistema de Identificação das Parcelas Agrícolas (SIPA), bases de dados de animais e uma base de dados dos direitos ao pagamento nos Estados-Membros que aplicam o RPU. Os organismos pagadores realizam controlos cruzados administrativos entre essas bases de dados, com o objetivo de garantir que os pagamentos são efetuados pelo montante correto ao beneficiário elegível e relativamente a terrenos ou animais elegíveis. A maioria dos requerentes (95 %) recebe os pagamentos após a realização satisfatória desses controlos administrativos. Os restantes 5 % são sujeitos a controlos adicionais realizados no local.

7.37. Examinámos o SIGC na Croácia, tendo observado apenas pequenas deficiências no tratamento administrativo dos pedidos e na qualidade das inspeções no local realizadas pelas autoridades nacionais. Estas deficiências não afetam a fiabilidade do sistema.

7.38. Além disso, realizámos uma análise documental de uma amostra de 14 auditorias de conformidade da Comissão relativas às despesas do FEAGA. A Comissão comunicou insuficiências significativas em 10 dos 14 sistemas dos Estados-Membros em causa. Considerámos satisfatória a qualidade dos trabalhos da Comissão (ver ponto 7.62).

7.35. A Comissão congratula-se com a apreciação do Tribunal de que o SIGC contribui de forma significativa para a prevenção e redução do nível de erro. A Comissão considera que a qualidade e a cobertura do SIGC são essenciais para garantir a regularidade dos pagamentos de ajuda direta.

Além disso, a Comissão observa que o SIGC abrange igualmente 40,2 % das despesas do FEADER, nomeadamente medidas agroambientais e zonas desfavorecidas.

7.37. A Comissão subscreve a opinião do Tribunal.

7.38. A Comissão acolhe favoravelmente as considerações do Tribunal.

⁽³¹⁾ Quanto às medidas «superfície» do desenvolvimento rural, a verificação de determinados elementos essenciais, como a área elegível, é igualmente efetuada através do SIGC.

⁽³²⁾ Para as ajudas diretas, quase totalmente geridas no âmbito do SIGC, o Relatório Anual de Atividades de 2014 da DG AGRI mencionava um nível de erro ajustado de 2,54 % (anexo 10, parte 3.2) e para as medidas de mercado, geridas por outros sistemas, uma taxa de erro ajustada de 3,87 % (anexo 10, parte 3.1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Medidas corretivas tomadas relativamente às insuficiências do SIGC mencionadas em relatórios anuais anteriores

7.39. Durante o período de 2007-2013, efetuámos auditorias de sistemas do SIGC em 35 organismos pagadores, tendo comunicado as principais insuficiências observadas nos respetivos relatórios anuais. Para o presente relatório, visitámos oito organismos pagadores em seis Estados-Membros com vista a avaliar se deram resposta às insuficiências relativas ao SIPA de uma forma eficaz e oportuna e se a Comissão aplicou correções financeiras⁽³³⁾ que refletissem as perdas de fundos da UE em todos os exercícios afetados por essas insuficiências. A existência de informações corretas sobre a elegibilidade das terras na base de dados do SIPA constitui um requisito prévio para garantir a fiabilidade dos controlos administrativos cruzados e o pagamento correto das ajudas.

7.40. A nossa avaliação revelou que todos os organismos pagadores examinados, sob rigorosas orientações e ativa supervisão da Comissão, tomaram medidas corretivas que, globalmente, deram origem a uma melhoria da situação. Contudo, as medidas corretivas nem sempre foram tomadas prontamente e, em vários casos, continuam a existir insuficiências, embora em menor grau. Em todos os casos examinados, a Comissão impôs correções financeiras ou lançou procedimentos de apuramento da conformidade.

7.41. Constatámos que as insuficiências no SIPA tinham sido corrigidas em todos os Estados-Membros auditados. Em três deles, os resultados globais eram satisfatórios (ver caixa 7.7). Não obstante, continuam a existir algumas insuficiências importantes nos restantes três Estados-Membros (ver caixa 7.8).

7.40. Ver igualmente as respostas infra da Comissão relativamente às caixas 7.7 e 7.8.

Em alguns casos, a extensão da medida corretiva exigiu um plano de ação prolongado ou o aditamento de novos elementos aos atuais planos de ação. No entanto, todos os planos de ação, concluídos ou ainda em curso, introduziram melhorias significativas na qualidade do SIPA e a Comissão continuará vigilante para que essas melhorias continuem e/ou sejam mantidas. Até que as medidas corretivas tenham sido plenamente aplicadas, as correções financeiras cobrirão o risco para o fundo.

7.41. Ver igualmente as respostas infra da Comissão relativamente às caixas 7.7 e 7.8.

Em todos os casos, os procedimentos de apuramento da conformidade estão em curso e, quando subsistirem insuficiências, darão origem a correções financeiras líquidas.

Podem encontrar-se mais informações sobre os planos de ação no anexo 10, parte 3.2, do relatório anual de atividades de 2014 da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural.

⁽³³⁾ Montantes recuperados dos Estados-Membros em causa no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade, ver o artigo 52.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 e (CE) n.º 485/2008 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 7.7 — Estados-Membros cujas medidas corretivas relativas às insuficiências do SIPA foram satisfatórias

Bulgária: em relatórios anuais anteriores ⁽³⁴⁾, comunicámos que as superfícies elegíveis registadas no SIPA búlgaro não eram fiáveis e que os resultados dos controlos no local eram de qualidade insatisfatória. Foi criado um plano de ação para corrigir estas insuficiências, tendo começado a ser aplicado em 2009 e terminado em 2011. A nossa análise constatou que tinham sido tomadas medidas corretivas eficazes. O SIPA melhorou e é atualizado com regularidade. A qualidade das inspeções no local também melhorou.

Portugal: no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2007 ⁽³⁵⁾, comunicámos insuficiências graves no SIPA português. Em 2011, Portugal deu início a uma significativa revisão do SIPA que terminou em 2013. No entanto, as auditorias da Comissão revelaram que a qualidade dos trabalhos era negativamente afetada pelo facto de se basearem em ortoimagens de 2010 e 2011. Uma análise posterior, baseada em ortoimagens mais recentes, teve início em 2013, para resolver as insuficiências remanescentes. A nossa auditoria mostrou que os dados de elegibilidade baseados na análise das ortoimagens mais recentes são, em geral, de qualidade adequada.

Roménia: em relatórios anuais anteriores ⁽³⁶⁾, comunicámos insuficiências graves na Roménia relativamente à atualização do SIPA. A Roménia adotou um plano de ação em 2009 que concluiu em 2011. Constatámos que se registaram progressos na melhoria da qualidade do SIPA.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 7.7 — Estados-Membros cujas medidas corretivas relativas às insuficiências do SIPA foram satisfatórias

As auditorias da Comissão confirmam que, na Bulgária, em Portugal e na Roménia, as medidas corretivas aplicadas melhoraram o sistema.

⁽³⁴⁾ Ver o anexo 5.2 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008 e o exemplo 3.4 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010.

⁽³⁵⁾ Ver o anexo 5.1.2 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2007.

⁽³⁶⁾ Ver o anexo 5.2 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008 e o exemplo 3.3 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 7.8 — Estados-Membros em que persistem insuficiências do SIPA

Grécia: em relatórios anuais anteriores⁽³⁷⁾, comunicámos insuficiências no SIPA grego, especialmente no que diz respeito à elegibilidade das parcelas de pastagens permanentes. Uma primeira grande revisão do SIPA só foi finalizada em 2013, com uma especial incidência nas terras de pastagens. Foi realizada uma segunda revisão em 2014, a pedido da Comissão. Em consequência destas revisões, as superfícies de pastagens permanentes elegíveis registadas no SIPA grego foram reduzidas de 3,6 milhões de hectares em 2012 para 1,5 milhões de hectares no ano de declaração de 2014.

Constatámos que, globalmente e após a mais recente revisão, as novas superfícies elegíveis refletem melhor a situação real. No entanto, são necessárias mais medidas corretivas significativas, em especial para as parcelas de terras de pastagens. Em duas das 15 parcelas de pastagens permanentes selecionadas de forma aleatória que examinámos, as superfícies elegíveis registadas no SIPA continuavam a indicar um valor em excesso do revestimento com ervas na parcela depois das duas revisões (a caixa 7.1 apresenta outro caso)⁽³⁸⁾. Além disso, constatámos que o Ministério da Agricultura grego decidiu não recuperar dos beneficiários quaisquer pagamentos em excesso que tenham ocorrido no passado em resultado de terras de pastagens elegíveis incorretas registadas no SIPA.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 7.8 — Estados-Membros em que persistem insuficiências do SIPA

Ver igualmente a resposta da Comissão relativamente à caixa 7.1.

As auditorias de acompanhamento efetuadas pela Comissão em relação à execução dos planos de ação identificaram deficiências semelhantes. A Comissão considera que, embora tenha sido realizado um trabalho corretivo considerável, persistem algumas deficiências no que diz respeito à elegibilidade de pastagens permanentes na Grécia e em Espanha. No entanto, a Comissão gostaria de salientar que as medidas corretivas aplicadas em 2014 e 2015 se revelaram satisfatórias para ambos os países, resultando na exclusão de superfícies inelegíveis de ambos os SIPA: na Grécia, a superfície registada como pastagens permanentes diminuiu de 3,6 milhões de hectares para 1,5 milhões, enquanto em Espanha as parcelas elegíveis diminuíram de 18,4 milhões de hectares para 15,6 milhões.

Eventuais deficiências encontradas que subsistam são acompanhadas através de procedimentos de apuramento da conformidade, que garantem que o risco para o orçamento da UE está adequadamente coberto por correções financeiras líquidas.

As informações sobre a execução dos planos de ação solicitadas pela Comissão estão disponíveis no relatório anual de atividades de 2014 da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural.

⁽³⁷⁾ Ver o anexo 3.2 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2009, o exemplo 3.2 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010 e a caixa 3.1 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.

⁽³⁸⁾ Uma auditoria da Comissão realizada em novembro de 2014 concluiu que a atualização do SIPA não está finalizada para as pastagens permanentes, já que, em muitos casos, superfícies inelegíveis como terras cobertas por arbustos, moitas ou rochas continuam registadas no SIPA como elegíveis. Por conseguinte, a DG AGRI emitiu uma reserva relativa à Grécia no seu Relatório Anual de Atividades de 2014, porque o Estado-Membro não tinha conseguido dar uma resposta adequada à questão das superfícies de pastagens permanentes no âmbito do seu plano de ação (ver igualmente o ponto 7.43).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Espanha (Andaluzia, Castela-Mancha e Estremadura): em relatórios anuais anteriores ⁽³⁹⁾, comunicámos insuficiências significativas no SIPA de Espanha [Andaluzia ⁽⁴⁰⁾, Castela-Mancha e Estremadura]. Parcelas de referência declaradas e a beneficiarem de pagamentos como pastagens permanentes estavam, na verdade, plena ou parcialmente cobertas por rochas, floresta densa ou arbustos. As autoridades espanholas executaram um plano de ação com o objetivo de melhorar o SIPA ao nível nacional, que foi considerado finalizado em 2013. Contudo, a Comissão constatou que a avaliação da elegibilidade das terras de pastagens não era fiável e solicitou às autoridades espanholas que examinassem e melhorassem ainda mais a elegibilidade das pastagens, aplicando critérios muito mais rigorosos a partir de 2015.

Constatámos ainda que, relativamente ao ano de declaração de 2013, os resultados das medidas corretivas não eram satisfatórios. Contudo, verificámos que tiveram início novas medidas corretivas em 2014 e 2015 destinadas a melhorar a situação.

Itália: no nosso Relatório Anual relativo ao exercício de 2011 ⁽⁴¹⁾, comunicámos insuficiências no SIPA de Itália (Lombardia) relativas a parcelas de pastagens em zonas montanhosas. Constatámos que as insuficiências relativas às superfícies elegíveis de terras de pastagens permanentes registadas no SIPA ainda não tinham sido devidamente corrigidas, em especial no que toca às pequenas parcelas. Em 12 das 18 parcelas de pastagens permanentes selecionadas que tinham sido sujeitas a um exame das autoridades italianas, verificámos que a superfície elegível registada no SIPA continuava sobredeclarada.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A execução do plano de ação para melhorar a informação no SIPA continuou em 2014 e 2015, com um acompanhamento de perto por parte da Comissão (auditorias em julho e novembro de 2014).

Dado que a Comissão considerou que a situação não é plenamente satisfatória, foi decidida a redução dos pagamentos à Grécia para o exercício financeiro de 2015 (ano de declaração de 2014).

As autoridades gregas identificaram o montante pago indevidamente devido a pagamentos excessivos anteriores. Estes montantes estão a ser recuperados através do procedimento de apuramento da conformidade.

A Comissão considera que as medidas tomadas pelas autoridades espanholas foram parcialmente satisfatórias. Estão em curso outras medidas corretivas, tal como referido pelo Tribunal, para 2014 e 2015.

A Comissão continuará a monitorizar a situação e quaisquer insuficiências que se mantenham serão acompanhadas através de procedimentos de apuramento da conformidade, a fim de assegurar que o risco para o orçamento da UE está adequadamente coberto.

⁽³⁹⁾ Ver o anexo 3.2 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010 e o primeiro caso no exemplo 3.1 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2011.

⁽⁴⁰⁾ O primeiro caso mencionado na caixa 3.1 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2011 diz respeito à Andaluzia.

⁽⁴¹⁾ Ver o anexo 3.2 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Seguimento dado pela Comissão às nossas constatações

7.42. A Comissão incluiu, nas suas próprias auditorias, um seguimento das insuficiências que tínhamos detetado e impôs correções financeiras ou deu início a procedimentos de apuramento da conformidade⁽⁴²⁾ em todos os Estados-Membros. O **quadro 7.1** apresenta informações pormenorizadas:

7.42. Para Espanha e Itália, os exercícios financeiros indicados ainda não estão abrangidos pelas correções financeiras, pois o procedimento de apuramento da conformidade ainda se encontra em curso.

Quadro 7.1 — Correções financeiras impostas pela Comissão relativas a insuficiências dos sistemas no SIPA

Estado-Membro	Insuficiências do sistema comunicadas pelo Tribunal no exercício	Último exercício afetado pelas insuficiências do sistema	Exercícios abrangidos pelas correções financeiras	Montante total das correções financeiras (milhões de euros)	Exercícios não abrangidos pelas correções financeiras (situação no final de 2014)	Procedimentos de apuramento da conformidade em curso mas ainda não finalizados
Bulgária	2008	2012	2008-2012	65,8	—	
Grécia	2009	2014	2007-2012	608,6	2013, 2014	Sim
Espanha (Andaluzia)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	Sim
Espanha (Castela-Mancha)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	Sim
Espanha (Estremadura)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	Sim
Itália (Lombardia)	2011	2014	2009-2011	0,1	2012, 2013, 2014	Sim, exceto em 2012
Portugal	2007	2013	2007-2012	186,4	2013	Sim
Roménia	2008	2014	2008-2012	80,8	2013, 2014	Sim

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

⁽⁴²⁾ Abrangendo todas as insuficiências relativas ao SIGC, incluindo as que comunicámos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.43. Para além de impor correções financeiras relativas aos exercícios anteriores afetados por insuficiências significativas, no âmbito da nova legislação da PAC⁽⁴³⁾ a Comissão dispõe de poderes reforçados para reduzir ou suspender os pagamentos aos Estados-Membros nos casos em que existam deficiências significativas e persistentes nos sistemas nacionais. Este dispositivo reforçado é aplicável a partir do exercício de 2014. Desde maio de 2015, a Comissão utilizou esta possibilidade numa ocasião, reduzindo os pagamentos do FEAGA à Grécia a partir do exercício de 2015.

Avaliação do exercício de reforço da garantia

7.44. Em 2010, a Comissão introduziu o «procedimento de reforço da garantia» para os Estados-Membros, aplicável numa base voluntária. No âmbito deste procedimento, um organismo de auditoria independente (organismo de certificação) designado pelo Estado-Membro formula um parecer não só sobre o correto funcionamento dos sistemas internos mas também, com base numa análise pormenorizada de uma amostra estatística representativa de operações, sobre a legalidade e a regularidade das despesas declaradas à UE. A amostra é retirada de forma aleatória dos pedidos controlados no local pelo organismo pagador. A partir do exercício de 2015, os organismos de certificação terão de formular um parecer sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes às despesas declaradas para pagamento pelo orçamento da UE.

7.45. No âmbito do procedimento voluntário, se a Comissão considerar que um Estado-Membro aplica corretamente estes procedimentos e se a taxa de erro residual determinada pelo Estado-Membro for inferior a 2 % em dois anos consecutivos, o Estado-Membro em causa pode reduzir a taxa de controlos no local de 5 % para 1 %⁽⁴⁴⁾.

7.46. No período de 2011-2013, auditámos o procedimento de reforço da garantia em cinco⁽⁴⁵⁾ dos seis Estados-Membros ou regiões que tinham decidido aplicar o procedimento numa base voluntária. Em 2014 concluímos o nosso exame desse procedimento no restante Estado-Membro (Grécia).

7.47. A Grécia aplicou o procedimento de reforço da garantia nos exercícios de 2013 e 2014. Examinámos os trabalhos realizados no exercício de 2014 relativamente aos quais o organismo de certificação emitiu um parecer favorável e comunicou um nível de erro de 0,2 % para os regimes de ajudas do FEAGA-SIGC.

7.44. A Comissão gostaria de esclarecer que, na sequência da introdução do Regulamento (UE) n.º 1306/2013, já não se aplica o reforço da garantia, descrito nos pontos 7.44 e 7.50.

A fim de apoiar e orientar as novas tarefas a realizar pelos organismos de certificação a partir do exercício financeiro de 2015, a Comissão elaborou orientações pormenorizadas sobre como realizar uma amostragem e comunicar os resultados da sua nova verificação dos controlos de primeiro nível, inicialmente efetuados pelos organismos pagadores. Se realizada corretamente, os resultados da nova verificação constituirão a base para um parecer estatisticamente válido quanto à legalidade e regularidade das operações subjacentes.

As orientações pormenorizadas foram amplamente explicadas aos organismos pagadores e aos organismos de certificação, e a sua aplicação está a ser acompanhada de perto pela Comissão.

⁽⁴³⁾ N.º 2 do artigo 41.º do Regulamento (UE) n.º 1306/2013.

⁽⁴⁴⁾ Uma condição suplementar para a redução da taxa de controlos é que o Estado-Membro em questão tenha considerado o seu SIPA fiável.

⁽⁴⁵⁾ Bulgária, Roménia (ver o ponto 3.38 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2011), Luxemburgo, Reino Unido (Irlanda do Norte) (ver o ponto 4.36 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2012) e Itália (ver os pontos 3.30-3.35 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.48. O organismo de certificação não respeitou plenamente as orientações da Comissão relativas à amostragem, ao âmbito da auditoria e à data de realização dos controlos. Em especial, na sua quantificação dos erros, ignorou sistematicamente quaisquer pagamentos excessivos decorrentes de superfícies elegíveis incorretas de pastagens permanentes registadas no SIPA. Além disso, o organismo de certificação ignorou os pagamentos excessivos resultantes do facto de o organismo pagador permitir que os beneficiários substituíssem as parcelas inelegíveis dos seus pedidos por parcelas elegíveis, após o fim do prazo previsto. Esta situação contrasta com o método aplicado pelo organismo de certificação relativamente ao exercício de 2013, em que esses pagamentos excessivos estavam incluídos na quantificação do nível de erro global. Esta alteração de método constitui a principal razão para o nível de erro de 10,2 % comunicado pelo organismo de certificação para 2013 ter sido reduzido para 0,2 % em 2014.

7.49. Tendo em conta estas insuficiências, o nível de erro comunicado pelo organismo de certificação grego para o exercício de 2014 está, assim, significativamente subestimado.

7.50. Globalmente, para os seis Estados-Membros que optaram pela aplicação voluntária do procedimento, constatámos que, à exceção do Luxemburgo, as insuficiências na respetiva aplicação tornam os níveis de erro comunicados pouco fiáveis.

Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações no desenvolvimento rural

7.51. Compete às autoridades dos Estados-Membros estabelecer e aplicar:

- a) procedimentos administrativos e de controlo apropriados que garantam a correção das declarações apresentadas pelo requerente e o cumprimento dos requisitos de elegibilidade;
- b) controlos no local que devem cobrir, consoante os regimes de ajuda, pelo menos 5 % de todos os beneficiários ou das despesas pertinentes⁽⁴⁶⁾.

7.52. Baseámos parcialmente o nosso exame dos sistemas neste domínio nas auditorias realizadas pela Comissão (DG AGRI) (ver igualmente o ponto 7.62). Realizámos uma análise documental de uma amostra de 12 auditorias de conformidade da Comissão relativas ao desenvolvimento rural, tendo visitado cinco organismos pagadores em causa⁽⁴⁷⁾. A Comissão comunicou insuficiências significativas em nove do 12 sistemas dos Estados-Membros em causa. Verificámos que a qualidade dos trabalhos da Comissão era satisfatória.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.48. A Comissão está ciente de que alguns organismos de certificação, incluindo na Grécia, não respeitaram as orientações relativas à amostragem. É por este motivo que a Comissão não aceitou as taxas de erro comunicadas, tendo utilizado as constatações das suas próprias auditorias para calcular a taxa de erro para efeitos do relatório anual de atividades de 2014 da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural.

Ver igualmente a resposta da Comissão ao ponto 7.44.

7.49. No seu relatório anual de atividades de 2014, a Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural utilizou as constatações das suas próprias auditorias para calcular uma taxa de erro ajustada de 4,5 %.

7.50. Ver a resposta da Comissão ao ponto 7.44.

7.51. Foram aplicados os mesmos princípios ao FEAGA desde 2007. A partir de 2014, aplica-se um regulamento horizontal comum [Regulamento (UE) n.º 1306/2013] tanto ao FEAGA como ao FEADER.

⁽⁴⁶⁾ Artigos 12.º e 25.º do Regulamento (UE) n.º 65/2011 da Comissão, de 27 de janeiro de 2011, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho relativas aos procedimentos de controlo e à condicionalidade no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento rural (JO L 25 de 28.1.2011, p. 8).

⁽⁴⁷⁾ Irlanda, Itália (Campânia), Portugal, Roménia e Suécia.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.53. Nos cinco organismos pagadores visitados no local, constatámos que as insuficiências dos sistemas eram muito semelhantes às detetadas e comunicadas em anos anteriores⁽⁴⁸⁾. Detetámos deficiências nos controlos administrativos relativos às condições de elegibilidade, em especial as que dizem respeito às condições ambientais e à dimensão máxima das empresas. Tal como em anos anteriores, detetámos igualmente insuficiências persistentes no controlo dos procedimentos de contratação pública. As insuficiências dos sistemas constituem uma importante causa dos erros detetados durante os testes das operações (ver ponto 7.27).

7.54. No que se refere à contratação pública, examinámos uma amostra de 32 projetos sujeitos a contratação pública nos cinco Estados-Membros visitados, dos quais 15 (47 %) estavam afetados por erros. Em especial, o exame dos procedimentos de seleção da proposta economicamente mais vantajosa revelou deficiências significativas. Examinámos igualmente uma amostra de oito casos em que os Estados-Membros não tinham aplicado procedimentos de contratação pública. Em dois desses casos, era exigido um procedimento de contratação pública, pelo que as despesas declaradas à UE eram inelegíveis.

Planos de ação

7.55. Num esforço para reduzir o nível de erro das despesas do desenvolvimento rural, em 2012 a Comissão incentivou ativamente todos os Estados-Membros a elaborarem planos de ação para identificar as causas dos erros e aplicarem medidas corretivas direcionadas para atenuar o risco de ocorrência de erros. Examinámos se, no caso dos erros detetados com frequência, a causa profunda do erro estava abrangida pelo plano de ação do Estado-Membro em causa.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.53. Respostas comuns aos pontos 7.53 e 7.54:

A Comissão está ciente das insuficiências existentes no sistema de controlo dos Estados-Membros para o FEADER e salienta que os Estados-Membros são os principais responsáveis pela execução da política e dos sistemas de controlo. No relatório anual de atividades de 2014 da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, 35 % dos organismos pagadores foram objeto de uma reserva para as despesas do FEADER, com um pedido para tomarem as medidas corretivas necessárias (para além de planos de ação anteriores ainda em fase de execução). Tal como referido no ponto 7.52, parte da avaliação do Tribunal aos sistemas dos Estados-Membros baseia-se nas constatações das auditorias de conformidade realizadas pelos serviços da Comissão.

A Comissão concorda com as conclusões do Tribunal, apresentadas no Relatório Especial n.º 23/2014, de que o âmbito dos controlos administrativos deve ser alargado pelos Estados-Membros.

A Comissão está ciente das falhas relacionadas com a elegibilidade, incluindo o processo de contratação e a dimensão máxima das empresas. Estas questões são o alvo principal das auditorias realizadas nos Estados-Membros relativamente às medidas de investimento. Além disso, estes problemas foram e ainda estão a ser abordados nos planos de ação criados em conjunto com os Estados-Membros no intuito de reduzir as taxas de erro.

⁽⁴⁸⁾ Ver o ponto 4.20 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, os pontos 4.21-4.25 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2012 e os pontos 4.22-4.32 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2011.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.56. Durante os testes das operações⁽⁴⁹⁾, observámos 24 dos erros quantificáveis mais significativos detetados em 14 Estados-Membros. Destes, era possível relacionar nove erros (37,5 %) com uma medida específica do plano de ação de um Estado-Membro, não sendo possível fazê-lo nos restantes 15 (62,5 %). Uma análise semelhante das insuficiências detetadas no âmbito das nossas auditorias aos sistemas dos Estados-Membros corroborou estas percentagens. A maioria dos tipos de erros e das insuficiências dos sistemas não foram, portanto, abrangidas pelos planos de ação que examinámos (ver caixa 7.9).

Caixa 7.9 — Exemplos ilustrativos de que os planos de ação dos Estados-Membros ainda não são totalmente eficazes

O plano de ação irlandês contém 20 medidas, nenhuma das quais tinha sido aplicada à data da auditoria. Além disso, todas dizem respeito a medidas «superfície», apesar de as medidas de investimento apresentarem mais riscos. Detetámos seis insuficiências dos sistemas, cinco das quais deram origem a despesas inelegíveis. Todas as constatações dizem respeito a medidas de investimento e, por conseguinte, não tinham sido corrigidas pelo plano de ação.

O plano de ação romeno para corrigir as causas profundas dos erros no desenvolvimento rural mostra que as autoridades romenas aplicaram medidas direcionadas para corrigir o risco de criação artificial de condições para as medidas «modernização das explorações agrícolas» e «criação e desenvolvimento de empresas».

Constatámos que as medidas tomadas pelas autoridades romenas podem corrigir este problema nos novos projetos aprovados, mas que os pagamentos realizados a projetos aprovados no passado continuarão a estar afetados por irregularidades significativas. Detetámos indicadores claros de condições criadas artificialmente para obter ajuda contrariando os objetivos da medida em sete dos 20 projetos selecionados de forma aleatória relativos às duas medidas referidas anteriormente. Os casos mais frequentes implicavam a divisão do investimento em dois ou mais subprojetos realizados em simultâneo, com o objetivo de contornar critérios específicos de elegibilidade e de seleção e de obter ajudas superiores aos limites máximos permitidos. A Comissão mencionou insuficiências semelhantes e deu início a um procedimento de apuramento da conformidade.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.56. Um acompanhamento de perto pela Comissão demonstra que, para determinados Estados-Membros, algumas falhas detetadas durante as suas auditorias e as auditorias do Tribunal não foram resolvidas de modo suficiente. A Comissão solicitou aos Estados-Membros em causa que reforçassem os seus planos de ação em conformidade.

Caixa 7.9 — Exemplos ilustrativos de que os planos de ação dos Estados-Membros ainda não são uma ferramenta totalmente eficaz

As ações são incluídas assim que forem detetadas e identificadas falhas pelas autoridades nacionais, pela Comissão ou pelo Tribunal de Contas Europeu. A Comissão acompanha de perto o plano de ação e assegura que os novos resultados são abordados nos planos de ação.

As auditorias realizadas pela Comissão em 2013 e 2014 à Irlanda revelaram insuficiências nos controlos administrativos e no local. O Estado-Membro colocou em prática um plano de ação e, embora ainda não esteja plenamente executado, têm sido comunicados progressos à Comissão. As autoridades irlandesas foram incentivadas a prosseguir a execução do plano de ação, a fim de corrigirem as insuficiências detetadas no contexto da recente auditoria, e a apresentar atualizações periódicas sobre a execução.

No caso da Irlanda, uma vez que a Comissão não reembolsou quaisquer despesas do FEADER em 2014, no relatório anual de atividades de 2014 da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural não foi considerada necessária uma reserva no que se refere ao desenvolvimento rural.

Quanto ao plano de ação romeno, foram aplicadas muitas medidas corretivas pela Roménia, o que melhorou a situação mas ainda não produziu o efeito necessário para resolver todas as insuficiências no sistema de gestão e controlo encontradas pelas auditorias da Comissão e do Tribunal. A Comissão está ciente de que se mantêm insuficiências na gestão das medidas de investimento, incluindo na avaliação de condições criadas artificialmente. A fim de melhorar a situação, as autoridades romenas foram convidadas a reforçar a execução do seu plano de ação, incluindo o controlo dos projetos antes do pagamento, a fim de excluir os afetados por condições criadas artificialmente.

⁽⁴⁹⁾ Erros superiores a 5 %, excluindo os erros de condicionalidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Sistemas dos Estados-Membros relativos à regularidade das operações no Fundo Europeu das Pescas (FEP)

7.57. Nos Estados-Membros, as autoridades de auditoria verificam o funcionamento eficaz dos sistemas de gestão e controlo geridos pelas autoridades de gestão e de certificação do FEP. Avaliámos a eficácia dessas verificações realizadas pela autoridade de auditoria em Itália. Além disso, repetimos auditorias selecionadas realizadas pela autoridade de auditoria às operações financiadas pelo FEP.

7.58. Embora tenhamos observado que a metodologia das auditorias das operações e dos sistemas era eficaz, detetámos insuficiências na gestão e na documentação das tarefas de auditoria e na verificação das condições de elegibilidade. A autoridade de auditoria não efetuou as suas atividades de auditoria como previsto. Não existiam procedimentos formais de revisão do controlo de qualidade, a documentação da auditoria era deficiente e a metodologia de amostragem não estava em conformidade com as orientações da Comissão. Embora, durante as suas auditorias anteriores, a Comissão tivesse detetado estas insuficiências, a autoridade de auditoria ainda não as tinha corrigido totalmente à data da nossa auditoria. Além disso, em alguns casos, a autoridade de auditoria não realizou os controlos no local exigidos nem efetuou controlos adequados às condições de elegibilidade dos navios que receberam financiamento pela cessação definitiva das suas atividades.

*Sistemas e Relatório Anual de Atividades da DG AGRI***Procedimento de apuramento das contas da Comissão**

7.59. A gestão da maior parte das despesas no setor da agricultura é partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão. Os organismos pagadores dos Estados-Membros desembolsam a ajuda aos agricultores e outros beneficiários e a Comissão reembolsa esses custos aos Estados-Membros mensalmente (para o FEAGA) ou trimestralmente (para o Feader). Para poder assumir a sua responsabilidade final pela execução do orçamento, a Comissão aplica dois procedimentos distintos:

- a) um *procedimento de apuramento financeiro anual* que abrange as contas anuais e os sistemas internos de cada organismo pagador acreditado. A decisão de apuramento das contas daí resultante baseia-se em auditorias efetuadas por organismos de certificação independentes nos Estados-Membros, que são apresentadas à Comissão;
- b) um *procedimento de apuramento de conformidade plurianual*, que pode dar origem a correções financeiras para o Estado-Membro em questão, caso as despesas não tenham sido efetuadas em conformidade com as normas da UE. As decisões de conformidade daí resultantes baseiam-se em auditorias realizadas pela Comissão.

7.58. A maior parte destas questões tinham sido identificadas pela Comissão durante as suas auditorias e estão sujeitas a um acompanhamento contínuo.

No que diz respeito a cessação definitiva, a Comissão solicitará à autoridade de auditoria que realize os controlos adequados para confirmar que foram respeitados os requisitos nacionais de elegibilidade.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.60. Verificámos o procedimento de apuramento financeiro de 2014. Tal como nos anos anteriores, verificámos que a Comissão tinha gerido esta tarefa de forma satisfatória.

7.61. As auditorias de conformidade da Comissão avaliam se os sistemas dos Estados-Membros asseguram a regularidade dos pagamentos de ajudas aos beneficiários. As insuficiências detetadas nos sistemas dão origem a correções financeiras que são frequentemente baseadas numa taxa fixa e abrangem despesas relativas a vários exercícios orçamentais. As correções fixas, geralmente de 2 % ou 5 %, são aplicadas independentemente do número de insuficiências dos sistemas detetadas e raramente dão origem a recuperações junto dos beneficiários (ver igualmente os pontos 1.36 e 1.37).

7.62. Verificámos a conformidade com a ISSAI 4100 (Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo) e com as principais disposições regulamentares de uma amostra de 26 ⁽⁵⁰⁾ auditorias de conformidade de um total de 120 ⁽⁵¹⁾. As auditorias da Comissão apresentavam a maioria dos elementos essenciais e cumpriam as principais disposições regulamentares, pelo que consideramos que a sua qualidade nos permitia utilizar os resultados no âmbito das nossas avaliações dos sistemas dos Estados-Membros (ver pontos 7.38 e 7.52).

7.63. Em 2014, a Comissão adotou três decisões de conformidade (que abrangeram 56 correções financeiras individuais), dando origem a correções num montante de 443,1 milhões de euros (403,2 milhões de euros relativamente ao FEAGA e 39,9 milhões de euros relativamente ao Feader). Uma outra decisão, adotada em janeiro de 2015, deu origem a uma correção significativa de 1 409 milhões de euros (1 243 milhões de euros relativamente ao FEAGA e 166 milhões de euros relativamente ao Feader), que foi incluída nas contas de 2014 como receitas acrescidas (ver igualmente o ponto 7.24 e a caixa 1.3).

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.61. Sempre que possível, o montante das correções financeiras é calculado com base na perda efetivamente provocada ao orçamento da UE. Quando tal não seja possível, são utilizadas taxas fixas que reflitam a gravidade das deficiências nos sistemas nacionais de controlo. A utilização de correções fixas foi aceite pelo Tribunal de Justiça Europeu como estando em conformidade com as regras jurídicas que regem o exercício de conformidade. O artigo 52.º «Apuramento da conformidade» do Regulamento (UE) n.º 1306/2013 confirma de forma explícita que, caso os montantes a excluir não possam ser identificados mediante um esforço proporcional, podem aplicar-se correções extrapoladas ou fixas.

Além disso, dado que as despesas agrícolas são executadas segundo o princípio da gestão partilhada, os Estados-Membros estão em melhor posição do que a Comissão para avaliar e apresentar elementos de prova relativos às perdas financeiras reais ou ao risco para o orçamento da UE. Por conseguinte, um cálculo mais exato das perdas financeiras para o orçamento da UE exige a cooperação ativa do Estado-Membro em causa a todos os níveis do procedimento de apuramento da conformidade, na medida em que apenas o Estado-Membro dispõe de todas as informações necessárias para efetuar esse cálculo. O Tribunal de Justiça Europeu confirmou, nomeadamente, que não compete à Comissão efetuar os controlos necessários com vista a avaliar com precisão as perdas incorridas, mas sim aos Estados-Membros demonstrar que a estimativa da Comissão era excessiva.

7.62. A Comissão congratula-se com a conclusão do Tribunal de que a qualidade das auditorias da Comissão permite que as constatações sejam utilizadas como parte da sua avaliação dos sistemas dos Estados-Membros.

⁽⁵⁰⁾ 14 do FEAGA e 12 do Feader.

⁽⁵¹⁾ Número de auditorias comunicadas em 2014.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.64. Em relatórios anuais recentes, chamámos a atenção para o problema persistente de os procedimentos de conformidade serem demasiado morosos, o que dá origem a um atraso significativo de processos abertos ⁽⁵²⁾. O atraso no final de 2014 era 15 % inferior ao do final de 2013. Apesar desta tendência positiva, continua a existir um atraso considerável de 180 auditorias.

Relatório Anual de Atividades da DG AGRI

7.65. No seu Relatório Anual de Atividades (RAA) relativo a 2014, a DG AGRI avalia as despesas em risco nos principais domínios de despesas. O ponto de partida dessa avaliação são os níveis de erro comunicados pelos Estados-Membros (para cada organismo pagador) nas suas estatísticas de controlo. Posteriormente, a Comissão ajusta esses níveis de erro com base principalmente nas auditorias da Comissão e do Tribunal realizadas nos últimos três anos. As taxas de erro ajustadas daí resultantes são depois agregadas e utilizadas para calcular o total das despesas em risco, ou seja, o nível de erro que a Comissão estima que afete o orçamento da UE. Com exceção das insuficiências descritas em seguida, consideramos que este é, em geral, um método válido, que pode oferecer uma base suficiente para emitir reservas ao nível de cada organismo pagador.

7.66. Os organismos de certificação devem apresentar uma avaliação da qualidade dos controlos no local realizados pelos organismos pagadores e os resultados como refletidos nas estatísticas de controlo. Embora em 2014 os organismos de certificação tenham formulado uma avaliação positiva sobre todas as estatísticas do FEAGA-SIGC e sobre 88 % das estatísticas do Feader, a Comissão baseou a sua estimativa das despesas em risco principalmente nos seus próprios ajustamentos. Este facto indica que a confiança da Comissão nas estatísticas de controlo dos Estados-Membros é muito limitada. Esta situação é descrita de forma mais pormenorizada no Relatório Especial n.º 18/2013 ⁽⁵³⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.64. A Comissão dedicou recursos específicos à resolução de casos de atraso e continua a tratar a questão dos processos abertos como altamente prioritária. Para o atraso específico identificado (processos abertos desde 2012 e antes), estabeleceram-se metas intercalares claras que até ao momento foram cumpridas e ultrapassadas, estando a Comissão dentro do plano previsto para encerrar todos os processos no prazo indicado.

7.66. A Comissão gostaria de esclarecer que, até ao exercício financeiro de 2014, no âmbito do relatório anual de certificação, os organismos de certificação deviam concluir se as estatísticas de controlo eram corretamente compiladas e conciliadas com a base de dados pelos organismos pagadores, com uma pista de auditoria suficiente.

Além disso, e tendo por base os resultados de uma amostra separada, o organismo de certificação era obrigado a comunicar o nível de discrepância detetado. Em todos os casos, os organismos de certificação informaram que as estatísticas de controlo foram corretamente compiladas e conciliadas com os dados relevantes do organismo pagador.

No entanto, esta garantia não é suficiente para concluir que as estatísticas de controlo podem servir para calcular uma taxa de erro fiável, porque pode acontecer que os controlos efetuados pelos organismos pagadores não sejam suficientemente eficazes.

A partir do exercício financeiro de 2015 (ano de declaração de 2014), os organismos de certificação terão de emitir um parecer sobre a legalidade e regularidade das operações, o que implicará uma nova verificação de uma amostra representativa das operações já verificadas pelo organismo pagador. Prevê-se que, entre outros aspetos, tal forneça um parecer sólido sobre a qualidade dos controlos e um maior nível de garantia relativamente às taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros.

⁽⁵²⁾ A Comissão considera que existe um atraso acumulado quando uma auditoria não é encerrada no prazo de dois anos após a sua realização.

⁽⁵³⁾ Relatório Especial n.º 18/2013, «A fiabilidade dos resultados dos controlos das despesas agrícolas realizados pelos Estados-Membros» (www.eca.europa.eu).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.67. A Comissão fez ajustamentos para determinar as taxas de erro ajustadas da parte das despesas relativamente à qual estavam disponíveis resultados das suas auditorias ou das nossas auditorias. Contudo, a DG AGRI não divulgou no seu RAA a parte das despesas que não foi ajustada por não estarem disponíveis esses resultados de auditoria. Nesses casos, a Comissão confia nas estatísticas de controlo dos Estados-Membros, o que pode resultar numa taxa de erro ajustada subestimada.

7.68. Durante os últimos três anos, a média das correções financeiras relativamente ao FEAGA corresponde a 1,2 % das despesas em causa, sendo de 1 % para o Feader. Esta situação mostra que, globalmente, a Comissão aplicou correções financeiras que abrangem pouco menos de metade do nível da taxa de erro ajustada para o FEAGA. No entanto, para o Feader, abrangeu cerca de um quinto. Uma das principais razões para esta percentagem muito inferior no Feader é o número significativo de sistemas individuais.

7.69. Este número significativo de sistemas do Feader advém do facto de a política ser executada através de 46 medidas⁽⁵⁴⁾, e muitas vezes de submedidas, cada uma com diferentes condições. Essas medidas são executadas através dos programas de desenvolvimento rural. Alguns Estados-Membros têm programas nacionais enquanto outros (como a Alemanha, Espanha ou Itália) têm programas regionais. Durante o período de 2007-2013, a política de desenvolvimento rural foi executada através de 94 programas de desenvolvimento rural nacionais ou regionais⁽⁵⁵⁾. Esta situação dá origem a uma estrutura de execução da política complexa e fragmentada, com inúmeros sistemas, e limita a cobertura da auditoria de conformidade da Comissão relativa às despesas do Feader.

7.70. As despesas abrangidas pelas auditorias de conformidade da Comissão estão relacionadas com as correções financeiras. Caso a Comissão identifique insuficiências em sistemas de controlo individuais, as correções financeiras apenas podem ser extrapoladas para os sistemas auditados. No seu RAA de 2014, a DG AGRI informou que, em 2014, essas auditorias abrangeram 24 % das despesas das medidas de mercado do FEAGA, 35 % das ajudas diretas do FEAGA e 19 % do Feader. O **quadro 7.2** apresenta os dados principais utilizados para avaliar o RAA de 2014 da DG AGRI.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.67. A Comissão analisa a situação de cada organismo pagador não apenas com base nas constatações da sua própria auditoria e da auditoria do Tribunal ao longo dos três anos anteriores, mas também com base nos pareceres recebidos para o exercício financeiro em causa por parte do organismo de certificação, para cada organismo pagador. Há, por conseguinte, constatações de auditoria disponíveis em todos os casos.

7.68. A capacidade corretiva da Comissão inclui correções financeiras e recuperações dos beneficiários realizadas pelos Estados-Membros. Tendo em conta as recuperações reembolsadas ao orçamento da UE, a capacidade corretiva atinge 1,5 % do FEAGA e 1,8 % do FEADER — ver o quadro «taxa de erro e capacidade corretiva», página 18 do relatório anual de atividades de 2014 da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural.

7.69. Tendo em conta os recursos limitados disponíveis, qualquer aumento da cobertura em matéria de desenvolvimento rural teria de ser ponderado face à necessidade de manter uma cobertura adequada relativamente ao FEAGA, que representa 79 % do orçamento da PAC.

Para o desenvolvimento rural, a Comissão determinou que existem potencialmente 576 domínios de auditoria diferentes (organismo de pagamento/pares do sistema de controlo). Não é possível com recursos razoáveis auditar todos os domínios de auditoria de três em três anos. Em 2014, a Comissão conseguiu realizar 48 auditorias no local em matéria de desenvolvimento rural nos Estados-Membros. Devido à heterogeneidade das medidas de desenvolvimento rural, existe, por conseguinte, uma limitação para a cobertura das despesas das auditorias, bem como para o âmbito de eventuais correções financeiras que sejam aplicadas.

⁽⁵⁴⁾ Ver ponto 7.6.

⁽⁵⁵⁾ Para o período de programação de 2014-2020, os Estados-Membros apresentaram 118 programas nacionais ou regionais.

Quadro 7.2 — Síntese dos dados principais pertinentes para avaliar o RAA de 2014 da DG AGRI

Principal domínio de despesas	Despesas de 2014 (milhões de euros)	Nível de erro médio comunicado pelos Estados-Membros no RAA de 2014	Taxa de erro ajustada agregada (DG AGRI) no RAA de 2014	Capacidade corretiva no RAA de 2014				
				Média das correções financeiras durante os últimos três anos no RAA de 2014 (milhões de euros)		Média das recuperações durante os últimos três anos no RAA de 2014 (milhões de euros)		Total
FEAGA	44 137,85	0,5 %	2,6 %	536,4	1,2 %	117,8	0,3 %	1,5 %
Feader	11 186,0	1,5 %	5,1 %	113,6	1,0 %	95,6	0,9 %	1,9 %

Fonte: Tribunal de Contas Europeu com base no Relatório Anual de Atividades da DG AGRI.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.71. A Comissão define a capacidade corretiva como um mecanismo para corrigir os erros cometidos e proteger o orçamento da UE. Para o Feader, os valores de 2014 mostram que a capacidade corretiva é insuficiente para reduzir as despesas em risco abaixo do limiar de materialidade até ao final do período de programação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.71. No relatório anual de atividades de 2014, o diretor-geral da DG Agricultura e Desenvolvimento Rural formula uma garantia para a PAC no seu conjunto, tendo em conta o montante global em risco para o ano em causa, bem como a capacidade corretiva.

Relativamente ao FEADER, o diretor-geral observou que o «Desenvolvimento Rural mantém-se um domínio que justifica uma vigilância muito estreita e uma avaliação contínua sobre se, mediante esforço razoável, será possível que a taxa de erro ajustada desça abaixo dos 2 %».

Sistemas e Relatório Anual de Atividades da DG Ambiente

7.72. Examinámos os sistemas de controlo interno da DG Ambiente, concentrando-nos na gestão dos pagamentos tardios, nas suspensões de pagamentos e nos procedimentos de recuperação. Detetámos insuficiências sobretudo na gestão dos pagamentos tardios. Em 2014, como em anos anteriores, 11 % dos pagamentos foram efetuados após o prazo regulamentar.

7.73. Examinámos o Relatório Anual de Atividades de 2014 da DG Ambiente, concentrando-nos em saber se as informações fornecidas estavam em consonância com as nossas próprias constatações e se as estimativas utilizadas pela Comissão para calcular o nível de erro médio eram razoáveis. As nossas constatações de auditoria que estavam disponíveis não colocavam em questão as informações fornecidas no Relatório Anual de Atividades e as estimativas utilizadas pela Comissão eram razoáveis.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Conclusão e recomendações*Conclusão relativa ao exercício de 2014*

7.74. Globalmente, as provas de auditoria indicam que as despesas dos «Recursos naturais» e dos dois domínios sujeitos a uma apreciação específica (ver pontos 7.18 e 7.25) estão afetadas por um nível significativo de erros.

7.75. Nesta rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro estimado na população se situe em 3,6 % (ver **anexo 7.1**).

Recomendações

7.76. O resultado da nossa análise aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 7.2**. Nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2011 e 2012, formulámos 21 recomendações. A Comissão e os Estados-Membros executaram totalmente cinco recomendações, enquanto quatro foram executadas na maior parte dos aspetos e 12 em alguns aspetos.

7.77. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2014, recomendamos, para o FEAGA:

- **Recomendação 1:** que os Estados-Membros se esforcem mais por incluir informações fiáveis e atualizadas nas suas bases de dados do SIPA relativamente à dimensão e à elegibilidade das terras agrícolas, especialmente das pastagens permanentes, e sistematicamente analisem e utilizem todas as informações disponíveis no âmbito dos controlos administrativos, incluindo ortoimagens atualizadas, para evitar efetuar pagamentos por terras inelégíveis;

7.75. A Comissão regista o erro mais provável estimado pelo Tribunal, que é inferior ao do ano passado. A Comissão considera que esta diminuição resulta de todas as medidas corretivas tomadas pela Comissão e pelos Estados-Membros destinadas a melhorar os sistemas de gestão e controlo.

Sem a condicionalidade que representa 0,6 pontos percentuais, a taxa de erro mais provável é de 3,0 %.

7.76. A Comissão regista a avaliação mais recente do Tribunal sobre a evolução na abordagem às recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores.

A Comissão continuará a trabalhar com os Estados-Membros no sentido de melhorar a forma como estes dão seguimento às recomendações do Tribunal.

7.77. Pela sua natureza e formulação, algumas das recomendações do Tribunal são permanentes. A Comissão considera que seguiu recomendações semelhantes durante muitos anos e que fez todos os possíveis para concretizar as melhorias solicitadas.

A Comissão subscreve esta recomendação.

A fim de prestar assistência e fornecer orientações aos Estados-Membros na aplicação dos pagamentos diretos com base na superfície, foi criada especificamente uma nova unidade na Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural.

Além disso, quando necessário, as falhas dos sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros são solucionadas através de planos de ação específicos e globais. Quando a Comissão deteta tais problemas no decurso das suas auditorias, solicita ao Estado-Membro que adote medidas corretivas. Quando o problema for especialmente grave, o Estado-Membro é obrigado a executar um plano de ação corretivo, que é acompanhado de perto pelos serviços. Até à data, esses planos demonstraram ser muito eficazes.

Quando a execução do plano de ação não é considerada eficaz, os pagamentos podem ser reduzidos ou suspensos, a fim de proteger o orçamento da UE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

para o desenvolvimento rural, que a Comissão:

- **Recomendação 2:** tome medidas adequadas para exigir que os planos de ação dos Estados-Membros incluam medidas corretivas que deem resposta às causas de erros detetadas com frequência;

- **Recomendação 3:** reveja a estratégia das suas auditorias de conformidade relativas ao desenvolvimento rural de forma a determinar se as insuficiências dos sistemas detetadas numa região específica, no caso dos Estados-Membros com programas regionais, também estão presentes nas outras regiões, especialmente no caso das medidas de investimento;

A Comissão aceita a recomendação. A Comissão colabora intensamente com os Estados-Membros para identificar as causas dos erros e corrigi-los aquando da aplicação da política. Esta colaboração prosseguirá com o objetivo de continuar a solucionar as falhas identificadas, incluindo as detetadas pelo Tribunal de Contas.

Durante o processo de acompanhamento dos planos de ação sobre as taxas de erro, que se desenrolou em 2014, já tinha sido solicitado a todos os Estados-Membros que ligassem os planos de ação e as medidas de atenuação às várias constatações de auditoria comunicadas pela Comissão ou pelo Tribunal de Contas.

A Comissão aborda esta questão nomeadamente em todas as reuniões anuais de revisão e nos comités de acompanhamento com as autoridades de gestão, insistindo no caráter exaustivo e na eficácia dos planos de ação.

Está disponível um novo instrumento informático de acompanhamento para controlar a aplicação das medidas corretivas necessárias.

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão está a alargar a cobertura das suas auditorias em matéria de desenvolvimento rural. Inclui verificar se as insuficiências encontradas numa região ou medida podem estar igualmente presentes noutras regiões ou medidas.

A Comissão está também a reforçar a sua utilização de auditores externos em relação a questões específicas.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

e tanto para o FEAGA como para o desenvolvimento rural, que a Comissão:

- **Recomendação 4:** garanta que o novo procedimento de garantia da legalidade e regularidade das operações, que será obrigatório a partir do exercício de 2015, seja corretamente aplicado pelos organismos de certificação e produza informações fiáveis sobre o nível de erro, de forma a poder confiar nesse procedimento.

7.78. Além disso, recomendamos que, no domínio das pescas, a Comissão:

- **Recomendação 5:** garanta que as autoridades de auditoria dos Estados-Membros desempenham as suas tarefas de forma mais rigorosa, especialmente realizando os controlos no local exigidos, aplicando procedimentos de controlo de qualidade e melhorando a documentação de auditoria.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão aceita a recomendação.

Em 2013 e 2014, foram elaboradas e discutidas orientações pormenorizadas sobre o novo papel dos organismos de certificação.

A sua aplicação está a ser acompanhada de perto pela Comissão. Neste contexto, são realizadas reuniões semestrais do grupo de peritos com os organismos pagadores e os organismos de certificação, nas quais são esclarecidas questões práticas relativas à legalidade e regularidade do trabalho.

Realizam-se regularmente missões de auditoria aos Estados-Membros, a fim de analisar os métodos de trabalho dos organismos de certificação no âmbito da legalidade e regularidade das operações.

Os representantes dos organismos de certificação são igualmente convidados a participar, para efeitos de formação, em auditorias de conformidade regulares.

Embora a Comissão aceite esta recomendação, salienta que haverá uma curva de aprendizagem para os organismos de certificação e que a partir de 2015 comunicará no relatório anual de atividades os progressos realizados.

A Comissão aceita a recomendação e considera que está a ser aplicada através do seu trabalho de auditoria em curso e do fornecimento de orientações quando necessário e que toma as medidas necessárias no contexto da gestão partilhada, a fim de apoiar as autoridades de auditoria dos Estados-Membros a desempenharem eficazmente as suas funções.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

PARTE 2: QUESTÕES RELACIONADAS COM O DESEMPENHO NO DESENVOLVIMENTO RURAL***Avaliação do desempenho dos projetos***

7.79. No Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, constatámos que a seleção de projetos no âmbito da gestão partilhada, que é da responsabilidade dos Estados-Membros, incide em primeiro lugar na necessidade de despende os fundos da UE disponíveis, em segundo na necessidade de respeitar as regras e só em terceiro, de forma limitada, no desempenho esperado ⁽⁵⁶⁾. Este ano, no âmbito de um exercício-piloto, verificámos igualmente algumas questões relacionadas com o desempenho, além de controlar a regularidade das operações.

7.80. Para este exercício-piloto, seleccionámos os projetos em que era possível examinar razoavelmente os aspetos relacionados com o desempenho. Assim, do conjunto de 162 operações do desenvolvimento rural, concentrámo-nos em 71 projetos que incluíam investimentos em ativos tangíveis. Destes 71 projetos, 42 estavam concluídos à data da visita de auditoria. Para além de verificar a regularidade destas operações, avaliámos igualmente a respetiva economia e eficácia, testando critérios de desempenho relativos a cada projeto.

7.81. Para os projetos concluídos examinados, verificámos se o investimento tinha sido realizado como previsto ⁽⁵⁷⁾. Este critério tinha sido cumprido na maioria dos projetos (93 %). Contudo, na globalidade dos projetos, detetámos os seguintes principais problemas de desempenho:

- deficiências na orientação das medidas e na seleção dos projetos;
- provas insuficientes da razoabilidade dos custos.

⁽⁵⁶⁾ Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, ponto 10.10.

⁽⁵⁷⁾ O critério de desempenho «Existem provas resultantes da visita no local de que as realizações do projeto ocorreram como previsto» foi considerado cumprido se as realizações do projeto tivessem sido concretizadas como previsto. O critério foi considerado não cumprido quando o projeto não estava concluído ou estava apenas parcialmente concluído, sem uma justificação aceitável dessa situação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Deficiências na orientação das medidas e na seleção dos projetos

7.82. Realizámos testes para verificar se o apoio incidia em objetivos claramente definidos que reflitam as necessidades estruturais e territoriais, assim como as desvantagens estruturais, que tenham sido identificadas⁽⁵⁸⁾. Este critério não estava cumprido em 21 % dos projetos de investimento auditados. Testámos igualmente se o projeto tinha sido selecionado com base num procedimento transparente, assente em méritos comparativos com critérios de seleção pertinentes⁽⁵⁹⁾. Este critério não estava cumprido em 51 % dos projetos de investimento auditados.

7.83. Constatámos que a orientação e os procedimentos de seleção eram insuficientes. Na maioria dos casos, os organismos pagadores não tinham de aplicar uma orientação e um procedimento de seleção rigorosos, uma vez que existiam fundos disponíveis suficientes para os projetos que lhes eram apresentados. Estes organismos pagadores, não tinham incentivos para subutilizar o orçamento disponível através da aplicação de critérios de desempenho. Apenas se detetou um caso de boas práticas. São apresentados exemplos na caixa 7.10. Mencionámos a falta de orientação adequada dos investimentos no domínio do desenvolvimento rural em vários dos nossos relatórios especiais⁽⁶⁰⁾ recentes.

7.82. Esta questão foi abordada nas orientações relativas aos critérios de seleção para o período de programação 2014-2020, nas quais deve ser assegurada a existência de uma classificação dos projetos e um limiar mínimo. Algumas más práticas, um pequeno número extraído dos relatórios do Tribunal, foram também incluídas a título exemplificativo.

⁽⁵⁸⁾ Este critério foi considerado cumprido se os objetivos estivessem definidos de forma clara e as condições de elegibilidade e os critérios de seleção da medida restringissem o âmbito da ajuda a beneficiários ou zonas geográficas específicos, em consonância com as necessidades reais identificadas no PDR.

⁽⁵⁹⁾ Este critério foi considerado cumprido se tivesse sido utilizado um procedimento de seleção concorrencial, corretamente documentado, e se os critérios de seleção assentassem em méritos comparativos e relacionados com os objetivos das medidas, com a ponderação adequada.

⁽⁶⁰⁾ Ver, por exemplo, o Relatório Especial n.º 8/2012, «Orientação das ajudas para a modernização das explorações agrícolas», o Relatório Especial n.º 1/2013, «O apoio concedido pela UE à indústria transformadora alimentar foi eficaz e eficiente para aumentar o valor dos produtos agrícolas?» e o Relatório Especial n.º 6/2013, «Os Estados-Membros e a Comissão conseguiram uma otimização dos recursos através das medidas de diversificação da economia rural?».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 7.10 — Exemplos de boas e más práticas de orientação e seleção

Nos Países Baixos, foi lançado um convite à apresentação de candidaturas com um orçamento de 3,6 milhões de euros para a submedida «partilha de conhecimentos». As 40 candidaturas elegíveis foram avaliadas por quatro peritos independentes, tendo cada um atribuído pontos aos projetos relativamente a vários critérios de seleção. Em seguida, utilizou-se uma pontuação ponderada para classificar os projetos. Apenas foram aprovados os 13 projetos com a classificação mais elevada, num montante total de 2,9 milhões de euros, tendo-se considerado que os restantes projetos apresentavam uma insuficiente otimização dos recursos. Consideramos que este constitui um caso de boas práticas, uma vez que se deu prioridade aos princípios da boa gestão financeira em detrimento da utilização dos fundos, como demonstra o facto de o orçamento remanescente não ter sido utilizado para financiar projetos elegíveis mas menos eficazes.

Na Bulgária, o apoio à medida «aumento do valor dos produtos agrícolas e florestais» não era orientado, uma vez que todas as empresas com menos de 750 trabalhadores ou com um volume de negócios inferior a 200 milhões de euros eram elegíveis para financiamento. Além disso, apesar de terem sido definidos critérios de seleção, estes não foram utilizados para orientar o apoio, uma vez que o orçamento disponível era suficiente para financiar todos os projetos elegíveis.

Detetámos outros 20 casos em que os critérios de seleção não foram efetivamente utilizados por estarem disponíveis fundos suficientes para financiar todos os projetos elegíveis. Em todos os casos, as despesas foram pagas em 2014 a partir dos orçamentos disponíveis para o período de 2007-2013. Este tipo de situações pode surgir quando os orçamentos excedem as necessidades reais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 7.10 — Exemplos de boas e más práticas de orientação e seleção

Os projetos selecionados pelas autoridades de gestão devem contribuir para a realização dos objetivos da política. Os programas de desenvolvimento rural definem a elegibilidade das operações no âmbito do quadro jurídico específico (primeira orientação), estabelecem os princípios relativos aos critérios de seleção (segunda orientação), que são depois concretizados no comité de acompanhamento (terceira orientação) e, por último, se for realizado conforme as exigências da Comissão, os projetos são ordenados, excluindo aqueles que não atinjam o limiar. Por conseguinte, o quadro jurídico existente já tem em consideração todos os elementos necessários para assegurar uma orientação adequada dos fundos da UE.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.84. Testámos igualmente o critério de desempenho que consiste em determinar se, no âmbito da orientação e seleção, havia uma incidência na criação de empregos ⁽⁶¹⁾. Para medir os progressos na concretização dos objetivos da Estratégia Europa 2020, foram acordados para toda a UE cinco grandes objetivos, sendo o primeiro o de empregar 75 % da população na faixa etária dos 20-64 anos até 2020. Em conformidade com este objetivo, a Comissão informa, no seu sítio Internet ⁽⁶²⁾, que um dos três objetivos estratégicos a longo prazo para a política de desenvolvimento rural da UE no período de 2014-2020 é realizar um desenvolvimento territorial equilibrado das economias e comunidades rurais, incluindo a criação e manutenção de emprego. A ajuda ao desenvolvimento rural estaria concentrada em dar resposta a um dos principais problemas da UE se a criação de empregos fosse uma condição de elegibilidade para obter a ajuda e/ou se os projetos fossem ordenados em termos de classificação e de procedimentos de seleção em função do número de empregos a criar.

7.85. Consideramos que, em 34 projetos, teria sido possível incluir a criação de empregos como uma condição de elegibilidade e/ou um critério de seleção. Por exemplo, a Polónia afetou 932 milhões de euros à medida «aumento do valor dos produtos agrícolas e florestais». Os beneficiários podem receber apoio do Feader até 12,8 milhões de euros sem que seja tido em consideração se foram criados quaisquer empregos.

7.86. No entanto, em 24 dos 34 projetos de investimento (70 %), o número de empregos a criar não constituía uma condição de elegibilidade nem um critério de seleção. Não se detetaram casos em que devessem ser criados empregos para jovens.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.84. A criação de emprego não é o único indicador de desempenho relevante a analisar. É igualmente importante a necessidade de manter os postos de trabalho, no sentido de travar o despovoamento. Por conseguinte, o desempenho não deve ser avaliado apenas em termos de criação de emprego, mas também em termos de manutenção de postos de trabalho. Além disso, é importante referir que o aumento da produtividade ligado à inovação e tecnologia pode ter efeitos adversos sobre a criação de emprego, sobretudo no setor agrícola. Uma vez que, por conseguinte, as taxas de emprego nos setores primários têm diminuído nas últimas décadas, o respetivo desempenho da política não pode ser medido adequadamente referindo-se apenas a efeitos líquidos.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 7.86.

7.85. O indicador de criação de emprego deve ser redefinido, a fim de incluir a manutenção de postos de trabalho e limitar o âmbito às medidas em que o desempenho pode ser avaliado nesses termos.

Os investimentos em ativos corpóreos (antigo eixo 1) contribuem para a viabilidade e competitividade das explorações agrícolas [prioridade 2 do Regulamento (UE) n.º 1305/2013]. A criação de emprego está maioritariamente abrangida pela prioridade 6: promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais. Por conseguinte, avaliar negativamente o desempenho dos projetos porque este critério não foi tido em consideração para a seleção não é adequado. Este critério só deve ser avaliado nos projetos relativamente aos quais a autoridade de gestão decidiu, de facto, utilizá-lo para a seleção das operações.

Caso contrário, existe uma disparidade entre as prioridades estratégicas de desenvolvimento rural conforme previstas nos textos jurídicos e a avaliação do desempenho dos projetos realizada pelo Tribunal.

7.86. A Comissão refere que a observação de falta de concentração na criação de emprego é limitada a determinadas medidas e, nestas, apenas a tipos específicos de projetos, uma vez que não é totalmente relevante para todas as medidas/tipos de projetos de investimento.

⁽⁶¹⁾ Este critério foi considerado cumprido se o número de empregos criados fosse uma condição de elegibilidade ou um critério de seleção do projeto. Uma ênfase na criação de empregos para os jovens foi considerada uma boa prática.

⁽⁶²⁾ <http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020>.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

7.87. Apenas em quatro projetos a decisão de concessão do apoio estava condicionada à criação de um ou mais empregos. Foi o caso, por exemplo, na Polónia para a medida «Apoio à criação e ao desenvolvimento de microempresas», em que o beneficiário tinha de criar dois postos de trabalho e mantê-los durante, pelo menos, dois anos. Além disso, apenas em 10 casos a criação de empregos constituía um critério de seleção. Contudo, como mencionado na caixa 7.10, esses procedimentos não eram, em geral, eficazes. Acresce que o número de pontos atribuídos por um emprego a criar era geralmente demasiado baixo para ser determinante na seleção dos projetos.

Provas insuficientes da razoabilidade dos custos

7.88. Detetámos provas suficientes de que os custos dos projetos eram razoáveis⁽⁶³⁾ em 49 dos 71 projetos de investimento (69 %). No entanto, não era esse o caso em 22 projetos de investimento (31 %). A caixa 7.11 apresenta dois exemplos de projetos de investimento em que não existiam provas de que os custos eram razoáveis. Publicámos recentemente um relatório especial que contém um exame pormenorizado deste tema⁽⁶⁴⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

7.87. Tornar o fornecimento de elementos de prova da criação de emprego em microempresas uma condição para o apoio do FEADER pode ser arriscado em termos de taxa de erro. Imporia um encargo suplementar sobre os beneficiários que, em alguns casos, seriam incapazes de criar esses postos de trabalho devido a circunstâncias externas. Além disso, importa recordar que o apoio às microempresas contribui, em muitos casos, para um conjunto de objetivos, incluindo diversificação, desenvolvimento local, inovação, desempenho económico e valor acrescentado para os produtos agrícolas.

7.88. A Comissão incluiu no documento de orientação sobre controlos e sanções, para o período 2014-2020, a lista de verificação para avaliar a razoabilidade dos custos, apresentada pelo Tribunal e anexada ao Relatório Especial n.º 22/2014. Foi organizada em 17 de março de 2015, em Bruxelas, uma formação específica, ao abrigo do FEADER, destinada aos organismos pagadores e às autoridades de gestão, em matéria de razoabilidade dos custos e contratação pública. O Tribunal também esteve representado no evento.

⁽⁶³⁾ O critério de desempenho «existem provas de que os custos são razoáveis» foi considerado cumprido se tivesse sido utilizado um procedimento de concurso em que a seleção se baseava no preço mais baixo ou na proposta economicamente mais vantajosa ou se tivessem sido utilizados custos de referência fiáveis.

⁽⁶⁴⁾ Ver o Relatório Especial n.º 22/2014, «Aplicar o princípio da economia: manter sob controlo os custos das subvenções financiadas pela UE a projetos de desenvolvimento rural».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 7.11 — Exemplos de falta de provas da razoabilidade dos custos

Portugal utiliza custos de referência para a medida «Restabelecimento do potencial de produção agrícola afetado por catástrofes naturais e introdução de medidas de prevenção adequadas». No caso de um projeto de investimento, foram definidos seis custos de referência para o controlo da vegetação, que iam dos 47 euros aos 1 138 euros/ha, dependendo dos vários tipos de trabalhos florestais e das condições das parcelas (como a inclinação e a cobertura vegetal). As taxas para o projeto auditado variavam entre aproximadamente 232 euros e os 1 138 euros/ha. Constatámos que o organismo pagador não tinha efetuado quaisquer controlos da razoabilidade dos custos. Em especial, não controlou as condições das parcelas, o que impossibilitou concluir que o preço por hectare dos trabalhos florestais era razoável.

Nos Países Baixos, projetos da medida «Formação profissional para pessoas em atividade nos sectores agrícola e florestal» foram avaliados por um comité de avaliação antes de serem aprovados. No caso de um projeto auditado no âmbito desta medida, o comité indicou que considerava o projeto dispendioso em relação ao conteúdo e ao resultado potencial. O organismo pagador não deu seguimento a esta questão. Na realidade, não encontramos provas de que o organismo pagador tivesse verificado de todo a razoabilidade dos custos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 7.11 — Exemplos de falta de provas da razoabilidade dos custos

Ver a resposta da Comissão ao ponto 7.34.

Conclusão

7.89. O nosso exame dos aspetos relacionados com o desempenho dos projetos de investimento no domínio do desenvolvimento rural demonstrou deficiências na orientação e uma falta de provas da razoabilidade dos custos. Esta constatação confirma as conclusões que formulámos em vários relatórios especiais e mostra que os problemas continuam a existir.

7.89. A Comissão melhorou as orientações para os Estados-Membros relativamente ao período de programação 2014-2020, incluindo uma melhor orientação e seleção dos projetos e como avaliar a razoabilidade dos custos. Por conseguinte, só se prevê um impacto das referidas orientações na aplicação da nova geração de programas de desenvolvimento rural.

ANEXO 7.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DOS «RECURSOS NATURAIS»

	2014	2013 ⁽¹⁾
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas	183	180
Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas	176	171
Total das operações: «Recursos naturais»	359	351
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado: medidas de mercado e ajudas diretas	2,9 %	3,6 %
Nível de erro estimado: desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas	6,2 %	7,0 %
Nível de erro estimado: «Recursos naturais»	3,6 %	4,4 %
Limite superior de erro	4,6 %	
Limite inferior de erro	2,7 %	

Os limites inferior e superior de erro na Agricultura: medidas de mercado e ajudas diretas são: 2,6 % e 6,8 %.

Os limites inferior e superior de erro no Desenvolvimento rural, ambiente, ação climática e pescas são: 3,2 % e 9,3 %.

⁽¹⁾ Os valores relativos a 2013 foram calculados novamente para os fazer corresponder à estrutura do Relatório Anual relativo ao exercício de 2014 e, desta forma, permitir estabelecer uma comparação entre os dois exercícios. O **gráfico 1.3** do capítulo 1 apresenta a forma como os resultados relativos a 2013 foram reclassificados com base na estrutura do Relatório Anual relativo ao exercício de 2014.

ANEXO 7.2

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DOS «RECURSOS NATURAIS»

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2012	3.37. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2012, o Tribunal recomenda que a Comissão e os Estados-Membros intensifiquem e acelerem os seus esforços com vista a assegurar que:							
	Recomendação 1: a elegibilidade das terras, nomeadamente das pastagens permanentes, é devidamente registada no SIPA, especialmente nos casos em que as parcelas estão plena ou parcialmente cobertas por rochas, moitas ou zonas densas de árvores ou arbustos, ou em que as terras estão abandonadas há vários anos.		X					
	Recomendação 2: se tomem medidas corretivas imediatas nos casos em que os sistemas administrativos e de controlo e/ou as bases de dados do SIGC sejam considerados deficientes ou desatualizados.	X						
	Recomendação 3: os pagamentos têm por base os resultados dos controlos e que os controlos no local têm a qualidade necessária para que a superfície elegível seja determinada de forma fiável.	X						
	Recomendação 4: a conceção e a qualidade dos trabalhos realizados pelos diretores dos organismos pagadores e pelos organismos de certificação para justificar as respetivas declarações fornecem uma base fiável para a avaliação da legalidade e regularidade das operações subjacentes.		X					
	4.44. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2012, o Tribunal recomenda que, no domínio do desenvolvimento rural:							
	Recomendação 1: 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.		X					

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2012	Recomendação 2: a Comissão assegure que todos os casos em que o Tribunal detetou erros são devidamente acompanhados.	X						
	Recomendação 3: no Relatório Anual de Atividades da DG AGRI, a Comissão utilize para o FEADER um método semelhante ao que aplica às ajudas «superfície» dissociadas, em que a Comissão tem em conta os resultados das suas próprias auditorias de conformidade quando avalia a taxa de erro para cada organismo pagador.	X						
	E que para o conjunto da PAC:			X				
	Recomendação 4: a Comissão assegure uma cobertura adequada nas suas auditorias de conformidade.							
	Recomendação 5: a Comissão corrija as insuficiências detetadas pelas suas auditorias de conformidade e o problema continuado dos grandes atrasos no procedimento de conformidade em geral.		X					
	Recomendação 6: a Comissão prossiga a melhoria do método utilizado para determinar as correções financeiras, a fim de melhor ter em conta a natureza e a gravidade das infrações detetadas.	X						
	4.45. No domínio de política da saúde e proteção do consumidor, o Tribunal recomenda que:							
	Recomendação 7: a Comissão corrija as insuficiências detetadas nos sistemas de adjudicação de contratos e ao nível das convenções de subvenção.	X						

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	3.45. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2011, o Tribunal recomenda à Comissão e aos Estados-Membros que, para o atual período de programação, tomem as medidas adequadas para assegurar que:							
	Recomendação 1: a elegibilidade das pastagens permanentes é devidamente avaliada, especialmente nos casos em que as parcelas são parcialmente cobertas por moitas, arbustos, florestas densas ou rochas.			X				
	Recomendação 3: os controlos no local têm a qualidade necessária para que a superfície elegível seja identificada de forma fiável.		X					
	Recomendação 4: a conceção e a qualidade do trabalho realizado pelos organismos de certificação fornecem uma avaliação fiável da legalidade e regularidade das operações dos organismos pagadores.			X				
	4.53. Saliente-se que as recomendações do Tribunal no sentido de continuar a simplificar as regras e as condições no domínio do desenvolvimento rural se mantêm válidas.			X				
	4.54. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2011, o Tribunal recomenda que, no domínio do desenvolvimento rural para o atual período de programação:							
	Recomendação 1: os Estados-Membros efetuem controlos administrativos e no local mais rigorosos com vista a atenuar o risco de declaração de despesas inelegíveis à UE.			X				

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Já não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	Recomendação 2: a Comissão e os Estados Membros garantam que as regras existentes são mais bem aplicadas, a saber: — as regras relativas à adjudicação de contratos e ao IVA quando os beneficiários da ajuda são organismos públicos; — os compromissos agroambientais e as regras de elegibilidade para a modernização das explorações agrícolas.			X				
	Recomendação 3: a Comissão analise as razões para a taxa de erro materialmente relevante.	X						
	Recomendação 5: a Comissão altere as orientações destinadas aos organismos de certificação exigindo que esses organismos incluam na sua estratégia e nos seus relatórios de auditoria as constatações de auditorias anteriores da Comissão e do Tribunal.			X				
	Recomendação 6: no que se refere à condicionalidade, os Estados-Membros garantam o respeito pelos requisitos relativos à identificação e registo de animais e melhorem a distribuição dos controlos ao longo do ano, de modo a que todos os requisitos relevantes sejam adequadamente controlados.			X				
	4.55. Nos domínios de intervenção do ambiente, assuntos marítimos e pescas e saúde e defesa do consumidor, o Tribunal recomenda que a Comissão melhore o controlo das capturas nos termos dos acordos de parceria no domínio das pescas com países terceiros.			X				

CAPÍTULO 8

«Europa global»

ÍNDICE

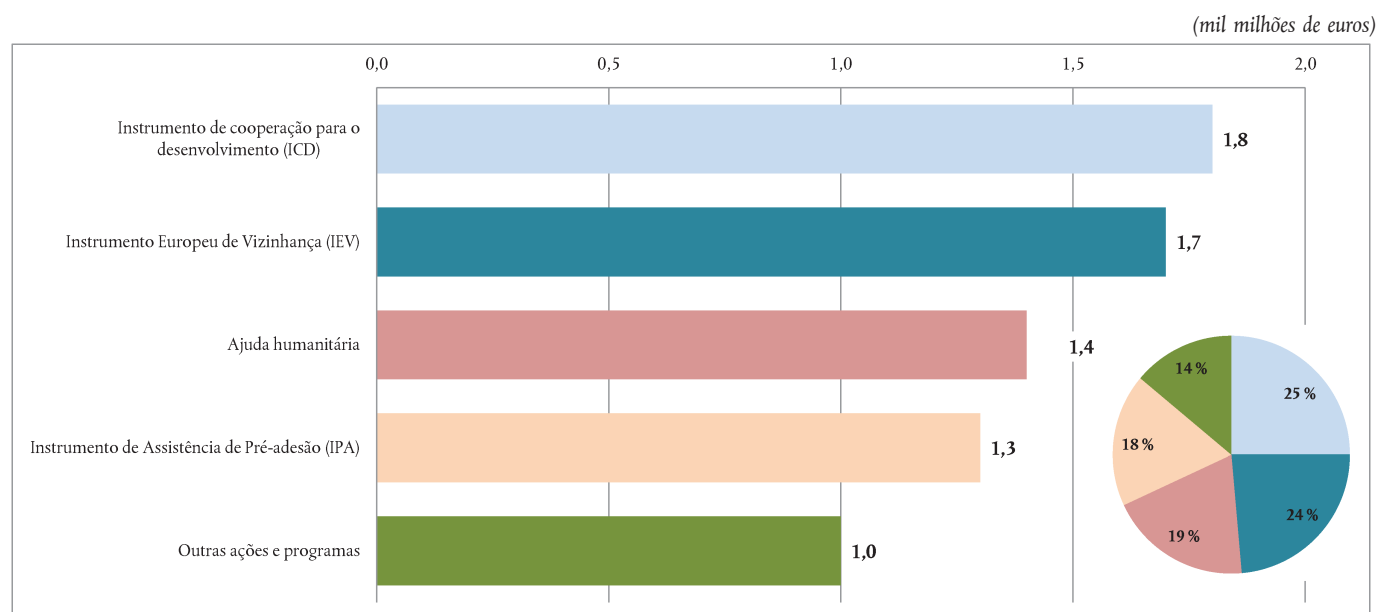
	<i>Pontos</i>
Introdução	8.1-8.10
Características específicas do domínio da «Europa global»	8.2-8.9
Âmbito e método da auditoria	8.10
Regularidade das operações	8.11-8.21
Exame dos sistemas e dos relatórios anuais de atividades selecionados	8.22-8.25
EuropeAid	8.22-8.23
DG ECHO	8.24-8.25
Conclusão e recomendações	8.26-8.31
Conclusão relativa ao exercício de 2014	8.26-8.27
Recomendações	8.28-8.31
 Anexo 8.1 — Resultados dos testes das operações no domínio da «Europa global»	
Anexo 8.2 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio da «Europa global»	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

8.1. Este capítulo apresenta as nossas constatações relativas às nossas apreciações específicas no domínio da «Europa global». Tem uma cobertura mais alargada do que o antigo capítulo 7 «Relações externas, ajuda externa e alargamento»⁽¹⁾, já que também inclui despesas relacionadas com a política regional (300 milhões de euros), desenvolvimento rural (150 milhões de euros) e investigação e outras políticas internas (100 milhões de euros). O **gráfico 8.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2014.

Gráfico 8.1 — Rubrica 4 do QFP «Europa global»



Total dos pagamentos do exercício:	7,2
— despesas operacionais	6,0
— apoio orçamental	0,9
— despesas administrativas	0,3
- adiantamentos ⁽¹⁾	4,3
+ apuramentos dos adiantamentos	4,5

Total da população auditada	7,4

⁽¹⁾ Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 7 do **anexo 1.1**).

Fonte: Contas consolidadas da União Europeia relativas ao exercício de 2014.

⁽¹⁾ A nova estrutura do nosso relatório anual é explicada no ponto 0.7 da «Introdução geral».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do domínio da «Europa global»

8.2. O domínio da «Europa global» abrange todas as ações externas («política externa») financiadas pelo orçamento da União Europeia (UE). Os pagamentos deste domínio elevaram-se, em 2014, a 7,2 mil milhões de euros, que foram canalizados através de vários instrumentos. O Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD), o Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV), o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) e a ajuda humanitária representam mais de 86 % desta rubrica do QFP.

8.3. No domínio da cooperação para o desenvolvimento, o principal objetivo da UE é a redução da pobreza e, a longo prazo, a sua erradicação ⁽²⁾. O objetivo da política de vizinhança é prestar apoio aos parceiros que empreendem reformas no sentido da democracia, do Estado de direito e dos direitos do Homem, contribuir para o seu desenvolvimento económico inclusivo e promover uma parceria com as sociedades ao mesmo tempo que se desenvolvem relações com os governos. A ajuda de pré-adesão visa ajudar os países candidatos e potenciais candidatas a respeitarem os valores da dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e dos direitos do Homem. A ajuda humanitária presta pontualmente assistência, socorro e proteção às populações dos países terceiros vítimas de catástrofes naturais ou de origem humana.

8.4. As direções-gerais mais importantes para a execução do orçamento no domínio da ação externa são a Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (EuropeAid), o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI), a Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento (DG NEAR, antiga DG ELARG) e a Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil (DG ECHO).

8.5. As despesas da rubrica «Europa global» do QFP são executadas ao abrigo de uma vasta gama de instrumentos de cooperação e métodos de prestação da ajuda ⁽³⁾, aplicados em mais de 150 países. As regras e os procedimentos são frequentemente complexos, nomeadamente em matéria de procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos.

⁽²⁾ Com base no Tratado de Lisboa e no Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, de 2005.

⁽³⁾ As ações externas podem financiar, em especial, contratos públicos, subvenções, incluindo bonificações de juros, empréstimos especiais, garantias de empréstimos e assistência técnica, apoio orçamental e outras formas específicas de ajuda orçamental.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.6. Em dois domínios, a natureza dos instrumentos e as condições de pagamento limitam a suscetibilidade das operações a erros. Trata-se do apoio orçamental ⁽⁴⁾ e das contribuições da UE para projetos com multidoadores executados por organizações internacionais ⁽⁵⁾ como a Organização das Nações Unidas (ONU).

8.7. O apoio orçamental contribui para o orçamento geral de um país ou o seu orçamento para uma política ou objetivo específicos. Examinámos se a Comissão respeitou as condições específicas aplicáveis aos pagamentos de apoio orçamental ao país parceiro em questão e verificámos se foram cumpridas as condições de elegibilidade gerais (como a realização de progressos na gestão financeira do setor público).

8.8. Contudo, as disposições jurídicas concedem uma larga margem de interpretação e a Comissão dispõe de uma flexibilidade considerável para decidir se estas condições gerais foram cumpridas. A nossa auditoria da regularidade não pode ir além da fase em que a ajuda é paga a um país parceiro. Os fundos transferidos são posteriormente incorporados nos recursos orçamentais do país destinatário. As eventuais insuficiências da sua gestão financeira não dão origem a erros na nossa auditoria de regularidade.

8.9. Quando as contribuições da Comissão para projetos com multidoadores são agrupadas com as de outros doadores e não são afetadas a rubricas específicas de despesas, a Comissão pressupõe que as regras da UE em matéria de elegibilidade são respeitadas, desde que o montante global inclua despesas elegíveis suficientes para cobrir a contribuição da União Europeia. Trata-se do que a Comissão designa por «abordagem nocional». A abordagem nocional aplicada pela Comissão limita os trabalhos dos auditores, no caso de ser feita uma contribuição substancial por outros doadores, que a Comissão considera então suficiente para cobrir eventuais despesas ineligíveis que possamos ter detetado.

⁽⁴⁾ Em 2014, os pagamentos relativos ao apoio orçamental efetuados a partir do orçamento geral ascenderam a 850 milhões de euros.

⁽⁵⁾ Em 2014, os pagamentos efetuados a organizações internacionais a partir do orçamento geral ascenderam a 1 640 milhões de euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Âmbito e método da auditoria

8.10. A **parte 2 do anexo 1.1** do capítulo 1 descreve a nossa abordagem e metodologia globais de auditoria. No que se refere à auditoria do domínio da «Europa global», são de salientar os seguintes pontos específicos:

- a) a auditoria implicou o exame de uma amostra de 172 operações, tal como definido no ponto 7 do **anexo 1.1**. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações do domínio da rubrica do QFP. Em 2014, a amostra era composta por 122 operações aprovadas pelas delegações da UE em 11 países beneficiários⁽⁶⁾ e 50 operações aprovadas pelos serviços centrais da Comissão;
- b) o exame dos Relatórios Anuais de Atividades incluiu relatórios da EuropeAid e da DG ECHO.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

8.11. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 8.1**. Das 172 operações que auditámos, 43 (25 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 28 erros quantificados, estimamos que o nível de erro se situe em 2,7 %⁽⁷⁾.

8.12. Se forem excluídos da amostra auditada o apoio orçamental e as operações com multidoadores referidas nos pontos 8.6-8.9, o nível de erro estimado é de 3,7 %⁽⁸⁾.

8.13. Em sete casos de erros quantificáveis, a Comissão dispunha de informações suficientes⁽⁹⁾ para evitar ou detetar e corrigir os erros antes de aceitar as despesas. Se todas essas informações tivessem sido utilizadas para corrigir os erros, o nível de erro estimado para este capítulo teria sido inferior em 0,2 pontos percentuais. Em cinco outras operações, encontramos erros que não tinham sido detetados pelos auditores nomeados pelos beneficiários.

8.14. O **gráfico 8.2** mostra em que medida os diferentes tipos de erros contribuíram para a nossa estimativa do nível de erro relativa a 2014.

8.11. Resposta comum aos pontos 8.11 a 8.20.

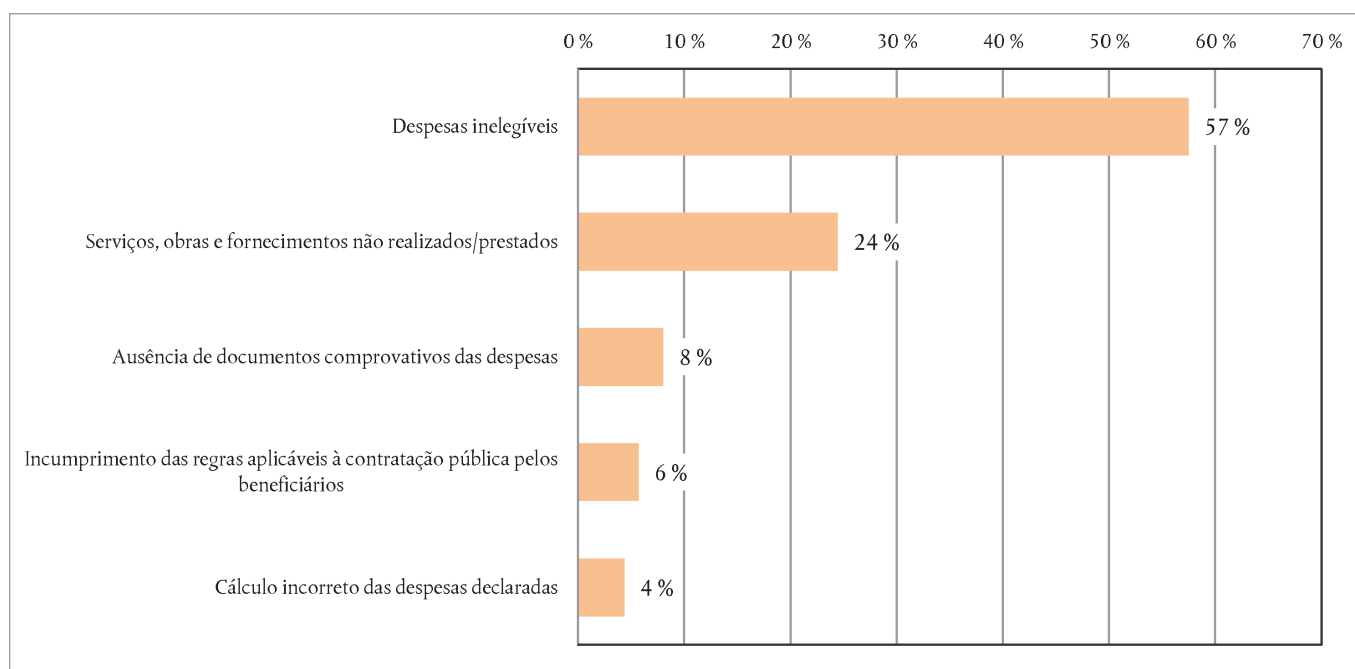
As verificações da Comissão foram concebidas de forma a permitir a deteção e a correção de erros, através de auditorias ex post realizadas depois dos pagamentos finais. As direções-gerais responsáveis pela ajuda externa planificam e implementam anualmente um extenso programa de auditorias ex post com base num processo formal de avaliação dos riscos.

⁽⁶⁾ Belize, Bósnia-Herzegovina, Colômbia, Jamaica, Laos, Moldávia, Níger, Palestina, Sérvia, Tailândia e Tunísia.

⁽⁷⁾ Calculamos a nossa estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. Estimamos, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 0,9 % e 4,4 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

⁽⁸⁾ 129 operações, limite inferior de erro 1,3 %, limite superior de erro 6,0 %, com grau de confiança de 95 %.

⁽⁹⁾ Com base em documentação comprovativa e controlos obrigatórios.

Gráfico 8.2 — Contribuição por tipo de erro para o nível de erro estimado

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.15. O tipo de erro mais significativo (14 casos de 28), que representa 57 % do nível de erro estimado, diz respeito às despesas ilegíveis. Trata-se de despesas relativas a atividades não cobertas pelo contrato ou efetuadas fora do período de elegibilidade, impostos ilegíveis, incumprimento da regra de origem e custos indiretos indevidamente imputados como custos diretos (ver exemplo na caixa 8.1). Todos estes casos comunicados se referem a contratos de subvenções ou a contratos executados por organizações internacionais.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 8.1 — Despesas inelegíveis*EuropeAid — Laos*

A Comissão assinou uma convenção de subvenção no valor de 150 000 euros com um operador nacional no Laos com o objetivo global de reduzir o número de vítimas causadas por engenhos explosivos não detonados, organizando ações educativas sobre os riscos colocados por esses engenhos. O período de execução acordado contratualmente teve início em janeiro de 2009. Foram imputados e aceites pela Comissão custos com o pessoal no terreno relativos a dezembro de 2008. Por conseguinte, estes custos aceites estavam sobredeclarados.

8.16. Do nível de erro estimado, uma percentagem de 24 % representa cinco casos em que a Comissão aceitou (e apurou) incorretamente despesas relativas a serviços, obras e fornecimentos não efetuadas no momento em que a Comissão as aceitou (ver exemplo na caixa 8.2).

Caixa 8.2 — Despesas não incorridas*EuropeAid — Belize*

A Comissão assinou um acordo de contribuição com um banco das Caraíbas no montante de 6,5 milhões de euros para a criação de uma facilidade de crédito renovável para a replantação de cana-de-açúcar no Belize. A Comissão financiou a ação na íntegra.

Em 2014, a Comissão aceitou despesas no montante de 2,3 milhões de euros, dos quais 740 000 euros representavam contratos de empréstimos a agricultores assinados pela instituição financeira, mas ainda não pagos. Ao aceitar o montante integral como despesas incorridas, a Comissão incorretamente apurou um valor superior ao devido do pré-financiamento pago anteriormente.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.17. Do nível de erro estimado, uma percentagem de 8 % deve-se à ausência de documentos comprovativos. Outros 4 % derivam de casos em que as despesas declaradas foram incorretamente calculadas devido a erros aritméticos ou à aplicação de taxas de câmbio erradas.

8.18. Além disso, outros 6 % estão relacionados com procedimentos de adjudicação ou de contratação irregulares efetuados pelos beneficiários (ver exemplo na caixa 8.3).

Caixa 8.3 — Procedimento de contratação irregular

EuropeAid — Tunísia

A Comissão assinou uma convenção de subvenção no valor de 230 000 euros com uma ONG suíça com o objetivo de estabilizar as transmissões radiofónicas e garantir a distribuição da informação a uma audiência alargada na Tunísia quando da preparação das eleições gerais após a revolução.

A ONG celebrou um contrato com um prestador de serviços no valor de 11 500 euros, sem que existam provas de que tenha consultado três prestadores de serviços quando da adjudicação do contrato.

8.19. Das 172 operações, 15 estavam afetadas por erros não quantificáveis relacionados com o incumprimento das obrigações jurídicas ou contratuais.

8.20. As 20 operações de apoio orçamental examinadas estavam isentas de erros de legalidade e regularidade.

8.21. No nosso Relatório Anual relativo ao exercício de 2013, mencionámos um erro sistémico, já que a DG ELARG aceitava despesas baseadas nas suas próprias estimativas e não em custos incorridos, pagos e aceites. Durante a auditoria deste ano, constatámos que essas operações ocorreram igualmente em 2014 (96 milhões de euros). Em maio de 2014, a DG ELARG corrigiu os apuramentos incorretamente efetuados nas suas contas relativas a 2013 e 2014. Além disso, procedeu à revisão das instruções fornecidas no Manual de Contabilidade ELARG, que estabelecem agora que os pré-financiamentos devem ser apurados com base em despesas elegíveis aceites.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 8.3 — Procedimento de contratação irregular

Trata-se de um caso isolado, devido a uma necessidade imediata e urgente. A ONG foi alertada para a necessidade de aplicar regras corretas em matéria de contratos públicos no futuro.

8.21. Para além das observações do Tribunal no processo DAS relativo a 2013, a ex DG ELARG implementou imediatamente alterações significativas nos seus sistemas, que são agora seguidas.

Os progressos realizados pela DG NEAR sobre esta questão foram transmitidos às outras instituições.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

EXAME DOS SISTEMAS E DOS RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES SELECIONADOS**EuropeAid**

8.22. Os testes das operações revelaram que os sistemas *ex ante* da Comissão falharam em alguns casos. A verificação das despesas efetuada pelos auditores nomeados pelos beneficiários nem sempre detetou os erros, o que levou a que fossem aceites despesas não elegíveis realizadas pelos beneficiários.

8.23. Os resultados pormenorizados da avaliação dos sistemas da EuropeAid, incluindo o seu estudo da taxa de erro residual e o exame do seu Relatório Anual de Atividades, são apresentados no nosso Relatório Anual relativo aos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento, pontos 36-46.

DG ECHO

8.24. Seguindo uma abordagem rotativa⁽¹⁰⁾, examinámos o Relatório Anual de Atividades da DG ECHO no domínio da «Europa global».

8.25. Na sua declaração de fiabilidade para o exercício de 2014, o diretor-geral da DG ECHO declarou dispor de uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados ofereciam as garantias necessárias sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes e de que as informações fornecidas no relatório eram fiáveis, completas e corretas. As nossas constatações e conclusões, que se baseiam nos nossos trabalhos de auditoria das operações da DG ECHO em 2014, comprovam esta declaração.

⁽¹⁰⁾ Nos anos anteriores, examinámos o Relatório Anual de Atividades do FPI relativo a 2013 e o Relatório Anual de Atividades da DG ELARG relativo a 2012.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**Conclusão relativa ao exercício de 2014**

8.26. Globalmente, as provas de auditoria revelam que as despesas da «Europa global» estão afetadas por um nível significativo de erros.

8.27. Relativamente às despesas desta rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro mais provável na população se situe em 2,7 % (ver **anexo 8.1**).

Recomendações

8.28. O resultado da nossa análise dos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores⁽¹¹⁾ é apresentado no **anexo 8.2**. Nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2011 e 2012, formulámos oito recomendações. A Comissão executou totalmente quatro recomendações, enquanto duas foram executadas na maior parte dos aspetos e duas em alguns aspetos.

8.29. Como foi referido no ponto 8.22, os testes das operações de 2014 revelaram insuficiências nas verificações das despesas. Esta questão já foi apresentada no nosso Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, no qual a Comissão foi convidada a tomar medidas eficazes de forma a melhorar a qualidade dos controlos das despesas efetuados por auditores externos. Desde então, a EuropeAid tem adotado medidas no sentido de corrigir as insuficiências em matéria de auditorias e verificações externas. No entanto, é demasiado cedo para avaliar o impacto destas medidas, uma vez que algumas ainda estão a decorrer.

8.30. Os resultados dos testes das operações demonstraram que os controlos destinados a evitar e detetar despesas inelegíveis nos contratos de subvenção falharam em alguns casos. No nosso Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, formulámos uma recomendação sobre a supervisão das subvenções, mas consideramos que as medidas tomadas pela Comissão estão executadas apenas em alguns aspetos.

8.29. *Uma vez que a questão é mais complexa em termos práticos do que o esperado, o desenvolvimento das grelhas de qualidade para relatórios de verificação das despesas está a levar mais tempo do que o previsto. As grelhas devem estar disponíveis no último trimestre de 2015.*

⁽¹¹⁾ O objetivo deste acompanhamento foi verificar a introdução e a existência de medidas corretivas tomadas em resposta às nossas recomendações. Não visava avaliar a eficácia da sua execução. Em relação a determinadas medidas que ainda estão a decorrer, é demasiado cedo para realizar essa verificação.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

8.31. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2014, recomendamos que a Comissão e, em especial, a EuropeAid:

- **Recomendação 1:** defina e aplique procedimentos de controlo interno para garantir que os pré-financiamentos são apurados com base nas despesas realmente efetuadas, não incluindo os compromissos jurídicos;
- **Recomendação 2:** reforce os controlos *ex ante* dos contratos de subvenção, designadamente que a EuropeAid torne operacionais as ações previstas na sequência da recomendação formulada no Relatório Anual sobre os FED relativo ao exercício de 2011 e que se refere ao planeamento baseado nos riscos e ao acompanhamento sistemático das visitas de verificação e das visitas de acompanhamento no local.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão deverá esclarecer melhor as normas de compensação dos acordos de contribuição no âmbito da DG DEVCO e da DG NEAR.

A Comissão aceita esta recomendação. Estão já a ser aplicadas medidas.

ANEXO 8.1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA «EUROPA GLOBAL»

	2014	2013 ⁽¹⁾
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações:	172	182
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Taxa de erro mais provável	2,7 %	2,1 %
Limite superior de erro	4,4 %	
Limite inferior de erro	0,9 %	

⁽¹⁾ Os valores relativos a 2013 foram calculados novamente para os fazer corresponder à estrutura do Relatório Anual relativo ao exercício de 2014 e, desta forma, permitir estabelecer uma comparação entre os dois exercícios. O **gráfico 1.3** do capítulo 1 mostra como os resultados de 2013 foram reclassificados com base no Relatório Anual relativo ao exercício de 2014.

ANEXO 8.2

SEGUEMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA «EUROPA GLOBAL»

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2012	Recomendação 1: A Comissão deve garantir o oportuno apuramento das despesas.		X					
	Recomendação 2: A Comissão deve promover uma melhor gestão documental por parte dos parceiros de execução e dos beneficiários.	X						
	Recomendação 3: A Comissão deve melhorar a gestão dos procedimentos de adjudicação de contratos, definindo critérios de seleção claros e documentando melhor o processo de avaliação.	X						
	Recomendação 4: A Comissão deve tomar medidas eficazes de forma a melhorar a qualidade dos controlos das despesas efetuados por auditores externos.		X					
	Recomendação 5: A Comissão deve aplicar uma metodologia coerente e sólida para o cálculo das taxas de erro residuais, por parte das direções-gerais responsáveis pelas relações externas.	X						

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	Recomendação 6: A EuropeAid, a DG ECHO e o FPI devem melhorar a supervisão dos contratos de subvenção, fazendo uma melhor utilização das visitas ao local para prevenir e detetar as despesas não elegíveis declaradas e/ou aumentar a cobertura das auditorias contratadas pela Comissão.			X				
	Recomendação 7: O FPI deve garantir que todas as missões da PESC sejam acreditadas em conformidade com as «avaliações assentes em seis pilares».			X				As missões há muito estabelecidas passaram a estar conformes com os requisitos do artigo 60.º do RF, com assistência do FPI. Em conformidade com os seus planos de ação em resposta a várias conclusões de auditoria, o FPI alcançou o objetivo de colocar as três principais missões da PESC em conformidade. Além disso, uma missão de dimensão média (EUPOL COPPS) foi avaliada e considerada conforme no final de 2014. Quatro missões (EULEX Kosovo, EUMM Geórgia, EUPOL Afeganistão e EUPOL COPPS), organizadas em conformidade com a legislação pertinente, consumiram aproximadamente 192 milhões de euros, ou 61 % do orçamento da PESC para 2014. A avaliação de uma quinta missão (EUCAP Nestor) começou em 2014 e estará concluída em 2015. Uma outra missão (EUCAP Sael Níger) será avaliada em 2015.
	Recomendação 8: O FPI deve acelerar o encerramento de contratos antigos da PESC. (Seguimento/atualização de 2011 de uma recomendação de 2009).	X						

CAPÍTULO 9

«Administração»

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	9.1-9.6
Características específicas do domínio da rubrica do QFP	9.3-9.4
Âmbito e método da auditoria	9.5-9.6
Regularidade das operações	9.7-9.8
Exame dos sistemas e relatórios anuais de atividades selecionados	9.9
Observações sobre instituições e organismos específicos	9.10-9.14
Parlamento Europeu	9.11
Comité Económico e Social Europeu	9.12
Outras instituições e organismos	9.13
Tribunal de Contas	9.14
Conclusão e recomendações	9.15-9.17
Conclusão relativa ao exercício de 2014	9.15
Recomendações	9.16-9.17

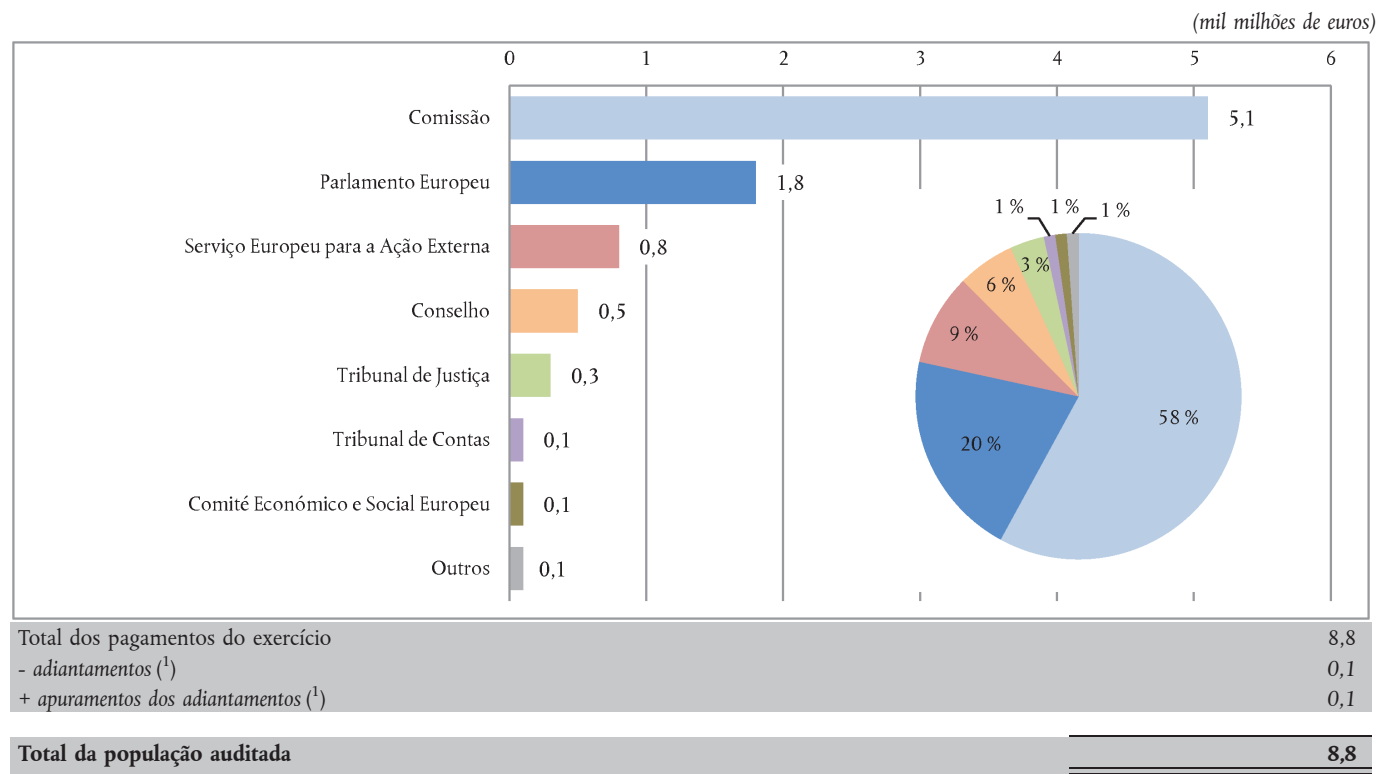
Anexo 9.1 — Resultados dos testes das operações no domínio da «Administração»

Anexo 9.2 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio da «Administração»

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

9.1. Este capítulo apresenta as nossas constatações relativas à sua apreciação específica no domínio da «Administração» ⁽¹⁾. O **gráfico 9.1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2014.

Gráfico 9.1 — Rubrica 5 do QFP «Administração» ⁽²⁾

⁽¹⁾ Em consonância com a definição harmonizada de operações subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 7 do **anexo 1.1**).

Fonte: Contas consolidadas provisórias da União Europeia relativas ao exercício de 2014.

9.2. Elaboramos relatórios separados sobre as agências e outros organismos da União Europeia (UE) ⁽³⁾. O nosso mandato não abrange a auditoria financeira do Banco Central Europeu (BCE).

⁽¹⁾ Incluindo as despesas administrativas de todas as instituições da União Europeia, pensões e pagamentos às escolas europeias. Relativamente a estas últimas, publicamos um relatório anual específico que é apresentado ao Conselho Superior das escolas europeias, sendo enviada cópia ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão.

⁽²⁾ Uma parte das despesas administrativas pode igualmente encontrar-se em outras rubricas do QFP além da Rubrica 5. O montante total das dotações executadas em 2014 no âmbito destas rubricas ascende a 1,3 mil milhões de euros.

⁽³⁾ Os nossos relatórios anuais específicos sobre as agências e outros organismos são publicados no Jornal Oficial.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas do domínio da rubrica do QFP

9.3. As despesas administrativas incluem as despesas com recursos humanos (vencimentos, pensões e subsídios), que representam cerca de 60 % do total, bem como as despesas imobiliárias, de equipamento, de energia, de comunicações e de informática.

9.4. Os principais riscos relativos às despesas administrativas são o incumprimento dos procedimentos de contratação, de execução dos contratos, de recrutamento e de cálculo dos vencimentos, pensões e subsídios. Em geral, consideramos esta rubrica do QFP como um domínio de baixo risco.

Âmbito e método da auditoria

9.5. A **parte 2 do anexo 1.1** do capítulo 1 descreve a nossa abordagem e metodologia globais. No que se refere à auditoria do domínio da «Administração», são de salientar os seguintes aspetos específicos:

- a) a auditoria implicou o exame de uma amostra de 129 operações, tal como definido no ponto 7 do **anexo 1.1**. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações da rubrica do QFP. Em 2014, a amostra era composta por 92 pagamentos de vencimentos e pensões, respetivos subsídios e outros custos de pessoal, por 14 pagamentos respeitantes a contratos relacionados com os edifícios e por 23 pagamentos relativos a outras despesas (energia, comunicações, informática, etc.);
- b) a auditoria examinou ⁽⁴⁾ igualmente os procedimentos de recrutamento de agentes temporários e contratuais ⁽⁵⁾ e os procedimentos de contratação ⁽⁶⁾ no Comité Económico e Social Europeu, no Comité das Regiões e no Provedor de Justiça Europeu;

⁽⁴⁾ Com base na abordagem rotativa aplicada desde 2012, cada ano a auditoria dos sistemas abrange duas ou três instituições ou organismos, sendo examinada uma amostra de operações para cada instituição ou organismo e sistema.

⁽⁵⁾ Em 2014, a auditoria incluiu o exame de 15 procedimentos de recrutamento do Comité Económico e Social Europeu, de 15 procedimentos de recrutamento do Comité das Regiões e de 10 procedimentos de recrutamento do Provedor de Justiça Europeu.

⁽⁶⁾ Em 2014, a auditoria incluiu o exame de 15 procedimentos de contratação do Comité Económico e Social Europeu, de 15 procedimentos de contratação do Comité das Regiões e de sete procedimentos de contratação do Provedor de Justiça Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- c) a avaliação dos Relatórios Anuais de Atividades incluiu os relatórios das direções-gerais (DG) e serviços ⁽⁷⁾ da Comissão principalmente responsáveis pelas despesas administrativas, bem como de todas as outras instituições e organismos.

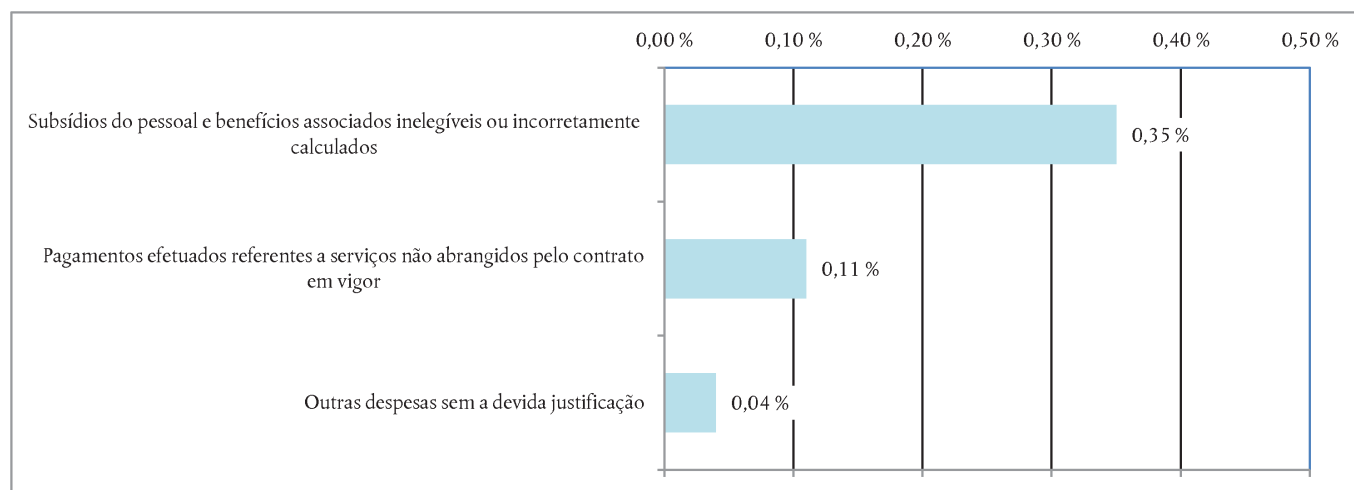
9.6. As despesas do Tribunal de Contas são auditadas por um gabinete de auditoria externo ⁽⁸⁾. No ponto 9.14 são apresentados os resultados da auditoria realizada às nossas demonstrações financeiras relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2014.

REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

9.7. Os resultados dos testes das operações são resumidos no **anexo 9.1**. Das 129 operações auditadas, 20 (15,5 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 12 erros quantificados, estimamos que o nível de erro se situe em 0,5 % ⁽⁹⁾.

9.8. O **gráfico 9.2** mostra em que medida os diferentes tipos de erros contribuíram para a nossa estimativa do nível de erro relativa a 2014.

Gráfico 9.2 — Contribuição por tipo de erro para o nível de erro estimado



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

⁽⁷⁾ DG Recursos Humanos e Segurança, Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO), Serviço de Infraestruturas e Logística em Bruxelas e DG Informática.

⁽⁸⁾ PricewaterhouseCoopers, Sociedade de Responsabilidade Limitada, Revisores Oficiais de Contas.

⁽⁹⁾ Calculamos a nossa estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. Estimamos, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 0,1 % e 0,9 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

EXAME DOS SISTEMAS E RELATÓRIOS ANUAIS DE ATIVIDADES SELECIONADOS

9.9. Não detetámos insuficiências significativas nos sistemas e relatórios anuais de atividades selecionados das instituições e organismos.

OBSERVAÇÕES SOBRE INSTITUIÇÕES E ORGANISMOS ESPECÍFICOS

9.10. Não detetámos insuficiências graves em relação aos temas auditados relativamente ao Tribunal de Justiça, ao Comité das Regiões, ao Provedor de Justiça Europeu e à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados. Embora as nossas observações relativas às instituições e aos organismos referidos em seguida não sejam materialmente relevantes para as despesas administrativas no seu conjunto, assumem importância para cada uma das instituições ou organismos em causa.

Parlamento Europeu

9.11. Dos 28 pagamentos auditados relativos ao Parlamento Europeu, um era referente a uma subvenção de funcionamento paga em 2013 a um partido político europeu⁽¹⁰⁾. Detetámos insuficiências nos controlos realizados pelo Parlamento Europeu às despesas do partido político no que diz respeito aos custos reembolsados por este a organizações afiliadas⁽¹¹⁾ e em alguns procedimentos de contratação que organizou (ver caixa 9.1)⁽¹²⁾.

RESPOSTA DO AEPD

9.10. A AEPD toma nota dos resultados da análise do Tribunal e continuará a melhorar o seu sistema de monitorização e controlo oportunos.

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

9.11. O Parlamento recorda que os contratos públicos organizados pelos partidos políticos a nível europeu (a seguir designados por «partidos») e os pagamentos deles resultantes não são, senão de uma forma limitada, comparáveis com aqueles que são efetuados diretamente pelos gestores orçamentais das instituições. Embora não influencie diretamente os concursos promovidos pelos partidos, o gestor orçamental do Parlamento presta um vasto apoio nessa matéria. No entanto, os partidos são responsáveis pelas suas operações financeiras.

⁽¹⁰⁾ Regulamento (CE) n.º 2004/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos a nível europeu (JO L 297 de 15.11.2003, p. 1), com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1524/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 343 de 27.12.2007, p. 5) e decisão da Mesa do Parlamento Europeu, de 29 de março de 2004, que define as normas de aplicação do Regulamento (CE) n.º 2004/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos a nível europeu (JO C 112 de 9.4.2011, p. 1).

⁽¹¹⁾ As organizações afiliadas são definidas da seguinte forma: devem ser oficialmente reconhecidas pelo partido europeu em causa; devem estar enunciadas nos estatutos do partido ou a colaboração entre o partido e a organização afiliada deve basear-se numa parceria factual estabelecida; os partidos devem descrever essa «afiliação» na fase de apresentação do pedido de subvenção.

⁽¹²⁾ Ver igualmente o nosso Parecer n.º 1/2013 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias e sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 no que diz respeito ao financiamento dos partidos políticos europeus (JO C 67 de 7.3.2013, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Caixa 9.1 — Insuficiências nos controlos realizados pelo Parlamento Europeu às subvenções de funcionamento pagas a partidos políticos europeus

O Parlamento Europeu não garantiu que os custos reembolsados por um partido político a organizações afiliadas tinham realmente sido realizados. Além disso, num caso foi ultrapassado o limite máximo de 60 000 euros concedido a título de apoio financeiro a uma organização afiliada individual⁽¹³⁾.

O Parlamento Europeu não tomou todas as medidas necessárias para assegurar que os contratos celebrados pelos partidos políticos são devidamente sujeitos a concurso. No caso de um procedimento de contratação, um partido político não conseguiu demonstrar plenamente que o contrato foi adjudicado à proposta economicamente mais vantajosa. Num outro caso, não existiam provas documentais de que a adjudicação do contrato resultava de um procedimento de concurso.

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

Caixa 9.1 — Insuficiências nos controlos realizados pelo Parlamento Europeu às subvenções de funcionamento pagas a partidos políticos europeus

A concessão de apoios financeiros a organizações afiliadas superiores ao limite máximo de 60 000 euros não foi aceite senão durante o período de transição do exercício de 2013, dado que o Regulamento Financeiro tinha acabado de entrar em vigor e a interpretação das normas relativas aos apoios financeiros a terceiros só ficou estabilizada no decurso do ano. A partir de 2014, esse excesso deixará de ser aceite como despesa elegível. Na sequência das observações preliminares do Tribunal, na versão revista do Guia sobre as subvenções de funcionamento concedidas pelo Parlamento Europeu aos partidos e às fundações a nível europeu, de 1 de junho de 2015, o Parlamento clarificou as condições que se aplicam à concessão de um apoio financeiro às organizações afiliadas e à adjudicação de contratos. Serão apresentadas clarificações adicionais para aprovação pela Mesa do Parlamento Europeu, no âmbito do encerramento das contas dos partidos e das fundações relativas ao exercício de 2014.

Comité Económico e Social Europeu

9.12. Detetámos insuficiências em quatro casos dos 15 procedimentos de contratação examinados. Em três desses casos, o Comité Económico e Social Europeu (CESE) não avaliou devidamente se as propostas cumpriam as especificações exigidas e cometeu erros administrativos ao atribuir um valor às propostas dos candidatos. No quarto caso, o CESE não aplicou adequadamente os critérios de exclusão para a adjudicação do contrato.

RESPOSTAS DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

9.12. As deficiências referidas foram principalmente de natureza formal e, salvo duas exceções, não afetaram o resultado do processo de adjudicação. As observações do Tribunal referem-se a contratos adjudicados por diferentes direções que não a Direção da Logística do CESE (esta última é partilhada entre o CESE e o Comité das Regiões e beneficia, desde há muitos anos, de um serviço especializado de assistência aos atores financeiros e aos seus procedimentos de adjudicação de contratos). O CESE criou recentemente um serviço semelhante de apoio a concursos públicos destinado a assistir todas as direções, excetuando a Direção da Logística. Este serviço é atualmente composto por dois funcionários e está plenamente operacional.

⁽¹³⁾ Artigo 210.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 da Comissão, de 29 de outubro de 2012, sobre as normas de execução do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (JO L 362 de 31.12.2012, p. 1).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Outras instituições e organismos

9.13. Como em anos anteriores, detetámos um pequeno número de erros relativo ao cálculo dos custos de pessoal e algumas insuficiências na gestão das prestações familiares no Parlamento Europeu, no Conselho, na Comissão e no Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). Detetámos igualmente insuficiências no cálculo dos custos de pessoal resultantes do funcionamento de acordos de nível de serviço entre o PMO e as instituições e organismos ⁽¹⁴⁾.

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

9.13. O Parlamento tomou nota das observações do Tribunal de Contas. No final de 2014, o Parlamento já tinha corrigido retroativamente os montantes dos subsídios em causa nos casos identificados pelo Tribunal de Contas. As dívidas foram recuperadas durante o primeiro semestre de 2015. No futuro próximo, a introdução do sistema Sysper 2, já utilizado pelas outras instituições para a gestão dos recursos humanos, no Parlamento permitirá a transferência automática de dados para o sistema NAP (sistema utilizado para o pagamento dos vencimentos e subsídios do pessoal), evitando os erros humanos que podem ocorrer na transferência manual de dados.

RESPOSTAS DO CONSELHO

9.13. O Conselho considera estar em plena conformidade. Passar-se-á, porém, a dar mais atenção ao reforço dos procedimentos de controlo dos abonos de família.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

9.13. Foram tomadas medidas para corrigir as insuficiências detetadas.

Desde fevereiro de 2013 (atualizado em agosto de 2014) foi aplicado um novo procedimento pelo PMO: os direitos são concedidos numa base provisória (no ano *n*) por um período de tempo limitado (*n*+2).

Após os necessários desenvolvimentos do sistema de informação do SysPer (programados para 2015-2016), a situação familiar dos agentes será acompanhada de forma sistemática pelo sistema numa base periódica e através de notificações proativas enviadas automaticamente ao pessoal.

No que diz respeito às insuficiências no cálculo dos custos de pessoal relativos a outras instituições e organismos, é bom lembrar que a qualidade dos controlos efetuados pelos serviços em causa (PMO) depende das competências da autoridade investida do poder de nomeação (AIPN) para proceder a nomeações delegadas nos diferentes acordos de nível de serviço.

⁽¹⁴⁾ A auditoria das agências da União Europeia revelou alguns erros no cálculo dos vencimentos resultantes de informações incorretas transmitidas pelas agências ao PMO, no âmbito da transição para o Estatuto revisto dos Funcionários da UE de 2004.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Tribunal de Contas

9.14. O relatório do auditor externo ⁽¹⁵⁾ afirma que «as demonstrações financeiras dão uma imagem fiel e verdadeira da situação financeira do Tribunal de Contas Europeu em 31 de dezembro de 2014, bem como do seu desempenho financeiro e fluxos de caixa relativos ao exercício encerrado nessa data».

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**Conclusão relativa ao exercício de 2014**

9.15. Globalmente, as provas de auditoria indicam que as despesas no domínio da «Administração» não estão afetadas por um nível significativo de erros. Neste domínio da rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro estimado na população se situe em 0,5 % (ver **anexo 9.1**).

Recomendações

9.16. O resultado da nossa análise aos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 9.2**. Nos relatórios anuais relativos aos exercícios de 2011 e 2012, formulámos 10 recomendações. Destas, duas não foram examinadas este ano devido à nossa abordagem rotativa ⁽¹⁶⁾. As instituições e organismos em causa executaram cinco recomendações na maior parte dos aspetos e três recomendações em alguns aspetos.

9.17. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2014, recomendamos:

9.17.

- **Recomendação 1:** o Parlamento Europeu deve reforçar os seus controlos aos custos reembolsados por partidos políticos europeus a organizações afiliadas. Além disso, deve desenvolver regras adequadas para os partidos políticos em matéria de contratação pública e acompanhar a respetiva aplicação através de controlos adequados e melhor orientação (ver ponto 9.11);

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

Ver resposta ao ponto 9.11.

⁽¹⁵⁾ Ver o relatório do auditor externo sobre as demonstrações financeiras referido no ponto 9.6.

⁽¹⁶⁾ Ver a nota de rodapé 4.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- **Recomendação 2:** o CESE deve melhorar a conceção, a coordenação e a realização dos procedimentos de contratação através de controlos adequados e de melhor orientação (ver ponto 9.12);

- **Recomendação 3:** as instituições e organismos devem melhorar os seus sistemas de acompanhamento com vista à atualização em tempo oportuno da situação pessoal dos seus agentes que possa ter incidência no cálculo das prestações familiares (ver ponto 9.13).

RESPOSTAS DO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL

Ver os comentários do Comité respeitantes ao ponto 9.12.

RESPOSTAS DO PARLAMENTO

Ver resposta ao ponto 9.11.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão aceita a recomendação e já tomou medidas no sentido de melhorar o atual sistema de acompanhamento. Além disso, um acompanhamento sistemático da situação familiar do pessoal será assegurado num futuro próximo (2015/2016). Ver a resposta ao ponto 9.13.

ANEXO 9.1.

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DA «ADMINISTRAÇÃO»

	2014	2013 ⁽¹⁾
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações:	129	135
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	0,5 %	1,1 %
Limite superior de erro	0,9 %	
Limite inferior de erro	0,1 %	

⁽¹⁾ Os valores relativos a 2013 foram calculados novamente para os fazer corresponder à estrutura do Relatório Anual relativo ao exercício de 2014 e, desta forma, permitir estabelecer uma comparação entre os dois exercícios. O **gráfico 1.3** do capítulo 1 apresenta a forma como os resultados relativos a 2013 foram reclassificados com base na estrutura do Relatório Anual relativo ao exercício de 2014.

ANEXO 9.2.

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DA «ADMINISTRAÇÃO»

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da instituição
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável (*)	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2012	Recomendação 1 (Parlamento Europeu): <i>Adjudicação de contratos</i> O Parlamento Europeu deve garantir que os gestores orçamentais melhoram a conceção, a coordenação e a realização dos procedimentos de adjudicação de contratos através de controlos adequados e de melhor orientação (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, pontos 9.12 e 9.19, e o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, pontos 9.15 a 9.17 e 9.34).		A auditoria detetou insuficiências nos procedimentos de contratação (ver ponto 9.11).				Ver a resposta ao ponto 9.11. A observação 9.11 do Tribunal diz respeito, especificamente, aos contratos públicos dos partidos políticos.	
	Recomendação 2 (Conselho Europeu e Conselho): <i>Adjudicação de contratos</i> O Conselho deve garantir que os gestores orçamentais melhoram a conceção, a coordenação e a realização dos procedimentos de adjudicação de contratos através de controlos adequados e de melhor orientação (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, pontos 9.14 e 9.19, e o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, ponto 9.18).		X				O Conselho reforçou o processo de adjudicação de contratos, nomeadamente graças à introdução de melhorias em termos de controlo da adequação das despesas, à revisão da regulamentação interna aplicável aos contratos relativos a imóveis, fornecimentos, serviços e empreitadas de obras públicas, ao aperfeiçoamento dos modelos existentes, a ações específicas de formação e à elaboração de novas orientações.	
2011	Recomendação 3 (Parlamento Europeu): <i>Atualização da situação pessoal e dos subsídios recebidos pelo pessoal</i> O Parlamento Europeu deve tomar medidas no sentido de assegurar que o pessoal entrega, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal e instaurar um sistema de acompanhamento oportuno desses documentos (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, pontos 9.12 e 9.34).			A auditoria detetou que continuaram a verificar-se insuficiências na gestão das prestações familiares (ver ponto 9.13).			Ver a resposta ao ponto 9.13.	

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da instituição
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável (*)	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	Recomendação 4 (Comissão): <i>Atualização da situação pessoal e dos subsídios recebidos pelo pessoal</i> A Comissão deve tomar medidas no sentido de assegurar que o pessoal entrega, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal e instaurar um sistema de acompanhamento oportuno desses documentos (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, pontos 9.19 e 9.34).			A auditoria detetou que continuaram a verificar-se insuficiências na gestão das prestações familiares (ver ponto 9.13).			A Comissão já tomou medidas no sentido de melhorar o atual sistema de acompanhamento sistémico da situação familiar do pessoal será assegurado num futuro próximo (2015/2016). Ver a resposta ao ponto 9.13.	
	Recomendação 5 (Serviço Europeu para a Ação Externa): <i>Atualização da situação pessoal e dos subsídios recebidos pelo pessoal</i> O Serviço Europeu para a Ação Externa deve tomar medidas no sentido de assegurar que o pessoal entrega, em intervalos adequados, documentos comprovativos da sua situação pessoal e instaurar um sistema de acompanhamento oportuno desses documentos (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, pontos 9.25 e 9.34).			A auditoria detetou que continuaram a verificar-se insuficiências na gestão das prestações familiares (ver ponto 9.13).				
	Recomendação 6 (Parlamento Europeu): <i>Recrutamento de agentes temporários e contratuais</i> O Parlamento Europeu deve tomar medidas no sentido de assegurar que as disposições da regulamentação relevante são aplicadas ao celebrar, prorrogar ou alterar contratos de trabalho de pessoal não permanente (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, pontos 9.13 e 9.34).		X				As medidas necessárias foram aplicadas. O Parlamento é de opinião que os seus procedimentos de recrutamento são adequados, o que, até agora, tem sido confirmado pela ausência de constatações do Tribunal neste domínio nos últimos três anos.	

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da instituição
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável (*)	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	Recomendação 7 (Comité Económico e Social Europeu): <i>Recrutamento de agentes temporários e contratuais</i> O Comité Económico e Social Europeu deve tomar medidas no sentido de assegurar que as disposições da regulamentação relevante são aplicadas ao celebrar, prorrogar ou alterar contratos de trabalho de pessoal não permanente (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, pontos 9.23, 9.24 e 9.34).		X				As novas decisões e orientações relativas ao recrutamento e classificação dos agentes temporários e agentes contratuais foram aplicadas durante 2014. A gestão dos lugares passou a ser eletrónica, utilizando o sistema Sysper 2. A transparência dos procedimentos de seleção é alvo de uma atenção especial.	
	Recomendação 8 (Serviço Europeu para a Ação Externa): <i>Recrutamento de agentes temporários e contratuais</i> O Serviço Europeu para a Ação Externa deve tomar medidas no sentido de assegurar que as disposições da regulamentação relevante são aplicadas ao celebrar, prorrogar ou alterar contratos de trabalho de pessoal não permanente (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, pontos 9.26 e 9.34).					X (*)		
	Recomendação 9 (Comissão): <i>Contratação</i> A Comissão deve garantir que os gestores orçamentais melhoram a conceção, a coordenação e a realização dos procedimentos de contratação através de controlos adequados e de melhor orientação (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, pontos 9.20, 9.21 e 9.34).		X				Desde meados de 2011, os serviços em causa aplicaram várias medidas de simplificação no domínio dos contratos públicos com vista a reforçar a qualidade dos documentos do concurso. O cumprimento do Regulamento Financeiro é assegurado com bom senso, de molde a promover a participação de mais proponentes.	

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da instituição
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável (*)	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	Recomendação 10 (Serviço Europeu para a Ação Externa): <i>Contratação</i> O Serviço Europeu para a Ação Externa deve garantir que os gestores orçamentais melhoram a conceção, a coordenação e a realização dos procedimentos de contratação através de controlos adequados e de melhor orientação (ver o Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, pontos 9.28 e 9.34).				X (*)			

(*) De acordo com a abordagem rotativa do exame aprofundado dos sistemas de controlo das instituições e organismos, o acompanhamento destas recomendações será efetuado nos próximos anos.

RELATÓRIO ANUAL RELATIVO ÀS ATIVIDADES FINANCIADAS PELOS OITAVO, NONO, DÉCIMO E DÉCIMO PRIMEIRO FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO

(2015/C 373/02)

Relatório Anual relativo às atividades financiadas pelos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro fundos europeus de desenvolvimento

ÍNDICE

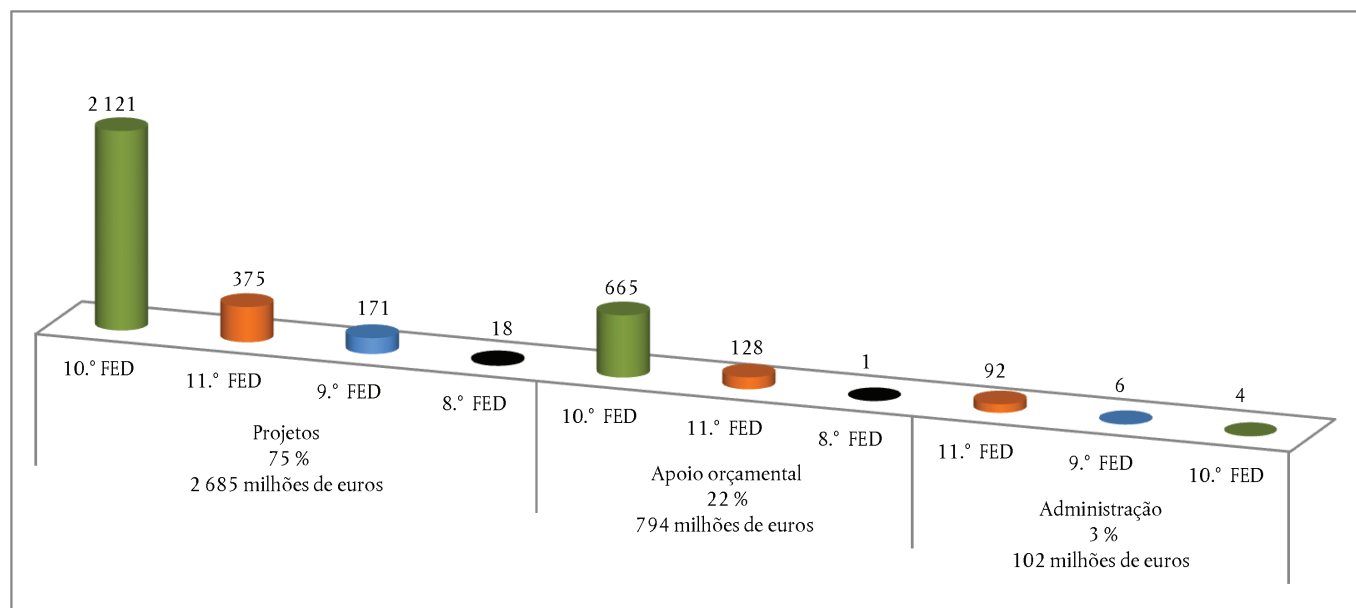
	<i>Pontos</i>
Introdução	1-12
Características específicas dos fundos europeus de desenvolvimento	2-12
Riscos para a regularidade	8-12
Capítulo I — Execução dos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro FED	13-19
Execução financeira	13-19
Capítulo II — Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos FED	20-46
Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro FED enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Relatório do auditor independente	I-IX
Informações em apoio da declaração de fiabilidade	20-46
Âmbito e método da auditoria	20-23
Fiabilidade das contas	24-25
Regularidade das operações	26-35
Exame dos sistemas e dos relatórios anuais de atividades selecionados	36-46
Conclusão e recomendações	47-50
Conclusão relativa ao exercício de 2014	47-48
Recomendações	49-50
Anexo 1 — Resultados dos testes das operações no domínio dos fundos europeus de desenvolvimento	
Anexo 2 — Seguimento das recomendações anteriores no domínio dos fundos europeus de desenvolvimento	

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

INTRODUÇÃO

1. Este relatório anual apresenta a nossa avaliação relativamente aos fundos europeus de desenvolvimento (FED). O **gráfico 1** dá as informações principais sobre as atividades abrangidas e as despesas efetuadas em 2014.

Gráfico 1 — Fundos europeus de desenvolvimento: informações principais 2014



Total das despesas operacionais (projetos)	2 685
Total das despesas operacionais (apoio orçamental)	794
Total das despesas administrativas ⁽¹⁾	102
Total dos pagamentos	3 581
- adiantamentos	2 105
+ apuramentos dos adiantamentos	1 597
População auditada	3 073
Total das autorizações individuais ⁽²⁾	3 380
Total das autorizações globais ⁽²⁾	621

⁽¹⁾ Contribuição dos FED para cobrir as despesas incorridas tanto na Comissão como nas delegações da UE relativas ao apoio administrativo necessário para gerir as operações financiadas pelos FED.

⁽²⁾ As autorizações globais referem-se a decisões de financiamento. As autorizações individuais referem-se a contratos individuais.

Fonte: Contas consolidadas dos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro FED relativas ao exercício de 2014.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Características específicas dos fundos europeus de desenvolvimento

2. Desde 1958 os fundos europeus de desenvolvimento (FED) têm sido os principais instrumentos utilizados pela União Europeia (UE) para prestar ajuda à cooperação para o desenvolvimento dos países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) e dos países e territórios ultramarinos (PTU). O Acordo de Parceria assinado em Cotonu em 23 de junho de 2000 por um período de 20 anos («Acordo de Cotonu») constitui o atual enquadramento em que se inscrevem as relações da União Europeia com os países ACP e os PTU. O seu principal objetivo é a redução da pobreza e, a prazo, a sua erradicação.

3. Os FED têm características particulares:

- a) são financiados pelos Estados-Membros de acordo com as chaves de contribuição ⁽¹⁾ definidas num Acordo Interno celebrado entre os governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, que são diferentes das do orçamento geral da União Europeia;
- b) são geridos pela Comissão Europeia, fora do quadro do orçamento geral da UE, e pelo Banco Europeu de Investimento (BEI);
- c) devido ao caráter intergovernamental dos FED, o Parlamento Europeu tem um papel mais limitado no seu funcionamento do que o que desempenha nos instrumentos de cooperação para o desenvolvimento financiados pelo orçamento geral da UE: em particular, não intervém na determinação e na repartição dos recursos do FED. No entanto, o Parlamento Europeu é a autoridade de quitação, exceto para a Facilidade de Investimento gerida pelo BEI ⁽²⁾ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Para cada FED, a chave de contribuição de cada Estado-Membro é definida como uma percentagem do montante total dos recursos.

⁽²⁾ Ver os artigos 43.º, 48.º a 50.º e 58.º do Regulamento (UE) n.º 567/2014 do Conselho, de 26 de maio de 2014, que altera o Regulamento (CE) n.º 215/2008 relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 10.º Fundo Europeu de Desenvolvimento, no que respeita à aplicação do período de transição entre o 10.º e o 11.º fundos europeus de desenvolvimento até entrar em vigor o Acordo Interno relativo ao 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (JO L 157 de 27.5.2014, p. 52). Ver igualmente o Parecer n.º 9/2007 do Tribunal sobre a proposta de regulamento do Conselho relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 10.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (JO C 23 de 28.1.2008), pontos 5 e 6.

⁽³⁾ (Em 2012, um acordo tripartido celebrado entre o BEI, a Comissão e o Tribunal (artigo 134.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008 do Conselho) (JO L 78 de 19.3.2008, p. 1) definiu as normas de execução em matéria de auditoria dessas operações pelo Tribunal. A declaração de fiabilidade do Tribunal não abrange a Facilidade de Investimento.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

4. Cada FED rege-se pelo seu próprio regulamento financeiro. O Tribunal observou em diversas ocasiões que um regulamento financeiro único, aplicável ao conjunto dos FED presentes e futuros, permitiria assegurar a continuidade, sem risco de interrupção da execução dos FED, e simplificar a sua gestão ⁽⁴⁾.

5. Embora os regulamentos financeiros dos FED tenham sido progressivamente harmonizados com o Regulamento Financeiro geral ⁽⁵⁾, subsistem diferenças significativas. Uma das principais diferenças é que o princípio da anualidade não se aplica aos FED: as convenções FED são geralmente celebradas por um período de compromisso de cinco a sete anos e os pagamentos podem ser efetuados durante um período muito maior. Em 2014, as despesas foram efetuadas no âmbito de quatro FED simultaneamente e foram ainda realizados pagamentos relativos ao oitavo FED, aberto em 1995.

6. Os FED são geridos quase inteiramente pela Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (Euro-peAid), que gere igualmente uma vasta gama de despesas do orçamento da União Europeia ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

7. As intervenções dos FED são executadas por meio de projetos e de apoio orçamental ⁽⁸⁾, segundo quatro modalidades principais. Em 2014, 38 % dos pagamentos foram efetuados em regime de gestão direta, dos quais 22 % diziam respeito ao apoio orçamental. Os restantes 62 % foram efetuados no âmbito da gestão indireta, dos quais 32 % por intermédio de organizações internacionais, 25 % de países terceiros e 5 % de organismos nacionais dos Estados-Membros da UE ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Ver o Parecer n.º 3/2013 do Tribunal sobre a proposta de regulamento do Conselho relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (JO C 370 de 17.12.2013), ponto 6.

⁽⁵⁾ Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

⁽⁶⁾ A Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil (DG ECHO) geriu 3,4 % das despesas dos FED de 2014.

⁽⁷⁾ (i) Ver o capítulo 8 «Europa global» do Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2014.

⁽⁸⁾ O apoio orçamental implica a transferência de fundos por parte da Comissão para o Tesouro nacional do país parceiro e providencia recursos orçamentais adicionais para apoiar uma estratégia nacional de desenvolvimento.

⁽⁹⁾ Ao abrigo da gestão direta a ajuda é executada diretamente pela Comissão (sede ou delegações). No âmbito da gestão indireta, a execução é delegada num país terceiro (antiga gestão descentralizada), numa organização internacional (antiga gestão partilhada) ou num organismo nacional, como as agências de desenvolvimento dos Estados-Membros da UE (antiga gestão centralizada indireta).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Riscos para a regularidade

8. As despesas abrangidas pelo presente relatório são efetuadas utilizando uma vasta gama de métodos, aplicados em 79 países. As regras e os procedimentos são frequentemente complexos, nomeadamente em matéria de procedimentos de concurso e de adjudicação de contratos. A ausência de um regulamento financeiro autónomo e fácil de utilizar relativo ao décimo primeiro FED aumenta consideravelmente essa complexidade⁽¹⁰⁾.

9. Em dois domínios, o apoio orçamental⁽¹¹⁾ e as contribuições da UE para projetos com multidoadores executados por organizações internacionais⁽¹²⁾ como as Nações Unidas (ONU), a natureza dos instrumentos e as condições de pagamento limitam a suscetibilidade das operações a erros.

10. O apoio orçamental contribui para o orçamento geral de um país ou o seu orçamento para uma política ou objetivo específicos. Examinámos se a Comissão respeitou as condições específicas aplicáveis aos pagamentos de apoio orçamental ao país parceiro em questão e verificámos se foram cumpridas as condições de elegibilidade gerais (como a realização de progressos satisfatórios na gestão das finanças públicas).

11. Contudo, as disposições jurídicas concedem uma larga margem de interpretação e a Comissão dispõe de uma flexibilidade considerável para decidir se estas condições gerais foram cumpridas. A nossa auditoria da regularidade não pode ir além da fase em que a ajuda é paga a um país parceiro. Os fundos transferidos são posteriormente incorporados nos recursos orçamentais do país destinatário. As eventuais insuficiências da sua gestão financeira não dão origem a erros na nossa auditoria de regularidade.

8. O 11.º FED é regido pelo Regulamento (UE) n.º 2015/323 («regulamento financeiro»), adotado pelo Conselho em 2 de março de 2015. A simplificação real é obtida através do alinhamento deste texto com o regulamento financeiro aplicável ao orçamento geral, que é assegurado através de referências transparentes e claras ao referido regulamento financeiro aplicável ao orçamento geral e as respetivas normas de execução (NE). Desta forma, o regulamento financeiro aplicável ao 11.º FED não só garante a coerência com os procedimentos financeiros aplicáveis e uma maior eficiência, como permite igualmente uma redução dos riscos e erros.

As regras e os modelos em matéria de concursos e de adjudicação de contratos, tanto para o orçamento geral como para o FED, compilados no Guia Prático dos procedimentos contratuais no âmbito das ações externas da UE (PRAG), elaborado pela DG DEVCO, são amplamente elogiados pelo federações europeias de contratantes.

⁽¹⁰⁾ Ver o Parecer n.º 3/2013 do Tribunal sobre a proposta de regulamento do Conselho relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento, pontos 3 e 4.

⁽¹¹⁾ Em 2014, o valor bruto dos pagamentos relativos ao apoio orçamental efetuados a partir dos FED ascendeu a 794 milhões de euros.

⁽¹²⁾ Em 2014, o valor bruto dos pagamentos efetuados a partir dos FED para projetos com multidoadores executados por organizações internacionais elevou-se a 776 milhões de euros.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

12. Quando as contribuições da Comissão para projetos com multidoadores são agrupadas com as de outros doadores e não são afetadas a rubricas específicas de despesas devidamente identificáveis, a Comissão pressupõe que as regras da UE em matéria de elegibilidade são respeitadas, desde que o montante global inclua despesas elegíveis suficientes para cobrir a contribuição da UE. Trata-se do que a Comissão designa por «abordagem nocional». A abordagem nocional aplicada pela Comissão limita os trabalhos dos auditores no caso de ser feita uma contribuição substancial por outros doadores, que a Comissão considere então suficiente para cobrir eventuais despesas inelegíveis que possamos ter detetado.

CAPÍTULO I — EXECUÇÃO DOS OITAVO, NONO, DÉCIMO E DÉCIMO PRIMEIRO FED

Execução financeira

13. A dotação do oitavo FED (1995-2000) ascende a 12 840 milhões de euros e a do nono FED (2000-2007) a 13 800 milhões de euros. A dotação do décimo FED (2008-2013) eleva-se a 22 682 milhões de euros. Deste montante, são afetados 21 966 milhões de euros aos países ACP e 286 milhões de euros aos PTU. Estes montantes incluem 1 500 milhões de euros e 30 milhões de euros destinados à Facilidade de Investimento gerida pelo BEI, principalmente para apoio ao setor privado nos países ACP e nos PTU, respetivamente. Por fim, estão afetados 430 milhões de euros às despesas da Comissão relativas à programação e à execução dos FED.

14. O acordo interno que institui o décimo primeiro FED ⁽¹³⁾ foi adotado em agosto de 2013. Entrou em vigor em 1 de março de 2015 após ter sido ratificado por todos os Estados-Membros da UE. A dotação do décimo primeiro FED totaliza 30 506 milhões de euros ⁽¹⁴⁾, dos quais 29 089 milhões de euros são afetados aos países ACP e 365 milhões de euros aos PTU.

⁽¹³⁾ JO L 210 de 6.8.2013, p. 1.

⁽¹⁴⁾ Incluindo 1 139 milhões de euros geridos pelo BEI.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

15. A fim de garantir a disponibilidade de fundos entre janeiro de 2014 e a entrada em vigor do décimo primeiro FED, o Conselho adotou ⁽¹⁵⁾ medidas transitórias («Facilidade de transição») em dezembro de 2013. Em 2014, os recursos disponíveis ao abrigo da Facilidade de Transição ascenderam a 1 616 milhões de euros. Foram financiados por:

- fundos resultantes de anulações de autorizações dos oitavo e nono FED até 31 de dezembro de 2013 (936 milhões de euros);
- saldos não autorizados do décimo FED até 31 de dezembro de 2013 (75 milhões de euros);
- fundos resultantes de anulações de autorizações do décimo FED e de FED anteriores em 2014 (586 milhões de euros);
- juros e outras receitas (19 milhões de euros).

Estes montantes são contabilizados no décimo primeiro FED mas não constituem recursos adicionais para o mesmo.

16. O **quadro 2** apresenta a utilização, durante 2014 e cumulativamente, dos recursos do FED.

⁽¹⁵⁾ Decisão 2013/759/UE do Conselho, de 12 de dezembro de 2013, relativa às medidas de gestão transitórias do FED a partir de 1 de janeiro de 2014 até à entrada em vigor do 11.^o Fundo Europeu de Desenvolvimento (JO L 335 de 14.12.2013, p. 48).

Quadro 2 — Utilização dos recursos dos FED em 31 de dezembro de 2014

(milhões de euros)

	Situação no final de 2013		Execução orçamental durante o exercício de 2014 (líquida) ⁽⁶⁾						Situação no final de 2014				Taxa de execução ⁽²⁾
	Montante total	Taxa de execução ⁽¹⁾	8.º FED ⁽³⁾	9.º FED ⁽³⁾	10.º FED	11.º FED	Montante total	8.º FED	9.º FED	10.º FED	11.º FED	Montante total	
A — RECURSOS ⁽¹⁾	49 026		-64	-373	-1 105	1 616	74	10 417	15 739	21 328	1 616	49 100	
B — UTILIZAÇÃO													
1. Autorizações globais ⁽⁴⁾	47 952	97,8 %	-63	-381	-95	1 160	621	10 415	15 703	21 294	1 160	48 573	98,9 %
2. Autorizações individuais ⁽⁵⁾	41 410	84,5 %	-37	-1	2 687	731	3 380	10 400	15 407	18 252	731	44 790	91,2 %
3. Pagamentos	35 384	72,2 %	16	145	2 760	595	3 516	10 379	14 941	12 985	595	38 900	79,2 %
C — Autorizações por liquidar (B1-B3)	12 568	25,6 %						36	762	8 309	565	9 673	19,7 %
D — Saldo disponível (A-B1)	1 074	2,2 %						2	36	34	456	527	1,1 %

⁽¹⁾ Inclui dotações iniciais dos 8.º, 9.º, 10.º e 11.º FED, cofinanciamento, juros, recursos diversos e transferências dos FED anteriores.

⁽²⁾ Em percentagem dos recursos.

⁽³⁾ Montantes negativos correspondentes a anulações de autorizações.

⁽⁴⁾ As autorizações globais dizem respeito a decisões de financiamento.

⁽⁵⁾ As autorizações individuais dizem respeito a contratos individuais.

⁽⁶⁾ Autorizações líquidas depois das anulações. Pagamentos líquidos depois das recuperações.

Fonte: Tribunal de Contas, com base nos relatórios FED sobre a execução financeira e as demonstrações financeiras em 31 de Dezembro de 2014.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

17. O nível das autorizações líquidas realizadas em 2014 foi extraordinariamente baixo (621 milhões de euros) em comparação com os exercícios anteriores ⁽¹⁶⁾. Esta situação deveu-se ao atraso na entrada em vigor do décimo primeiro FED, que limitou os recursos disponíveis para autorizações no âmbito da «Facilidade de transição». Por outro lado, os pagamentos efetuados em 2014 atingiram um máximo histórico (3 516 milhões de euros) ⁽¹⁷⁾, em particular devido aos 595 milhões de euros pagos a partir da «Facilidade de transição», nomeadamente importantes desembolsos para apoio orçamental e adiantamentos para operações no âmbito do Mecanismo de Apoio à Paz em África efetuadas na República Centro-Africana e na Somália.

18. No final de 2014, quase todos os recursos disponíveis tinham sido autorizados (98,9 % para as decisões de financiamento, 91,2 % para os contratos individuais). As autorizações por liquidar ⁽¹⁸⁾ diminuíram 23 %, tendo passado de 12,5 mil milhões de euros no final de 2013 para 9,7 mil milhões de euros no final de 2014. Esta situação resultou tanto dos esforços desenvolvidos pela EuropeAid para diminuir as autorizações por liquidar como do reduzido nível das decisões de financiamento tomadas em 2014.

19. Em todo o seu domínio de competência ⁽¹⁹⁾, a EuropeAid prosseguiu os seus esforços para diminuir os pré-financiamentos antigos e as autorizações antigas por utilizar ⁽²⁰⁾ e para reduzir o número de contratos em aberto cujo prazo caducou ⁽²¹⁾. Os objetivos de 2014 para os pré-financiamentos antigos e autorizações antigas por utilizar foram largamente ultrapassados ⁽²²⁾. No entanto, embora o objetivo fixado para 2014 respeitante à percentagem de contratos caducados em relação ao número total de contratos tenha praticamente sido alcançado para o conjunto da carteira da EuropeAid ⁽²³⁾, os progressos foram menos satisfatórios no que se refere aos FED ⁽²⁴⁾.

⁽¹⁶⁾ 2013: 3 923 milhões de euros; 2012: 3 163 milhões de euros.

⁽¹⁷⁾ 2013: 2 963 milhões de euros; 2012: 3 209 milhões de euros.

⁽¹⁸⁾ *Reste à liquider* (RAL).

⁽¹⁹⁾ FED e orçamento geral considerados em conjunto.

⁽²⁰⁾ RAL antigo.

⁽²¹⁾ Considera-se que um contrato caducou caso ainda esteja aberto mais de 18 meses após o final do seu período operacional. Os atrasos no encerramento dos contratos aumentam o risco de erros em matéria de regularidade, uma vez que pode ser difícil encontrar a documentação comprovativa se esta não estiver arquivada corretamente e se o pessoal mais importante afetado ao projeto já não estiver ao serviço. O encerramento tardio dos contratos pode também atrasar a recuperação de pré-financiamentos por utilizar e de despesas inelégíveis.

⁽²²⁾ Percentagem alcançada da redução de pré-financiamentos antigos em aberto: 46 % (objetivo: 25 %); percentagem alcançada da redução de RAL antigos: 51,24 % (objetivo: 25 %).

⁽²³⁾ Percentagem alcançada: 15,52 % (objetivo: 15 %).

⁽²⁴⁾ Dos 5,3 mil milhões de euros de contratos caducados, 3,7 mil milhões de euros (69 %) dizem respeito aos FED. A percentagem de contratos caducados em relação ao número total de contratos em aberto dos FED é de 25 %, comparativamente a 15,5 % para toda a carteira da EuropeAid. Para 477 (1,3 mil milhões de euros) dos 1 528 contratos caducados dos FED (31 % em número e 35 % em valor), o período operacional terminou antes de 2010.

CAPÍTULO II — DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE DO TRIBUNAL RELATIVA AOS FED**Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro FED enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Relatório do auditor independente**

I — Em conformidade com o disposto no artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e no artigo 49.º do Regulamento Financeiro aplicável ao décimo FED no que respeita à aplicação do período de transição entre o décimo e o décimo primeiro Fundos europeus de desenvolvimento até entrar em vigor o Acordo Interno relativo ao décimo primeiro Fundo Europeu de Desenvolvimento, que se aplica igualmente aos FED anteriores, auditámos:

- a) as contas anuais dos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento, que são constituídas pelo balanço, a conta de resultados económicos, a demonstração dos fluxos de caixa, a demonstração da variação da situação líquida e o quadro dos créditos dos FED, bem como o relatório sobre a execução financeira relativos ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2014, aprovadas pela Comissão em 24 de julho de 2014;
- b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes a essas contas no quadro jurídico dos FED relativamente à parte dos recursos do FED cuja gestão financeira é assegurada pela Comissão ⁽²⁵⁾.

Responsabilidade da gestão

II — Nos termos dos artigos 310º a 325º do TFUE e dos regulamentos financeiros aplicáveis ⁽²⁶⁾, a gestão é responsável pela elaboração e apresentação das contas anuais dos FED, baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público ⁽²⁷⁾, e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes. São igualmente da sua competência a conceção, execução e acompanhamento de um controlo interno relativo à elaboração e apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros. A gestão é igualmente responsável por garantir que as atividades, as operações e informações financeiras refletidas nas demonstrações financeiras estão em conformidade com as regras e regulamentação aplicáveis. Cabe em última instância à Comissão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas dos FED (artigo 317.º do TFUE).

Responsabilidade do auditor

III — Compete-nos, com base na sua auditoria, fornecer ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes. Efetuámos a nossa auditoria em conformidade com as normas internacionais de auditoria e os códigos deontológicos da IFAC e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI. Estas normas exigem que a nossa auditoria seja planeada e executada de modo a obter uma garantia razoável de que as contas anuais dos FED estão isentas de distorções materiais e de que as operações subjacentes são legais e regulares.

IV — Uma auditoria implica a execução de procedimentos visando obter provas de auditoria relativas aos montantes e às informações das contas, bem como à legalidade e regularidade das operações subjacentes. A escolha dos procedimentos depende do juízo profissional do auditor, incluindo uma avaliação do risco de as contas conterem distorções materiais e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico dos FED, devidas a fraudes ou erros. Ao efetuar essas avaliações dos riscos, são examinados o controlo interno relativo à elaboração e adequada apresentação das contas, bem como os sistemas de supervisão e de controlo utilizados para garantir a legalidade e regularidade das operações subjacentes, a fim de conceber procedimentos de auditoria adequados às circunstâncias mas não com a finalidade de expressar uma opinião sobre a eficácia do controlo interno. Uma auditoria inclui ainda apreciar se as políticas contabilísticas utilizadas são adequadas e as estimativas contabilísticas efetuadas razoáveis, bem como avaliar a apresentação das contas no seu conjunto.

V — Consideramos que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para constituírem uma base das nossas opiniões.

⁽²⁵⁾ Nos termos dos artigos 16.º, 43.º, 48.º, 49.º, 50.º e 58.º do Regulamento Financeiro aplicável ao décimo FED, a presente declaração de fiabilidade não abrange a parte dos recursos dos FED geridos pelo BEI e pelos quais este é responsável.

⁽²⁶⁾ Regulamentos Financeiros aplicáveis aos oitavo, nono e décimo FED. O Regulamento Financeiro aplicável ao décimo FED é igualmente aplicável à Facilidade de Transição, incluída no décimo primeiro FED.

⁽²⁷⁾ As regras e métodos contabilísticos adotados pelo contabilista dos FED inspiram-se nas Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) emitidas pela Federação Internacional de Contabilistas ou, nos casos em que não existam, nas Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS) emitidas pelo Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade.

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

VI — Na nossa opinião, as contas anuais dos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2014 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira nessa data, os resultados das suas operações, os fluxos de caixa, bem como a variação da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do regulamento financeiro dos FED e as normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

Receitas

Opinião sobre a legalidade e regularidade das receitas subjacentes às contas

VII — Na nossa opinião, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2014 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Pagamentos

Elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas

VIII — Estimamos que a taxa de erro mais provável das operações de despesas dos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro FED se situe em 3,8 %.

Opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas

IX — Na nossa opinião, devido à importância das questões descritas no ponto referente aos elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e a regularidade dos pagamentos subjacentes às contas, os pagamentos subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2014 estão materialmente afetados por erros.

16 de julho de 2015

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Tribunal de Contas Europeu
12, rue Alcide De Gasperi, Luxembourg, LUXEMBOURG

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Informações em apoio da declaração de fiabilidade*Âmbito e método da auditoria*

20. A **parte 2** do **anexo 1.1** do capítulo 1 do Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2014 descreve nossa abordagem e a metodologia de auditoria globais. No que se refere à auditoria dos FED, são de salientar os seguintes aspetos específicos.

21. As nossas observações relativas à fiabilidade das contas dos FED incidem sobre as demonstrações financeiras⁽²⁸⁾ dos oitavo, nono, décimo e décimo primeiro FED⁽²⁹⁾ aprovadas pela Comissão em conformidade com o Regulamento Financeiro do FED⁽³⁰⁾ e recebidas pelo Tribunal, juntamente com a declaração do contabilista, em 24 de julho de 2014. A auditoria implicou a realização de testes dos montantes e das informações das contas, bem como a avaliação dos princípios contabilísticos utilizados, das estimativas significativas efetuadas pela gestão e da apresentação global das contas.

22. A auditoria da regularidade das operações incluiu:

- a) o exame de todas as contribuições dos Estados-Membros e de uma amostra de outros tipos de operações de receitas;
- b) o exame de uma amostra de 30 autorizações⁽³¹⁾;
- c) o exame de uma amostra de 165 operações⁽³²⁾. A amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todos os pagamentos realizados no âmbito dos FED. Era composta por 127 pagamentos autorizados por 28 delegações da UE⁽³³⁾ e 38 pagamentos autorizados pelos serviços da Comissão⁽³⁴⁾. Nos casos em que se detetaram erros, procedeu-se à análise dos sistemas pertinentes para identificar as insuficiências específicas existentes;

⁽²⁸⁾ Ver artigo 44.º do Regulamento (UE) n.º 567/2014: as demonstrações financeiras incluem o balanço, a demonstração de resultados financeiros, a demonstração dos fluxos de caixa e a demonstração da variação da situação líquida.

⁽²⁹⁾ Ver artigo 44.º do Regulamento (UE) n.º 567/2014: os relatórios sobre a execução financeira incluem quadros das dotações, das autorizações, das dotações imputadas e dos pagamentos.

⁽³⁰⁾ Ver artigo 43.º do Regulamento (UE) n.º 567/2014.

⁽³¹⁾ Autorizações financeiras globais e compromissos jurídicos correspondentes (convenções de financiamento) na sequência da adoção de uma decisão de financiamento da Comissão.

⁽³²⁾ Como definido no ponto 7 do **anexo 1.1** do Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2014.

⁽³³⁾ União Africana, Benim, Botsuana, Burquina Faso, Burundi, Camarões, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, República Dominicana, Eritreia, Etiópia, Fiji, Guiné-Bissau, Haiti, Costa do Marfim, Lesoto e Suazilândia, Libéria, Madagáscar, Mali, Mauritânia, Maurícia, Moçambique, Níger, Nigéria, Ruanda, Senegal, Serra Leoa e Uganda.

⁽³⁴⁾ EuropeAid: 34 pagamentos; DG ECHO: quatro pagamentos relativos à ajuda humanitária.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- d) a avaliação dos sistemas examinados na EuropeAid e nas delegações da UE que incluiu: i) controlos *ex ante* realizados por agentes da Comissão, por auditores ou supervisores externos antes de os pagamentos serem efetuados; ii) acompanhamento e supervisão, designadamente o seguimento das auditorias externas, visitas de verificação, visitas de acompanhamento e estudos da EuropeAid de 2012, 2013 e 2014 sobre a taxa de erro residual (TER);
- e) a análise do Relatório Anual de Atividades (RAA) do diretor-geral da EuropeAid;
- f) o seguimento das nossas recomendações anteriores.

23. Como mencionado no ponto 6, a EuropeAid executa a maior parte dos instrumentos de ajuda externa financiados pelo orçamento geral e pelos FED. As nossas observações relativas tanto aos sistemas como à fiabilidade do RAA e da declaração do Diretor-Geral relativos a 2014 dizem respeito a todos os domínios de competência da EuropeAid.

Fiabilidade das contas

24. Desde 2007, ano da modernização da contabilidade do FED, o método de estimativa aplicado pela Comissão no corte de operações não inclui os custos acrescidos relativos aos contratos de apoio orçamental para os quais não foram apresentados pedidos de pagamento pelos países ACP durante o exercício. A Comissão considera que, tendo em conta a natureza do apoio orçamental, o evento que origina o reconhecimento de uma despesa é o desembolso. Na verdade, a Comissão dispõe de uma ampla margem de apreciação para avaliar o cumprimento das condições de elegibilidade. Contudo, o apoio orçamental não é uma subvenção discricionária, mas um direito, no âmbito das regras contabilísticas da Comissão: quanto às outras operações sem contrapartida direta, a Comissão deve efetuar os pagamentos quando as condições de elegibilidade são cumpridas.

25. Para os pagamentos de pré-financiamento superiores a 750 000 euros, a Comissão deve recuperar os juros anualmente (foram recuperados 3 milhões de euros em 2014 e 5,7 milhões de euros em 2013). Como foi referido em anos anteriores⁽³⁵⁾, constatámos que os gestores orçamentais delegados continuam a não cumprir sistematicamente esta regra e o valor das receitas provenientes de juros apresentado no ponto 3.5 das demonstrações financeiras baseia-se parcialmente em estimativas. Além disso, os juros gerados pelos pré-financiamentos cujo valor se situe entre 250 000 e 750 000 euros continuam a não ser reconhecidos como receitas financeiras nas demonstrações financeiras porque o desenvolvimento do Sistema de Informação Comum RELEX (CRIS) só foi concluído no final de 2014.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

24. A Comissão tem vindo a aplicar esta abordagem às operações de apoio orçamental desde 2007, com base nas regras contabilísticas de 2006.

A Comissão considerou que o reconhecimento como despesa deve ter lugar no momento do «desembolso», uma vez que nesta fase todas as condições de elegibilidade foram devidamente avaliadas pelos serviços da Comissão. Além disso, a Comissão inclui no pagamento de final de exercício os pedidos formulados pelos Estados ACP durante o ano e ainda não pagos, uma vez que considera que quando um Estado ACP envia um pedido de pagamento relativo ao apoio orçamental, existe uma forte probabilidade de que os critérios de elegibilidade contratuais estejam cumpridos.

25. Foram registados progressos nos últimos três anos no que se refere a uma melhor recuperação anual dos juros de pré-financiamento, em vez de no final do contrato.

As instruções são enviadas regularmente para os gestores orçamentais a fim de lhes recordar a obrigação de recuperar os juros gerados pelo pré-financiamento quando forem devidos. Foi também criado um sistema de acompanhamento.

⁽³⁵⁾ Ponto 19 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2012 e ponto 20 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

*Regularidade das operações***Receitas**

26. A auditoria que efetuámos às operações de receitas permitiu considerar que estão isentas de erros materiais.

Pagamentos

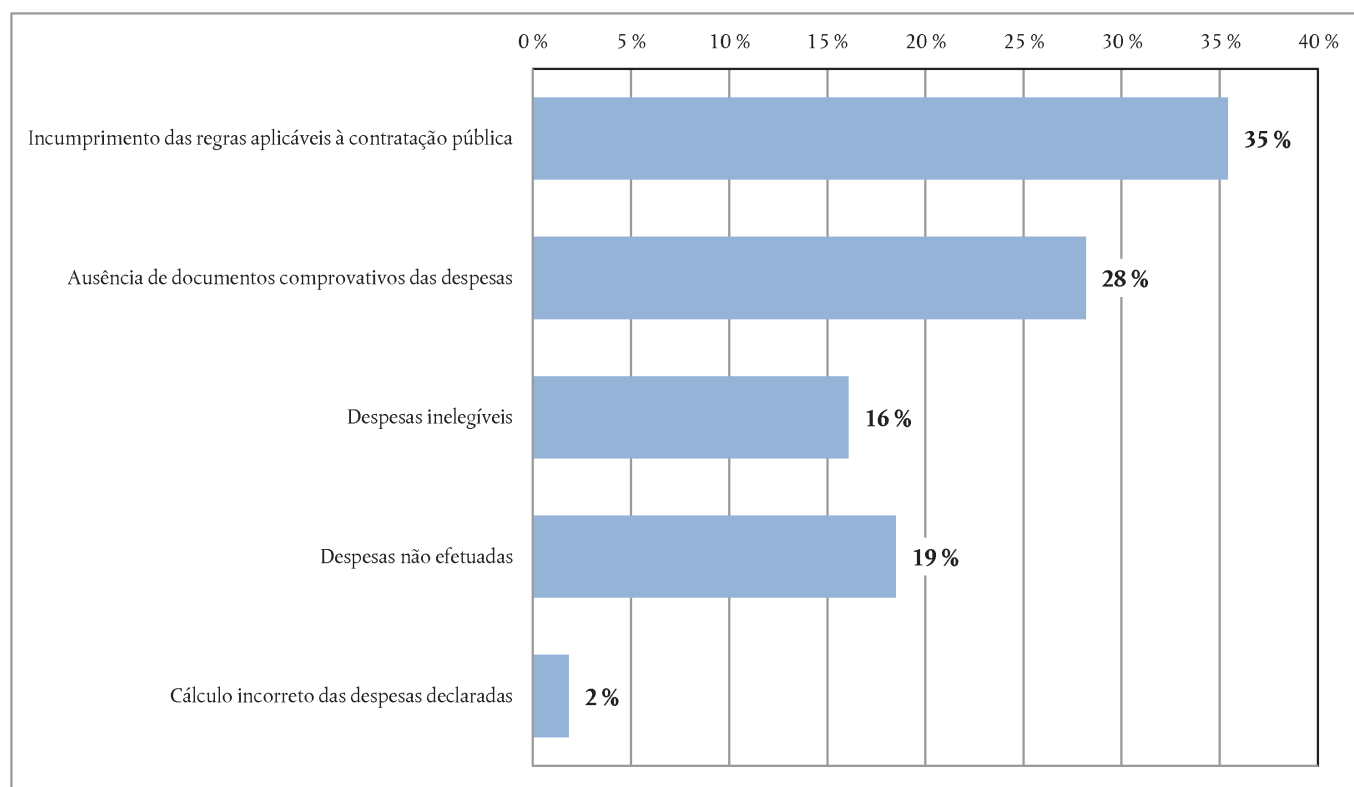
27. Os resultados dos testes das operações de pagamento são resumidos no **anexo 1**. Das 165 operações de pagamento que auditámos, 54 (33 %) estavam afetadas por erros. Com base nos 36 erros quantificados, estimamos que o nível de erro se situe em 3,8 % ⁽³⁶⁾.

28. Se forem excluídos da amostra auditada o apoio orçamental e as operações com multidoadores referidas nos pontos 9-12, o nível de erro estimado é de 4,8 % ⁽³⁷⁾.

29. O **gráfico 2** apresenta em que medida os diferentes tipos de erros contribuíram para a nossa estimativa do nível de erro relativa a 2014. Os erros relativos ao incumprimento dos procedimentos de contratação pública pelos beneficiários e a ausência de documentos comprovativos são responsáveis por 63 % do nível de erro estimado.

⁽³⁶⁾ Calculamos a nossa estimativa de erro a partir de uma amostra representativa. O valor referido é a melhor estimativa. Estimamos, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 2,1 % e 5,6 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

⁽³⁷⁾ O valor referido é a melhor estimativa, baseada numa amostra representativa de 127 operações. Estimamos, com um grau de confiança de 95 %, que a taxa de erro na população se situe entre 2,7 % e 6,9 % (limites inferior e superior de erro, respetivamente).

Gráfico 2 — Contribuição por tipo de erro para o nível de erro estimado

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Projetos

30. Das 133 operações de pagamento relativas a projetos que auditámos, 52 (39 %) estavam afetadas por erros, dos quais 34 (65 %) eram erros quantificáveis. Das 34 operações de pagamento afetadas por erros quantificáveis, 14 eram operações finais autorizadas depois de terem sido realizados todos os controlos *ex ante*.

31. À semelhança de anos anteriores ⁽³⁸⁾, os erros eram mais frequentes nas operações relacionadas com os orçamentos-programas, as subvenções e os acordos de contribuição celebrados com organizações internacionais, em comparação com outros tipos de apoio. Das 66 operações deste tipo auditadas, 29 (44 %) estavam afetadas por erros quantificáveis que representam 75 % do nível de erro estimado.

32. Os principais tipos de erros quantificáveis detetados nas operações de pagamento relativas aos projetos diziam respeito a:

- a) incumprimento das regras aplicáveis à contratação pública por parte do beneficiário (oito operações);

⁽³⁸⁾ Ponto 25 do Relatório Anual do Tribunal relativo ao exercício de 2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) ausência de documentos comprovativos que justifiquem a realização da atividade elegível (11 operações) ⁽³⁹⁾;
- c) despesas ilegíveis, como as despesas efetuadas fora do período de execução (três operações), IVA ilegível (duas operações), atividades não cobertas pelo contrato (uma operação) ou custos indiretos declarados como custos diretos (uma operação);
- d) despesas não efetuadas pelos beneficiários (10 operações);
- e) cálculo incorreto das despesas (duas operações).

Caixa 1 — Exemplos de erros quantificáveis em operações relativas a projetos*Incumprimento dos procedimentos de contratação pública por parte do beneficiário*

Examinámos o apuramento definitivo de despesas relativas a uma convenção de subvenção concedida a uma organização responsável pela cooperação agrícola entre os países ACP, tendo detetado um erro na contratação de serviços informáticos num montante de 225 900 euros. O beneficiário da subvenção, baseado nos Países Baixos, não utilizou um procedimento internacional de concurso limitado, que prevê a publicação de um anúncio de concurso. Foram enviados convites apenas a três empresas neerlandesas da sua escolha. O incumprimento das regras de contratação pública previstas na convenção de subvenção provocou uma limitação da concorrência.

Ausência de documentos comprovativos das despesas

Examinámos o apuramento definitivo de despesas efetuadas ao abrigo do programa «Facilitating Agricultural Commodity Trade», executado na região do Pacífico. Foram testados 20 elementos de despesas. No caso de sete elementos, relativos a obras de construção, custos de pessoal, ajudas de custo e despesas de alojamento num montante de 22 117 euros, os documentos comprovativos essenciais das despesas (por exemplo, faturas, comprovativos de pagamento, elementos comprovativos da relação entre os custos de pessoal e as atividades dos projetos, comprovativos das viagens e da participação em reuniões para justificar as ajudas de custo e as despesas de alojamento) não foram fornecidos ⁽³⁹⁾.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Caixa 1 — Exemplos de erros quantificáveis em operações relativas a projetos*Incumprimento do procedimento de contratação pública por parte do beneficiário*

A Comissão está a implementar medidas corretivas adequadas, ou seja, emitiu uma ordem de cobrança da totalidade do montante do valor final do contrato de 251 124 euros. Foi enviada ao beneficiário em 1 de junho de 2015 uma carta de pré-informação.

⁽³⁹⁾ Assinalamos erros quantificáveis quando não existe qualquer documentação disponível, não existem provas comprovativas de que uma atividade comunicada tenha sido realizada ou quando não há qualquer relação entre as despesas imputadas e a documentação fornecida. A ausência de documentação explica-se por dois motivos principais: i) os documentos nunca existiram, o que deveria ter sido detetado durante os controlos *ex ante*; ii) os documentos existem mas não puderam ser obtidos, o que revela insuficiências na gestão dos documentos.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

Despesas inelegíveis

Examinámos o apuramento de uma contribuição do FED para o fundo fiduciário «TerrAfrica Leveraging Trust Fund». A convenção de gestão relativa ao fundo fiduciário foi assinada em novembro de 2012. O apuramento efetuado pela Comissão baseou-se no total dos desembolsos realizados pelo fundo durante o seu ciclo de vida (2006-2013). Dos 6 714 489 euros que a Comissão aceitou, um montante de 4 664 666 euros corresponde a despesas incorridas antes de a convenção de gestão ter entrado em vigor. Além disso, estas despesas já tinham sido apuradas pela Comissão no âmbito da convenção anterior celebrada com o fundo e, por conseguinte, foram pagas em duplicado.

Despesas não efetuadas pelo beneficiário

Examinámos o apuramento de um pré-financiamento atribuído no âmbito do programa para execução de operações humanitárias de desminagem no Senegal (Casamance). A organização internacional responsável pela execução do programa declarou como despesas reais o montante de um contrato de serviços de desminagem que ainda não tinha sido totalmente pago. A fase de desmobilização não estava concluída (o equipamento e os materiais não tinham sido retirados do local do projeto e entregues às autoridades nacionais e o contratante não tinha apresentado o seu relatório final) e o beneficiário não tinha efetuado as despesas correspondentes num montante de 207 437,87 dólares dos Estados Unidos.

33. Em 21⁽⁴⁰⁾ casos de erros quantificáveis, a Comissão, através dos seus sistemas, dispunha de informações suficientes⁽⁴¹⁾ para evitar ou detetar e corrigir os erros antes de aceitar as despesas. Se todas essas informações tivessem sido utilizadas para corrigir os erros, o nível de erro estimado teria sido inferior em 2,3 pontos percentuais.

34. Os erros não quantificáveis incluíram principalmente insuficiências nos procedimentos de contratação pública aplicados (oito operações) e documentação insuficiente dos procedimentos de contratação (sete operações).

Apoio orçamental

35. Das 32 operações relativas a apoio orçamental que auditámos, duas estavam afetadas por erros quantificáveis com um impacto reduzido (menos de 0,1 ponto percentual) relativos ao incumprimento, por parte dos governos beneficiários, das disposições das convenções de financiamento aplicáveis às taxas de câmbio utilizadas para converter os pagamentos de apoio orçamental na moeda local.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Despesas não elegíveis

A Comissão aplicou integralmente as medidas corretivas adequadas. A operação de compensação incluída na amostra foi cancelada e codificada de novo tendo em conta o montante declarado em excesso.

Despesas não efetuadas pelo beneficiário

A Comissão está a implementar medidas corretivas adequadas, isto é, o procedimento de recuperação foi iniciado. Além disso, está prevista uma missão de verificação para o encerramento do projeto.

35. Tendo em conta o facto de que, para ambos os erros, as convenções de financiamento não estabelecem uma clara referência à taxa de câmbio a aplicar, a Comissão considera que é difícil quantificar estes erros.

⁽⁴⁰⁾ Incluindo um erro conhecido detetado fora da amostra.

⁽⁴¹⁾ Com base em documentação comprovativa e controlos obrigatórios.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Exame dos sistemas e dos relatórios anuais de atividades selecionados

36. Tal como em exercícios anteriores, a frequência de erros que detetámos, incluindo alguns que afetam as declarações finais que tinham sido sujeitas a auditorias externas e a verificações de despesas, aponta para insuficiências ao nível desses controlos *ex ante*.

37. Em maio de 2013, a EuropeAid adotou um plano de ação para corrigir insuficiências detetadas na aplicação do seu sistema⁽⁴²⁾. A execução do conjunto das 23 ações previstas começou em 2013 e 2014. No final de 2014, tinham sido inteiramente executadas 15 ações e oito estavam em curso⁽⁴³⁾. É demasiado cedo para avaliar o impacto do plano de ação, uma vez que algumas ações ainda estão a decorrer.

38. Foram tomadas as seguintes medidas para melhorar as auditorias externas e as verificações de despesas:

- a) a análise dos riscos passou a ser obrigatória para a elaboração dos planos anuais de auditoria pelas delegações da UE e os serviços da EuropeAid;
- b) os modelos dos contratos de subvenção foram revistos de forma a que os auditores possam ser selecionados ou contratados diretamente pela EuropeAid;
- c) realização de ações de sensibilização sobre os tipos de erros mais comuns, bem como formação e reforço das competências do pessoal da EuropeAid e dos beneficiários em matéria de finanças e de controlo.

39. Embora estivesse previsto para dezembro de 2013, a EuropeAid ainda não elaborou as grelhas de qualidade/elegibilidade para avaliar a fiabilidade dos relatórios de verificação das despesas e fornecer orientações em caso de incumprimento.

40. Como indicado em relatórios anuais anteriores do Tribunal⁽⁴⁴⁾, continuam a verificar-se insuficiências no sistema de informação de gestão da EuropeAid no que respeita aos resultados e ao seguimento das auditorias externas, das verificações de despesas e das visitas de acompanhamento. Torna-se assim difícil para o diretor-geral exigir que os chefes de unidade ou os chefes das delegações da UE prestem contas pelo acompanhamento e correção, em tempo útil, das insuficiências do sistema e dos erros detetados. A EuropeAid está desenvolver uma nova aplicação de auditoria para melhorar o acompanhamento dos relatórios de auditoria.

39. Uma vez que a questão é mais complexa em termos práticos do que o esperado, o desenvolvimento das grelhas de avaliação da qualidade para os relatórios de verificação das despesas está a levar mais tempo do que o previsto. A disponibilização das grelhas está atualmente prevista para o último trimestre de 2015.

40. No que diz respeito a auditorias, verificações das despesas e trabalhos similares contratados pela Comissão, prevê-se que a implantação de um novo sistema de informação de gestão no que respeita aos resultados e ao seguimento das auditorias externas, das verificações das despesas e de trabalhos similares, venha a conduzir a grandes melhorias ao longo do tempo.

⁽⁴²⁾ Ver o Relatório Anual de Atividades da EuropeAid relativo a 2013, p. 188-190 e 195-196.

⁽⁴³⁾ Ver o Relatório Anual de Atividades da EuropeAid relativo a 2014, p. 114-115.

⁽⁴⁴⁾ Ponto 42 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2010, ponto 43 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, ponto 35 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2012 e ponto 35 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Estudo de 2014 sobre a taxa de erro residual (TER)

41. A EuropeAid realizou o seu terceiro estudo sobre a TER para avaliar o nível de erros que escaparam a todos os controlos da gestão destinados a evitar, detetar e corrigir erros. O estudo sobre a TER assenta numa metodologia adequada e fornece informações úteis, que permitem à EuropeAid identificar os domínios em que deve ser melhorada a execução dos sistemas de controlo.

42. O estudo consistiu no exame de uma amostra representativa de operações relativas a contratos encerrados entre setembro de 2013 e agosto de 2014. Os seus resultados são apresentados no RAA ⁽⁴⁵⁾. Na sequência de uma recomendação formulada no nosso Relatório Anual relativo ao exercício de 2013 ⁽⁴⁶⁾, o RAA divulga o âmbito do estudo sobre a TER e o limite inferior e superior estimados. O estudo estima que a TER se situe nos 2,81 %, ou seja, acima do nível de materialidade de 2 % estabelecido pela Comissão. Os principais tipos de erros identificados no estudo são:

- a) ausência de documentação satisfatória fornecida pelas organizações beneficiárias que demonstre a elegibilidade das operações (42,70 % da TER);
- b) ausência de uma base jurídica para os pagamentos, sobredeclarações e outras questões de não conformidade (32,83 % da TER);
- c) erros que foram estimados por não existirem provas suficientes para verificar a regularidade das operações (16,76 % da TER);
- d) montantes não recuperados e não corrigidos (7,71 % da TER).

43. A nossa análise do estudo de 2014 sobre a TER permite concluir que, de uma maneira geral, este foi realizado de acordo com a metodologia e fornece provas suficientes que comprovam a materialidade da TER. No caso de algumas operações examinadas, constatámos que era possível realizar melhorias em vários aspetos relativos:

- a) ao cumprimento das condições definidas para se basear em trabalhos de controlo anteriores;
- b) ao carácter adequado da documentação das provas de auditoria para fundamentar as conclusões;
- c) à justificação da decisão de não extrapolar o erro verificado na amostra controlada à totalidade do montante da operação;
- d) à margem de apreciação demasiado grande concedida quando era necessário estimar as taxas de erro das diferentes operações.

43. A Comissão congratula-se com a conclusão do Tribunal de que a taxa de erro residual se baseia numa metodologia adequada, fornece informações úteis e é realizada globalmente em conformidade com a metodologia adotada. A Comissão analisará, juntamente com o contratante, as questões suscitadas pelo Tribunal.

⁽⁴⁵⁾ Ver o Relatório Anual de Atividades da EuropeAid relativo a 2014, p. 84-86.

⁽⁴⁶⁾ Ponto 51 e recomendação 5 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Análise do Relatório Anual de Atividades

44. Na sua declaração de fiabilidade, o diretor-geral formula uma reserva quanto à legalidade e regularidade das operações, já que o montante considerado em risco (205,7 milhões de euros) representa mais de 2 % dos pagamentos efetuados pela EuropeAid em 2014. Contudo, o diretor-geral declara igualmente que os procedimentos de controlo existentes oferecem as garantias necessárias relativamente à legalidade e regularidade das operações subjacentes. Tal como no exercício anterior⁽⁴⁷⁾, consideramos que esta não é uma conclusão lógica pois os sistemas não são eficazes quando não conseguem evitar, detetar ou corrigir erros materiais.

45. Esta reserva refere-se à legalidade e regularidade de todas as despesas geridas pela EuropeAid. Uma reserva revela-se adequada quando as insuficiências de controlo dizem respeito apenas a áreas definidas das receitas ou das despesas⁽⁴⁸⁾, mas não quando afetam o funcionamento do sistema no seu todo e o impacto financeiro excede o limiar de materialidade da totalidade do orçamento sob a responsabilidade do diretor-geral. Contudo, as instruções permanentes da Comissão para os RAA de 2014 não dão uma resposta clara a esta situação.

46. O RAA indica que os controlos da EuropeAid são eficientes para cada modelo de controlo interno no âmbito de uma gestão direta ou indireta e que os custos totais dos controlos, estimados em 370,6 milhões de euros, são razoáveis comparativamente aos seus benefícios⁽⁴⁹⁾. As informações pormenorizadas fornecidas no RAA refletem os esforços significativos desenvolvidos pela EuropeAid para cumprir os requisitos previstos no Regulamento Financeiro Geral⁽⁵⁰⁾. No entanto, as afirmações respeitantes à eficiência e à relação custo-eficácia dos controlos não são demonstradas de forma satisfatória, dado que:

- a) não foi aplicada uma abordagem integral dos custos, uma vez que não foram incluídos todos os custos diretos⁽⁵¹⁾ e que as despesas gerais foram omitidas. Além disso, não há uma base clara para as chaves de repartição dos custos de pessoal indiretos;

44. Dado o ambiente de risco em que funciona a DG DEVCO, e o facto de a taxa de erro residual não ser uma consequência da conceção do sistema de controlo, mas sim de deficiências na sua aplicação, é, ainda assim, razoável concluir que os procedimentos de controlo em vigor oferecem as garantias necessárias em matéria de legalidade e regularidade das operações subjacentes. Com efeito, não existe qualquer elemento de prova na taxa de erro residual de que existam deficiências sistémicas nos procedimentos de controlo interno. No entanto, a DG DEVCO reconhece que subsistem deficiências na sua aplicação, que está atualmente a tentar resolver.

45. A Comissão está a estudar a melhor forma de tomar mais amplamente em consideração o resultado dos controlos da DG DEVCO, a fim de fornecer uma garantia de riscos mais diferenciada.

46. Algumas das funções de gestão e de comunicação de informações nos termos do artigo 66.º do Regulamento Financeiro são ainda um desafio bastante recente para a Comissão em geral. Os serviços centrais desempenham uma função importante na garantia de que os sistemas de controlo e as respetivas práticas em matéria de comunicação de informações progridem de uma forma coerente em toda a Comissão. A Comissão terá em conta as observações do Tribunal, juntamente com uma avaliação do seu impacto sobre a utilização dos recursos, com vista a obter melhorias sustentáveis.

⁽⁴⁷⁾ Pontos 43 e 44 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2013.

⁽⁴⁸⁾ Ver n.º 9 do artigo 66.º do Regulamento (EU, Euratom) n.º 966/2012 e o artigo 38.º do Regulamento (CE) n.º 215/2008.

⁽⁴⁹⁾ Ver o Relatório Anual de Atividades da EuropeAid relativo a 2014, p. 86-89 e 93-95.

⁽⁵⁰⁾ N.º 9 do artigo 66.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

⁽⁵¹⁾ Por exemplo, avaliação dos custos de pessoal e custos externos referentes à supervisão dos contratos de obras.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- b) no que se refere aos benefícios quantificáveis, os sistemas de informação de gestão da EuropeAid ainda não fornecem informações exatas sobre os erros detetados e corrigidos na sequência das auditorias externas e das verificações de despesas (ver ponto 40), bem como dos próprios controlos da Comissão;
- c) a EuropeAid não definiu indicadores objetivamente verificáveis, incluindo valores-alvo, que permitam avaliar a eficiência e a relação custo-eficácia dos controlos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- b) *no que diz respeito a auditorias, verificações das despesas e trabalhos similares, contratados pela Comissão, prevê-se que a implantação de um novo sistema de informação de gestão no que respeita aos resultados e o seguimento das auditorias externas, as verificações das despesas e os trabalhos similares, venham a conduzir a grandes melhorias ao longo do tempo;*
- c) *a comunicação de informações baseia-se já em indicadores verificáveis, nomeadamente em alguns casos em valores-alvo. Graças às orientações dos serviços centrais, o sistema da Comissão continua a ser melhorado e aperfeiçoado.*

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusão relativa ao exercício de 2014

47. Chegámos à conclusão que as contas dos FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2014 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a situação financeira dos FED, bem como os resultados das suas operações, fluxos de caixa e variação da situação líquida relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro e com as regras contabilísticas adotadas pelo contabilista.

48. Chegámos à conclusão que, no que se refere ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2014:

- a) as receitas dos FED estavam isentas de erros materiais;
- b) as operações de pagamento dos FED estavam afetadas por erros materiais (ver pontos 27-32). Os testes das operações indicam que o nível de erro estimado na população se situe em 3,8 % (ver **anexo 1**).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Recomendações

49. O resultado da nossa análise dos progressos realizados na aplicação das recomendações formuladas em relatórios anuais anteriores é apresentado no **anexo 2** ⁽⁵²⁾. Nos Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2011 e 2012, formulámos 12 recomendações, uma das quais já não é aplicável. A EuropeAid executou totalmente quatro recomendações, enquanto cinco foram executadas na maior parte dos aspetos e duas em alguns aspetos. No que respeita a uma das recomendações executadas apenas em alguns aspetos, a EuropeAid estava a tomar medidas através da:

- a) criação de uma ferramenta destinada a auxiliar as delegações da UE a verificarem com mais eficácia a sua carteira de projetos e a visitarem em prioridade os projetos que necessitam especialmente de acompanhamento com base numa avaliação dos riscos;
- b) elaboração de novas linhas diretrizes para as missões de verificação efetuadas nas delegações, que prevejam um planeamento baseado na análise dos riscos e o acompanhamento das visitas de verificação.

50. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas a 2014, recomendamos que a EuropeAid:

- **Recomendação 1:** defina e aplique procedimentos de controlo interno para garantir que os pré-financiamentos são apurados com base nas despesas realmente efetuadas, não incluindo os compromissos jurídicos;
- **Recomendação 2:** reforce a verificação sistemática de que os países parceiros utilizam a taxa de câmbio correta para converter os pagamentos de apoio orçamental em moeda nacional;
- **Recomendação 3:** assegure, em colaboração com o contratante responsável pelo estudo sobre a TER, que as insuficiências que constatámos são corrigidas;
- **Recomendação 4:** melhore os seus indicadores no que diz respeito a valores-alvo, que permitam avaliar a eficiência e a relação custo-eficácia dos controlos, a sua abordagem dos custos e os seus procedimentos e sistemas de informação de gestão para quantificar os benefícios dos controlos.

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão irá esclarecer melhor, no Manual da DEVCO, as regras de compensação para os acordos de contribuição e insistir na obrigação de que a compensação se baseie nas despesas realmente efetuadas não incluindo compromissos jurídicos.

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão aceita esta recomendação no âmbito do quadro definido pelos serviços centrais.

⁽⁵²⁾ O objetivo deste acompanhamento foi verificar a introdução e a existência de medidas corretivas tomadas em resposta às nossas recomendações. Não visava avaliar a eficácia da sua execução. Em relação a determinadas medidas que ainda estão a decorrer, é demasiado cedo para realizar essa verificação.

ANEXO 1

RESULTADOS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES NO DOMÍNIO DOS FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO

	2014	2013
TAMANHO E ESTRUTURA DA AMOSTRA		
Total das operações:	165	165
IMPACTO ESTIMADO DOS ERROS QUANTIFICÁVEIS		
Nível de erro estimado	3,8 %	3,4 %
Limite superior de erro	5,6 %	
Limite inferior de erro	2,1 %	

ANEXO 2

SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES NO DOMÍNIO DOS FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável(*)	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2012	Recomendação 1: a EuropeAid deve rever a sua metodologia relativa à TER (ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, ponto 51, recomendação 1).	x						
	Recomendação 2: a EuropeAid deve apresentar uma descrição fiel dos resultados dos estudos relativos à TER no RAA (ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, ponto 51, recomendação 2).	x						
	Recomendação 3: a EuropeAid deve garantir o oportuno apuramento das despesas (ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, ponto 51, recomendação 3).		x					
	Recomendação 4: a EuropeAid deve promover uma melhor gestão documental por parte dos parceiros e dos beneficiários (ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, ponto 51, recomendação 4).	x						
	Recomendação 5: a EuropeAid deve tomar medidas eficazes para melhorar a qualidade das verificações de despesas efetuadas por auditores externos (ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, ponto 51, recomendação 5).		x					
	Recomendação 6: a EuropeAid deve garantir a correta aplicação de condições específicas nos pagamentos de apoio orçamental (ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, ponto 51, recomendação 6).	x						
	Recomendação 7: a EuropeAid deve assegurar-se de que as ordens de recuperação relativas aos juros gerados por pré-financiamentos superiores a 750 000 euros são emitidas anualmente (ver Relatório Anual relativo ao exercício de 2012, ponto 51, recomendação 7).			x				

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados						Resposta da Comissão
		Totalmente executada	Em curso de execução		Não executada	Não aplicável (*)	Provas insuficientes	
			Na maior parte dos aspetos	Em alguns aspetos				
2011	Recomendação 1: a EuropeAid deve melhorar a gestão dos procedimentos para a adjudicação de contratos, definindo critérios de seleção claros e documentando melhor o processo de avaliação (Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, alínea a) do ponto 59).	x						
	Recomendação 2: a EuropeAid deve introduzir o planeamento baseado nos riscos e documentado, bem como o acompanhamento sistemático das visitas de verificação [ver ponto 40] e das visitas de acompanhamento no local (Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, alínea b) do ponto 59).			x				
	Recomendação 3: a EuropeAid deve tornar obrigatórias as orientações sobre análise dos riscos para a elaboração dos planos anuais de auditoria pelas delegações e pelos serviços centrais da EuropeAid (Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, alínea c) do ponto 59).		x					
	Recomendação 4: a EuropeAid deve rever a conceção dos ICD para garantir que são inequívocos e fáceis de interpretar (Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, alínea d) do ponto 59).		x					
	Recomendação 5: a EuropeAid deve avaliar a capacidade da EAI para realizar a sua função de forma eficaz (Relatório Anual relativo ao exercício de 2011, alínea e) do ponto 59).					x		
A função de auditoria interna da EuropeAid foi centralizada no Serviço de Auditoria Interna (SAI). A Estrutura de Auditoria Interna deixou de existir no final de fevereiro de 2015.								

(*) A função de auditoria interna da EuropeAid foi centralizada no Serviço de Auditoria Interna deixado de existir no final de fevereiro de 2015.

ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



Serviço das Publicações da União Europeia
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

PT